

FACULTAD DE DERECHO. UNIVERSIDAD DE LA CORUÑA

RESUMEN DEL LIBRO

CONSTITUCIÓN Y AUTODETERMINACIÓN,

DEL PROFESOR JAVIER RUPEREZ

Trabajo presentado al profesor,

Dr. D. Javier José Ruipérez Alamillo,

de la asignatura Derecho Constitucional,

–A CORUÑA, ENERO 1999–

1.– INTRODUCCIÓN

La transformación de España en un Estado políticamente descentralizado, fue fruto de un compromiso apócrifo entre tres tendencias claramente diferenciadas en el seno de la Constituyente de 1977–1978.

En primer lugar, estaría la posición, no mayoritaria, que pretendía la construcción de un Estado Federal y por otro lado las tendencias centralistas y las tendencias nacionalistas.

En la realidad política actual, los herederos del centralismo tradicional mantienen una doble disposición del Estado políticamente descentralizado en España, por una parte el partido conservador se erige hoy en gladiador de la autonomía en aquellas CCAA donde está encargado de formar gobierno; y en aquellas otras en las que su representación es minoritaria su respuesta es siempre negativa frente aquello, que es expresión de la capacidad de autogobierno reconocido y garantizada en el art. 2º.

Por otro lado, tenemos al nacionalismo a ultranza cuyo horizonte político no termina en el Estado de las Autonomías, sino que su meta podría concretarse en la creación de la Confederación de Estados de la península Ibérica.

A este respecto, es necesario recordar que, de manera recurrente, los partidos nacionalistas vienen cuestionando la existencia de un ejército y una policía pertenecientes a la Federación.

Desde su aparición en el S. XV, el Estado ha tenido como una de sus principales características, el ser titular de la soberanía; esto se traduce en que el Estado tenga el monopolio sobre el ejercicio de la fuerza coactiva y para tal fin, como sin un ejército permanente y demás cuerpos armados.

Esta afirmación puede ser objeto de varias críticas y la primera de ellas en torno a la cuestión de la soberanía en el Estado políticamente descentralizado.

Han sido varias las respuestas, así tenemos la teoría de la cosoberanía de Hamilton; aquella que atribuye la soberanía a los miembros, y no a la Federación defendida por Calhoun o Seydel y la que consideramos como correcta que es la defendida por Carl Friedrich en la que el soberano es el Poder Constituyente que establece y sanciona el pacto federal.

La posición de Friedrich es evidente en el Estado Federal nacido de un anterior Estado Unitario, pero en el

nacido de la unión, y progresiva centralización, de Estados hasta entonces soberanos e independientes tampoco es difícil de explicar su validez:

- porque en el Estado políticamente descentralizado el único soberano posible es el poder constituyente, la soberanía ha de ser atribuida al Estado Federal en su conjunto.
- Porque la soberanía pertenece al conjunto, los distintos centros autónomos de decisión política, no pueden ser entendidos como entes soberanos.

Por lo tanto, es fácil comprender, que al discutir la existencia de un ejército y una policía españolas, lo que verdaderamente se está discutiendo, es la propia realidad del Estado Español como manifestación estructural específica del Estado Federal.

Podría pensarse que la afirmación anterior es exagerada, y que lo único que pretenden es que el mando de los cuerpos armados resida en la CCAA como reflejo de su poder originario de mando, o como mínimo en ambas instancias políticas.

Tampoco esta solución es adecuada, ya que como ha afirmado Schmitt, la aparición del Estado Federal, supone entre otras cosas, la renuncia al *ius belli* por parte de sus integrantes a favor de la Federación. Esta renuncia supone, hacia el exterior, que es la Federación quien debe procurar la protección de la integridad territorial de todos frente a un eventual ataque armado de otro estado sujeto de Derecho Internacional. Hacia el interior, supone que los Estados-miembros han de tramitar todos los litigios entre Estados sólo en las vías de Derecho que allí encuentren ordenadas o permitidas y que sólo la Federación podrá utilizar la fuerza armada para obligar a cualquiera de los miembros al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales o legales.

Esta cuestión es necesario estudiarla dentro del fenómeno de la aparición de nuevas entidades supranacionales fuertemente centralizadas, como es el caso de la Unión Europea.

Para ello es necesario distinguir entre un tipo arcaico de Confederación, y una forma moderna de la misma.

