

## ***Lealtad constitucional federal***

**Javier Pérez Royo**, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla (EL PERIODICO, 28/10/04)

España es materialmente un país federal que se desconoce como tal o, mejor dicho, que se ha negado a reconocerse constitucionalmente como tal desde que con el final del Antiguo Régimen inicia a comienzos del siglo XIX su aventura constitucional. Ha habido permanentemente una contradicción entre nuestra Constitución formal y nuestra Constitución material en lo que al elemento territorial del Estado se refiere. Contradicción absoluta en lo que a las constituciones del siglo XIX respecta, ya que en todas, con la excepción obvia de la Constitución federal de 1873, el problema de la distribución territorial del poder parece no existir. Únicamente en tres líneas en el último párrafo del dictamen de la comisión encargada de la redacción de la Constitución de 1869 se menciona de pasada el término descentralización. En todas las demás no hay referencia alguna al problema de la articulación territorial del Estado, ni en los dictámenes de las comisiones de Constitución ni en el texto articulado. El Estado unitario y centralista parece ser la única forma de Estado susceptible de ser tomada en consideración en sede constituyente.

EN LOS procesos constituyentes del siglo XX la contradicción no ha sido absoluta, ya que tanto la Constitución de 1931 como la de 1978 han contemplado expresamente el ejercicio del derecho a la autonomía por las que la Constitución republicana calificaba de regiones y la de 1978 califica de "nacionalidades y regiones". Pero ninguna de ellas ha dado respuesta en sede constituyente al problema de la articulación territorial del Estado, remitiéndose en ambos casos la respuesta a dicho problema al ejercicio que se hiciera del derecho a la autonomía. La estructura del Estado se ha definido siempre en España por normas infraconstitucionales y no por la propia Constitución. En la década de los 30 la definición quedaría truncada por la rebelión militar y la guerra civil. A partir de 1978 la definición se ha podido completar en un plazo relativamente breve, ya que en 1983 se habían aprobado los estatutos de autonomía de las 17 nacionalidades y regiones y se habían celebrado elecciones legislativas en todas ellas.

Así pues, no ha sido con la Constitución sino con el desarrollo estatutario de la Constitución de 1978 con lo que se ha puesto fin en buena medida a la contradicción entre la Constitución formal y la Constitución material territorial de España que veníamos arrastrando desde 1812. En el día de hoy existe por primera vez en nuestra historia constitucional una razonable correspondencia entre lo que España materialmente es y lo que formalmente el bloque de la constitucionalidad dice que es. No la Constitución, insisto, sino el bloque de la constitucionalidad, esto es, la Constitución más los estatutos de autonomía.

Ahora bien, ese déficit constitucional en el sentido estricto del término, ha dejado su huella en la construcción del Estado autonómico. Materialmente tenemos un Estado tan

descentralizado como cualquier Estado federal, pero desde una perspectiva formalmente constitucional estamos algo alejados de esa forma de Estado. Las comunidades autónomas se han convertido en unos entes sumamente potentes en nuestra vida política y constitucional, pero están en cierta medida, como los personajes de **Pirandello**, a la busca de un autor que las reconozca constitucionalmente como tales.

ESTO ES lo que está intentando llevar a la práctica el Gobierno presidido por **José Luis Rodríguez Zapatero**. El programa territorial que se esbozó en la oferta con la que el PSOE concurrió a las elecciones generales y que concretó el candidato en el discurso de investidura no se pretende otra cosa. No se trata de redefinir la estructura del Estado, sino de completarla mediante la incorporación a la misma de instrumentos de los que se hace uso con normalidad en los Estados federales. Algunos, como la reforma del Senado, exigen reformas de la Constitución y otros, como la convocatoria de la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas, no.

Todos son importantes, aunque no todos los sean en la misma medida. Es obvio que la reforma del Senado, a fin de que las comunidades autónomas participen en cuanto tales en la formación de la voluntad del Estado, es la más importante de todas las reformas relativas a la estructura del Estado que se pueden hacer. Sin dicha reforma el Estado español continuará siendo un Estado con una cierta deformidad estructural, tanto orgánica como funcional.

Aún sin llegar a ese nivel, la convocatoria de la Conferencia de Presidentes, que debe institucionalizarse, no deja de ser sumamente importante. La deriva presidencialista que se ha producido en el sistema parlamentario español, tanto en el sistema central como en los 17 sistemas subcentrales, ha convertido al presidente del Gobierno de la nación y a los 17 presidentes autonómicos en los actores centrales de nuestro sistema político descentralizado. Si desde el punto de vista de la legitimidad última de todo el sistema son las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos los órganos constitucionales decisivos, desde el punto de vista de la dirección política cotidiana del conjunto de la sociedad española es en los presidentes donde reside el centro de gravedad. Las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos pueden coexistir con una relación mínima entre ellos. Los ejecutivos central y autonómicos, por un lado, y los autonómicos entre sí, por otro, no pueden hacerlo, si se quiere que el Estado, entendiendo por tal también a las autonomías, funcione de manera apropiada. Hay problemas que no pueden resolverse sin una cooperación entre todas las instancias de gobierno, tanto en un sentido vertical como horizontal. La sanidad es la más señalada y la más urgente, pero no es la única.

Así debería ser entendido por todas las fuerzas políticas sin excepción. Mucho se está hablando de la importancia de que el lendariki asista a la convocatoria del hoy, pero no menos importante es que todos los presidentes que acudan lo hagan de buena fe y no intenten torpedear el funcionamiento de la institución en el momento en que se la quiere echar a andar. No creo que haya un caso más claro que este en el que sea exigible la lealtad constitucional, que en España tiene que ser forzosamente federal.