

¿Reforma constitucional o reforma electoral?

RAFAEL ARIAS-SALGADO MONTALVO

Uno de los principales objetivos de la Transición Democrática fue la integración de los llamados nacionalismos periféricos en la unidad política española mediante su confortable inserción en el sistema institucional que se pretendía implantar. Hubo inicial coincidencia en configurar a tal fin un Estado descentralizado pero, más allá de este concepto genérico, las posiciones de principio de los partidos políticos estaban muy alejadas unas de otras. El laborioso acuerdo final plasmó en el Título VIII de la Constitución, del que nació el Estado de las Autonomías.

Durante los últimos 25 años, casi siempre por virtud de pactos entre los dos grandes partidos nacionales (UCD-PP y PSOE) y bajo la infatigable presión parlamentaria de los partidos nacionalistas se fue desarrollando un amplio proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas.

El carácter abierto del Título VIII —no hubo consenso suficiente para concluir una distribución competencial cerrada entre el Estado y las Comunidades Autónomas— facilitó la tarea y su constitucionalidad hasta la reciente aprobación del nuevo Estatuto de Cataluña, en el que el propósito no es ya tanto distribuir competencias como vaciar las del Estado, bien mediante sustracción directa, bien mediante la posibilidad de vetar, condicionar o duplicar su ejercicio.

La dudosa constitucionalidad del Estatuto catalán permite hacer al menos dos reflexiones: de una parte, que se ha alcanzado el techo de la descentralización posible de tal modo que casi cualquier ampliación transgrede incluso los flexibles límites del texto constitucional y conduce a un resultado que la Constitución no puede amparar: a la práctica desaparición del Estado, entendido este, en sentido estricto, como sistema institucional articulado en tres poderes básicos (legislativo, ejecutivo y judicial) dotados cada uno en su ámbito de las competencias primarias y esenciales para regir y garantizar los aspectos primarios y esenciales del Estado Nación y de su proyección exterior.

La concepción confederal que, aunque inacabada, caracteriza la norma estatutaria catalana, fragmenta el Estado y comporta la supresión o el vaci-

amiento —sobreviven en forma nominal— de los tres poderes estatales en Cataluña y su traslación efectiva a un ente cuasi-estatal y en algunas facetas co-soberano. La aplicación del Estatuto será por ello, la crónica de una conflictividad institucional anunciada.

Por otra parte —es la segunda reflexión—, el debate sobre el texto catalán ratifica, una vez más, que los nacionalismos, incluso los moderados, no aceptan más esquema institucional estable que la independencia de los territorios que consideren suyos y que, en consecuencia, su vinculación a la Constitu-

«Es razonable propiciar una reforma de la Constitución que restablezca la sustancia de la institución estatal»

ción —aunque sea de buena fe como en el caso de ciertos sectores de CiU— es coyuntural. Les permite ejercer el poder en sus respectivas Comunidades Autónomas, pero buscan trascenderla por exigencia, dicen, de su plenitud de identidad, que sin embargo no se refiere tanto al ser como al poseer: todo el poder del Estado para los nacionalistas. Lo que no comporte la consecución de este objetivo es, por definición, transitorio y superable.

La situación actual se complica porque para justificar la necesidad del nuevo Estatuto catalán como un paso más en el perfeccionamiento del Estado de las Autonomías, se ha incoado un proceso general de reformas estatutarias que nadie ahorrará ni conduce. Volvemos a generar un potencial desorden autonómico, parecido al de los primeros tiempos posconstitucionales —recuérdese el «todos por el artículo 151, todos como Cataluña»—, desorden finalmente reconducido en los prime-

ros Pactos Autonómicos de UCD-PSOE (1981) que ordenaron, generalizaron, graduaron y homogeneizaron la transferencia de competencias y el techo competencial alcanzable en los Estatutos.

