

## **SEMINARIO DE HISTORIA**

Dpto. de H<sup>a</sup> Social y del Pensamiento Político, UNED  
Dpto. de H<sup>a</sup> del Pensamiento y de los Movimientos Sociales y Políticos, UCM  
Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón

Curso 2015/2016  
Documento de trabajo 2015/7

**Presentación a *El Futuro del Estado Autonómico***  
***La secesión de España. Bases para un debate desde el País Vasco***

**Francisco Rubio Llorente**  
Catedrático de Derecho Constitucional y  
expresidente del Consejo de Estado

**SESIÓN: JUEVES, 29 de octubre, 19 H.**

Lugar: Biblioteca  
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset  
c/ Fortuny 53, 28010 Madrid

Contacto: [seminariodehistoria@gmail.com](mailto:seminariodehistoria@gmail.com)

## **Introducción**

Un quebranto de salud que no calificaré de inoportuno, porque todos lo son, me impidió estar presente en el desarrollo de estas Jornadas, en cuya organización había colaborado con la Fundación Coloquio Jurídico Europeo y en las que habría debido actuar de moderador. Una colaboración entusiasta porque desde hace años, vengo creyendo y diciendo que es necesario reformar nuestra Constitución y que los constitucionalistas debemos esforzarnos por aportar ideas sobre los problemas a resolver y las distintas vías para conseguirlo. Con la organización de estas Jornadas, la Fundación ha añadido uno más a sus muchos aciertos.

La fortuna me permitió, hacer este esfuerzo desde un lugar privilegiado, la Presidencia del Consejo de Estado, una oportunidad que he de agradecer al Presidente Rodríguez Zapatero. Creo recordar que una de las razones que él me dio para incitarme a aceptar su oferta fue la de que así podría participar en la elaboración del Informe sobre la reforma constitucional que tenía intención de encargar a ese Alto Órgano. En todo caso, esta fue para mí la razón decisiva para aceptarla.

Como es sabido, el Gobierno abandonó pronto el anunciado propósito de reformar la Constitución en cuatro puntos concretos; no tan pronto sin embargo que no permitiera al Consejo de Estado concluir en febrero de 2006, dentro del plazo que se le había concedido el Informe que el Gobierno había solicitado un año antes. Un Informe que, como el ex Presidente Aznar, dijo en su Voto Particular, debería ser punto de partida obligado para cualquier futura reforma. Verdad es que en lo relativo al problema de la organización territorial del poder, el Nudo Gordiano de nuestro constitucionalismo, las soluciones que el Informe propone como alternativas posibles, resultan hoy día insuficientes. De una parte porque, aunque el Consejo las interpretó de la manera más amplia posible, hasta casi desbordar su tenor literal, las preguntas formuladas por el Gobierno imponían límites al alcance de su respuesta; de la otra, porque en los diez años transcurridos desde la elaboración del Informe hasta hoy, las tensiones que desde siempre han existido en el seno del Estado de las Autonomías se han agudizado (en parte por el empeño de anteponer la reforma de los Estatutos a la de la Constitución) hasta convertirse en amenazas para su supervivencia. Pero si las soluciones ofrecidas pueden resultar hoy insuficientes, siguen siendo perfectamente válidos el análisis de nuestra realidad jurídico-política y la reflexión que a partir de él hace el Consejo para llegar a ellas. Con la sorprendente excepción de quien ve el Informe sólo como un conjunto de

“consideraciones entretenidas”, así lo ha entendido la inmensa mayoría de quienes entre nosotros se ocupan de estas cuestiones.

Y buena prueba de ello puede encontrarse en este mismo libro; tanto en las ponencias presentadas por los profesores Caamaño, Carreras, Solozabal y Tornos, a los que reitero mi agradecimiento, como en el debate en torno a ellas. Pero como es obvio, los juristas podemos ofrecer fórmulas adecuadas para llevar a cabo la reforma, pero no suplir la voluntad de acometerla ni determinar cuál ha de ser su objetivo. Tampoco estamos privados de hacerlo, pero ya no como juristas, sino como ciudadanos y en esta condición me amparo para exponer mi opinión.

