

PROBLEMAS ACTUALES DEL ESTADO AUTONÓMICO

MANUEL ARAGÓN REYES
Académico Correspondiente
Universidad Autónoma de Madrid

Señor Director de esta Real Academia, señores Académicos, señoras y señores, queridos amigos.

Mis primeras palabras han de ser de agradecimiento a esta ilustre Corporación por haberme honrado al admitirme en su día, el 2 de mayo de 2013, como Académico Correspondiente, así como a los Académicos don Enrique Aguilar Gavilán, don José Cosano Moyano y don Manuel Gahete Jurado, que entonces propusieron mi candidatura. Para un cordobés como yo, que pese a vivir desde hace tantos años en Madrid no ha perdido nunca el contacto con la tierra que lo vio nacer, ni ha abandonado su sentimiento de pertenencia a los lugares en que pasó su infancia y primera juventud, esta distinción supone un refuerzo de esas raíces que tan hondamente lo sostienen. Soy de Benamejía, me siento entrañablemente unido a la Subbética cordobesa que hace ya varios años me concedió el honor de nombrarme hijo predilecto y me considero, por extensión, un cordobés de toda la provincia, condición que ha fijado mis señas de identidad o, mejor dicho, que ha contribuido decisivamente a forjar mi carácter.

Como constitucionalista, he querido dedicar mi discurso a tratar de un tema de muy especial importancia y más aún en los presentes momentos: los problemas actuales de nuestro Estado autonómico. Le daré un tratamiento general, pero necesariamente también habré de referirme en concreto al desafío que para ese Estado significa el grave proceso separatista que en estos días se ha iniciado en Cataluña.

Una vez enunciado el objeto de mi discurso debo advertir sobre su forma. En lo que sigue no se haré citas de autores contemporáneos, aunque sí, pero muy escasas, de jurisprudencia. Los autores del presente a los que cabe atribuir auténtica valía no es preciso recordarlos, por ser suficientemente conocidos, al menos entre los cultivadores del Derecho público, grupo profesional al que pertenezco, pero la jurisprudencia constitucional, también por ellos conocida, es, sin embargo, tan amplia y dispersa que me ha parecido conveniente destacar la que considero más relevante sobre los asuntos de que voy a tratar. Por lo demás, y así lo debo advertir desde el principio, mi propósito no es realizar un estudio académico al uso, sino simplemente formular un conjunto de reflexiones, desde una larga experiencia de cuarenta y cinco años de profesor de Derecho constitucional y de nueve años (los trascurridos entre 2004 y 2013) de Magistrado del Tribunal Constitucional, sobre la situación de nuestro Estado

autonómico, expresando mi opinión acerca de los problemas principales que lo aquejan y proponiendo algunas soluciones para ellos.

Es muy difícil negar que el Estado autonómico ha producido en España grandes beneficios políticos, económicos, sociales y culturales. Ello me parece que ha de ser reconocido, sin duda, por cualquier observador imparcial. Pero también resulta muy difícil negar que, al menos en los últimos diez años, se han puesto de manifiesto determinadas debilidades del modelo que no cabe infravalorar, y que convierten el claro “optimismo hacia el pasado” en oscuro “pesimismo para el futuro”.

Sin compartir, de manera completa, el diagnóstico de un excelente colega universitario, prestigioso catedrático de Derecho Administrativo y cordobés ejerciente, como yo, según el cual el Estado autonómico es hoy prácticamente inservible porque se deriva de unas previsiones constitucionales, las del Título VIII, que son, a su juicio, un “desastre sin paliativos”, sí que comparto con él la opinión de que el Estado autonómico está aquejado de graves problemas que ponen en peligro su supervivencia. El primero, y más importante por ser el más profundo, es, creo, de naturaleza política, pues se refiere a su legitimación. No a su legitimidad, que ella está unida a su validez jurídica, que la conserva, puesto que esa forma de Estado tiene su origen y apoyo en la propia Constitución.

Efectivamente, la regulación actual del Estado autonómico ha sido consecuencia de un largo proceso de construcción llevado a cabo por los Estatutos de Autonomía y la jurisprudencia constitucional, mediante el cual, dentro de las amplias posibilidades que el principio dispositivo dejaba abiertas, se ha concretado un modelo que, en todo caso, ha respetado los principios y reglas que sobre la estructura territorial del Estado la Constitución establece. Porque, frente a lo que a veces, con alguna ligereza, se ha sostenido, la Constitución no dejó enteramente en blanco el desarrollo de la organización territorial, ya que contiene determinadas prescripciones que han de ser observadas cualquiera que fuese el desarrollo por el que se optase. Expresado de manera más sucinta: la Constitución no desconstitucionalizó por completo la forma territorial del Estado y por ello impone límites a la reforma de los Estatutos de Autonomía, que es justamente lo que el Tribunal Constitucional vino a decir en su STC 31/2010, decisión, por cierto, que como de su simple lectura, y de la de sus votos particulares, se desprende, fue unánime en su fundamentación aunque fuese sólo mayoritaria en su fallo.

En el Estado autonómico no hay, pues, un problema de legitimidad, pero sí, como antes dije, de legitimación, es decir, de utilidad del modelo para cumplir la necesaria función de integración política que constituye el principal objetivo de cualquier forma estatal. Ese objetivo no lo está cumpliendo, de modo satisfactorio, el Estado autonómico, en cuanto que los seccionalismos territoriales en lugar de disminuir han aumentado. Las causas de ello son muy variadas, pero no todas obedecen a defectos de funcionamiento del modelo, que sí los ha habido, sino también a defectos de su propia estructura, que se ha demostrado poco útil para cumplir la necesaria función de integración política territorial. Si los defectos sólo fueran del primer género, funcionales, el problema sería menor, puesto que podría resolverse jurídicamente, pero en la medida en que esos defectos son también estructurales, el problema es más

profundo y radical, pues adquiere el carácter de un problema de “constitución” (y no de “desarrollo”), que solo políticamente cabe resolver.

Es cierto que diversos factores han contribuido a debilitar la legitimación del Estado autonómico. Entre ellos están, sin duda, la falta de lealtad constitucional mostrada por determinadas autoridades públicas y ciertos dirigentes políticos; la escasa convicción (cuando no, a veces, la simple ausencia de la misma) con que partidos y gobiernos “nacionales” han comparecido en el debate de las ideas frente a partidos y gobiernos “nacionalistas”; la fusión esporádica entre “izquierda” y “nacionalismo”; el confuso discurso intelectual sobre el derecho de autodeterminación a partir de una errónea concepción del significado de la democracia constitucional; el uso frecuente de la mentira como elemento de agitación y propaganda en los mensajes políticos; e incluso la actitud, generalmente extendida, de escaso respeto a las instituciones públicas, asociada a un cierto deterioro de los fundamentos de la democracia representativa y de los principios básicos del Estado de Derecho.

Pero tales factores, algunos de los cuales ni siquiera son privativos de nuestro país ni debilitan la legitimación solo del Estado autonómico, sino de la democracia constitucional como sistema, además de no explicar por completo el problema concreto que se está tratando, no proporcionan, por el hecho de ser detectados, remedios urgentes para resolverlo. Se trata de factores que han arraigado y resultan por ello difícilmente modificables a corto plazo, aunque se hagan, y deben hacerse, con urgencia, esfuerzos por no perpetuarlos o al menos por aminorarlos. Para acometer esa tarea con algunas probabilidades de éxito ha de partirse, pues, de que, al margen de cuales sean sus causas (que no conviene olvidar ni despreciar), el problema de integración que afecta a nuestro Estado autonómico existe y ha alcanzado una gravedad incuestionable, ante la cual “llorar sobre la leche derramada” es un inútil consuelo.

