

Entrevista | Javier Pérez Royo

# “La reforma de la Constitución no puede ni siquiera plantearse por la oposición del PP”

El catedrático de Derecho Constitucional Javier Pérez Royo ha publicado el libro 'La reforma constitucional inviable' (Los Libros de la Catarata, 2015)

"España es el país del mundo donde más se habla y se escribe sobre la reforma de la Constitución. Estamos hablando todo el día de ello y, sin embargo, no se hace", asegura

Siscu Baiges

31 comentarios

06/12/2015 - 19:59h



Javier Pérez Royo, catedrático de Derecho Constitucional. SANDRA LÁZARO

Javier Pérez Royo (Sevilla, 1944), catedrático de Derecho Constitucional, ha llegado a la conclusión de que no se puede esperar ninguna reforma que mejore la Constitución aprobada en 1978. Y por eso ha titulado su último libro 'La reforma constitucional inviable' ( Los Libros de la Catarata, 2015). Un título y una conclusión que restan argumentos a quienes defienden que la reforma constitucional es la mejor manera de afrontar el conflicto del encaje entre Catalunya y España. Considera que la alternativa es reforma o desintegración y que la 'suerte está echada'. Y no en el sentido en que a él le gustaría. Ha sido candidato efímero de Podemos encabezando la circunscripción de Sevilla. Renunció después de aceptar inicialmente liderar la candidatura sevillana.

## ¿Por qué es tan importante que los países tengan Constituciones?

La Constitución no resuelve ningún problema pero sin ella no se resuelve ninguno. En ningún país del mundo, la Constitución da respuesta a ningún problema concreto de los que se nos plantean en la convivencia pero es la norma que permite que se pueda dar una respuesta política y jurídicamente ordenada a todos los problemas que se plantean. Es el *sine qua non*, la premisa necesaria para que se pueda dar esta respuesta a los problemas que plantea la convivencia.

## ¿En 1978 se hizo la mejor Constitución posible en ese momento?

Posiblemente. La Constitución se hizo en las condiciones que se hizo, con un régimen nacido de una guerra civil, con todos los aparatos de poder funcionando y ante una oposición desarticulada, prácticamente sin consistencia y con una población muy pasiva, muy atemorizada por el recuerdo todavía muy vivo de la guerra. Como consecuencia se llegó a un pacto con un desequilibrio extraordinario. Con todo, no fue un mal pacto. Permitted salir del conflicto peor que ha tenido la sociedad española en los últimos dos siglos de una manera relativamente pacífica. Permitted ir construyendo un Estado democrático, incorporarse a la Unión Europea, que por primera vez la diversidad territorial de España quedara reflejada no en la Constitución pero sí en el conjunto de la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Permitted avances importantísimos en materia de derechos civiles, como el divorcio, el aborto, el matrimonio homosexual. Se reconoció el derecho a la educación, que no se había hecho nunca, y muchas cosas más.

Estos treinta años después de la muerte de Franco y hasta 2010 han sido los mejores de la historia de España y, en consecuencia, la Constitución ha hecho un buen servicio a la sociedad española. Pero se hizo en las condiciones que se hizo y ahora estas condiciones pesan ya de forma extraordinaria y ya no corresponde en absoluto a lo que es hoy la sociedad española.

## ¿A partir de qué momento se hace imprescindible reformarla?

Deberían haber ido haciendo reformas. La evidencia empírica de que disponemos en el ámbito del Derecho Constitucional nos enseña que un Estado no está estabilizado constitucionalmente hasta que no hace uso de su reforma con regularidad. Es la señal característica que un Estado se ha normalizado constitucionalmente.

No es fácil hacer reformas de la Constitución. Ha costado en todos los países del mundo. Las monarquías parlamentarias del norte de Europa han hecho uso de la reforma de la Constitución en los últimos dos siglos, sin que se produjera ningún tipo de vacío. En los países que dejaron de ser monarquías y pasaron a ser repúblicas les ha costado más. Le costó muchísimo a la Alemania de

## MÁS INFO

Xavier Arbós: "La hipótesis de una secesión unilateral sin referéndum no tiene precedentes"

Mendia dice que el PSOE quiere mejorar la Constitución pero no cuestiona el Cupo, el Concierto ni la singularidad vasca

Baños pide que el Parlament empiece a "desobedecer" antes de la investidura

**ETIQUETAS:** Catalunya, España, Constitución, Estatut, Independencia, Federalismo

Weimar, aunque después se ha normalizado. En Francia también costó mucho ponerla en marcha. Se hizo muy pocas reformas al comienzo. A partir de los años setenta ya se hacen con más normalidad. En general, en todos los países europeos se ha acabado imponiendo la práctica de la reforma constitucional.