El desbarajuste de hoy, real pero aún imperceptible, —las reformas institucionales de calado se toman su tiempo para producir efectos visibles— se vislumbra en no pocos aspectos de los nuevos textos estatutarios. Algunos ejemplos: si como es probable, llegan a entrar en vigor 17 Estatutos de Autonomía semejantes al de Cataluña —objetivo hacia el que caminamos, sin perjuicio de que el futuro Estatuto del País Vasco aspire a más—, el Estado español quedaría reducido a un ensarambado. El Gobierno de la Nación perdería la casi totalidad del monopolio o exclusividad de su poder de decisión sobre población y territorio en casi todos los ámbitos que le son por naturaleza inherentes, incluso en la proyección internacional del Estado; las Cortes no sólo no podrían apenas legislar sobre ninguna materia —salvo en ciertos casos en forma de bases muy generales—, sino que estarían obligadas a aprobar leyes orgánicas —como, entre otras, la del Poder Judicial— para dar cumplimiento a mandatos estatutarios; y finalmente, el Tribunal Supremo dejaría de juzgar para dedicarse, vía recurso de casación, a la unificación doctrinal, que a la postre no sólo resultaría inocua sino que, por dinámica centrifugadora, se reduciría su ámbito material.

Es también expresión de la anarquía funcional en ciernes que haya Estatutos ya aprobados, en vigor, y por tanto con plena fuerza de obligar, que no pueden ser aplicados con simultaneidad: el Estatuto de Cataluña y el de Andalucía regulan criterios de financiación —aportación al PIB, el catalán y población, el andaluz— cuantitativamente no compaginables si, como es obligado, se contempla la financiación de todas las Comunidades Autónomas.

Es probable igualmente que genere resultados inconstitucionales, además de éticamente inadmisibles, la doble garantía —autonómica y estatal— de los derechos y libertades de los ciudadanos de Cataluña, en la medida en que se puede llegar a transgredir el principio de igualdad de todos los españoles y a restar validez en Cataluña —y en las Comunidades Autónomas que la siguen— a la jurisprudencia del Tribunal

Constitucional en materia de derechos y libertades individuales.

Hay otras cuestiones sustanciales como la bilateralidad permanente entre el Estado y cada Comunidad Autónoma que comporta la desnaturalización institucional del poder estatal o como el inevitable choque, solapamiento o usurpación consciente en el ejercicio de no pocas competencias económicas, que fragmentarían u obstaculizarían el libre funcionamiento del mercado.

Nada más razonable pues que propiciar una reforma de la Constitución que restablezca la sustancia de la institución estatal. Se trataría de extraer del Título VIII una relación de competencias y materias que se declararían exclusivas, intransferibles, indelegables e irrenunciables y en cuyo ejercicio el derecho del Estado sería por definición prevalente o de preferente aplicación; es decir, se cerraría y bloquearía el conjunto competencial del Estado que de este modo no podría ser objeto de nuevas sustracciones. Se impediría así el habitual canje de apoyo parlamentario por competencias en los casos en que los escaños de las minorías nacionalistas fuesen indispensables para la elección del presidente del Gobierno. Por otra parte, las futuras reformas estatutarias requerirían en lo sucesivo una mayoría de dos tercios de sus miembros en el Congreso de los Diputados.

El panorama descrito ha contribuido a reabrir el debate sobre la reforma del sistema electoral porque en las pasadas elecciones autonómicas se privó de la presidencia de la Comunidad Autónoma al candidato del partido más votado mediante pactos en los que partidos nacionalistas o regionalistas han jugado el papel decisivo para hacerse ellos con la presidencia sin ser mayoritarios (Canarias y Cantabria), o para facilitársela al partido socialista sin ser éste ganador (Baleares y antes Galicia y Cataluña).

Tal debate es complementario del que versa sobre la elección del Congreso de los Diputados: en los supuestos en que PP o PSOE no obtienen mayoría absoluta de escaños, las minorías nacionalistas condicionan la elección parlamentaria del presidente del Gobierno, exigiendo, a cambio de sus imprescindibles votos, avanzar en el desarrollo de su modelo autonómico a costa siempre de las atribuciones del Estado. En estos casos, ninguno de los dos partidos mayoritarios ha sabido hasta ahora enfocar el problema, protegiéndose mutuamente en beneficio de un interés estatal común (quizá porque en su momento quedaba mucho por descentralizar) y pactaron, con las minorías nacionalistas diversas transferencias para asegurarse la presidencia del Gobierno.