Al tipo arcaico de confederación, corresponderían la Unión de las Trece Colonias Americanas desde el 5 de noviembre de 1777, la Confederación Helvética desde 1803 a 1848 y la Confederación de los Länder alemanes hasta la aprobación de la Constitución Guillermina de 1871. Podemos singularizar el tipo arcaico de Confederación en base a cinco notas:

1.- Naturaleza del vínculo jurídico sobre el que se cimienta la unión de los miembros: en el Estado Federal dicho vínculo es la Constitución, documento de gobierno, elaborado por el constituyente federal y por el cual se crea el propio Estado.

Por el contrario en la Confederación, la Constitución no es más que un auténtico tratado internacional celebrado, y suscrito, por una serie de Estados soberanos; no implica la desaparición de los miembros para dar lugar a la fundación de un único Estado soberano, sujeto de Derecho Internacional.

2.- Participación de los miembros en el amending process: en el Estado Federal para la modificación formal de la Constitución es necesaria una mayoría cualificada y los disidentes no pueden vetarla, ni tampoco, segregarse.

Por el contrario, en la Confederación, se requiere la unanimidad y aquellos no conformes, podrían separarse (Meyer).

3.- Facultad para celebrar tratados y adquirir obligaciones: en el Estado Federal, sólo la Federación está dotada de personalidad en el orden internacional y a los convenios internacionales ratificados por ésta, quedan

obligados tanto el Estado Federal como los miembros.

En la Confederación este problema adquiere complejidad. Analizándolo desde el supuesto americano, encontramos que en los Articles of Confederation, el Congreso era competente para, en nombre de todos y cada uno de los integrantes de la Unión, proceder a la firma de tratados con otros sujetos ajenos a la Unión.

Además, cada uno de ellos, conserva su plena capacidad para adquirir, de manera individual, obligación internacional con terceros Estados. Podrían celebrar todo tipo de convenios siempre y cuando no pusieran en peligro los fines perseguidos por la Unión o aquellos que pretendiesen una modificación encubierta de la Constitución Confederal. Esta celebración de convenios, debía ser autorizada por el Congreso.

Por otra parte, la adquisición de obligaciones internacionales para la Confederación podría producirse, no por la intervención del Congreso, sino por la actuación, individual pero conjunta de los miembros.

4.- Eficacia de las normas jurídicas frente a los ciudadanos: en el Estado Federal, las normas federales se aplican directamente a los individuos; sin embargo en la Confederación, las normas emanadas por los órganos confederales, obligan de manera directa a los Estados particulares, pero no a los individuos.

5.- Existencia, o inexistencia, de un ejército permanente: en el Estado Federal, la posesión de un ejército por parte de aquél es consecuencia de la renuncia al ius belli por parte de los miembros, sin embargo esto no se produce en la Confederación. Los Estados pueden hacer la guerra tanto como miembros de la Unión, como de manera individual y para ello necesitarán un ejército permanente propio, sólo cuando la guerra afecte a todos, aparecerá un ejército confederal, resultado de la unión temporal y puntual de los diversos ejércitos permanentes estatales.

Si analizamos el proceso de integración europeo, podemos observar que se encuentra en un estadio de centralización mucho más avanzado que el que existía en el tipo arcaico de Confederación.

Así, encontramos que desde la aprobación del Acta Única Europea en 1986, la revisión de lo que algunos llaman Constitución Europea, puede llevarse a efecto con la aprobación de una mayoría cualificada y no por el consenso unánime de los quince. Nos encontramos también, con Reglamentos con eficacia jurídica directa sobre los ciudadanos y por último se ha procedido a la creación de una policía y un ejército europeos.

Es esta última circunstancia la que utilizan los partidos nacionalistas para criticar la subsistencia y mantenimiento de cuerpos estatales. Sin embargo, creemos que la postura nacionalista, es totalmente inadecuada para el momento actual, ya que, como ha afirmado La Pergola, la actual Unión Europea dista aún bastante de ser una auténtico Estado, sino que responde al concepto de Confederación de Estados en su forma moderna.

En la Unión Europea no se ha producido, o al menos no totalmente, la renuncia de sus integrantes al ius belli, lo que justifica que hayan de seguir manteniendo sus propios ejércitos y demás cuerpos armados estatales.

Pero, no es la crítica al ejército el único argumento que nos permite afirmar que el horizonte político de los nacionalistas va más allá del Estado de las Autonomías, también está su continua apelación al derecho de autodeterminación de los pueblos.

Esta demanda ha sido permanente, pero no siempre con la misma intensidad. Podemos distinguir dos etapas:

1ª.- Desde la aprobación del Texto Constitucional hasta 1989: la autodeterminación tan sólo aparece como una reivindicación programática de grupos marginales como la llamada alternativa KAS o las organizaciones que se agrupan en torno al BNG.