Para mí la Constitución debe ser reformada en más de un punto y para eliminar defectos de distinta naturaleza, pero como muchos otros españoles, pienso que la reforma es necesaria sobre todo para poner término a la crisis de nuestro sistema de organización territorial del poder. Un sistema que, siguiendo en parte el modelo de la de 1931, la Constitución de 1978 se limitó a diseñar, dejando su construcción en manos del legislador ordinario. Sea por defectos del diseño, tal vez el único posible en aquel momento, sea por errores cometidos al desarrollarlo, o más probablemente por lo uno y por lo otro, este sistema ha dado lugar a una estructura estatal pesada, costosa e ineficaz, y sobre todo ha resultado ser inútil para resolver el problema de los nacionalismos, que era el objetivo que lo justificaba. O para decirlo con mayor exactitud, sólo logró darle una solución provisional. A partir de 1992, desaparecida ya la limitación temporal que la Constitución imponía a las Comunidades “ordinarias”, se inicia lo que Javier Pradera llamó la carrera entre la tortuga y la liebre. La tortuga avanza lenta, pero continuamente, para alcanzar a la liebre, y ésta, para evitarlo, declara que la competición no tiene sentido alguno en razón de su propia singularidad.

Para superar esta crisis, la reforma de la Constitución, puede seguir vías distintas, adoptar fórmulas diversas, pero en mi opinión de ciudadano, están condenadas al fracaso las que no se apoyen en una concepción de España que refleje adecuadamente tanto su unidad como su diversidad,

Una concepción que rechazan todos los nacionalismos radicales, tanto el nacionalismo español unitarista e igualitario, como los nacionalismos independentistas catalán y vasco. Estos nacionalismos radicales, basados en el sentimiento, existirán siempre; son no sólo radicales, sino inerradicables. Pero si no sería ni lícito ni posible

intentar eliminarlos, sí es perfectamente posible, lícito y necesario enfrentarse con ellos para reducir al mínimo su apoyo social. Esto requiere una actuación decidida, enérgica y electoralmente arriesgada, tanto de los grandes partidos cuya base electoral se extiende a toda España, como la de aquellos otros que obtienen sus votos sólo en el marco de una Comunidad, especialmente, claro está, en Cataluña, el País Vasco, Navarra o Galicia. Hasta el presente, no veo que ninguno de ellos esté resuelto a emprenderla; ni siquiera aquellos que preconizan la reforma “federal”.

Si pese a todo se logra, la superación de este obstáculo político inicial dejará el camino de la reforma abierto, pero en modo alguno expedito porque muchas otras decisiones difíciles habrá que tomar para dar solución jurídica a los muchos problemas que su realización plantea. Para llevar a cabo el análisis a grandes rasgos de estos problemas, estas Jornadas, desarrolladas en sesiones de mañana y tarde del mismo día, han contado con cuatro ponencias, de las que se hicieron cargo los profesores Caamaño, Carreras, Solozabal y Tornos. Las de estos dos últimos, cuya exposición se había previsto para la sesión de la mañana, enfocadas hacia la forma de división del poder propia del Estado Federal, por contraposición al Autonómico; las de los profesores Caamaño y Carreras, habían de centrarse en el contenido posible y deseable de esta división, más que en su forma.

Las razones que me habían llevado a organizar de esta forma las Jornadas hubieran debido ser expuestas en la Introducción que como Moderador me correspondía hacer a su comienzo. No habiendo podido hacerlo, las doy ahora, al presentar los textos que recogen sus trabajos.

### **1.- El debate sobre el modelo de Estado.**

Machaconamente se repite en los últimos tiempos que la contraposición entre Federalismo o Autonomismo carece de sentido, pero esa afirmación sólo es cierta si se utiliza como único criterio de la distinción entre ambos la existencia y el contenido de la división territorial del poder político y por tanto deja de serlo si a ese criterio se añade, como parece obligado, el de la forma jurídica de tal división.

En el federalismo clásico, de convergencia, esa forma es necesariamente la de una Constitución acordada por las entidades federadas para especificar qué competencias quieren retener en sus manos y cuales transferir a la federación que con ella se crea. En

el federalismo de divergencia, que aparece en Austria en 1920, esta relación se invierte y la Constitución ha de precisar qué competencias retiene el Estado central convertido ahora en federación, y cuales transfiere a las partes que enumera.

La diferencia es tan profunda que no faltan constitucionalistas, muchos en el pasado, y pocos en el presente, que explícita o implícitamente han mantenido o mantienen que, pese a su denominación, este federalismo de nuevo cuño no es realmente tal. Así por ejemplo Ortega y Gasset, quien al proponer a las Cortes constituyentes de 1931 la conveniencia de seguir el modelo austriaco, se creyó obligado a precisar que eso no implicaba optar por el federalismo, “pues nadie, dice, puede creer en esta Cámara que Austria sea un Estado federal”. Noventa años después, para la doctrina dominante, en la que me encuadro, el juicio es errado, aunque fuera penamente acertado el consejo. Lo que con él pretendía Ortega era que las Cortes asumieran directamente la tarea de dividir el país en Regiones Autónomas y determinar sus competencias, pues de otro modo lo uno y lo otro se haría de manera desordenada y, lo que es peor, a impulsos de un sentimiento nacionalista que de Cataluña, se extendería por imitación a las demás provincias.