En definitiva, aunque puede discutirse si este problema de la integración territorial quedó entonces resuelto en el proceso constituyente o no fue así y permaneció latente desde entonces, lo cierto es que, ahora, ese problema se manifiesta, intensa y expresamente, como no resuelto, adquiriendo así el rango de auténtico problema político real y no ficticio, ante el que no cabe encontrar solución por el inútil expediente de negarlo. Hay, en consecuencia, que encontrarle alguna solución.

A la hora de enfrentarse con los actuales problemas del Estado autonómico es preciso tomar como punto de partida las exigencias que de la Constitución se derivan y, que por ello, no pueden desconocerse pues suponen el suelo firme sobre el que cualquier modificación de nuestro sistema territorial ha de asentarse. El nuestro es un Estado constitucional, y ello obliga a tomarse la Constitución completamente en serio, incluso para auspiciar su reforma si fuera necesario. De ahí la conveniencia de aclarar algunas ideas, comenzando por las relativas a la cuestión más radical que cabe plantear acerca de la estructura territorial del Estado (otra cuestión radical, la relativa a los problemas actuales de nuestra democracia, queda fuera del objeto de este discurso). Desde el punto de vista, pues, de la forma territorial del Estado, esa cuestión radical no es otra que la de la integridad del territorio o, mejor dicho, de la integridad de la nación española, ya que es ella, y no el territorio, el titular de la soberanía.

La unidad de la nación es una constatación, y una prescripción, clara en el texto constitucional, y justamente por ello lo que debe abordarse necesariamente, porque resulta de la afirmación anterior, es el problema límite que dicha unidad plantea, que no es otro que el de la relación entre Constitución y secesión. A ese respecto, lo primero que ha de constatarse es que nuestra Constitución no permite (ninguna Constitución puede hacerlo) la segregación de una parte del territorio, de una parte de la comunidad nacional, por la sola voluntad de esa parte. De los términos diáfanos de los arts. 1.2 y 2 de la Constitución se desprende que solo quien puede expresar la voluntad soberana, el pueblo español en su conjunto, puede disponer de la nación misma, esto es, de su composición y definición. La soberanía es una, la nación es una y, en consecuencia, las decisiones sobre esa soberanía, sobre esa unidad de la nación, solo puede adoptarlas el poder constituyente, nunca los poderes constituidos, que no pueden dividir lo que la Constitución ha proclamado indivisible, ni disolver lo que la Constitución ha declarado indisoluble. Tampoco puede hacerlo el pueblo de una Comunidad Autónoma, entidad constituida que no goza de soberanía, sino de autonomía y que por ello no posee poder constituyente, sino solo capacidad de participación en un elenco de estrictas y tasadas competencias. Así lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional, porque así es incuestionable en nuestro Derecho Constitucional y en el Derecho Constitucional de cualquier Estado por muy descentralizado que sea.

No existe, pues, en nuestro ordenamiento constitucional (ni en ningún ordenamiento constitucional digno de ese nombre) el derecho de autodeterminación del que pueda ser titular una fracción de la nación. El único ente capaz de autodeterminarse es, insisto una vez más, el pueblo español en su conjunto, porque solo a ese pueblo se le atribuye la potestad soberana. El llamado eufemísticamente “derecho a decidir” del pueblo de una Comunidad Autónoma (o de cualquier otra fracción del pueblo español) o únicamente significa el derecho a participar, por los cauces constitucionales y estatutarios, en la elección de los órganos representativos de cualquier nivel y en la toma de decisiones que puedan adoptar los órganos autonómicos en la esfera de sus competencias, y entonces ese significado es claramente inane en cuanto que nada de nuevo añade al normal ejercicio de los derechos en una democracia constitucional, o significa, realmente, como sostienen sus propugnadores, el derecho de ese pueblo a pronunciarse unilateralmente sobre su pertenencia al conjunto de la nación misma, y eso no es otra cosa que el derecho, soberano, de autodeterminación. Un derecho no solo inexistente en nuestro ordenamiento, sino más aún, constitucionalmente prohibido. Por ello la STC 103/2008 sobre la ley vasca de consultas populares dijo expresamente que tal “derecho a decidir” es abiertamente inconstitucional, sin que pueda encontrar cobijo en ninguna reforma legal.

La Constitución, en consecuencia, no permite la convocatoria ni la celebración de un referéndum para consultar a los ciudadanos de una Comunidad Autónoma sobre la independencia de su territorio. Tal referéndum, además, no podría realizarse al amparo del art. 92.1 de la Constitución, porque allí se prevé un referéndum de “todos los ciudadanos”, esto es, un referéndum nacional y no de ámbito territorial más restringido, y porque allí está previsto para la adopción de decisiones que pueden tomar los poderes constituidos, no para decisiones que, al afectar a la soberanía, solo puede adoptar el poder constituyente; por ello mismo ni siquiera cabría un referéndum “nacional” del art. 92.1 para realizar, a través de ese referéndum, dicha consulta a todos los ciudadanos españoles. El único referéndum posible sobre la titularidad y composición del soberano es el previsto en el art. 168 de la Constitución.

Además, el argumento en que algunos suelen basarse para defender la pertinencia de utilizar del referéndum previsto en el art. 92.1 para consultar a los catalanes sobre su voluntad de seguir o no formando parte de la nación española, que es el de que los resultados de ese referéndum no tendrían efectos vinculantes, carece de validez, primero, porque el hecho de que se le califique constitucionalmente como “consultivo” no significa necesariamente que no sea vinculante (hay, como sabemos, opiniones consultivas que son vinculantes, pues consultivo solo tiene el sentido de previo a la decisión, es decir, no de ratificación de una decisión ya adoptada); y segundo, porque el resultado del referéndum, aunque se aceptase, lo que es discutible, que no tuviera efectos vinculantes jurídicamente, es muy difícil negar que, políticamente, sí los tendría. De ahí que la STC 103/2008 haya dejado muy clara la imposibilidad constitucional de un tipo así de referéndum, pese a que no fuese vinculante, jurídicamente, su resultado, cuando ha dicho, a propósito de la pretendida consulta vasca, que “aunque lo que se interese no es el parecer vinculante del cuerpo electoral del País Vasco, al incidir sobre cuestiones fundamentales resueltas en el proceso constituyente, están sustraídas a la decisión de los poderes constituidos y solo son de posible planteamiento en la consulta popular prevista en el art. 168 CE”.

Tampoco cabría, para llevar a cabo tal consulta, un referéndum territorial distinto al previsto en el art. 92.1 de la Constitución, introduciéndolo el Estado (único que puede establecer y regular la institución del referéndum, como se dejó dicho con toda claridad en la STC 32/2010) mediante ley orgánica. Y no cabría por las mismas razones ya dadas (y bien expresadas por la STC 103/2008), es decir, porque ese tipo territorial de consulta popular solo puede tener por objeto decisiones de competencia de la Comunidad Autónoma, no decisiones o cuestiones que afectan a la soberanía, y que, por ello, caen en la esfera del poder constituyente (juridificado entre nosotros en el art. 168 de la Constitución).

Ante ese cúmulo de razones no valen argumentos utilitaristas de oportunidad basados en la previsión de un hipotético resultado negativo de la consulta acerca de la independencia, no ya por la inseguridad de esa hipótesis, ni porque el resultado negativo abriese las puertas a futuras demandas de nuevos referéndums, sino, sobre todo, por la razón mucho más sustancial y de fondo (porque es jurídico-constitucional) de que el verdadero problema no reside en el resultado, sino en el hecho mismo de la consulta, que presupone admitir que una parte puede pronunciarse sobre el todo, esto es, ejercer una capacidad de autodeterminarse que la Constitución no le permite (por todas, SSTC 103/2008, sobre la consulta popular vasca, y 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña). En cambio, sería perfectamente posible que por ley orgánica se estableciesen y regulasen referéndums autonómicos para consultar decisiones en materias de estricta competencia de la Comunidad Autónoma, materias entre las que ni están ni pueden estar, claro está, las relativas a la soberanía, no solo porque, como tantas veces ha recordado el Tribunal Constitucional, autonomía no es soberanía, sino sobre todo porque las preguntas sobre la soberanía solo puede responderlas el soberano: el pueblo español en su conjunto.