2ª.- Etapa que se abre en 1989 y llega hasta el momento presente: a la demanda de autodeterminación se unen los partidos nacionalista con alguna relevancia en el orden estatal, como son el PNV y CIU. Dos hitos significativos en esta etapa:

- En 1990 el Parlamento vasco y catalán aprueban sendas proposiciones no de Ley en las que se manifiesta que no se renuncia al derecho de autodeterminación como meta.
- Oferta de diálogo del PNV a HB para alcanzar la pacificación definitiva de Euskadi y, además, discutir sobre la autodeterminación, bien sea sin condiciones previas, bien con la exigencia de un alto el fuego previo.

2.- SOBRE LOS DISTINTOS SIGNIFICADOS DEL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS

El derecho de autodeterminación puede ser analizado, como advierte Charles Rousseau, tanto desde la óptica del Derecho Público interno, como desde la perspectiva del Derecho Público Internacional.

En su significación interna, el derecho de autodeterminación aparece referido a los modos y formas en que el Pueblo del Estado va a ser gobernado, y desde su perspectiva exterior este derecho en el derecho que tienen los pueblos a pertenecer al Estado de su elección.

Al significado interno se han referido las Naciones Unidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, en los que se afirman el derecho de los pueblos a la libre determinación. La autodeterminación se identifica con el principio del Pueblo como soberano, idea que goza de un rancio abolengo en la historia del pensamiento político universal, pero que, como afirma Sellinek, no comenzará a cobrar auténtica realidad histórica hasta el Viaje del Mayflower en 1620, el que los Pilgrinfathers procedieron a la transformación del pacto de gracia puritano en un verdadero pacto político.

- Teniendo en cuenta lo anterior, nadir podría poner hoy en duda que, desde la óptica del **Derecho Público interno**, en España se ha dado sobrado cumplimiento al derecho de autodeterminación.

Desde el entendimiento de que en el Estado Federal, la población es objeto de una doble calificación, es decir, ciudadanos de la Federación y de cada una de las colectividades-miembros; podemos afirmar que el derecho de autodeterminación se ha verificado en un doble giro de tuerca:

– Los españoles, en cuanto que Pueblo federal, nos hemos autodeterminado, ya que con la aprobación de la Constitución, lo que hemos hecho es decidir libremente sobre la organización política del Estado.

(Esta circunstancia es negada por el PNV alegando que ellos no votaron el Texto Constitucional, y por lo tanto, no puede ser entendida como su Constitución. Argumento que resulta inconsciente tanto desde el punto de vista político, como desde una perspectiva teórica y jurídica. Por un lado PNV y Euskadiko Ezkerra no fueron los únicos partidos que obtuvieron escaños en las tres provincias vascas, sino que hubo otras fuerzas políticas, que votaron afirmativamente el Proyecto. Por otra parte, la soberanía, es decir, la facultad de decidir cómo se quiere ser gobernado, corresponde a la Nación, y no a los distintos componentes de la misma, por lo que los miembros de la Constituyente española de 1977-78 eran representantes de la Nación en su conjunto incluidos las ciudades vascas. Además en el referendun, en Euskadi también fue mayoritario en voto afirmativo).

- Los españoles, en cuanto que Pueblo de cada una de las CCAA, también nos hemos autodeterminado con la aprobación de los distintos Estatutos de Autonomía.

Bien es verdad, que en el caso de las Comunidades de autonomía gradual, la aprobación de su Estatuto es,

única y exclusivamente, el resultado de la actuación de los representantes, y puede suceder que, el Estatuto se deba, no a unas verdaderas demandas populares, sino a intereses concretos, coyunturales y puntuales de las organizaciones partidistas que lo aprobaron.

Sin embargo, esto es imposible en el caso de las CCAA que vieron aprobado su Estatuto según el art. 151.2. C.E. ya que el texto aprobado por la Asamblea de Parlamentarios y las Cortes Generales, obligatoriamente será sometido a referendum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

- En el **Derecho Público Internacional**, el derecho de autodeterminación se concreta en el derecho de los pueblos a pertenecer al Estado que elijan. Podemos encontrar cuatro contenidos posibles:

1.- Libre asociación con un Estado independiente: lo usual es que los pueblos que optan por esta modalidad de la autodeterminación terminen o bien proclamándose definitivamente su independencia, o bien integrándose plenamente en el Estado con el que se han asociado.

Esta forma de asociación está sometida a tres condiciones:

- el territorio que se asocia ha de poder determinar libremente su propia Constitución interna, quedando obligado el Estado con el que se asocia a respetar su individualidad y características culturales.
- La asociación debe ser el resultado de la voluntad popular, elegida entre varias posibilidades abiertas.
- Es necesario que la condición de Estados asociados sea reversible en todo momento.