Ni los constituyentes de 1931, ni los de 1978, sea por terror pánico ante la idea federal, sea, más probablemente, por desmayo de fuerzas, no quisieron asumir esa carga y remitieron a la iniciativa de las provincias la creación de entidades autónomas y al acuerdo entre estas y las Cortes futuras la determinación de las competencias, con libertad para decidirlo dentro del amplio marco que las respectivas Constituciones ofrecen. A diferencia de los sistemas federales, en éste que hoy llamamos de las Autonomías, ni la Constitución se basa en la existencia previa de las entidades políticas que deciden federarse, ni puede enumerar cuales son las que han de beneficiarse de las transferencias del Estado antes unitario, ni, por último, precisar cuáles son las competencias transferidas y cuales las retenidas, aunque sí las no transferibles. Esa precisión han de recogerla los Estatutos de Autonomía, que juegan por eso una función muy distinta a las de las Constituciones de los Estados miembros de una federación.

El principio básico del sistema autonómico es el llamado principio dispositivo, que opera en dos planos distintos: el de la creación de Comunidades y el de la determinación de su ámbito competencial. En el primero de estos planos, en el que paradójicamente aparece como un lejano eco de la enmienda presentada por los “intransigentes” en 1873, como exigencia de la “federación desde abajo”, el principio se agota en su primera y única aplicación; en el segundo, por el contrario, se prolonga o puede prolongarse

indefinidamente en el tiempo. Por las razones expuestas en el Informe del Consejo de Estado y que no es necesario reiterar, la utilidad que tal vez en los momentos iniciales tuvo este principio han desaparecido hace tiempo y hoy son evidentes los muchos inconvenientes que su mantenimiento entraña.

La abolición del principio dispositivo sólo es posible si el sistema de organización territorial del poder se lleva por entero a la Constitución, es decir, con la sustitución del modelo autonómico por el federal. Quienes preconizan la reforma federal de nuestra Constitución ponen poco énfasis en este punto, que a mi juicio basta para justificarla, e intentan hacerlo insistiendo en la necesidad de modificar la composición y funciones del Senado, de establecer estructuras adecuadas para la relación entre Comunidades Autónomas y Estado y de constitucionalizar el sistema de financiación de las Comunidades, y aludiendo por último, en términos muy vagos, a la conveniencia de reconocer la “singularidad” de algunas Comunidades, lo que parece significar que se considera indispensable un grado mayor o menor de asimetría.

## **2. El debate sobre el modelo de organización territorial del poder.**

### 2.1 Autonomías singulares o generalización de la Autonomía.

Por “nación de naciones” se entiende, o al menos entiendo yo, una estructura muy compleja de la que no basta para dar cuenta la simple distinción entre naciones políticas y naciones culturales, porque en ella, la nación total engloba, junto a una nación mayor, que supera a todas las demás en extensión, población y riqueza, una o varias naciones menores que son también naciones políticas. Para resolver el permanente conflicto que en una estructura de este género, se produce entre la tendencia de la nación mayor a identificarse con la nación total, sin mediación alguna, y la de las naciones menores a preservar su identidad saliendo de ella, se ha recurrido, en España como en el Reino Unido, a la creación de autonomías territoriales, aunque esta creación se ha hecho hasta el presente según modelos distintos.

La autonomía territorial puede concebirse en efecto de dos modos diferentes: como régimen específico y en cierto modo excepcional propio de las naciones “menores”, o por el contrario, como régimen común y general, aplicable a todos los componentes de la nación total. Con los “*devolution acts*” a favor de Escocia, Irlanda del Norte y Gales, el

Reino Unido siguió la primera; España, de una manera dubitativa en la Segunda República y de una manera más resuelta en 1978, la segunda, que después del referéndum escocés parece que se dispone a emprender también el Reino Unido.

Esta es seguramente la vía más integradora y por eso más acertada, pero también quizás la más difícil. La primera de las dificultades a vencer es la que surge de las diferencias existentes entre los distintos componentes de la nación total. Equipararlos para dotar a la nación mayor de una autonomía del mismo género, aunque no necesariamente del mismo contenido, que la otorgada a las restantes, puede dar aliento a los nacionalismos radicales e incrementar los riesgos de disgregación, pero al margen de esto, y de los muchos inconvenientes que resultan de la extremada diferencia de tamaño, esta fórmula no ofrece cauce alguno para reflejar en la estructura del Estado las diferencias regionales existentes en el seno de la nación mayor. Para sortear estas dificultades, hay que fragmentar la nación mayor, concediendo autonomía a las partes resultantes. La Constitución española no ha llevado a cabo directamente esa fragmentación, pero la ha hecho posible y alentado al conceder a todas las provincias la posibilidad de unirse en Comunidades Autónomas e incorporar la famosa y desgraciadamente esterilizada distinción entre nacionalidades y regiones.