Ahora bien, aunque la Constitución no permite el derecho de autodeterminación ejercitable por una fracción de pueblo español, ha de aclararse también que la Constitución sí permite, a mi juicio, la secesión territorial, es decir, la separación (la independencia) de una parte del territorio (más exactamente, de una parte de la

comunidad nacional) a través del procedimiento de revisión constitucional previsto en el art. 168 de la Constitución.

A diferencia de lo que ocurre en otras Constituciones (por ejemplo, la alemana, la italiana o la francesa), la nuestra no establece límites materiales a su reforma, pudiéndose, mediante el procedimiento del art. 168, disponerse de la totalidad de la Constitución. Cabría, no obstante, discutir si la propia Constitución, en su art. 2, al proclamar que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”, viene a establecer un límite material similar al de la Constitución francesa cuando declara que la integridad territorial es intangible. Esta tesis no estaría, desde luego, huérfana de buenas razones, pues cabría pensar que la nación, como ente existencial basado en la secular unidad política de una determinada comunidad humana, es presupuesto y no resultado de la Constitución. Desde ese punto de vista existencial, es la nación la que crea, la que se da, una Constitución y no al revés. Nuestra nación, España, comunidad política arraigada en la historia, precede, en ese entendimiento, al texto constitucional, que perdería su base si destruyese la propia comunidad en que se fundamenta. De ahí la necesidad, cabría concluir, de entender que el art. 2 establece un límite material a la reforma de la Constitución.

Sin embargo, esa tesis, a cuyo favor juega, además, la idea, cierta a mi juicio, de que la libre y pacífica convivencia dentro de una comunidad política estatal solo puede asentarse y mantenerse si se aceptan las ligaduras de una historia y un destino compartidos, esto es, si se basa en el sentimiento de pertenencia a una patria común, es una tesis que no puedo compartir, precisamente porque, en coherencia con lo último que acabo de decir, no sirve para hacer frente a una auténtica crisis de la patria, que es lo que sucedería cuando esa común pertenencia fuese mayoritaria e intensamente negada. En tales casos, no creo que la fuerza coactiva del Derecho fuese capaz por sí sola de preservar la unidad. Por ello me parece más acertado sostener que el art. 2 no contiene una cláusula de intangibilidad. Así lo ha reconocido, además, el Tribunal Constitucional (entre otras, STC 103/2008). En realidad, ese precepto lo que viene a expresar es un postulado propio de cualquier Constitución: toda Constitución, aunque no lo diga, se basa en la indivisible unidad de la nación, simplemente porque ha de basarse en la unidad de la soberanía.

Las cláusulas de intangibilidad son conceptualmente, en mi opinión, otra cosa bien distinta: la proclamación constitucional explícita de que existen límites materiales a la reforma, esto es, de que hay partes, reglas o principios de la Constitución que no pueden ser modificadas por el poder constituyente-constituido, lo que significa, sin duda, que a partir de la Constitución ya no hay soberano, pues solo lo fue el poder constituyente originario que, en uso de ese poder, estableció, para el futuro, su propia autolimitación. En ese Estado constitucional no habría, pues, soberano, como dogmáticamente y con buen criterio se ha sostenido, o todo lo más (pues el Estado no es comprensible sin el concepto de soberanía) la soberanía, como también se ha dicho, recaería en la propia Constitución.

Una decisión fundamental de esa trascendencia ha de estar formulada con toda claridad en el texto constitucional. De ahí la exigencia, a mi juicio, de que los límites materiales a la reforma constitucional hayan de ser expresos y no tácitos. En el caso de España, proclamada por nuestra Constitución la soberanía nacional y establecido

expresamente que el poder constituyente-constituido puede revisar “toda” la Constitución, me parece que ha de sostenerse que en nuestro ordenamiento no hay límites materiales a la reforma, de tal modo que toda la Constitución es disponible para el poder constituyente (juridificado, insisto, en el art. 168). La nación es, por supuesto, indivisible, pero, en ausencia de límites expresos a la reforma constitucional, esa indivisibilidad se refiere a la nación tal como esté conformada en cada momento por el poder constituyente “constitucionalizado”. Al pueblo español, que ejerce ese poder, corresponde decidir sobre su propia dimensión. Mientras el pueblo español no decida otra configuración distinta de la nación a través del art. 168, la nación es indivisible. Como seguirá siendo indivisible la nueva nación que a través de esa reforma surgiera, mientras que por otra reforma no se cambie.

Por eso el pueblo español no solo ejerció la soberanía al darse la Constitución, sino que puede continuar ejerciéndola a partir de ella. La declaración del art. 1.2 de que la soberanía nacional reside en el pueblo español no es solo descriptiva, sino también prescriptiva. La Constitución española, a diferencia de otras Constituciones, garantiza que, bajo la Constitución, el pueblo español seguirá siendo capaz de expresar la voluntad soberana, conservará íntegro el poder de autodeterminarse. En el art. 168 el principio democrático solo está limitado, pues, procedimentalmente, no materialmente. En ese precepto se encuentra, en realidad, como ya he dicho, el poder constituyente “constitucionalizado”, esto es, regulado por la propia Constitución, que asegura su plena libertad de disposición, únicamente sometida a la observancia de un determinado procedimiento en el que la voluntad decisoria última (por ello es soberana) es la del pueblo pronunciada en referéndum, precedida de una decisión parlamentaria de ineludible cumplimiento, claro está, pero cuyo contenido no vincula a la definitiva y libre voluntad popular.

El procedimiento previsto en el art. 168, como todo procedimiento, más que un límite es, propiamente, una garantía, una garantía de veracidad, de aseguramiento de que la voluntad constituyente ha de producirse, fehacientemente, del modo previsto en la propia Constitución, con el objetivo de que ese poder constituyente no pueda ser suplantado eludiéndose el consenso constitucional o sustituyéndose al pueblo español a la hora de adoptar una decisión soberana. Sin formas no hay libertad garantizada, simplemente porque no hay seguridad jurídica. No está de más recordar que, como dijo muy bien Ihering, en el Derecho la forma es hermana gemela de la libertad y enemiga jurada de la arbitrariedad. En nuestro Estado constitucional la democracia no puede ejercerse al margen del Derecho, sencillamente porque en la Constitución democracia y Estado de Derecho son inseparables. Nuestra Constitución juridifica la democracia y, por ello, priva de cualquier legitimidad a las conductas, personales o colectivas, contrarias a la ley, cuyo incumplimiento no puede basarse nunca en una apelación al principio democrático, precisamente porque en nuestro ordenamiento está garantizado que el destino de todos, por todos, mediante el Derecho, puede ser decidido.

La posibilidad constitucional de la secesión no solo se basa en los argumentos que acaban de exponerse, también se impone por una razón de congruencia (que en realidad no es una nueva razón sino una consecuencia de las anteriores), ya que es el fundamento de la licitud de los partidos independentistas. El Tribunal Constitucional ha dicho reiteradamente que la nuestra no es una democracia militante, porque todos los objetivos políticos pueden conseguirse siempre, claro está, que se sigan las reglas constitucionales para ello, lo que significa, y así lo recordó muy atinadamente la STC

103/2008, la necesidad de defender esos objetivos a través de una actividad que no vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales y los demás mandatos de la Constitución, y de conseguirlos únicamente cumpliendo el procedimiento previsto para la reforma constitucional. En cuanto que no hay límites materiales a la reforma constitucional, no hay, en consecuencia, observando la Constitución, límites materiales al pluralismo político, pues, de lo contrario, sería una contradicción insostenible declarar lícitas pretensiones cuya consecución sería ilícita. Son lícitos, justamente, los partidos independentista porque la independencia puede lícitamente conseguirse si así se aprueba por el procedimiento de reforma del art. 168 de la Constitución (mayoría de dos tercios de las Cortes Generales en dos legislaturas sucesivas, con participación intermedia del cuerpo electoral nacional en unas elecciones de innegable carácter constituyente, y referéndum final obligatorio de todo el pueblo español).

