

EL DESAFÍO INDEPENDENTISTA EN CATALUÑA

COMENTARIO CONSTITUCIONAL

Manuel Aragón Reyes*

A partir de 2012 los partidos nacionalistas catalanes abandonaron la vía “autonomista” de integración en el sistema constitucional para apostar, decididamente, por la independencia y, en consecuencia, por la ruptura del orden jurídico que la Constitución establece. La primera manifestación formalizada de esa nueva ruta se produjo mediante la Resolución del Parlamento de Cataluña de 23 de enero de 2013 que proclamaba al pueblo de Cataluña como “sujeto político y jurídico” de carácter “soberano” con “derecho a decidir”. Tal Resolución fue, suspendida y posteriormente anulada, por el Tribunal Constitucional (STC 42/2014). El siguiente acto fue la aprobación de la Ley catalana 10/2014 que, sin llamarlo así, posibilitaba la convocatoria, lo que se hizo por Decreto del Gobierno catalán 129/2014, de un referéndum sobre la independencia, que igualmente fue suspendido por el Tribunal Constitucional pero que no obstante se llevó a cabo el 9 de noviembre de 2014 por vías absolutamente informales y sin garantía alguna de veracidad.

La nulidad absoluta del tal remedo de referéndum y, por ello, su ineficacia jurídica, confirmada por el Tribunal Constitucional (STC 32/2015) no sirvió para detener la deriva ya iniciada y, así, una nueva Resolución del Parlamento de Cataluña, de 9 de noviembre de 2015, determinó la apertura de un proceso constituyente para la “desconexión” de Cataluña del Estado español. Esa resolución fue suspendida por el Tribunal Constitucional y posteriormente anulada (STC 259/2015). A lo largo de 2015 y 2016 se sucedieron los enfrentamientos con el Tribunal Constitucional como consecuencia de determinados actos autonómicos que venían a desconocer (o directamente a desobedecer) la doctrina constitucional sentada en las sentencias anteriores. Y, en fin, en septiembre de 2017 se produjo el total y abierto desacato constitucional que tuvo, como acontecimientos principales la Ley catalana 19/2017, de 6 de septiembre, del “referéndum de autodeterminación”, suspendida de inmediato por el Tribunal, la Ley 20/2017, de 7 de septiembre, de “transitoriedad jurídica y fundacional de la República”, también suspendida de inmediato por el Tribunal Constitucional (ambas leyes fueron anuladas posteriormente por SSTC 114/2017 y 124/2017) y la convocatoria, por Decreto del Gobierno de Cataluña de 6 de septiembre, de un referéndum de autodeterminación, que fue suspendido de inmediato por el Tribunal Constitucional y que, sin embargo, en flagrante desacato fue celebrado (irregularmente y sin garantías de veracidad) el 1 de octubre de 2017. La STC 122/2017, de 31 de octubre, anuló y dejó sin efecto alguno aquél referéndum.

* Manuel Aragón Reyes es Catedrático Emérito de Derecho Constitucional Magistrado Emérito del Tribunal Constitucional.

El golpe de Estado institucional (así puede válidamente llamársele) culminó con la declaración unilateral de independencia de la República catalana, firmada el 10 de octubre por la mayoría independentista del Parlamento catalán y aprobada por ese Parlamento el 27 de octubre de 2017, anulada de inmediato por el Tribunal Constitucional mediante Auto 144/2017. Ante la gravedad de los acontecimientos, el Gobierno estatal impulsó la aplicación del art. 155 de la Constitución, lo que fue aprobado por el Senado 27 de octubre de 2017 y entró en vigor, determinando el cese del Gobierno Catalán, su sustitución por el Ejecutivo estatal, la disolución del Parlamento autonómico y la convocatoria de nuevas elecciones. Celebradas el 21 de diciembre de 2017 con el resultado de una mayoría independentista y, una vez constituida la nueva cámara el 17 de enero de 2018 sin que se haya conseguido formar nuevo Gobierno, la aplicación del art. 155 CE continua en vigor en el momento en que se redactan estas líneas.

Esos son los hitos fundamentales del llamado proceso soberanista, iniciado a partir de 2012 y culminado, por ahora, en 2017. Desde el punto de vista del Derecho Constitucional pueden realizarse, como mínimo, dos observaciones. Descarto otras consideraciones políticas (práctica ausencia, salvo contadas excepciones, de un discurso intelectual en defensa de la España constitucional y autonómica, inoperancia de los poderes públicos estatales y de los partidos constitucionalistas ante una prolongada política autonómica de “construcción nacional”, incapacidad para el pacto, debilidad de la acción estatal en materia de comunicación pública interna e internacional, etc.) pues quiero ceñirme exclusivamente a un análisis constitucional.

La primera observación se refiere a la actuación del Gobierno estatal, que, hasta octubre de 2017 optó exclusivamente por la vía jurisdiccional para hacer frente a tan graves acontecimientos como los que a partir de 2014 se vinieron produciendo. Esa vía, por supuesto, era obligada, pero también la Constitución prevé una reacción política (la del art. 155) que, sin duda, debería de haberse puesto en marcha en aquél momento o, al menos, en septiembre de 2017. La segunda observación (y aquí la responsabilidad no recae sólo en el Gobierno, sino también en el Senado) se relaciona con la tímida utilización del art. 155 CE, dado que el remedio a la situación producida difícilmente podía consistir en las cortas y escasas medidas acordadas en uso de tal precepto, teniendo en cuenta no sólo la gravedad política de lo acontecido, sino, sobre todo, la amplia, larga e intensa proyección social (en Cataluña) de aquel proceso.