De hecho, como es sabido, esa fragmentación que la Constitución se limitaba a posibilitar, fue llevada a cabo por el Gobierno, que mediante sendos Decretos Leyes, y antes de que el texto constitucional entrase en vigor dividió todo el territorio nacional en entes dotados de un régimen provisional de autonomía, merced a la facultad de iniciativa que la Disposición Transitoria Primera de T. 1ª les concede, esos regímenes provisionales se transformaron inmediatamente en definitivos, y con ello trazado en lo sustancial el mapa político de España, que no ha experimentado después más modificaciones que las resultantes de los Acuerdos de 1981 y la muy posterior creación de las Ciudades Autónomas.

En lo que toca a la fragmentación de la nación mayor, la razón de ser de este mapa político de España, es difícilmente comprensible, su adecuación a nuestras necesidades más que dudosa y no faltan razones para modificarlo, entre ellas, aunque no es la única, la de reducir el número de Comunidades. A mi juicio sería bueno que así se hiciera, pero no me hago ilusiones. Las divisiones territoriales, una vez establecidas, tienden a perpetuarse, como muestra el ejemplo de las provincias, que pese a lo circunstancial de

su creación han pasado a convertirse en realidades tan permanentes e intocables que, desde 1873, se viene aceptando sin discusión que la creación de Repúblicas Federadas, o Regiones o Comunidades Autónomas, ha de respetar los límites provinciales e incluso la voluntad de las provincias.

## 2.2. Simetría o asimetría.

La generalización de la autonomía soluciona un gran problema, pero suscita otro de no poca entidad, el de la necesidad de optar entre la equiparación competencial de todas las Comunidades, o su diferenciación; entre simetría o asimetría, o como un distinguido autor prefiere decir, entre homogeneidad y deshomogeneidad.

En este punto, en la sociedad y en los partidos, la opinión está muy dividida. La mía va en favor de la asimetría, que es a mi juicio la adecuada para lograr la unidad en la diversidad. Un objetivo que puede ser entendido al menos de dos formas distintas: la propia del Federalismo clásico (o de la Unión Europea), de una unidad construida a partir de la diversidad, o la que expresa el lema de la Comunidad Cristiana del Medioevo, y dota de sentido al federalismo de divergencia, de una diversidad que brota a partir de la unidad. Pero se lo entienda como se lo entienda, la consecución de este objetivo requiere mantener entre lo único y lo diverso un equilibrio continuo y muy difícil.

En la configuración del poder constituyente, rompería este equilibrio la solución confederal que algunos proponen, pues el Estado español no es un Estado plurinacional si por tal se entiende el que es resultado de un pacto entre naciones diversas, sino la forma jurídico política de una nación de naciones, titular única de la soberanía. Pero tampoco se conseguirá si este titular único de la soberanía actúa contra su propia naturaleza y olvida la diversidad existente en su seno. Como el del Monarca en la obra de Bodino, el poder pueblo soberano no es tan absoluto que le autorice a ir contra las *leges imperii*, contra el fundamento de su poder, en contra de su propia naturaleza.

De *Constitutione lata*, esta cuestión no tiene respuesta jurídica, sino sólo política, pues las Comunidades Autónomas no participan en cuanto tales en el procedimiento de reforma previsto en la Constitución, pero la respuesta política es ineludible. El proyecto elaborado por la Fundación Campalans que ha servido como punto de partida para estas Jornadas señala, con toda razón, lo extraño, casi absurdo, que resultaría que en un procedimiento de reforma en sentido federal no fueran oídos los más directamente

interesados, las Comunidades y Ciudades Autónomas, y sugiere la conveniencia de suplir esta deficiencia haciéndolas participar, de un modo u otro, en la elaboración de la proposición de reforma. Una sugerencia que debería ser atendida.

De *Constitutione ferenda*, además de suplir esta deficiencia, si se quiere que el poder de reforma sea reflejo de nuestra realidad, su configuración debería hacerse de manera que sin abandonar la idea de la unidad del poder constituyente, no se tomara en cuenta sólo el número de votos en las Cortes Generales o en el referéndum popular, sino también su origen, de manera que la voluntad de las “nacionalidades” no se ponderase exclusivamente de acuerdo con la relación entre el número total de votos y el de los depositados en sus respectivos territorios. La cuestión es políticamente espinosa y jurídicamente compleja, pero a nada conduciría dejarla de lado sin entrar siquiera a considerarla.