En el occidente de Europa es donde se inventa la Constitución escrita como documento jurídico y España es de los países de esta zona que tiene la asignatura pendiente de ser capaz de hacer reformas de la Constitución y no verse condenada periódicamente a procesos constituyentes porque ha saltado por los aires el sistema político anterior.

### **Ya hay precedentes de fracasos en la reforma de la Constitución**

Ahora estamos en la segunda restauración. Después de la primera, en 1876, desde finales del siglo XIX y los primeros años del siglo XX, prácticamente todas las instancias de relieve académicas, políticas, intelectuales y universitarias no dejan de hablar de la necesidad de reformar esa Constitución. Pero no se hizo ninguna reforma, llegó el 14 de abril de 1931 y la Constitución de 1876 saltó por los aires.

Nos está pasando lo mismo, salvando las distancias que hay entre aquella época y ahora. España es el país del mundo donde más se habla y se escribe sobre la reforma de la Constitución. Estamos hablando de ello todo el día y, sin embargo, no se hace y mi impresión es que no se hará. Estamos ante el riesgo enorme de que la Constitución termine implosionando. No es que haya un movimiento para cargársela. Es la propia Constitución que se está destruyendo porque, simplemente, no se renueva. Lo que no se renueva acaba perdiendo la legitimidad y, en política, cuando se pierde la legitimidad se pierde todo.

### **Usted dice que la alternativa es 'reforma o desintegración' y también que 'la suerte ya está echada'. ¿Debemos entender que vamos hacia la desintegración?**

Exactamente. Y Catalunya nos está mostrando el camino. Ya en las elecciones de 2012 se comenzó a manifestar la desintegración del sistema político catalán. Y en las de 2015 se ha evidenciado mucho más. El sistema político catalán en tanto que forma parte del sistema político español se encuentra en una encrucijada de la que no sabe cómo salirse. Lo que está pasando en Catalunya anticipa lo que pasará en España. No sé si con la misma intensidad en las generales de diciembre o en otras posteriores.

José María Aznar ha dicho que de reforma ni hablar. El PP está absolutamente en contra, no contempla esta posibilidad. Si Mariano Rajoy tuviera un ataque de lucidez, su partido no le seguiría. Este es uno de los motivos por los que la reforma de la Constitución no se puede ni siquiera plantear.

Estamos con una Constitución que no es capaz de expresar la complejidad de la realidad española, que no sirve para que la sociedad española haga una síntesis política que permita que se autogobierne y al mismo tiempo no podemos reformarla. Me temo que el fin de esta Constitución sea el mismo que la de 1876. De un modo diferente, porque la historia no se repite nunca de forma idéntica, pero me temo que implosione, se hunda y deje de ser reconocida como propia por los ciudadanos.

### **Es decir, que los que defienden que una nueva Constitución federal es la solución de la encrucijada catalana lo tienen complicado porque su reforma en esta dirección es imposible.**

Por otra parte, del nacionalismo catalán, que ya no se expresa en clave de autonomía sino que lo hace en clave independentista, no llega ninguna propuesta de reforma de la Constitución. El único partido consistente que propone esta reforma es el socialista. Y estamos ante un partido socialista que ha perdido mucha fuerza en Catalunya y que ya no es el partido que estuvo en la transición y dirigió España durante la mayor parte de estos años de democracia.

La reforma exige una voluntad muy amplia de coincidir en el diagnóstico de que el sistema político no puede seguir como está y de que los ciudadanos están dejando de creer en él a raudales. Y a partir de ahí empezar a discutir para llegar a un consenso. El consenso es un punto de llegada. El PP quiere el consenso como punto de partida. No lo veo por ninguna parte.

Zapatero lo intentó en la primera legislatura. Se hizo un dictamen por parte del Consejo de Estado sobre cuatro propuestas limitadas de reforma pero no llegó ni siquiera a tramitarse por la negativa del PP. Ahora estamos peor que hace cuatro u ocho años. El problema de Catalunya es el problema de España. El gran problema constituyente democrático de la sociedad española ha sido siempre el mismo, tanto en 1931 como en 1978.

Y nos hemos quedado sin respuesta jurídicamente ordenada.