ULISES

De ahí que cuando se alega que no ha llegado a instituirse la llamada «representación territorial» prevista en la Constitución, se incurre en notoria inexactitud. No se ha desarrollado el Senado como «Cámara de representación territorial», es cierto, pero ésta, la representación territorial, se ha colado y con gran poder de decisión en el Congreso de los Diputados —institución inadecuada para tal fin— a lo largo de todas las legislaturas en que el PSOE y el PP no consiguieron mayoría suficiente y necesitaron apoyos de las minorías para gobernar con estabilidad.

Por paradójico que parezca, el resultado de esta inadecuación, hasta ahora, no ha sido negativo. El proceso de descentralización se ha impulsado con efectos positivos porque se podía transferir sin riesgo y se descentralizaba lo descentralizable. Creo que España ha aprovechado bien la fuerza liberadora implícita en toda descentralización auténtica, aunque se ha cometido algún error grave como no mantener un sistema educativo estatal. El problema radica, a día de hoy, en que se ha llegado al límite en que, de sobrepasarse, —como creo que hacen el Estatuto de Cataluña y otros por imitación—, se vacía el Estado, que es soporte de la Nación de ciudadanos que somos. Detalles aparte, el proceso de descentralización está racionalmente agotado si queremos vivir en un Estado viable y ha dejado de ser aceptable que las minorías nacionalistas, que todas juntas sólo representan, desde 1977, en torno al 10% de los votos válidamente emitidos, puedan continuar condicionando la estabilidad institucional del país y el perfil final del Estado hasta convertirlo en un cascarón vacío.

Estamos pues en la siguiente disyuntiva: de una parte, tenemos un sis-

tema institucionalmente abierto y sujeto por tanto en su transferibilidad o no a debate y votación en el Congreso de los Diputados, y de otra parte, disponemos de una ley electoral, de representación proporcional, que hace difícil la consecución de mayorías absolutas homogéneas y favorece, por el contrario, la presencia parlamentaria de minorías nacionalistas, con voto concentrado en un ámbito territorial, que aspiran a eliminar en su territorio los poderes propios del Estado.

Poner punto final a este proceso es cuestión de salud, a menos que se asuma como progresista la reducción a la nada del Estado. De ahí que asombre la actual estrategia del PSOE de aliarse con los nacionalismos radicales, por la que todos —los socialistas españoles los primeros y los que más— tendremos un día que pagar un precio. La opción, en consecuencia, es: o se reforma la Constitución para definir, cerrar y bloquear el núcleo irreductible de las competencias exclusivas de un Estado moderno —lo que sólo exigiría una mayoría de tres quintos sin necesidad de referéndum— o se reforma la ley electoral para facilitar la consecución de mayorías absolutas que soporten gobiernos estables y faciliten la gobernabilidad sin el truco de votos por más competencias.

Hay quien, con fundamento sobrado, propicia ambas. En mi opinión, es mejor solución modificar el código constitucional que actuar sobre los mecanismos de representación política. Las minorías nacionalistas tendrán que aceptar que no es posible mantener abierto un proceso de succión de competencias estatales y simultáneamente preservar la vigencia de una ley electoral que les da el poder de vaciar el Estado, siendo, como son, partidos muy minoritarios a escala estatal. O una cosa o la otra. La presente dinámica nos empuja, lenta pero ineluctablemente a una crisis institucional de gran magnitud que hará de España un país ingobernable, sin mecanismos de decisión estatal eficaces, con daño para todos, incluidos los votantes de las propias minorías nacionalistas aunque éstas crean tener entonces un motivo más para reclamar la independencia y escapar así de una situación anárquica que ellas mismas han contribuido de manera decisiva a provocar.

Es obvio que, por la proximidad de las elecciones generales, las circunstancias no favorecen un acercamiento, llamémoslo institucional, entre el PP y el PSOE. Su acuerdo es, sin embargo, imprescindible y urgente porque no estamos ante una cuestión menor o que pueda esperar mucho más tiempo.

Rafael Arias-Salgado Montalvo fue ministro