2.- Integración en un Estado independiente: en este caso la integración ha de basarse en el principio de absoluta igualdad y no discriminación en materia de derechos políticos, libertades fundamentales y participación en los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales en todos sus grados.

La integración nunca puede ser acordada de forma unilateral por el Estado al que el territorio en cuestión se incorpora; al contrario, para que la integración pueda ser interpretada como el ejercicio del derecho de autodeterminación, ésta ha de ser el fruto de la concurrencia de voluntades entre el Estado que se integra y el Estado en el que aquel se integra.

Del artículo IV, sección 3ª-1 de la Constitución norteamericana se desprende que el órgano con facultad para admitir nuevos Estados dentro de la Unión, es el Congreso. Sin embargo, no es una potestad ilimitada. El Congreso debe garantizar, en todo caso, el estatus jurídico-territorial de los Estados miembros. Esta idea se encuentra en conexión con la afirmación de Carl Schmitt, de que la lógica del sistema federal descansa en el supuesto de la homogeneidad de todos los miembros de la Federación.

De esta manera, si el Congreso hubiera fijado algún requisito especial para permitir la incorporación del nuevo Estado, este requisito sería imprescindible para la integración del nuevo Estado, este requisito sería imprescindible para la integración, pero, tan pronto como la misma se hubiera verificado, tal condición habría de desaparecer necesaria y obligatoriamente.

Finalmente está la cuestión de si, el acto del Parlamento federal que decide la admisión de un nuevo centro autónomo de decisión política debe atribuírsele la naturaleza de una nueva Ley ordinaria o si, por el contrario, se trata de una reforma constitucional.

En aquellos Estados Federales en los que su Constitución enumera las colectividades-miembros, la incorporación de un nuevo Estado supondría una reforma de la Constitución. En aquellos otros supuestos en los que la Constitución no identifica a los miembros, podría pensarse que ahora nos hallamos ante una mera Ley ordinaria. Nos inclinamos por que también aquí estamos ante un supuesto especial de revisión constitucional. Como ejemplo, el Constituyente de Filadelfia permitió que para un supuesto concreto, la

posible variación del mapa territorial de la Unión, la reforma de la Constitución pudiera llevarse a cabo no por lo dispuesto en el artículo V, sino por la mera voluntad del Congreso.

3.- Decisión del Pueblo de un determinado territorio para continuar perteneciendo al Estado en el que estaba integrado.

4.- Derecho a la independencia o secesión que tiene un territorio respecto del Estado al que hasta entonces pertenecía.

En este caso puede suceder que el ejercicio de este derecho conduzca a la creación de un nuevo Estado soberano e independientemente o, por el contrario, el territorio se separe del Estado al que pertenecía para incorporarse a otro.

Esta modalidad de autodeterminación no puede, como es lógico, quedar al arbitrio unilateral del territorio interesado en la secesión.

3.- AUTODETERMINACIÓN Y FEDERALISMO. LA RELACIÓN ENTRE AMBOS CONCEPTOS.

Ante la cuestión de si el derecho de secesión ha de considerarse como un elemento esencial y caracterizador del Estado Federal, la doctrina no es unánime.

Las divergencias vendrían, como ha indicado Schmitt, formuladas en los siguientes términos: Si la Federación, según su esencia, debe ser permanente, el ingreso en la Federación debe significar la renuncia permanente al derecho de secesión; pero si la federación ha de ser al mismo tiempo pacto, los miembros de la Federación han de poder decidir por sí mismos sobre la eventual imposibilidad, aplicabilidad y cesabilidad de ese pacto, y éste es, precisamente, un derecho de secesión.

Nos interesa destacar que es la ratificación del Texto Constitución lo que da origen al Estado Federal. Para la mayoría de los contractualistas la entrada en vigor de la Constitución federal conlleva el cambio de estatus de los Estados contratantes, los cuales pierden su condición de entes soberanos, sujetos de Derecho Internacional, para convertirse en colectividades-miembros del Estado Federal. Sin embargo, para Calhoun, la aprobación y entrada en vigor de la Constitución federal no implica, en modo alguno, la cesión de la soberanía de los Estados contratantes a favor del Estado Federal.

De esta concepción de que los Estados miembros siguen siendo los titulares de la soberanía, y que la Constitución federal no es sino un contrato celebrado entre soberanos es de donde se deriva, de manera evidente, la posibilidad de la secesión en el Estado Federal.

Uno de los principios básicos de la contratación es el que el contrato es Ley entre las partes, pero aquél sólo obliga mientras las condiciones sean las mismas que existían cuando se celebró dicho contrato.