Es cierto que la justicia ordinaria ha puesto en marcha la vía penal por los delitos de prevaricación, malversación de caudales públicos y rebelión y que en esos procesos ha habido determinados acontecimientos que no es éste el lugar para comentarlos, entre ellos la muy criticable (en términos jurídicos) actuación del Tribunal Alemán de Schleswig-Holstein sobre la orden europea de detención y entrega del ex Presidente de la Generalidad de Cataluña. Pero esa actuación de la justicia penal, con ser importante y necesaria (lo demanda nuestro Estado de Derecho), no creo que sea por sí sola la solución del problema planteado, que es, sin duda, el mayor desafío que ha sufrido nuestra Constitución desde que entró en vigor.

Tampoco creo que, para remediar ese problema pueda ser eficaz, en estos momentos, una reforma constitucional, que, además de no ser factible en la actual situación política

general española, tiene el inconveniente de que difícilmente podría integrar en la Constitución a quienes, decididamente, lo que pretenden no es mejorarla, sino abandonarla o destruirla. Quizás sea preferible tomarse un tiempo de meditación y extraer enseñanza de lo pasado para no caer en los mismos errores. Y el primer error sería entender que es la Constitución el obstáculo para que los partidos nacionalistas y poco más del cuarenta por ciento de los votantes catalanes se sientan integrados en España. Por supuesto que nuestra Constitución tiene defectos en materia de organización territorial que sería bueno subsanar. Pero la causa del desafío “soberanista” no está en tales imperfecciones, sino que radica en otros motivos más profundos que han venido gestándose a lo largo de varios decenios, alimentando una posición de apartamiento, del sistema autonómico español y por lo mismo de la propia Constitución, que ha sido asumida no sólo por los partidos nacionalistas, sino también por un amplio sector de la sociedad catalana.

Por ello no se entiende que, desde algunos sectores, se hubiera argumentado que fue la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña la causante del proceso soberanista. Dada la clara y flagrante inconstitucionalidad de aquel Estatuto, el Tribunal no podía hacer menos de lo que hizo (declarando la inconstitucionalidad de muy pocos preceptos frente a unos votos particulares que, con razones de peso, aunque no se compartieran, lo que postulaban era la inconstitucionalidad de gran parte del Estatuto), salvo que por aquellos sectores lo que se pretendiese de la mayoría que apoyó aquella Sentencia es que hubiera incurrido en prevaricación. Por otro lado, la deriva “soberanista” y de franca deslealtad institucional ya venía gestándose desde hacía muchos años.

Ante esa situación, prolongada y perfectamente constatable, el Estado no supo (o no quiso) reaccionar, dando muestras de una debilidad que acabaría aumentando el problema, que era de una profundidad que el simple paso del tiempo no haría disminuir, sino acrecentar. Esa inacción política e intelectual del Estado (que había confiado únicamente en las actuaciones judiciales y en un hipotético desgaste interno del independentismo) experimentó su peor momento en los días álgidos que trascurrieron entre el 6 de septiembre y el 1 de octubre de 2017, en los que pareció, ante la desolación de los españoles, que, en lugar de un potente y legítimo Estado constitucional, lo que teníamos era una especie de Estado fallido incapaz de reaccionar con prontitud y eficacia a lo que era (fue) una auténtica y declarada rebelión de las instituciones catalanas (acompañada de violentas acciones callejeras inducidas por ellas) frente a nuestro ordenamiento constitucional. Por fortuna, ante aquella atonía de los poderes políticos estatales, el Rey, cumpliendo fielmente con su función moderadora, dejó claro que el Estado era fuerte y no había desaparecido, compareciendo en televisión el 3 de octubre con un mensaje claro, firme y medido, proclamando el compromiso de la Corona con la Constitución y la unidad de la Nación y avisando de que nuestra norma fundamental facilitaba y ordenaba la adopción de medidas suficientes para preservarla. Aquel notable discurso regio, que dio tanta tranquilidad y esperanza a los ciudadanos, fue, sin duda, la única noticia buena de aquellos días desgraciados.

A partir de ahora es muy probable que los serios problemas suscitados en Cataluña continúen. Su solución es difícil, pero desde el punto de vista constitucional no veo otro camino que reivindicar el valor de la España democrática, constitucional y autonómica.

Nuestra Constitución, que dentro de unos meses va a cumplir cuarenta años, puede, y debe, ser reformada, sobre todo en materia de organización territorial, pero ello sólo cabe hacerlo en unas circunstancias de consenso político que en el presente no parecen darse. De todas formas no conviene engañarse, pues los acontecimientos en Cataluña no se deben tanto a defectos de la Constitución (que los tiene) cuanto a su inadecuada aplicación desde hace mucho tiempo. Y sobre todo, pues la mejora del Derecho nunca es suficiente, a una práctica política muy alejada de los valores de ética pública, eficacia en la gestión, atención a los intereses generales por encima de los intereses de partido, búsqueda de compromisos, autenticidad en la representación política y, en definitiva, compromiso con la libertad e igualdad de los ciudadanos, que son requeridos por nuestro Estado social y democrático de Derecho. La crisis que padecemos no es sólo, pues, un problema de autonomía territorial, sino también de democracia constitucional. Ambas situaciones están por completo enlazadas y no cabe, en consecuencia, intentar solucionarlas por separado.

Las constituciones se reforman para mantenerlas, no para destruirlas. Sólo cuando eso sea aceptado por los principales partidos debe acometerse la reforma de la nuestra. Mientras tanto, y no sólo por los graves problemas surgidos en Cataluña, quizás sería muy conveniente intentar aplicar, política y jurídicamente, la Constitución de mejor manera que lo hecho hasta ahora.