Dicho todo lo anterior, debo efectuar otra nueva aclaración que considero importante, pues se están produciendo graves equívocos (en declaraciones políticas e incluso, aparentemente, en alguna resolución jurisdiccional) cuando se dice que el derecho de autodeterminación (el derecho a decidir, que es el término que, eufemísticamente, suele utilizarse) de una parte del pueblo español no existe mientras que por reforma constitucional no se establezca. Lo que significa que, por el procedimiento del art. 168 de la Constitución, además de poderse lograr, como se ha visto y lo considero correcto, la secesión, la independencia de parte del territorio nacional, también podría lograrse el reconocimiento constitucional del derecho de autodeterminación del pueblo de una Comunidad Autónoma.

Sostener esto último, que la Constitución, mediante su reforma, puede admitir el derecho de autodeterminación, me parece, sin duda, una proposición sumamente errónea. Ni la nuestra, ni ninguna Constitución, puede incluir en su texto tal derecho, simplemente porque, de hacerlo, se destruiría la Constitución misma. Nuestra Constitución de ahora, o cualquier otra Constitución futura, ha de basarse inevitablemente en la unidad de la nación, precisamente porque ha de basarse en la unidad, indivisible, de la soberanía. Ese es un imperativo inseparable de cualquier Constitución, que, como tal, resulta, mientras se tenga Constitución normativa, de obligatorio cumplimiento. La pertenencia a la nación de todas sus partes no puede estar sometida, en consecuencia, a la libre voluntad de cualquiera de ellas. Ya dijo muy bien Kelsen que el Derecho se destruye si descansa en el axioma “debes si quieres”. Atribuida la voluntad soberana al pueblo, como es lo propio de una Constitución democrática (única Constitución auténtica) como la nuestra, sólo ese pueblo en su conjunto puede ejercerla: “lo que a todos atañe ha de ser decidido por todos”, se viene diciendo, con toda propiedad, desde los orígenes del constitucionalismo. Una parte, en definitiva, no puede decidir sobre el todo, simplemente porque si así fuera no habría nación ni soberanía nacional, presupuestos inescindibles, como he venido repitiendo, de cualquier Constitución.

Es posible que la nación, desde el punto de vista sociológico, cultural o politológico, sea, como alguien dijo, una realidad “discutida y discutible”, pero desde el punto de vista jurídico-constitucional es algo indiscutible por ser el fundamento en que se basa el concepto mismo de Constitución. De ahí que el mal llamado “derecho a decidir”, esto es, en realidad, el derecho de autodeterminación, mediante el cual una parte del territorio (más exactamente, una parte de los ciudadanos, pues los territorios

no tienen poderes ni derechos) puede unilateralmente declararse independiente, ni cabe en nuestra Constitución ni cabe reconocerlo mediante una reforma constitucional.

Este ya no es ni siquiera un límite material implícito frente a la reforma, en nuestro caso frente a la reforma por la vía del art. 168. Ya he dicho antes que, en mi opinión no resultan aceptables los límites materiales implícitos. Es simplemente un presupuesto ontológico del concepto de Constitución. A través de la reforma podrá haber, entre nosotros, una nueva Constitución, pero siempre habrá de ser Constitución. Y la Constitución deja de serlo si admite el derecho de autodeterminación territorial. Nuestra Constitución, la de ahora y una hipotética futura reformada, solo puede admitir el derecho de autodeterminación del pueblo español en su conjunto, porque solo puede admitir la existencia de un único e indivisible soberano.

Cuestión distinta es que pudiese reformarse el art. 168 para prever un específico procedimiento para la secesión distinto del general que ese precepto actualmente establece. Pero, en todo caso, tal procedimiento habría de incluir, por obvias razones democráticas, la aprobación de las Cortes Generales por mayoría muy cualificada y la ratificación final de la reforma por el pueblo español en su conjunto. Es decir, y en resumen, tal hipotético procedimiento nunca podría entregar la decisión a una fracción de la comunidad nacional, simplemente porque no es en una fracción, sino en el todo, donde reside la soberanía.

La Constitución, mientras no se reforme, establece unas reglas y principios de obligatorio cumplimiento para el desarrollo autonómico, y que, como tal, están sustraídos al principio dispositivo y han de ser observados sea cual sea el tipo de Estado descentralizado por el que se opte. Esas prescripciones constitucionales componen lo que podría denominarse como “bases constitucionales” del Estado autonómico (entre otras, unidad de la nación y del Estado, soberanía del pueblo español, solidaridad y no discriminación entre las Comunidades Autónomas, igualdad sustancial de derechos de todos los españoles sea cual sea la parte del territorio nacional en que se encuentran, competencias exclusivas del Estado de imposible atribución a las Comunidades Autónomas, consideración de los Estatutos de Autonomía como normas enteramente subordinadas a la Constitución, Poder Judicial único). Tales bases han sido clara y reiteradamente señaladas por la jurisprudencia constitucional desde el primer momento, y en los últimos años bien sistematizadas en las SSTC 247/2007, 103/2008 y 31/2010. La organización territorial del Estado, como ya dije al principio de este escrito, no está, frente a lo sostenido a veces con alguna ligereza, enteramente desconstitucionalizada. Por ello, entre otras razones, es posible el control de constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía.

De ahí que esas bases constitucionales sean el límite a los cambios que sobre el Estado autonómico cabe introducir mediante reformas estatutarias. Los cambios que afecten a esas bases no pueden efectuarse mediante reforma de los Estatutos, sino, indefectiblemente, mediante reforma de la propia Constitución. Ese es el auténtico significado, ya lo advertí también, de la STC 31/2010 sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Por supuesto que caben modificaciones del Estado autonómico por vía legal (incluyendo la de la reforma de los Estatutos), para eliminar determinadas disfunciones que ahora le aquejan (en cuanto a la racionalización de las Administraciones, de la financiación territorial y de los servicios públicos esenciales, o en cuanto a la garantía de la unidad de mercado y a la clarificación de la delimitación de competencias). Bastaría con atenerse, en tales modificaciones legislativas, a la doctrina (no siempre aplicada) del Tribunal Constitucional que incluso podría precisar algunos extremos de la misma si fuera necesario y siempre que no se afectasen las bases ya aludidas. A veces se piden reformas constitucionales para cambios que, sin modificar la Constitución, pueden hacerse si hay voluntad política para llevarlos a cabo.

Sin embargo, no cabe negar que los problemas actuales de nuestro modelo territorial son de tal importancia que, quizás, como ya advertí más atrás, esas posibles transformaciones legales no serían suficientes para resolverlos y deba acudir a la reforma de la Constitución, que es de lo que ahora voy a tratar.

Ante todo debo efectuar tres precisiones que debieran tenerse en cuenta a la hora de plantearse una reforma constitucional: una, jurídica, ya señalada, y que consiste en que ni siquiera por la vía de reforma del art. 168 CE podría atribuirse a una fracción de la nación el derecho a separarse de ella; otra no jurídica, sino política, de política constitucional y que consiste en que para reformar la Constitución se requiere de la existencia de un amplio consenso entre partidos que debe ir más allá incluso que el de las mayorías parlamentarias procedimentalmente requeridas; y la tercera de índole técnica, relativa a la necesidad de huir de la improvisación y el arbitrio, elaborando la reforma con la ayuda de estudios jurídicos solventes.

