

PRIMER PLANO

LUCES PARA LA CONSTITUCIÓN (40)

Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Barcelona y ex miembro de la Comisión de Venecia, Castellà considera que España ha sido empujada a una crisis institucional por la estrategia populista de la izquierda y de los nacionalistas

«LA PLURINACIONALIDAD ES LA VÍA PARA QUE ESPAÑA SEA UNA CONFEDERACIÓN»

JOSEP MARIA CASTELLÀ

INAKI ELLAKURÍA BARCELONA
Pregunta. ¿Estamos ante un nuevo 98 español?

Respuesta. Estamos ante una crisis institucional que está provocada por una gran polarización, que es una de las principales manifestaciones del populismo junto con el dominio de la inmediatez. Es decir, la devaluación de todo cauce de mediación, lo que genera un clima de enfrentamiento que hasta el momento se ha mantenido sólo en la política pero que habrá que ver si acaba saltando a la sociedad española.

P. La emergencia populista se da en casi todos los países, pero ¿cuál sería la particularidad del caso español? ¿La crisis del modelo del 78?

R. Han provocado que sea una crisis del sistema constitucional, no habiendo condiciones objetivas para que tuviera que ser así. Desde la presidencia de José Luis Rodríguez Zapatero, el PSOE inicia un camino, que ahora ha culminado con Pedro Sánchez, de negación de lo que fue la Transición en términos de pacto político y también de la necesidad del pacto para las grandes cuestiones de Estado. Poco a poco, se han ido desmantelando elementos capitales de ese pacto, como vemos ahora

con la posible amnistía o el mismo concepto de autogobierno. Otro ejemplo de este proceso es el cuestionamiento de la Monarquía. Cada una de las piezas que desembocaron en la Constitución se están viendo cuestionadas no solo por grupos minoritarios, que en muchos casos fueron parte actora de la Transición, sino también por el propio PSOE.

P. El diputado liberal y escritor Juan Millán sostiene que estamos ante un «proceso español», después de que el nacionalismo catalán haya contagiado a la vida pública española de su corrosivo proyecto.

R. En términos catalanes este proceso tiene un comienzo, que es el Pacto del Tinell, donde se fija una clara línea divisoria, en términos de amigo o enemigo, para apartar de cualquier normalidad entre partidos e instituciones catalanas al centro derecha. Ahora esta estrategia se ha trasladado al ámbito general. Por primera vez, se ve como el pacto constitucional queda relegado y el pacto ideológico de gobierno se convierte en el factor determinante de la política de Estado. Con lo cual, no hay espacio para ninguna negociación con el centroderecha. Esto, en parte, se debe a la extrapolación

en el plano nacional de lo ocurrido en Cataluña, pero obedece principalmente a unas tendencias más de fondo en las que, por un lado, la izquierda se está reagrupando con elementos no liberales y, por otro, el centroderecha se siente muy incómodo con el nuevo actor que es la llamada nueva derecha.

P. Ante estos cambios sociales y políticos, ¿es necesaria una reforma de la Constitución?

R. La diferencia entre 2023 y hace una década es que entonces, tanto desde sectores académicos como sobre todo de la izquierda política, se defendía la reforma constitucional. Ya fuera por razones técnicas, por la adaptación a los nuevos tiempos de instituciones que habían quedado obsoletas, como por motivos más políticos o impulsar una evolución federal del Estado. Hoy, en cambio, nadie habla de reforma cons-

titucional. La necesidad técnica, pero muy acotada, puede seguir estando allí presente, como todo ordenamiento constitucional requiere de vez en cuando una puesta al día para conservar, justamente, lo esencial del pacto constitucional. Pero esto no tiene nada que ver con alterar ni bloque las grandes decisiones del pacto constituyente. En mi opinión, en tiempos populistas y de polarización no es el momento para una reforma porque el planteamiento de la política es antitética a los grandes consensos que se necesitan. Como no son posibles estos pactos, vemos como el planteamiento cambia para conseguir una adulteración de los grandes contenidos constitucionales, mezclando lo que es la política de gobierno —en la que los pactos pueden ser legítimos— con lo que es el pacto constitucional. Difícilmente se puede pactar con el que consideras tu enemigo político.

P. ¿Cuál es la esencia constitucional que debemos proteger?

R. Por un lado, el carácter de Estado social y democrático de derecho que es España. Esto significa un Estado regido por la ley, separación de poderes, independencia del poder judicial, con un Tribunal Constitucional (TC) que sea garante del propio pacto constitucional. En segundo lugar, esa combinación tan sabia, pero al mismo tiempo tan frágil, entre unidad y pluralismo territorial. Y en tercer lugar un sistema de derechos muy avanzado, pero al mismo tiempo de unos derechos tasados y no infinitos. Así que la decisión constitucional se basa en la centralidad de la persona y todo lo que va en contra de esto, en forma de identidades de grupo y de minusvaloración de la persona, queda sofocado. Por último, pero no menor, el papel capital de la corona en una monarquía parlamentaria. En la que el rey no gobierna pero reina y la corona tiene un papel arbitral y moderador.