En lo que toca a la delimitación de competencias, la generalización de la autonomía, que obliga a distribuir las competencias que el Estado central no retiene, entre las entidades que dan forma jurídico-política a las naciones menores, las que tienen como base las diferencias regionales existentes en el seno de la nación mayor, y en nuestro caso, además, las que basan su pretensión de singularidad en los derechos históricos de los territorios forales, fuerza naturalmente a la asimetría.

Pero en este plano el equilibrio es aún más difícil que en el anteriormente considerado. En un Estado social, el mantenimiento de la unidad obliga a garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el goce de los derechos que la Constitución consagra, pero como es obvio, esta igualdad, que ha de ser estricta en lo que toca a los derechos civiles, no puede ser tan rigurosa, en lo que afecta a los derechos políticos y sociales si ha de preservarse un grado real de autonomía, de diversidad. La tensión entre igualdad y desigualdad en los derechos políticos es la que ha llevado a plantear la famosa *West Lothian Question*, la que afecta a los derechos sociales está en el fondo de la disputa sobre la financiación de las Comunidades Autónomas.

Estas jornadas no ponen punto final al debate sobre ninguna de estas cuestiones, ni era esa su intención. Pero sin caer en la autocomplacencia, pienso que han contribuido a enriquecerlo, que era su propósito.

## **La secesión de España. Bases para un debate desde el País Vasco**

Este libro colectivo, en el que Joseba Arregi ha actuado como coordinador y, en cuya publicación han colaborado la Diputación Foral de Álava y la Fundación Mario Onaindia, tiene su origen en unas Jornadas organizadas por esta misma Fundación y parte de la idea de que el argumento tozudamente empleado por las instituciones del Estado (y no sólo por ellas, cabría añadir) para rechazar las pretensiones independentistas de los nacionalismos catalán y vascos es insuficiente e incluso contraproducente. No basta con repetir una y otra vez que esas pretensiones no tienen cabida en la Constitución.

Para defenderla adecuadamente, y esta es la tesis central del libro, hay que “dotar al Estado español de instrumentos legales que, sin poner en duda la residencia de la soberanía en el pueblo español, permitan conocer la dimensión real del cuestionamiento de la Constitución a través de un procedimiento legal de consulta, procedimiento en el que la dirección y la autoridad en todos los aspectos significativos, queden en manos de las instituciones que representan al conjunto, es decir, el Parlamento español y el Gobierno central”. Para enmarcar adecuadamente esta tesis, el trabajo que la desarrolla, obra de J. M<sup>a</sup>. Ruiz Soroa, va seguido de otros seis. La mitad de ellos sobre problemas específicos del País Vasco; los otros tres sobre cuestiones más generales de la secesión.

Todos, a mi juicio, de excelente calidad. En relación con los trabajos dedicados a País Vasco, ese juicio se apoya sólo en la agudeza y coherencia del razonamiento y la solidez de los datos y la bibliografía que lo apoyan, pues tratan de cuestiones de las que poco sabía antes de leerlos y lo que ahora sé, a ellos se lo debo. Y no es poco lo que he aprendido, De Rodriguez Mora, las negativas consecuencias económicas que la secesión tendría para el País Vasco, aun en el supuesto improbable de que tras ella mantuviese con España una relación tan estrecha como la que ésta tiene hoy con Portugal. De Mújica, lo absurdo de una política lingüística que, llevada a sus últimas consecuencias, separaría al País Vasco, no sólo de España, sino de la América de lengua española, con la que tantos vínculos tienen los vascos y en la que tantas huellas han dejado a lo largo de cinco siglos. Y he aprendido sobre todo de Castells Arteche, que ha logrado sintetizar en treinta y seis páginas una historia completa de los avatares del particularismo vasco, apoyada en datos documentales y una formidable bibliografía. Un trabajo ejemplar también por la distanciada objetividad con la que expone sus críticas.

Más próximos de los saberes propios de mi oficio de constitucionalista están, además del de Ruiz Soroa, los trabajos en torno a la secesión. Las técnicas utilizadas para ponerla en práctica en Canadá y en Escocia, el principio de las nacionalidades, que se invoca para justificarla y las previsibles consecuencias que respecto de la pertenencia a la Unión Europea tendría la secesión de uno de los Estados miembros. El trabajo dedicado a esta última cuestión es estimable, y muy sólida su crítica a los argumentos “doctrinalmente inexactos e inconsistentes” que sostienen la tesis de que el Estado secesionado tiene derecho a mantenerse en la Unión. La rotundidad de la conclusión se ve debilitada sin embargo por la evocación de una posible solución “pragmática” que les permitiera incorporarse de inmediato a ella. Los casos que ofrece como ejemplos del pragmatismo con el que la Unión Europea podría abordar la incorporación de los nuevos Estados, nada tienen que ver con la secesión. En el de Groenlandia no se trataba de sumar un nuevo Estado a la Unión, sino por el contrario, de sacar del ámbito territorial de aplicación del Derecho Europeo parte del territorio de un Estado miembro. En el de la reunificación alemana, de extender la aplicación de ese Derecho a todo el territorio de uno de los Estados fundadores de las Comunidades Europeas, cuya Constitución preveía ya entonces la posibilidad de esa ampliación territorial.