Si se cumplen las condiciones que acaban de exponerse, es claro que la reforma constitucional podría ser útil para resolver algunos de los problemas (no todos, por lo que después diré) de nuestro actual Estado autonómico. Precisamente para ello están las reformas constitucionales: para adaptar la Constitución a nuevas realidades, que es lo mismo que decir para asegurar la pervivencia, la vigencia, de la propia Constitución. Reforma constitucional que no sólo se referiría a los problemas territoriales, sino que debiera extenderse a otros problemas de nuestro Estado democrático (que afectan a los partidos, a los sindicatos, a los derechos de los ciudadanos, al sistema electoral y a la configuración y funcionamiento de las instituciones), pero a los que no me referiré porque caerían fuera del objeto de este escrito, pese a que no debe desconocerse la relación que unos y otros tienen, porque al fin y al cabo, en el Estado, la procura de la integración territorial no puede desligarse de la procura de la integración ciudadana.

Paso a pronunciarme sobre los objetivos y posibilidades de la reforma constitucional, que, en mi opinión, y ya lo adelanto, debiera de estar orientada a la rectificación del Estado autonómico, no a su destrucción.

Como es sabido, hay quienes proponen, entre otras medidas que podrían adoptarse para intentar resolver el problema político creado por el nacionalismo catalán, el reconocimiento por la propia Constitución, mediante su reforma, de la realidad nacional de Cataluña o, más directamente y sin eufemismo, de que Cataluña es una nación. Es probable que se trate de una propuesta bienintencionada, pero en la que se olvida que las

palabras en una Constitución han de tomarse completamente en serio, especialmente una de ellas, la más básica, y por ello de significado jurídico unívoco, la de nación, como ente titular de la soberanía. Si se quiere tener una Constitución auténtica, esto es, una Constitución normativa, no puede llamársele en su texto nación a una comunidad que no es soberana, salvo que el mismo significado de la Constitución se desnaturalice. O dicho de otra manera, salvo que, como ya advertí más atrás, se introduzca en la Constitución el principio de su propia destrucción. A los problemas creados en España por el seccionalismo hay que intentar buscarles solución, sin duda alguna, pero no, me parece, a través de la contradictoria conversión en postulados constitucionales de las doctrinas nacionalistas. La Constitución, que por garantizar el pluralismo ampara los nacionalismos territoriales, no puede, sin embargo, sustentarse en ellos, es decir, adoptarlos como fundamento, como principio legitimador, de la propia Constitución.

En estas cuestiones básicas del Derecho Constitucional conviene aclarar el significado de los términos, pues su erróneo entendimiento fomenta la confusión en que a veces caen no solo los políticos, sino incluso algunos juristas. El pueblo es un término demográfico (el conjunto de los ciudadanos que viven en un determinado territorio) y la nación un concepto jurídico (el ente titular de la soberanía). Por ello, si bien la Constitución, en su preámbulo, puede reconocer la existencia de los “pueblos de España”, en ese mismo preámbulo solo admite la existencia de una única nación española, simplemente porque es ella, como se dice el comienzo mismo del preámbulo, la titular del poder constituyente (que como tal ha de ser indivisible). De ahí que, en su art. 1.2 se defina la soberanía como “nacional”, y se reconozca, como Constitución democrática que es, que el ejercicio (no la titularidad) de esa soberanía reside en el pueblo español (que engloba a todos los pueblos de España), único pueblo capaz de expresar la voluntad de la nación. Y por lo mismo, como es la nación la titular de la soberanía, es de ella, en el art. 2, y no del pueblo, de la que se predica (como atributo inseparable de esa soberanía) la indisoluble unidad.

También en el mismo precepto se declara que la nación, España, es patria común e indivisible de los españoles, diferenciándose, pues, nación de pueblo, aunque solo el pueblo pueda disponer de ella. La nación, en consecuencia, no es el pueblo español, sino España, la patria común “de los españoles” (es decir, la patria a la que el pueblo español pertenece). Sin perjuicio de otras consideraciones a que el precepto se presta (la distinción entre la patria como término político-descriptivo y la nación como concepto jurídico-prescriptivo), es meridianamente claro en todo caso que el art. 2 (pese a incurrir en algunas reiteraciones quizás técnicamente innecesarias) proclama la unidad de la nación como base de la Constitución y del Estado, justamente por ser el centro de imputación de la soberanía.

Ese y no otro es el concepto de nación para nuestro Derecho Constitucional, más aún, para cualquier Derecho Constitucional, incluidos el de los Estados más descentralizados. El Estado federal, por ejemplo, se basa en la existencia de una sola nación en sentido jurídico, pues si hay un Estado, solo una puede ser la soberanía (atrás quedaron, por inservibles, los viejos entendimientos de la soberanía compartida en las federaciones). De tal modo que, para el Derecho constitucional, el Estado plurinacional, en términos jurídicos, es una “contradictio in terminis”. Cuando jurídicamente se admite, en un Estado, una pluralidad de naciones, el sistema político resultante no es un Estado federal, sino una confederación, que, como es bien sabido, no es realmente un Estado, regido por un solo Derecho superior (una Constitución), sino un sistema político

no estatal, regido por reglas más propias del Derecho internacional que del Derecho constitucional. Un sistema político que, además, se ha mostrado ineficaz para racionalizar la convivencia civilizada en cualquier comunidad, como lo demuestran su abandono, casi inmediato, en los Estados Unidos de América al comienzo de su independencia y su transformación en federación, en Suiza, desde mediados del siglo XIX.

Este concepto de nación no es sólo, pues, el derivado de nuestra actual Constitución, sino el que sigue siendo exigible para cualquier Constitución futura que, mediante la reforma de aquélla, se establezca. Distinto es el significado que pueda atribuirse al término “nacionalidad”, empleado por el art. 2 de nuestra Constitución, como cualidad política de determinadas Comunidades Autónomas. Su entendimiento constitucional no puede equivaler, en modo alguno, al de nación (no hay más que remitirse a lo que los arts. 1.2 y 2 estipulan sobre la nación), sino al de una comunidad que, a diferencia de una región, posee no sólo unas características geográficas o demográficas determinadas, sino también unas singularidades culturales, lingüísticas o históricas bien específicas. De una nacionalidad pueden derivarse cualidades autonómicas singulares, pero no atributos soberanos. En definitiva, puede gozar de autonomía, no de soberanía. En la Constitución no cabe, jurídicamente, una “nación de naciones”, pero sí una “nación de comunidades”, que lo es ahora y puede serlo, sin duda, mucho más.

En definitiva, no me parece que sea posible asumir, tomándose la Constitución en serio, la propuesta de que la misma reconozca la existencia de una “nación de naciones”, y en consecuencia, de un Estado plurinacional. Fórmula que no cabe, creo, en ninguna Constitución moderna, racional-normativa. Descartado el caso de Bolivia, donde el término sí es admitido, pero por una Constitución que no pertenece, a mi juicio, al tipo al que me estoy refiriendo, y descartado el caso de Canadá, que no es en mi opinión, pese a que algunos así lo entiendan, un Estado plurinacional (el reconocimiento de una “sociedad diferenciada” respecto de Quebec no puede equipararse al reconocimiento para ella de de la cualidad de “nación” en estrictos términos jurídico-constitucionales), solo, quizás (lo digo con dudas), pueda serlo el Reino Unido, que tiene una Constitución antigua, que basa la unidad del Estado no en la unidad de la nación, sino en la unidad de la Corona, y en la que la soberanía no se radica en la nación, sino en el Parlamento.

Allí, en el Reino Unido, la Corona no es solo el símbolo político de la unidad estatal, como entre nosotros, sino la portadora, el sostén jurídico, de esa misma unidad; y el ente capaz de autodeterminarse jurídicamente, esto es, el poder constituyente, no es el pueblo británico en su conjunto, sino el Parlamento. No hay, en el Reino Unido, una nación titular de la soberanía, cuya voluntad pueda expresarla el pueblo de ese Reino Unido, sino que la titularidad y el ejercicio de la soberanía recaen únicamente en el Parlamento británico, que tiene, por cierto, como tal soberano, la última palabra en las decisiones básicas que afecten al Reino Unido en su totalidad (incluida su composición territorial). En consecuencia, al carecer allí el término nación de su preciso significado jurídico-constitucional, y tener únicamente el más vago y flexible significado cultural, sociológico o politológico, no habría reparo alguno para entender al Estado británico como un Estado plurinacional, en el sentido descriptivo de Estado que integra a diversos pueblos o comunidades (que, obviamente, carecen de soberanía), pero no en el sentido jurídico-constitucional de un Estado que se basa en un soberano plural, algo

difícilmente aceptable para cualquier otro Estado que, a diferencia del británico, posea una Constitución en el sentido moderno (dotada, pues, de normatividad y supralegalidad).