P. ¿Cabe la amnistía al golpeismo catalán en la Constitución?

R. Entre los constitucionalistas y juristas hay un gran acuerdo en negar la constitucionalidad de la amnistía. Otra cosa diferente al jurista es el abogado, que debe defender lo que sea y agarrarse a los resquicios legales para justificar cualquier posición ante su cliente. El jurista ve el ordenamiento jurídico tanto en su literalidad como en la voluntad del constituyente, que en su momento rechazó dos en-

constitucional todo lleva a pensar que la amnistía es inconstitucional. Y los argumentos contrarios, basados en el derecho comparado y en antecedentes históricos, no son determinantes en este discurso judicial. En este sentido, la función de la amnistía mira al pasado y mira al futuro. Esto fue la ley del 77. Por un lado, fue un acto de justicia reparadora respecto a ciertos abusos producidos durante la dictadura. Cuando mira hacia el futuro es un acto de reconciliación y de concordia. Sin embargo, no se puede plantear lo excepcional de una amnistía, que es que el derecho calle para que hable la política, si no hay un gran acuerdo que lo propicie pensando en los términos de reconciliación y concordia. Nada de esto se ve hoy en la discusión pública sobre la amnistía a Puigdemont y otros.

P. Entonces, aprobar una amnistía sin ese consenso previo del que habla liquidaría el actual régimen constitucional. ¿O es exagerado plantearlo en estos términos?

R. Cuando hablamos de democracia, aunque no es bueno adjectivarla demasiado, hablamos de democracia constitucional y pluralista. De lo contrario, es democracia revolucionaria, democracia aclamativa... Es decir, exige otras cosas. Desde el punto de vista constitucional, una democracia se basa en unos equilibrios de poderes y en el respeto a unas decisiones fundamentales que están en la Carta Magna. Así que es cierto que la amnistía pondría en peligro el pacto constitucional al que se llegó en el 77 y 78.

P. ¿Qué le parece cuando Sánchez y Feijóo hablan de la necesidad de buscar un mejor «encaje» de Cataluña en el conjunto de España?

R. El llamado encaje, si se refiere a términos jurídicos, está en la Constitución a través del estatuto de autonomía. En términos políticos, son los pactos a los que puedan ir llegando las diferentes fuerzas para ir dando concreción al pacto constitucional y estatutario, y en términos sociales me parece que este encaje no tiene sentido. Somos prisioneros de un lenguaje propio del federalismo asimétrico, en el que hay cuerpos distintos que se encajan. Hay que negar la mayor: Cataluña no es un cuerpo separado que ha de encajar con España, sino que forma parte —histórica, política y culturalmente— de esa realidad plural que es España y que tiene un marco integrador en la Constitución. Pensar que los indultos y las concesiones de Pedro Sánchez han tranquilizado la situación en Cataluña es una falacia, porque obviamente si concedes casi todo lo que te piden no hay problemas, pero es el vaciamiento de un Estado y una nación. El nacionalismo renuncia, quizá, al propósito maximalista e inverosímil de un contexto europeo, como es la cesión de una parte del territorio español, a cambio de una nueva co-

DNI

► Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Barcelona. Ex miembro de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa.

► Cátedra Jean Monnet en democracia constitucional europea. Presidente del foro de ideas Club Tocqueville.

miendas en las que se pedía incorporar la amnistía a la Ley Fundamental española. Así, desde la misma lógica de la arquitectura

PRIMER PLANO

LUCES PARA LA CONSTITUCIÓN (40)



DAVID RAMÍREZ / ARABA PRESS

figuración del Estado desde el vaciamiento de sus funciones propias y de los vínculos que una nación representa. Si este es el precio a pagar por el apaciguamiento, las consecuencias a medio y largo plazo son tremendas. ¿Qué queda de la ciudadanía española? ¿Qué de los derechos fundamentales?

P. ¿Las tesis del federalismo asimétrico son la gran victoria del ex-presidente Pasqual Maragall, quien las impulsó en la época del Estatut, y que Sánchez asume ahora como propias?