La Constitución federal, tan sólo se impondrá a los Estados mientras no se produzcan unas nuevas circunstancias que supongan un perjuicio para las colectividades-particulares. Si se produce esta hipótesis, el contrato, la Constitución federal, deberá ser renegociada y, en consecuencia, el Estado individual puede prestar de nuevo su consentimiento o, por el contrario, optar por salirse de la unión.

Esta tesis sirvió para fundamentar la actitud de los Estados del Sur en la guerra de Secesión, al considerar que la abolición de la esclavitud suponía una transformación fundamental del pacto y por lo tanto perdía su fuerza vinculante. El Estado Federal puso en marcha el instituto de la ejecución federal, con el cual el Estado Federal puede obligar, incluso con el ejercicio de la fuerza armada, a los miembros el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales. Resultado: guerra civil.

Desde la óptica de Calhoun, no queda más remedio que admitir que el derecho de secesión de los miembros es un elemento central y nuclear del Estado Federal.

Sin embargo no parece que los enunciados de Calhoun sean los más indicados para entender esta forma de Estado, sino que, más bien, lo que hacen las teorías de Calhoun y Von Seydel es, lejos de afirmar su existencia, negar la posibilidad misma del Estado Federal. Ellos parten de la idea de que la soberanía es un elemento esencial, e imprescindible del Estado. Por lo tanto, si se afirma que el poder central es el soberano, estaríamos, según estos autores, ante un Estado Unitario, por lo que ellos defienden la soberanía de cada uno de los miembros. De esta manera, al carecer de soberanía, el Estado Federal no puede ser concebido como un verdadero Estado, sino como una Confederación de Estados.

Visto esto, la mayoría de la doctrina ha venido utilizando el derecho de secesión como criterio diferenciador de la Confederación y el Estado Federal.

Tal afirmación no nos parece del todo correcta. Como ha afirmado Carl Schmitt, la propia lógica del Estado Federal como unión permanente, debe implicar la renuncia, también permanente, del derecho de secesión por parte de las colectividades-miembros. Ahora bien, esto no debe conducir a negar en todo caso la posibilidad de la secesión en el marco de los Estados Federales.

Para que la autodeterminación como secesión sea posible en el ámbito del Estado Federal, es necesario que su posibilidad haya sido expresamente prevista por el Poder Constituyente que aprobó y sancionó la Constitución federal.

En el caso de la Confederación, el *ius secessionis*, es una facultad con la que cuentan los Estados por el mero hecho de ser tales y haberse integrado en la Unión. Por el contrario, en el Estado Federal, este derecho tan sólo existirá cuando haya sido aceptado por el Constituyente.

También son diferentes las condiciones que en uno y en otro caso se requieren para poder ejercitar el derecho de secesión. En el caso de la Confederación, basta con un cambio de circunstancias respecto del momento contractual, para poder abandonar la unión. Sin embargo, en el Estado Federal, como afirma Kelsen, el derecho de secesión estará limitado por una serie de condicionamientos establecidos por la propia Constitución.

Como ejemplo de estas limitaciones tenemos el caso de la antigua URSS.

El art. 72 de la Constitución soviética (1977) reconoce el *ius secessionis* a las Repúblicas federadas. Esta facultad no era absolutamente ilimitada en manos de las colectividades-miembros. El ejercicio del derecho de secesión estaba, en un primer momento, condicionado a la aceptación de la independencia por parte del llamado Estado Federal soviético.

Esto se deduce de los artículos 73.2 y 73.12 donde se atribuye a los órganos superiores de poder y administración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, la competencia para, por un lado, determinar la frontera estatal de la URSS y ratificar las modificaciones de fronteras entre las Repúblicas federadas y, por otro, la de decidir otras cuestiones de relevancia para toda la Federación.

De esta manera, ante la declaración de independencia unilateral por parte de Estonia, Letonia y Lituania, al ser una manifiesta violación de la Constitución, la única solución fue obligar a aquellas a respetar el Texto federal mediante el instituto de la ejecución federal.

4.- LA AUTODETERMINACIÓN EN LA REALIDAD POLÍTICO-CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA.

En 1989-1990 fueron frecuentes las manifestaciones de los líderes nacionalistas pretendiendo equiparar

Cataluña y País Vasco con las entonces Repúblicas Socialistas Soviéticas de Letonia, Lituania y Estonia.

Entendemos que esta equiparación es inadecuada por dos razones: la mera observación de la Historia y sus distinto régimen jurídico.