El estudio sobre el final del Imperio Austro Húngaro y la Doctrina Wilson que Joseba Arregi ha echado sobre sus hombros es tan apasionante e importante que al final sabe a poco y creo que no será el único que al terminar de leerlo piense que si otras ocupaciones no se lo impiden y tiene fuerzas para ello, debería continuarlo con otro más extenso sobre este momento trascendental de la historia de Europa. La sustitución del Imperio Ruso por el Soviético y el estallido del Austrohúngaro pusieron punto final al orden instaurado un siglo atrás, en el Congreso de Viena, y el creado para sustituirlo, basado en el principio de las nacionalidades, sólo logró mantenerse más mal que bien por apenas veinte años para terminar en la tragedia de la Segunda Guerra.

Un principio cuya aplicación estricta llevó paradójicamente a la creación de Estados multinacionales en los que la convivencia entre minorías era menos fácil que en el pasado, en el seno del Imperio y que los vencedores no dudaron en dejar de lado cuando su aplicación llevaba a consecuencias políticas no deseadas. La Silesia alemana pasó a ser polaca contra la voluntad expresa de sus habitantes y las Islas Aland siguieron formando parte de Finlandia aunque aproximadamente el 95% de sus habitantes hubieran manifestado en dos referéndums sucesivos su voluntad de incorporarlas a Suecia.

La historia contrafáctica es una pérdida de tiempo, pero no es irrazonable pensar que la de Europa hubiera sido muy distinta y mejor si, como intentó el socialista austríaco Karl Renner, la relación entre nación y territorio se hubiera entendido de manera distinta. Una tesis implícita también en la oferta que, ya al final de la Guerra, hicieron Alemania y Austria de aceptar los Catorce Puntos de Wilson, si el Décimo era interpretado, de acuerdo con su tenor literal, de manera que el principio de las nacionalidades se considerara satisfecho con la concesión de autonomía.

López Basaguren, el constitucionalista español que más tempranamente y más de cerca ha estudiado el frustrado proyecto de secesión de Escocia y el “modelo” canadiense que en él se ha aplicado, explica con buenas razones que aunque en las democracias liberales no hay derecho a la secesión, lo diga o no la Constitución, ni la secesión puede ampararse en el derecho de autodeterminación tal como está configurado por el Derecho Internacional, el principio democrático ha alumbrado un nuevo paradigma que no obliga a los Estados a consagrar el derecho de sus partes a la secesión, pero sí a tomar en serio la petición de estas y a explorar las vías para satisfacerla. Según este paradigma, cuya mejor expresión hasta ahora es el célebre Dictamen de la Corte Suprema del Canadá, cuando tal petición es firme, continuada y clara, el Gobierno del Estado está obligado a entablar negociaciones de buena fe con el del territorio que aspira a la secesión, para estudiar la posibilidad de acordarla bilateralmente. Una obligación de procedimiento, no de resultado, pues junto al principio democrático, esas negociaciones han de tener en cuenta otros tales como el de legalidad (*rule of law*), constitucionalismo, federalismo y respeto a las minorías y el eventual acuerdo sólo dejará vía libre a la secesión tras una reforma constitucional que en el caso del Canadá ha de ser aprobada por las demás provincias.

En el trabajo que encabeza el libro, Ruiz Soroa comienza por una demoledora crítica de los argumentos actualmente utilizados, sobre todo en Cataluña, para justificar la secesión como ejercicio del derecho de autodeterminación, o de un “derecho a decidir” directamente derivado del principio democrático.

La interpretación coherente de los textos internacionales que consagran el derecho de autodeterminación evidencia que éste es realmente un derecho al gobierno democrático y por tanto sólo justifica la independencia cuando este no existe. El supuesto derecho a decidir, es, a su vez, un “trampaconcepto”, una falacia lógica y democrática a la que sólo cabe dar respuesta cuando se precisa cuál es la cuestión a decidir. Para hacerlo

derivar del principio democrático hay que introducir en el razonamiento un dato empírico que nada tiene que ver con él: un demos cuya existencia no puede apoyarse en la voluntad de la mayoría porque esta sólo puede invocarse si se da por supuesta esa existencia. Pero si la secesión no es contenido de derecho alguno, sí puede ser objetivo de una aspiración política legítima en torno a la que, por exigencia del nuevo paradigma, debe abrirse debate.

