

El rosario de la aurora

JAVIER PÉREZ ROYO

EL PAÍS - España - 22-12-2007

La estructura del Estado es contenido obligatorio de la Constitución. Y es contenido obligatorio porque su definición únicamente puede ser resultado de un pacto político. La estructura del Estado no puede ser definida nunca jurisdiccionalmente. Puede ser interpretada jurisdiccionalmente, pero no definida. Un tribunal, sea constitucional o no, puede resolver un conflicto que se suscite entre la Federación y un Estado miembro o entre el Estado y una Comunidad Autónoma con base en la estructura del Estado constitucionalmente definida en sede constituyente, es decir, como consecuencia de un pacto de naturaleza política. Pero un Tribunal no puede sustituir a los agentes del pacto político y participar en la definición de la estructura del Estado. Ni un Tribunal sirve para eso ni está, ni puede estar en ningún caso legitimado para hacerlo.

El problema es que la Constitución española "desconstitucionalizó" parcialmente la estructura del Estado, remitiendo la concreción de la misma a los estatutos de autonomía. La estructura del Estado es el único contenido obligatorio de la Constitución que no está definido exclusivamente en la Constitución, sino conjuntamente en la Constitución y en los estatutos de autonomía, en el llamado "bloque de la constitucionalidad".

La estructura del Estado español es, pues, el resultado de la combinación de una manifestación de voluntad única, la voluntad constituyente, y de

17 manifestaciones de voluntad compuestas, constituidas mediante el pacto de cada uno de los Parlamentos de las comunidades autónomas y las Cortes generales. Dado que el principio de unidad política del Estado es el fundamento del ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran, en caso de desacuerdo entre la manifestación de voluntad del Parlamento autonómico y la de las Cortes Generales prevalece la de éstas. En materia constitucional -y el Estatuto de autonomía es materia constitucional- la voluntad estatal prevalece siempre sobre la voluntad autonómica. En lo que a los estatutos de autonomía se refiere, las Cortes Generales son las guardianas de la Constitución. En ellas es donde descansa la garantía de que el ejercicio del derecho a la autonomía por las comunidades autónomas no acabe siendo incompatible con el principio de unidad política del Estado.

En esta tarea no pueden ser sustituidas por el Tribunal Constitucional. Un Tribunal Constitucional puede resolver un conflicto que se suscite a partir de una interpretación divergente de la estructura del Estado entre una comunidad autónoma y el Estado o entre varias comunidades autónomas entre sí. Una ley del Estado o de una comunidad autónoma puede ser impugnada por estar en contradicción con la Constitución o con un Estatuto de autonomía o se puede trabar un conflicto de competencia que tenga su origen en disposiciones o actos sin fuerza de ley del Estado o de las comunidades autónomas. Sobre conflictos de esa naturaleza, que no ponen en cuestión la estructura del Estado sino que presuponen la aceptación de la definición de la misma por la Constitución y los estatutos, sí puede y debe pronunciarse el Tribunal Constitucional. Ese es el terreno propio de la jurisdicción constitucional. Pero sobre las normas definidoras de la estructura no puede hacerlo. El Tribunal

Constitucional puede ser juez de la ley, pero no del "bloque de la constitucionalidad".

El problema no viene de la Constitución. El problema viene de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En la Constitución no hay control de constitucionalidad de los estatutos de autonomía. El control se introdujo a través del artículo 27.2.a) de la LOTC. Y se introdujo acompañado de un control previo de constitucionalidad, explicable en términos políticos, dadas las dificultades que se podían plantear en la inicial puesta en marcha de la Constitución en este punto, aunque injustificable en términos constitucionales. El control de constitucionalidad de los estatutos no tiene base constitucional.

Justamente porque el control de constitucionalidad de los estatutos no está en la Constitución, sino en la LOTC, el Tribunal Constitucional dispone de un amplio margen a la hora de enjuiciar los recursos que se han interpuesto o que se puedan interponer. El Tribunal Constitucional no debería dejarse arrastrar a un terreno que no puede ser el terreno de la jurisdicción constitucional. Si no lo hace es su propia supervivencia la que va a poner en juego.

Ya ha dado demasiados pasos en esa dirección. Y hemos podido comprobar en los enredos en que se ha metido como consecuencia de haber dado esos pasos sin pararse a reflexionar sobre los límites de su propia función jurisdiccional. La definición de la estructura del Estado es el ámbito de la política y no de la jurisdicción. Si esto se olvida, el resultado es el rosario de la aurora en el interior del órgano jurisdiccional.