R. El federalismo asimétrico no ha tenido una plasmación práctica y efectiva en ninguna parte. En ninguno de los grandes Estados federales, porque una cosa es reconocer particularidades allá donde las hay, de derecho propio, de lengua, etc., y

otra cosa es dar un estatus político constitucional distinto a una determinada entidad. Preestablecer con carácter general en una Constitución el carácter distinto de las entidades que la forman, lo que sería el federalismo asimétrico, ni siquiera ha tenido éxito en Canadá. Quebec es una nación fundadora, pero es una de las provincias, tiene sus particularidades, pero no un estatus diferente. Es muy difícil que esto se establezca cuando una constitución ya está en vigor, porque por el resto de las partes es visto como un agravio. El federalismo asimétrico al final lleva a otra construcción teórica que es el federalismo plurinacional. El Estado plurinacional. P. La izquierda y los nacionalistas ya hablan de España como de un Estado plurinacional.

R. No se ajusta a la realidad de España, porque este no es un Estado plurinacional. La Constitución la define como una nación y no lo es de forma casual. España es una realidad nacional histórica, política y cultural formada por nacionalidades y regiones, que se integran en el Estado autonómico a través de las comunidades autónomas. En cambio, el Estado plurinacional va ligado a una forma de organización política, basada en el bilateralismo, que es la confederación. Ese es el objetivo de los nacionalistas: que España sea una confederación en la que hay dos o tres entidades —Cataluña, País Vasco y Galicia— y un resto innominado que se quiere identificar con España. El planteamiento confederal significa que el elemento de unión es una cuestión

CRISIS

«No había condiciones objetivas para esta crisis constitucional, ha sido forzada por la izquierda»

PACTO TINELL

«Con él se fijó una estrategia para apartar al centro-derecha del debate institucional y de la relación normal entre partidos»

PLURINACIÓN

«La Constitución no dice que España sea plurinacional, si la define como una nación»

CONFEDERAL

«La confederación no requiere lazos culturales y afectivos comunes entre los pueblos que la forman»

MONARQUÍA

«No podemos olvidar que en nuestro sistema constitucional el Rey no gobierna, pero sí que reina y es pieza clave»

CATALUÑA

«No es un cuerpo separado que ha de encajar con España, sino que forma parte de su realidad plural»

REFERÉNDUM

«Simplifica el debate a través de una consulta binaria propia de esta época populista»

meramente jurídica y formal, sin ningún tipo de lazos afectivos entre territorios. Sin una historia y una ciudadanía compartidas. Y esto, obviamente y aunque sea el deseo de los nacionalistas, no es lo que ha venido siendo históricamente España.

P. ¿El modelo autonómico ya es una fórmula federal?

R. De facto, España funciona como lo hacen los Estados políticamente compuestos, en los que cada región presenta particularidades propias pero donde hay unas tendencias generales. El federalismo busca, por un lado, integrar mejor a las diferentes entidades y, por otro, cómo cooperar mejor entre ellas. Ya nos advirtió Tocqueville en una de las cartas que escribe cuando viaja por EEUU —y lee los *Federalist Papers* y se imbuye de la Constitución norteamericana— de que una constitución federal sólo puede ser hecha y desarrollada por hombres precarios, porque la complejidad de la distribución del poder, sea territorial o de separación de poderes, es tan grande que en muy fácil que fracase e incurra en formas de violencia. Por esto, en las convenciones de los que los políticos desprecia en el ámbito político, una

solución federal se adapta poco a la inmediatez y requiere un gran esfuerzo de racionalidad y de lealtad institucional.

P. Por su parte, Urkullu plantea una convención constitucional.

R. Las convenciones como la que plantea Urkullu son propias de los ordenamientos anglosajones, como método de ordenación de textos escritos muy abiertos y basados en un gran pacto político. Tampoco la experiencia canadiense, que es donde esto ha llegado más lejos, permite concluir que las convenciones han sido satisfactorias. Los grandes pactos para integrar mejor en la federación a Quebec, en 1988 y 1992, fracasaron porque la ciudadanía no aceptó este trato a Quebec. Esto es lo fundamental, se está pensando en término de élites que se ponen de acuerdo pero que se olvidan de los ciudadanos. Es un planteamiento más propio de foralismos de otras épocas que de la democracia actual.

P. Usted, que ha formado parte de la Comisión de Venecia, ¿cree que el referéndum en Cataluña no tiene cabida en el marco europeo o puede encontrar apoyos?

R. Las objeciones al referéndum son de muy distinto tipo. La primera de ellas es la simplificación del debate que provoca. Implica una pregunta que por definición sólo admite un sí o un no a lo que se pregunta. El defender los referéndums como solución a los problemas forma parte de una época populista. En la cuestión territorial, como ha demostrado el Brexit, un referéndum binario abre más cuestiones de las que cierra. El referéndum sólo tiene sentido como conclusión de algo que se ha ido discutiendo con acuerdos políticos.