Descartadas, pues, esas propuestas, cabe examinar otras que si son, teóricamente, posibles. Así, en España algunos han propuesto, como forma de solución de nuestros actuales problemas de integración territorial, la conversión de nuestro Estado autonómico, mediante reforma de la Constitución, en un Estado federal. Para sopesar esta propuesta es preciso efectuar algunas aclaraciones. La primera es la de que no hay un modelo canónico de Estado federal, pues ni siquiera los rasgos del que podría llamarse modelo clásico, hoy superado, de federalismo (pluralidad de Estados miembros, pluralidad de Constituciones, la federal y la de los Estados miembros, cláusula residual de competencias a favor de esos Estados, competencias de estricta atribución constitucional para la Federación, existencia de dos cámaras parlamentarias, una representante de la totalidad de la nación y otra representante de los Estados miembros, poder judicial territorialmente dividido, entre otras características) se dan hoy en todas las federaciones. No hay, se ha dicho bien, dos Estados federales iguales.

Por acudir a algunos ejemplos, en Alemania los entes territoriales no se llaman Estados, sino países –“länder”-, en Suiza cantones, en Bélgica comunidades y regiones, en Argentina y Canadá provincias; en Bélgica, solo existe un Estado, al que, no obstante, la Constitución denomina federal, y una sola Constitución, siendo regulado el sistema de descentralización territorial por leyes estatales; en los Estados Unidos, modelo clásico del Estado federal, compuesto por agregación, la cláusula residual, de competencias plenas de los Estados salvo en las materias tasadamente atribuidas a la Federación, ha dado un giro en sentido abiertamente contrario. Que es algo que conviene subrayar frente a los que opinan que nuestro Estado autonómico no es un Estado federal, simplemente porque la cláusula residual de competencias está aquí establecida a favor del Estado, cosa por lo demás que no debe extrañar cuando lo que aquí ha sucedido es que el Estado autonómico es resultado de una descentralización y no de una agregación,

La práctica inversión de la cláusula residual en el federalismo norteamericano es producto del reforzamiento de la Federación, consecuente con la ampliación de los poderes que, a partir del siglo XX, por exigencias de la realidad social, experimenta el Estado, que pasa de ser un Estado liberal a convertirse en un Estado democrático y social, que ha de actuar (regulando y ejecutando) en los más diversos sectores de la vida nacional y que ha de desplegar, si quiere defender con eficacia sus intereses, una importante capacidad de acción internacional, máxime en un mundo tan globalizado como el que existe a partir del pasado siglo. Difícilmente los constituyentes de 1787 podían haber previsto que la Federación tuviese que hacer frente a estas nuevas realidades.

Ello ha originado, de modo inevitable, que la Federación haya tenido que extender sus competencias, lo que ha supuesto un claro vaciamiento del contenido de la cláusula residual, pese a no haberse efectuado cambio alguno en el texto constitucional. Tal cambio lo ha certificado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, interpretando la “cláusula de comercio” en sentido amplio a favor de los poderes de la Federación y

haciendo uso, para reforzar y ampliar los poderes federales, de la teoría de los “poderes implícitos”.

En resumidas cuentas, hoy la única característica que podrían considerarse común de cualquier Estado federal es la distribución territorial, sustantiva y generalizada, del poder político, de tal modo que haya un reparto de competencias legislativas y ejecutivas entre el Estado y los entes territoriales autónomos. Esas características comunes las cumple, desde luego, nuestro Estado autonómico, fuertemente descentralizado (nuestras Comunidades Autónomas poseen tantas y a veces más competencias que los entes territoriales de las federaciones), aunque quizás privado todavía de otra institución que suele existir en los Estados federales: una segunda cámara auténticamente territorial (lo que ahora, pese a denominársele así, no es el Senado). Esta institución, de todos modos, no es hoy algo que, a mi parecer, resulte necesario para un Estado federal, porque, por ejemplo, en el modelo más antiguo o genuino de federalismo, el norteamericano, el Senado hace tiempo que dejó de ser cámara territorial para convertirse en una cámara tan “nacional” o más que la de representantes. De todos modos, esta segunda cámara se podría establecer en España sin tener que designar formalmente como “federal” a nuestro Estado autonómico.

No se me ocurre qué ganancia integradora podría obtenerse por designar, mediante una reforma constitucional, a nuestro Estado como Estado federal, salvo que se piense en que así se haría posible la división territorial también del poder judicial, objetivo este que, a mi entender, teniendo en cuenta nuestra propia realidad cívica y política, tendría, creo, más inconvenientes que ventajas para la efectividad en España del Estado de Derecho.

Nuestro Estado autonómico es, en la actualidad, una forma de Estado federal, aunque llamado de otra manera. Es el que aquí hemos adoptado de entre “los rostros del federalismo”, por utilizar una expresión conocida y que sirve de título a uno de los mejores libros escritos en España sobre la materia. No creo, pues, que sea útil denominar normativamente como “federación” a lo que de hecho ya lo es, o lo puede ser mejor con algunos cambios institucionales. Salvo que se tenga una profunda fe en el mero nominalismo. O salvo que se entienda que bajo la forma del Estado federal puede darse cobijo a una descentralización política fuertemente diferenciada, esto es, lo que algunos llaman “federalismo asimétrico”. Modelo este, el de la asimetría, difícilmente compatible con un Estado federal y muy poco probado en el constitucionalismo foráneo.

Tampoco veo las ventajas integradoras que, entre nosotros, un Estado nominalmente federal podría tener, ya que no creo que esa simple denominación atrajera a los partidos nacionalistas, que, cuando hablan de federación se están refiriendo a otra cosa bien distinta: la confederación (para algunos nacionalismos ni siquiera considerada como el final del trayecto, sino solo como una estación de tránsito hacia la independencia), confederación que, aparte de su incompatibilidad con la existencia de un Estado constitucional es una forma de organización inviable para cualquier Estado de nuestro tiempo. No creo, por lo demás, que las posibilidades de establecer determinadas asimetrías fuesen superiores si abandonamos el Estado autonómico y lo convertimos, nominalmente, en Estado federal.

Por todo ello, como en he dicho, me parece que los cambios que necesita nuestro actual sistema de organización territorial quizás podrían conseguirse mejor reformando,

y no destruyendo, el Estado autonómico. El modelo que nos fuimos dando al poner en marcha las previsiones constitucionales no creo que debamos echarlo por la borda, sino plantearnos ahora las rectificaciones necesarias en su estructura y en su funcionamiento para subsanar los defectos que la experiencia de todos estos años ha ido mostrando. Mejor que adoptar normativamente la calificación de federal para nuestro Estado, lo que sí resulta necesario es asentar en España la “cultura del federalismo”, que esa sí es consustancial a cualquiera de los modelos, de los rostros, que el federalismo tiene. Una cultura política que consiste en la aceptación simultánea del pluralismo y la unidad.

Es cierto, como ya he repetido varias veces, que los males de nuestro Estado autonómico, dada su gravedad, no son susceptibles de ser tratados solo con cambios políticos y legislativos, por muy necesarios que éstos sean. Ha de acudir, pues, para intentar remediarlos, a la reforma constitucional, siempre, por supuesto, a partir de las condiciones que para tal reforma ya recordé más atrás, teniendo en cuenta, además, que no cabe confiar en exceso en la virtud salutífera de las reformas estructurales, pues para que un Estado funcione, y ello quiere decir que cumpla con eficacia sus cometidos básicos, no basta con el Derecho, ya que se requiere también de la asunción de determinados valores culturales y reglas políticas sin los cuales esto que llamamos Estado, sobre todo cuando el Estado es democrático, tiene muchas dificultades para mantenerse. Nunca debe olvidarse que, para llevar a cabo con éxito reformas políticas y sociales, el Derecho puede ser requisito indispensable, pero nunca suficiente.