1.– **La Historia:** debe recordarse que la integración de Letonia, Lituania y Estonia en la URSS ha sido el resultado del ejercicio del derecho de autodeterminación, sino que, fue el resultado de los acuerdos entre los Estado vencedores de la Segunda Guerra Mundial. De este modo, cuando el monopolio del Partido Comunista entra en crisis y, al mismo tiempo, se produce una apertura al pluralismo, aparecieron las reivindicaciones de las Repúblicas bálticas, para recuperar su antigua personalidad política y jurídico–internacional; y esto a pesar de los esfuerzos hechos por Stalin que, siguiendo las enseñanzas de El Príncipe de Maquiavelo, había desplazado a muchas personas de unas Repúblicas a otras. Sin embargo, la unidad de las Repúblicas bálticas a la URSS se mantuvo durante un periodo de tiempo tan corto que es lógico que no naciera en ellos una conciencia colectiva de Estado, sino que se mantuviera la conciencia individual.

Nada de esto sucede, en cambio, en el supuesto español. España es, una realidad histórica que se va forjando desde su creación como Estado en 1516. El nacimiento de este nuevo Estado se verifica como resultado de un largo proceso histórico en el que los distintos pueblos ibéricos se fueron integrando en unidades cada vez mayores.

Bien es verdad, que el proceso de integración de los diversos territorios en unidades políticas superiores, se verificó sin la debida observancia de las condiciones hoy requeridas para el ejercicio del derecho de autodeterminación como integración en otro Estado. Esta unidad no fue el fruto de la voluntad libremente expresada por el Pueblo que se integra, sino la de sus gobernantes. Ahora bien, no puede olvidarse el momento en que se crearon las Coronas de Aragón y de Castilla: la Edad Media. Estas integraciones resultan legítimas ya que la decisión de las mismas las adoptaron las únicas que en aquel momento, aparecían legitimadas para decidir sobre el gobierno de dichos territorios: los gobernantes.

Por otra parte, de la vivencia en común durante casi cinco siglos se deriva la aparición de una conciencia nacional colectiva, de la que carecían las Repúblicas bálticas. Es verdad que existen elementos diferenciadores entre las distintas Nacionalidades y Regiones, los cuales fundamentan las tendencias centrífugas: sin embargo, todos estos siglos de vida en común han dado lugar a la aparición de un acervo cultural, social y económico común que, en definitiva, consolidan las tendencias centrípetas del Estado español.

2.– **Óptica jurídica:** sabemos que la única manera posible de que la secesión pudiera llevarse a cabo, era la de que tal eventualidad hubiera sido expresamente previsto por la Constitución.

Pues bien, esta circunstancia es la que determina que cualquier intento de igualación entre Repúblicas bálticas y nuestras CCAA sea políticamente inexacta y jurídicamente absurda.

Mientras que Letonia, Lituania y Estonia se incorporaron a una Unión federal cuya constitución reconocía a las Repúblicas federales el derecho de secesión; en el supuesto español no sólo no está reconocido sino que, además, habiéndose presentado enmiendas a favor del reconocimiento del ius secessionis, las mismas fueron expresa y contundentemente rechazadas.

La falta de justificación histórica y jurídica no impide que el nacionalismo a ultranza continúe reivindicando el reconocimiento del ius secessionis.

Ahora bien, si como ya hemos señalado, para que el ejercicio del derecho de secesión sea lícito es necesario que esté recogido en la Constitución, habrá que preguntarse si resulta posible, o no, introducir el reconocimiento de ese derecho mediante la técnica de la reforma constitucional.

La solución a este interrogante, va a depender de la posición que se mantenga en relación con los límites de la reforma.

- **Desde la óptica de la No existencia de límites materiales**, basada en que en nuestro código sólo hay un límite temporal expreso, el del art. 169 y si además se prevé la hipótesis de la reforma total, estaríamos afirmando que el poder de revisión, un poder limitado por la propia constitución, es un auténtico poder soberano e ilimitado.

Cuando no se admite la existencia de límites materiales absolutos a la reforma, la técnica de la revisión puede ser utilizada para introducir en el régimen constitucional vigente cuantas modificaciones se estimen pertinentes; incluso podría pasarse de un régimen democrático a uno dictatorial, siempre y cuando éste se verificara con escrupulosa observancia del procedimiento legal-constitucionalmente previsto par llevar a cabo la reforma.

De esta forma, lo anteriormente rechazado por el constituyente puede ser introducido por un poder de revisión. De tal manera que, el único problema para introducir el derecho de secesión, sería la puerta en marcha del procedimiento agravado del art. 168 ya que la introducción de este derecho supondría que los calificativos de indisoluble e indivisible que aparecen en el art. 2º CE, habrían de desaparecer.