### **¿Tan dura fue la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Catalunya, en 2010, para responsabilizarla del gran crecimiento del independentismo catalán?**

En febrero de 2007 publiqué una columna en el diario 'El País' que titulé 'Golpe de Estado'. Fue a raíz de la decisión del Tribunal Constitucional de aceptar la recusación del magistrado Pablo Pérez Tremps como miembro del Tribunal. Tenía la finalidad de cargarse la reforma del Estatuto de Catalunya y había que quitar de en medio un magistrado, que tenía una posición clave en este debate. Fue una auténtica barbaridad anti-jurídica.

La sentencia no fue ninguna sorpresa para mí. Tras la recusación de Pablo Pérez Tremps la suerte

estaba echada. La sentencia es la culminación del golpe de Estado. Yo escribí que si se le recusaba lo que vendría después sería 'terrible'. Y lo ha sido. Nos quedamos sin Constitución territorial. Lo fundamental no es este o aquel artículo de la Constitución o de los estatutos de autonomía sino el pacto de integración de una nacionalidad o región en el Estado.

Este pacto tienen que hacerlo órganos legitimados democráticamente de forma directa. El Parlamento de la nacionalidad o región hace una propuesta, se discute con las Cortes Generales y una vez se han puesto de acuerdo o no, el pueblo de la nacionalidad o región dice la última palabra votando en referéndum. La Constitución dicta el pacto entre los dos Parlamentos, refrendado por los ciudadanos de la nacionalidad o región.



Javier Pérez Royo, catedrático de Derecho Constitucional. SANDRA LÁZARO

### ¿Esta lógica se rompió con el nuevo Estatuto de Catalunya?

En la reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya hubo un pacto. El Parlamento hizo una propuesta de Estatuto. El Congreso de los Diputados lo debatió, lo corrigió intensamente y luego se puso a votación de los ciudadanos de Catalunya. ¿Qué pasó? Que fue recurrido y el Tribunal Constitucional desautorizó el pacto entre los dos Parlamentos y le quitó la última palabra a los catalanes. Por lo tanto, destruyó la Constitución. Y desde entonces no tenemos Constitución. Es la culminación del golpe de Estado.

Ahora no hay quien ose pedir a los catalanes que acepten la Constitución y el Estatuto de Autonomía como fórmula de integración de Catalunya en España. Esta fórmula, que era la de la Constitución de 1978, ha desaparecido. Ya no es aceptada. No es una cuestión de casi un 50% de independentistas. La rechazan el 70% o el 80% de la población. Salvo el PP y Ciudadanos no hay nadie que la acepte.

¿Cómo te defiendes contra un golpe de Estado del Tribunal Constitucional? Frente a Tejero te puedes defender. Frente al Tribunal Constitucional, no.

### ¿Y, entonces, ahora qué?

No hay solución jurídicamente ordenada. Alguna solución habrá. La única posible sería una revisión de la Constitución. Pero habría que olvidarse del reconocimiento al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España y del título octavo. Ahora habría que ir a una Constitución directamente federal donde se defina la estructura del Estado en el propio texto constitucional. Que no se remita a una norma de rango infraconstitucional como es el Estatuto de Autonomía. Esto se hizo en 1931 y 1978 y en las dos ocasiones se ha tropezado con la misma piedra.

En 1934, el Parlamento de Catalunya aprobó la Ley de Contratos de Cultivo. La ley fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, que la anuló. Hubo una revuelta parlamentaria catalana que reprodujo el texto en los mismos términos anulados y, a continuación, el presidente Companys proclamó la República Catalana dentro del Estado federal español. Después vino la ocupación militar, la supresión de la autonomía, el Frente Popular, la restauración de la autonomía, la guerra civil,... La autonomía catalana duró dos años durante la Segunda República, antes de toparse con el TC. Tuvo un recorrido muy breve, de 1932 a 1934.

### La Constitución vigente se acerca a los cuarenta años

La experiencia de 1978 ha tenido un recorrido más largo. Desde que se aprueban los estatutos catalán y vasco hasta 2010 y la sentencia del Tribunal Constitucional han pasado treinta años. Y ahora nos hemos quedado sin Constitución.