La postura de quienes afirman que en España ese debate es ilícito, o jurídicamente sin sentido, porque ese nuevo paradigma es incompatible con el principio de indivisibilidad de la Nación consagrado en el Artículo Segundo de la Constitución sólo puede sostenerse desde la ignorancia, culpable o no, de nuestro Derecho Constitucional. Es cierto que el tenor literal de este precepto hubiera permitido ver en él un límite implícito a la reforma constitucional, pero tampoco impide interpretarlo en sentido contrario y esto es lo que de manera continuada, desde sus primeras sentencias a las más recientes, ha hecho el Tribunal Constitucional. A lo que, se me ocurre, cabría añadir que de este modo también lo ha interpretado la Administración, que nunca jamás, a lo largo de los años, ha puesto reparo alguno a la existencia y funcionamiento de partidos cuyo objetivo, primero o último, es lograr la independencia de Cataluña o del País Vasco.

Más extendida está sin embargo la tesis de quienes, sin negar la licitud del debate, lo rechazan por innecesario e inconveniente. La Constitución no prevé la secesión, pero precisamente porque la reforma de la Constitución es posible, quienes la quieran deben limitarse a proponerla, sin referéndums, ni negociaciones previas, ni otras garrambainas. La tesis es jurídicamente correcta, dice Ruiz Soroa, pero políticamente incompleta e insuficiente. Cierto es que la decisión final ha de quedar en manos del pueblo español, pero tal como hoy se lo entiende, el principio democrático no sólo exige que se abra debate sobre ello, sino que se intente resolver las diferencias mediante “métodos de composición que atiendan a todos los principios en juego”. Quienes quieren la secesión no tienen derecho a obtenerla, pero sí a que se les dé una respuesta razonada. Por su tosquedad y su simplismo, el argumento que se limita a oponer a la secesión la muralla de la Constitución es muy débil para combatir el secesionismo. Y no sólo débil, sino contraproducente, en la medida en la que debilita también la legitimidad democrática de nuestro sistema constitucional.

Para ser eficaz, la polémica frente al secesionismo ha de ser más matizada, menos rotunda y ha de construirse sobre el nuevo paradigma. El primer paso a dar ha de ir

encaminado por ello a verificar el apoyo que la aspiración de secesión tiene en la sociedad implicada. En la última de las Conclusiones, el autor afirma que “El peor error que puede cometer una política unionista...es el de identificar apriorísticamente la idea de referéndum con la de independencia y por ello asumir el referéndum como amenaza. Una consulta de los deseos de los ciudadanos es también una posibilidad a favor de la unión”.

En este punto, la opinión de Ruiz Soroa coincide con la que en revistas académicas o en la prensa diaria hemos sostenido, que yo recuerde ahora, Fran Caamaño, Francesc de Carreras y yo mismo. Pero su tesis, expuesta por primera vez hace un par de años, es mucho más compleja y más audaz. No se trata sólo de posibilitar el referéndum, sino de hacerlo necesario como primer trámite en todo procedimiento de reforma constitucional que conduzca (o pueda conducir) a la secesión.

Espero no ser inexacto en el intento de sintetizar su pensamiento, que parte de la muy verosímil afirmación de que aunque se admita que el Artículo Segundo de la Constitución puede ser objeto de una reforma constitucional, si ésta ha de ser previa al debate sobre la secesión, no será nunca posible puesto que resulta inimaginable el consenso necesario para llevarla a cabo. Para sortear este obstáculo insalvable y juridificar el tratamiento de las demandas de secesión, el único camino es el de regular su ejercicio como un paso procedimental previo a la reforma constitucional. Una regulación para la que bastaría una “Ley reguladora de los trámites previos necesarios para poner en marcha la iniciativa de reforma constitucional en los supuestos que afecten a la unidad nacional”, cuyo contenido posible se describen a grandes rasgos en un par de páginas (33 a 35). Sólo una vez concluida esa tramitación y sólo si con ella se ha logrado llegar a un acuerdo aprobado por el Congreso, podrá iniciarse el procedimiento de reforma constitucional, que en último término habrá de ser aprobada en referéndum. El razonamiento con el que se defiende la tesis es claro y bien trabado, pero yo traicionaría la confianza que su autor ha puesto en mí si ocultara las debilidades que, tanto desde la perspectiva formal como desde la material, creo ver en ella.

Para defender la posibilidad de regular mediante ley una tramitación previa a la reforma constitucional, Ruiz Soroa recurre a la idea de que el legislador puede hacer todo aquello que la Constitución no le prohíba, una idea que yo también he utilizado para sostener la licitud de regular mediante ley la autorización de referéndums en el ámbito de una Comunidad. Pero esta idea sólo es válida, como es obvio, cuando la regulación constitucional de la materia no excluye explícita o implícitamente la intervención del

legislador, y en este punto hay una profunda diferencia entre una materia, cuya regulación deja la Constitución (artículo 92) por entero en manos del legislador, y otra cuya regulación constitucional es tan minuciosa que no deja hueco para la intervención legislativa.