Hechas las anteriores observaciones voy a dar mi opinión sobre las modificaciones del texto de la Constitución que podrían ser convenientes para hacer frente a los problemas que se han ido señalando (me refiero solo a los problemas de integración territorial, no a otros problemas de nuestra democracia y de nuestro Estado de Derecho que la reforma constitucional también debiera intentar resolver), y lo haré apuntando, de manera no exhaustiva y sin desarrollo (lo contrario sería impropio del cometido del presente escrito), las líneas generales de esos cambios: incluir en el art. 2 la mención de que, entre las diversas Comunidades autónomas, tienen la condición de nacionalidades el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, mención que podría servir para introducir por vía estatutaria singularidades que resultan muy convenientes y no por ello opuestas a la igualdad sustancial de derechos de todos los españoles ni a los principios de solidaridad y no discriminación entre las Comunidades Autónomas; reformar el Senado para convertirlo en verdadera cámara de representación de las Comunidades Autónomas (función que ahora, realmente, está cumpliendo el Congreso de los Diputados); reformar el Título VIII para hacer desaparecer el principio dispositivo, ya sin objeto una vez desarrollado el Estado autonómico, así como la cláusula de transferencia o delegación de competencias del Estado a favor de las Comunidades Autónomas, cláusula gravemente perturbadora, pues las competencias de estas solo deben ser las atribuidas por los Estatutos en aplicación de lo previsto en la Constitución; en tal sentido debiera modificarse el marco de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas previsto ahora en los arts. 148 y 149, transformándolo en un sistema más simple, en el que resulte indubitado, con la mayor precisión y claridad, qué competencias son las exclusivas del Estado, cuáles pueden ser y en qué grado, las compartidas con las Comunidades Autónomas y cuáles pueden ser las exclusivas de estas, además de preverse un tratamiento constitucional más extensivo y claro que el de ahora sobre el régimen financiero autonómico.

Una reforma constitucional en esa dirección (cuyo contenido, insisto, solo he enunciado de manera liminar y aproximada), acompañada de un adecuado desarrollo legislativo y de una doctrina rigurosa del Tribunal Constitucional, creo que podría contribuir a mejorar sustancialmente nuestro Estado autonómico. Y como el Tribunal Constitucional es una pieza esencial en nuestro sistema, convendría no sustraerle competencias que ahora tiene para resolver los conflictos territoriales (ya sea respecto de actos, de reglamentos o de leyes) ni trasladar parte de esa competencia a la jurisdicción ordinaria atribuyéndole, como algunos han propuesto, la facultad de utilizar el principio de prevalencia para inaplicar leyes autonómicas contrarias a las leyes estatales, ya que ello podría suponer un riesgo para la seguridad jurídica que no debiéramos permitirnos en nuestro Estado de Derecho. El control de las leyes por su contraste con la Constitución (o los Estatutos de Autonomía) debe quedar en las manos exclusivas del Tribunal Constitucional. Otra cosa distinta es la conveniencia de modificar el tiempo de mandato y el sistema de designación y renovación de los magistrados de ese Tribunal, pero esa es una cuestión que excede del objeto del presente Discurso.

Sin embargo, sí que resulta pertinente señalar, para no caer en falsos diagnósticos a la hora de formular propuestas de mejora de nuestro Estado autonómico, incluidas las que es posible articular mediante la reforma constitucional ya apuntada, que el principal problema que dificulta la integración territorial en España lo representa el nacionalismo. Y ello, se ninguna manera, cabe soslayarlo. Cuando hablo del nacionalismo me refiero, obviamente, al nacionalismo secesionista, ya que el sentimiento de especial apego a una tierra, a su cultura y a sus características singulares (vasquismo, catalanismo, galleguismo, andalucismo, etc.) compatible con el hecho de sentirse también español no puede ser nunca calificado de nacionalismo. El nacionalismo es otra cosa: el sentimiento, la convicción, de que una determinada comunidad, por su identidad propia y diferenciada, debe configurarse como entidad política soberana, de manera que si está englobada en una comunidad política más amplia ha de aspirar a segregarse de ella. Que es lo que sucede hoy con nuestros nacionalismos, cuya pretensión es la de que determinadas comunidades no deben formar parte de España y, en consecuencia, han de separarse de ella para formar un Estado independiente. A las cosas hay que llamarlas por su nombre: no tenemos nacionalismos “incluyentes”, nuestros nacionalismos son, por principio, excluyentes, es decir, independentistas. Salvo el caso, creo, del llamado “nacionalismo español”, cuya versión uniformadora y centralizadora, que sí existió en algunos momentos del pasado, está hoy abandonada, manifestándose como un nacionalismo “inclusivo” que no plantea problemas de integración territorial (salvo que, por reacción frente a los excesos de otros nacionalismos, aquella versión se despierte con virulencia, cosa que no ha ocurrido y que es de desear que no suceda). Este nacionalismo español de ahora (en realidad es más un sentimiento nacional que un sentimiento nacionalista) se muestra, en todo caso y de modo muy mayoritario (y así lo prueban los estudios demoscópicos), como un nacionalismo “constitucionalizado” que ha asumido la compatibilidad entre los valores de unidad y pluralidad o, dicho jurídicamente, entre los principios de soberanía nacional y de autonomía territorial.

Es de aquellos otros nacionalismos (y no de las disfunciones de nuestro actual modelo de organización territorial, por muy evidentes que sean) de los que derivan los más hondos problemas “constitutivos” que hoy nos aquejan. Las dificultades para la

pervivencia en España de un Estado compuesto, se le llame autonómico o federal, no radican en la diversidad de culturas, o en pluralidad de lenguas que, por sí solas, no abocan, necesariamente, al seccionalismo territorial (como lo prueba el ejemplo de Suiza, y no es el único) sino, verdaderamente, en la existencia arraigada y extendida, en algunas partes del territorio, de una ideología, el nacionalismo, en nuestro caso los nacionalismos catalán y vasco (creo que el gallego u otros representan un problema mucho menos grave).

Sin despreciar las diferencias entre uno y otro nacionalismo (el catalán y el vasco), lo cierto es que si la Constitución tenía, desde sus orígenes, el objetivo de integrarlos, ese objetivo ha fracasado. Quizás lo que ha sucedido es que se pedía del nacionalismo una actitud imposible, pues el nacionalismo, por principio, no puede abandonar su pretensión de segregación. Solo las almas cándidas pueden pensar que una buena Constitución, incluso la mejor posible, puede convertir a los nacionalistas en no nacionalistas. Es cierto que una mejor integración territorial puede debilitar el nacionalismo o reducir sus adeptos. De ahí la necesidad de dar cobijo constitucional a las singularidades territoriales, siempre, claro está, que no produzcan desigualdades sustanciales en los derechos de los ciudadanos ni originen privilegios entre las Comunidades Autónomas. Pero hay que ser conscientes de que ello podría ayudar, sin duda, a convivir mejor con el nacionalismo, pero no a hacerlo desaparecer.

Sería, a mi juicio, completamente vano pensar que mediante una reforma constitucional se solucionase por entero en España el problema del seccionalismo territorial, salvo que esa reforma supusiera su triunfo, esto es, aprobase la secesión, posible, a mi juicio, por el procedimiento del art. 168 de la Constitución. Como eso, que es posible, no es probable, al menos por ahora, al margen de que para algunos, entre los que me encuentro, no fuese deseable en ningún caso, lo único que frente al nacionalismo cabe hacer es convivir con él, oponiendo a sus ideas, en la contienda política y en el debate intelectual, otras que le sirvan de contraste para intentar vencerle en el campo de la opinión, pues tan lícito como propugnar la segregación (siempre, claro está, dentro de las vías constitucionales) es propugnar que esta no debiera producirse, y buenas razones hay, desde luego, para ello.