¿Qué conclusión debemos extraer? Que la solución de este problema no puede estar en la revisión de los estatutos de autonomía sino en la propia Constitución. Es en el momento en que se redacta la Constitución cuando se debe definir la estructura del Estado y fijar la posición de cada uno de los territorios en el Estado común. Si no somos capaces de hacer esto, no sé de cuánto tiempo dispondremos para dar respuesta a este problema o llegará el momento en que ya será imposible

**¿No se sobrevalora el papel de la Constitución en estos tiempos de globalización y de cesión de soberanía a la Unión Europea? ¿Por qué tienen que ser diferentes las constituciones de España, Francia o Alemania?**

Diferentes tienen que ser porque la historia de Francia es diferente de la de España, Italia, Portugal o Suecia. Cada país tiene su propia historia y su Constitución lo refleja. Otra cosa es que por encima de las constituciones nacionales se vaya configurando una especie de Constitución europea. Todavía no existe. Se intentó hacer una y sufrió una rebelión. Tenemos Tratados de la Unión Europea, pero no una Constitución.

Las constituciones nacionales no desaparecerán nunca y está bien que sea así. Los estados europeos, sin embargo, se juegan su futuro en la capacidad de organizarse políticamente de forma que todos se sientan representados y copartícipes de la toma de determinadas decisiones políticas y algunas de jurídicas. En Estados Unidos hay cincuenta Parlamentos de cincuenta estados diferentes y cada uno tiene un código penal propio, un código de familia, normas de comercio, legislación educativa propia,.... El Estado federal es eso. En Europa no habrá nunca una Constitución europea equivalente a las constituciones nacionales de los Estados miembros.

Si queremos sobrevivir de forma razonable falta un proceso de integración política donde el componente jurídico sea importante pero sin suprimir las constituciones nacionales, que seguirán siendo un elemento indispensable para organizar la convivencia en cada estado miembro.

**Tras las grandes manifestaciones favorables a la independencia que hemos vivido en Catalunya podría pensarse que, más tarde o temprano, no hay otra salida que la secesión. ¿Cómo lo ve usted?**

La experiencia que tenemos es que en Estados normalizados y estabilizados, sin grandes situaciones de crisis, los movimientos independentistas no han tenido éxito. El caso de Canadá es clarísimo. Ha habido dos referéndums de independencia. Los dos los han perdido los independentistas. El último por muy poco, pero ya hace mucho tiempo. No parece que ahora haya en el horizonte inmediato ninguna propuesta nueva de celebración de un referéndum para la independencia de Quebec. Aquel tren pasó dos veces y posiblemente no volverá. Por lo menos, en el tiempo que es posible hacer predicciones.

En Escocia, los independentistas han perdido claramente, por casi diez puntos. Es cierto que ya se está pidiendo otro referéndum de independencia y que en el Reino Unido en un año, año y medio, se convocará un referéndum sobre la pertenencia a la Unión Europea. Dependiendo del resultado de este último referéndum puede revivir el de la independencia de Escocia.

En Canadá está bastante lejana la perspectiva de celebración de un nuevo referéndum. En Escocia, no. Quizás se celebre un nuevo referéndum en un plazo más o menos cercano.

**¿Y en España?**

La impresión que tengo es que la mayoría de ciudadanos en Catalunya no son independentistas. La mayoría es contraria a la independencia. Pero mientras los independentistas están articulados políticamente y tienen un discurso político, enfrente tiene una mayoría que no está articulada y sin discurso propio. Una prolongación de la situación actual sí puede acabar decantando la balanza a favor del independentismo.

También puede ocurrir que la convivencia sea muy difícil dentro de Catalunya y también la convivencia de Catalunya con el resto de España. Gobernar no es fácil. Hacerlo con unas tensiones como las que hay ahora, con unas posturas que no permiten el diálogo, con dos monólogos enfrentados, ¿cuánto tiempo se puede aguantar? ¿La salida es la independencia u otra barbaridad que no sabemos cual puede ser? Es difícil de prever.

Insisto en que la mayoría de los ciudadanos que participan en los procesos electorales están contra la independencia. Si hablamos de mayorías del censo electoral es aún más clara esta mayoría. En 1980, en Andalucía hubo mayoría absoluta del censo electoral para aprobar la ratificación de la iniciativa autonómica en referéndum. Conseguimos bastante más del 50% del censo. En Catalunya, los independentistas no han pasado del 34% o el 35% del censo electoral.

Si se exigen mayorías del censo electoral, el independentismo está a una distancia sideral de conseguir las.

**Pues si hay que buscar el encaje de Catalunya en España en una nueva Constitución, usted considera que su reforma es inviable.**

En el libro digo que me gustaría estar equivocado pero me temo que no es así. Me encantaría equivocarme y que fuera posible reformar la Constitución, que la realidad me desmintiera. Pero no lo veo. Ojalá dentro de unos años me lo reprochen. No tengo ningún interés en tener razón en esto.