Una diferencia que sin duda negarán los muchos colegas que me han criticado porque, a su entender, el texto del artículo 92 de la Constitución excluye cualquier forma de referéndum consultivo que no sea el que expresamente se menciona allí, pero sinceramente creo que esta objeción es insostenible, tanto desde el punto de vista de la Teoría de la Constitución como desde el de nuestro propio derecho positivo. La objeción choca, en primer lugar, con el principio teórico básico del Derecho Constitucional, muchas veces recordado por nuestro Tribunal, de que la relación entre Ley y Constitución es radicalmente distinta a la que media entre ésta y el reglamento, pues el legislador, como representante de la soberanía nacional, no requiere ser habilitado por la Constitución y actúa con libertad dentro del marco de ésta. Desde el punto de vista del derecho positivo, la objeción choca con preceptos tales como el contenido en el artículo 149, 1. 32. de la Constitución, que atribuye a la competencia exclusiva del Estado la autorización de los referéndums, atribución que no tendría sentido si sólo el Estado pudiera convocarlos, o en la Disposición Adicional de la Ley reguladora de las Modalidades del Referéndum que remite a la Ley del Régimen Local la regulación de los municipales.

Por el contrario, al Título X de la Constitución, que regula el procedimiento para reformarla, no contiene remisión alguna a la ley y es tan detallado que es difícil que no resulte modificado por cualquier norma legal que incida sobre esa misma materia y que sería por eso inválida. Para salvar ese riesgo, Ruiz Soroa propone una regulación que se limita a la tramitación a seguir antes de iniciar el procedimiento de reforma, pero me temo que pese a ello incide y no poco sobre él. Si se logra el acuerdo de cuantos participan en ella, esa tramitación previa obliga a la presentación de una iniciativa de reforma constitucional, que por el contrario no podrá hacerse si tal acuerdo no existe. Aunque no se nos dice qué instancia sería la obligada a presentar la iniciativa, es evidente que ésta habría dejado de ser un acto libre para convertirse en un acto obligado y que, en caso de que la tramitación previa no se hubiera visto coronada por el éxito, se verían privados de ejercer su facultad de iniciativa sobre esta materia todos los órganos que de acuerdo con la Constitución la tienen. En definitiva, la regulación previa crea realmente un nuevo procedimiento de reforma.

Y todo esto, con muy escasa utilidad, pues no hay modo de forzar jurídicamente el cumplimiento de la obligación de negociar de buena fe sobre la secesión y sus términos, que es la piedra clave de esa regulación legal. Aunque, como testimonia su obra, Ruiz Soroa no es sólo eso, es sin duda un formidable jurista, pero la naturaleza de las cosas impone a la juridificación de la política límites que no basta el talento a derribar.

Cuando tuve el honor de presentar este libro en Madrid, bromeé con la ambivalencia de su título, aunque realmente muy ajeno a nuestro mundo habría de estar quien al leerlo pensara que España era el sujeto activo de la secesión. No por espíritu de simetría, pienso que tal vez ahora tenga sentido concluir mi reseña con una reflexión sobre la imagen de portada de una España fragmentada en Comunidades. Una imagen de indiscutible calidad estética, pero que puede llevar a creer que la secesión de España es un problema que afecta a todas sus partes del mismo modo, lo que sin duda no es cierto.

Nadie puede pensar en efecto que la mayor parte de nuestras Comunidades Autónomas pueda proponerse jamás secesionarse de España, o ni siquiera imaginarlo. Cierto es que el futuro no está escrito y puede traernos cosas que hoy juzgamos imposibles. En un discurso pronunciado en Valladolid en 1931, Azaña afirmó que era inconcebible que Castilla quisiera convertirse en Región Autónoma porque eso iría contra su propio ser y ahí la tenemos partida en dos Comunidades Autónomas distintas. Pero si bien se piensa, esta realidad de hoy no invalida el pensamiento de Azaña. Las dos Castillas no son autónomas por iniciativa propia, sino por haber aceptado y puesto en práctica, en algún caso no sin protesta, lo dispuesto por el Gobierno y las Cortes Generales. No para distanciarse de España, sino porque España así lo quiso. El riesgo real no es el de que las Castillas (o Aragón, o Extremadura o Andalucía, o la mayor parte de las Comunidades) quieran separarse de España, sino el de que su identificación con ella sea tan profunda y excluyente que anime en otros el deseo de hacerlo.