Ahora bien, ese debate exige una condición que han de cumplir todos los que en él participen, derivada, justamente, del carácter lícito de los objetivos que se propugnan: que para defenderlos y lograrlos han de someterse, como ya he dicho, a las reglas de juego de la Constitución. Ni el nacionalismo, ni ninguna otra ideología, ni ningún grupo social, entidad o persona, sea del tipo que sea, puede (debe) actuar vulnerando el Derecho, pues el Estado sucumbe si tolera la inaplicación de las leyes y de las sentencias de los tribunales. Leyes y sentencias que, entre otras cosas, vienen a impedir que se den situaciones de privilegio entre unos y otros españoles, pues el Estado democrático también desaparece si deja de basarse en una nación de ciudadanos, esto es, de personas libres e iguales en su libertad. Todo eso es tan claro que casi sonroja recordarlo.

En resumidas cuentas, y valga como conclusión general moderadamente pesimista, o moderadamente optimista, según se mire: la Constitución no puede integrar al nacionalismo, pero puede convivir con él; el nacionalismo no puede integrarse en la Constitución, pero debe convivir con ella. Esa es, al menos, mi opinión, condenada, quizás, a tener muy pocos adeptos, pues preveo que despertará escaso interés,

seguramente, entre los nacionalistas, y será tenida incluso como ingenua, probablemente, por los no nacionalistas. En mi descargo solo diré que, respecto de estos últimos, lo que sí me parecería ingenuo es que pensarán que el problema de integración que los nacionalismo plantean podría resolverse simple y definitivamente encontrándoles un “mejor acomodo” constitucional. Cosa bien distinta es que deba acometerse la tarea de reformar nuestro Estado, que urgentemente lo necesita, no solo para mejorar su funcionamiento, sino también para dotar de mayor relevancia constitucional a la singularidad cultural y política de determinadas Comunidades Autónomas.

Aquella conclusión, de orden general, hay que ponerla hoy en relación, necesariamente, con el más fuerte desafío que, estos días, el nacionalismo catalán ha planteado a nuestro Estado constitucional democrático de Derecho y autonómico: el proceso de segregación territorial que ese nacionalismo acaba de abrir en el propio Parlamento de Cataluña y que supone, sin eufemismo alguno, la puesta en marcha de un auténtico golpe de Estado institucional.

Lo primero que hay que decir ante ello es lo incomprensible que resulta el hecho de que el Estado haya permitido que un parlamento autonómico pueda aprobar una declaración, como la del pasado día 9 de noviembre, que significa una verdadera proclamación de independencia de Cataluña, algo para lo que un parlamento autonómico, en este caso el catalán, carece absolutamente de competencia, además de ser un acto radicalmente inconstitucional. No se puede juzgar la propuesta que se presentó en el Parlamento catalán para someterla a votación como si se tratase de un caso de libertad de expresión o de libertad de debate parlamentario, que no debieran ser coartadas, que es como lo ha entendido el Tribunal Constitucional al denegar la suspensión solicitada por los tres grupos del parlamento autonómico (“popular”, “ciudadanos” y “socialista”) que la recurrieron en amparo, sino de algo bien distinto y más grave: de una propuesta de someter a votación en la Cámara un acto ilícito, esto es, una decisión que, por contraria a Derecho, el parlamento autonómico nunca podría (debería) adoptar. Si ilícito es el acto que se pretende consumir, ilícita ha de ser también su propuesta, pues como sabemos todos los juristas, siempre ha de considerarse ilícita toda pretensión cuya consecución sería ilícita. En el Estado constitucional el parlamento no puede decidir sobre todo, sino solo sobre aquello que la Constitución le permite. La modificación del ámbito de la nación española no puede ser objeto de una resolución parlamentaria ni autonómica ni siquiera de las Cortes Generales, porque sobre ello solo puede decidir el poder de reforma previsto en el art. 168 de la Constitución siguiendo el procedimiento que en ese precepto está determinado.

Posiblemente la respuesta del Tribunal Constitucional hubiera sido distinta si, en lugar, o además, de los recursos de amparo, el Gobierno hubiera impugnado la decisión de la mesa del parlamento catalán de admitir esa propuesta para que se votase en la cámara. Y digo ello porque la doctrina del Tribunal sobre el llamado “Plan Ibarretxe” (donde se rechazó la impugnación y por lo mismo la suspensión) no podría ser aplicable a este caso, por ser radicalmente distinto de aquel: entonces se proponía la reforma de un Estatuto de Autonomía, ahora lo que se proponía, directa y abiertamente, es una declaración de independencia.

Pero, en fin, al no haberse reaccionado entonces debidamente contra aquella pretensión y, por ello, al no haberse suspendido la iniciativa de llevar a la aprobación del parlamento de Cataluña la propuesta de independencia, esa propuesta ha sido aprobada y el golpe institucional se acabó produciendo, y es ahora cuando, por fin, el Estado ha decidido actuar impugnando ese hecho consumado, la declaración de independencia, ante el Tribunal Constitucional, lo que ha provocado, automáticamente, la suspensión de la misma. Que estamos pendientes de ver si será acatada por sus autores. Y, de no serlo, si el poder público estatal la hace cumplir utilizando todos los medios que el Estado de Derecho pone en sus manos.

Porque algo sí que debe advertirse: que frente a este gravísimo desafío constitucional perpetrado en el parlamento de Cataluña, la respuesta inmediata no puede ser la de ofrecer una reforma constitucional para detenerlo, sino la de actuar, primero, en defensa del ordenamiento jurídico que ha sido violado, con todas las armas jurisdiccionales y políticas (incluida la prevista en el art. 155 de la Constitución), que el Estado tiene, legítimamente, para sofocarlo. Lo primero que procede, insisto, es restaurar el Estado de Derecho, dejar sin efectos este acto ilícito y exigir las correspondientes responsabilidades de todo tipo a quienes lo han realizado. Una vez conseguido ese objetivo, que no es otro que el de hacer cumplir la Constitución, tiempo habrá para poner en marcha después una reforma constitucional (que hace tiempo debiera de haberse realizado) que mejore nuestro Estado autonómico y acreciente su capacidad de integración territorial, que ambas cosas se necesitan con carácter general, y no solo en lo que afecta a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Estoy convencido de que estamos ante una de las crisis institucionales más graves que se le han planteado a nuestro Estado democrático desde que la Constitución fue promulgada. Es muy probable, además, que esa crisis se haya producido porque, en el campo de la opinión pública, de la política y del Derecho, no se ha sabido, o no se ha querido, en el pasado, hacer frente a un deterioro de la organización territorial, de las reglas del Estado de Derecho e incluso de la cultura constitucional, que desde hace tiempo venía detectándose. Esa dejación nos ha conducido a la difícil situación que hoy nos aqueja. Ahora ya no caben demoras ni falsos remedios. Del rearme ideológico, intelectual y moral frente a los postulados separatistas y las pulsiones totalitarias, pero también, en esta hora concreta, del tino y la firmeza con que el poder público actúe, de inmediato, para salir de esa situación depende la suerte de un sistema político que los españoles, con esfuerzo y esperanza, nos dimos a lo largo de la transición y que no merecería ser abandonado.

No olvidemos, sin embargo, que lo que está en juego no es solo la conservación de una forma de Estado, asunto que ya es, por sí mismo, de extrema gravedad, sino también algo aún más importante: la conservación de una comunidad social, política e incluso espiritual, llamada España; una comunidad plural pero única, asentada desde hace muchos siglos y cuyo destino no puede quedar en manos de unos pocos, pues solo al conjunto de los españoles pertenece.