Aun dando por buena la tesis que afirma la inexistencia de límites materiales a la revisión en el Derecho español, la posibilidad de introducir, mediante la técnica de la revisión, el derecho de secesión se configuraría como una hipótesis teóricamente posible pero irrealizable en la práctica. Y esto por 2 razones:

- Las consecuencias prácticas que se derivan de la puesta en marcha del mecanismo de reforma del art. 168. Como ya han afirmado Bryce y Espósito, la adopción de procedimientos super agravados para la modificación formal del Texto Constitucional equivale, de hecho, al establecimiento de límites materiales explícitos a la reforma. Fue Pedro de Vega quien afirmó que se recoge en el art. 168 un mecanismo tan completo, agravado y difícil que sirve para convertir en cláusulas de intangibilidad los contenidos a los que el artículo se refiere.
- Por otra parte, la alta complejidad procedimental y el elevado coste político acabarían generando un grave trauma político y constitucional que, a lo postre, determinarían que se renunciase a la revisión.

De esta suerte, o bien se decide no asumir el cambio histórico, con lo que el Texto Constitucional quedaría condenado a la más absoluta obsolescencia, o bien el cambio se incorporará por vías extralegales, como lo son el acudir sistemáticamente al falseamiento o la violación del Código Fundamental, o, incluso, por vías antijurídicas: la revolución.

Debemos señalar en este momento que esta revisión es imposible de llevar a cabo, al menos en lo que no cambie el sistema de partidos existente en el Estado español. El art. 168 exige mayoría de 2/3 de cada una de las Cámaras parlamentarias, en dos legislaturas sucesivas, debiendo posteriormente ser sometida a referéndum para su ratificación por el cuerpo electoral. Pues bien, los partidos hoy mayoritarios, que además tienen gran importancia en Cataluña y País Vasco, PP y PSOE, se han pronunciado ya, en contra del reconocimiento del ius secessionis.

- **Desde la aceptación de la existencia de límites materiales**, podemos afirmar la posibilidad de reformas constitucionales totales, pero porque se trata de una operación realizada dentro de la Constitución, nunca puede ir contra ella. El poder de reforma habrá de respetar tanto los principios inspiradores del constitucionalismo moderno en general, como todos aquellos valores y principios que, establecidos por el Poder Constituyente originario, caracterizan, definen e individualizan al Texto Constitucional de que se trate (Mortati).

Admitida la existencia de límites materiales, debemos aquellos límites materiales que lo son en relación con

todas las Constituciones y aquellos que son privativos de una Constitución concreta y determinada.

Los primeros, son aquellos que se derivarían del concepto liberal-burgués de Constitución, de este modo, un proyecto de revisión constitucional que tuviera por finalidad el negar al Pueblo la titularidad de la soberanía y del Poder Constituyente, la derogación de la declaración de derechos fundamentales, la concentración del poder político en un único órgano o, finalmente, la supresión del carácter de norma suprema de la propia Constitución, supondría lo que Schmitt ha llamado destrucción de la Constitución.

El segundo tipo de límites encuentran su justificación en la propia misión de la Constitución de regular y establecer los fundamentos de orden de la comunidad política, de tal manera que, cualquier intento de modificación de los valores básicos que componen la fórmula política, a través del mecanismo de la reforma, implicaría no la simple sustitución de unos artículos por otros, sino la creación de un régimen político diferente y el establecimiento de un nuevo sistema constitucional.

Surge pues, integrado por los principios y valores que integran el constitucionalismo moderno y por aquellos fundamentales de orden de la comunidad que definen e individualizan la Constitución de que se trate, lo que Hesse ha llamado núcleo estable e irreformable.

Llegado este punto, debemos preguntarnos si las pretensiones nacionalistas afectan, o no, al núcleo irreformable de la vigente Constitución española.

A esta cuestión, nuestra respuesta es positiva y nos basamos por un lado en que nuestros Constituyentes rechazaron explícitamente el ius secessionis y por otro en la voluntad implícita que podemos sacar de las contundentes declaraciones del art. 2º (indisoluble e indivisible).

Lo anterior debe ponerse en relación con el papel que el art. 8º atribuye a las Fuerzas Armadas como garantes de la vigente Constitución.

Las FFAA tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamientos constitucional (art. 8º CE).

Este encargo está, básicamente l, configurado como un supuesto de defensa armada frente a enemigos exteriores, sin embargo también tienen una clara dimensión interna y si surgiese cualquier amenaza interior a la integridad territorial lo sería también, al ordenamiento constitucional.

Las notas de insoluble e indivisible que se predicán, en el art. 2º, de la unidad de la Nación Española, estarán protegidas por la actuación de la Fuerzas Armadas frente a un posible intento de ejercicio del derecho de secesión por parte de cualquiera de las actuales CCAA.

Se plantea ahora ¿cómo se decidiría la intervención de las FFAA?

En el caso de que el ataque provenga del exterior, la decisión corresponde libremente al gobierno.

Pero ¿qué sucede cuando la intervención de las FFAA se realiza hacia el interior, para garantizar la integridad territorial y el ordenamiento constitucional vigente?

En este caso existen ciertos requisitos procedimentales, como lo es la necesidad de solicitar del Congreso de los Diputados la declaración del estado de sitio.

Ahora bien, la defensa interna de la integridad territorial debe entenderse como un supuesto, absoluta y totalmente, extraordinario de defensa del ordenamiento constitucional. Para que la intervención interior de las FFAA para preservar la integridad del territorio fuera posible, sería necesario que, intentada la segregación

por parte de alguna de las CCAA, el Gobierno proceda, en primer lugar, a requerir al Presidente de la misma el desestimiento en su pretensión y en caso de no ser atendida, solicitar la autorización de la mayoría absoluta del Senado para adoptar las medidas necesarias, incluida la de la fuerza armada, para obligar a la colectividad-miembro a respetar el carácter indisoluble e indivisible que la Constitución atribuye a la unidad de la Nación española.

Innecesario debiera ser advertir que, de producirse tal eventualidad, la intervención militar sería plena y absolutamente lícita y legítima y ello basado en, al menos, dos argumentos:

- Porque el supuesto de ejercicio del derecho de secesión es el más importante supuesto de desobediencia de la Constitución que puede cometer una comunidad Autónoma, resulta totalmente lógico que la respuesta al mismo por parte del Estado sea, también, extraordinaria. Si la intervención del ejército en la vida política interna de un Estado es, desde la óptica democrática, una práctica inaceptable en condiciones de normalidad, ahora, y justamente por la excepcionalidad de la situación, aquella resultaría no sólo totalmente justificada, sino, incluso, ineludible.
- Carácter totalmente democrático que tendría la intervención de las FFAA. La decisión de la intervención la tiene el gobierno, que ha sido investido por el Congreso de los Diputados y por lo tanto responde políticamente de sus actos ante él y, finalmente, ante el propio Pueblo organizado como electorado.

Recordando a Kelsen, debemos advertir que para poner en práctica la institución de la ejecución federal es necesario que la apreciación de este atentado contra el Texto Constitucional responda a criterios de total objetividad. Es decir, apreciada la infracción por el Ejecutivo federal, la decisión sobre la ejecución e intervención federales, ha de corresponder a otro órgano constitucional previamente determinado. En nuestra Constitución en el art. 155.1 el que apela a la necesidad de la autorización del Senado para que el Gobierno lleve a cabo el instituto de la ejecución federal.

Por último, es necesario recordar que el presupuesto fundamental del derecho de secesión es la consideración de las colectividades-miembros del Estado Federal como las auténticas titulares de la soberanía.

En nuestra Constitución, en el art. 1º 2, dice la soberanía nacional reside en el Pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. Está claro que, a pesar de la desafortunada confusión y mixtura de dos conceptos claramente contrapuestos, como son soberanía nacional y soberanía popular, lo que el Constituyente español de 1977-1978, pretendía era poner de manifiesto que la soberanía pertenece al Estado español, y no a las CCAA.

De todo lo anteriormente expuesto, concluimos que España es un Estado políticamente descentralizado, articulado en una manifestación estructural concreta: el Estado Federal sin derecho de secesión.

Cierto es que el reconocimiento de este derecho por una revisión de la Constitución no implicaría un cambio de la forma de Estado consagrada por el Texto de 1978. Ésta continuaría siendo la federal. Pero lo que se estaría llevando a cabo es un cambio en la manifestación estructural concreta del Estado Federal admitido por el Constituyente originario; por lo tanto esta modificación formal de la Constitución no podría interpretarse como una nueva operación jurídica, a través de la cual se procede a la sustitución de unos artículos por otros, sino que la misma se convertiría, como mínimo, en un auténtico cambio o supresión de la Constitución.

Estaríamos ante un acto revolucionario. Pero si se diese el caso del reconocimiento del derecho de secesión, esta decisión podría ser impugnada ante el Tribunal Constitucional y, en su caso, derogada por éste, en cuanto que contraria materialmente a la propia Constitución.

Por lo tanto, la única manera posible de que el derecho de secesión fuera introducido en nuestro Derecho sería, por lo tanto, la de acudir a la apertura de un nuevo proceso constituyente.

1

16