

## CUATRO TESIS SOBRE LA CUESTIÓN CATALANA

Los argumentos para la independencia son débiles, y esta no es posible con la actual Constitución, aunque podría serlo cambiando la Norma Fundamental. Pero mejor si establecemos un modelo federal que asegure las condiciones de integración de todos.

JUAN JOSE SOLOZABAL

**P**rimera tesis: Los argumentos para la independencia son débiles, lo cual creo que es la clave que explica que las fuerzas independentistas, a pesar de los medios a su alcance y la inconsistencia de quienes se oponen a ellos, no puedan imponerse, de manera que, como con toda razón dice Enric Juliana, la situación actual sea de *impasse*. ¿Cuándo –se pregunta Hirschman–, se puede acabar una relación difícil, nos movamos en el terreno personal o en el político, hablemos de una pareja o de un Estado? Cuando uno es ninguneado, preterido u ofendido. Cuando uno verdaderamente no es escuchado o tomado en cuenta, aunque no haya sido formalmente silenciado o expulsado. En tales situaciones la recomposición es difícil, y quizás la mejor opción sea la de salir.

---

Pero podemos preguntarnos ¿Se ha quedado sin voz Cataluña? ¿Ha sido ninguneada u ofendida?

Cataluña dispone de autogobierno propio, de manera que puede adoptar las decisiones fundamentales que le permitan establecer una política propia, dentro del amplio margen que admite el marco constitucional, en ámbitos relevantes de su vida económica, cultural, etcétera. En modo alguno, tras el desarrollo estatutario y normativo correspondiente, puede mantenerse que la autonomía catalana no va en serio. Naturalmente que pueden reclamarse más competencias o cabe protestar por las condiciones en que las propias puedan ejercerse –me refiero respectivamente a denuncias en relación con la contribución financiera catalana o la utilización abusiva de las bases para condicionar el ejercicio de las propias atribuciones estatutarias–, sin embargo, lo que esta situación justifica puede ser incluso un cambio en la posición constitucional de Cataluña, y no la salida del Estado.

Cataluña, de otro lado, no ha carecido de oportunidades para participar en el gobierno de España, como lo prueba el peso de la representación parlamentaria nacionalista en la constitución de los gobiernos, fuese cual fuese el signo ideológico de los mismos, y su contribución a la aprobación de la legislación del Estado, salvo en el caso, bien comprensible, de los presupuestos del Estado. Si hubiese que poner un ejemplo paradigmático de lo que decimos habría que señalar que el sistema de financiación actualmente vigente ha sido fijado de acuerdo con las previsiones que se llevan a cabo en el Estatuto de Autonomía de 2006.

Una mención especial requiere la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 31/2010) que resuelve las objeciones sobre la constitucionalidad del Estatuto catalán de 2006 y que suele ser presentada como el agravio máximo por parte del Estado o la muestra de su incompreensión respecto de Cataluña. Ocurre en efecto, primero, que se exageran los efectos de la sentencia, ignorando que la misma deja intocados las competencias y derechos del Estatuto, sin contar que en la sentencia se procede a un

---

desarrollo de las posibilidades federales de nuestro sistema. En esencia, el tribunal no dice otra cosa que las competencias del Estado central no las determina el Estatuto y que, al tiempo, los poderes del Estado no impiden la intervención en su ejercicio de Cataluña. De otro lado, si se lee bien el fallo, resulta que de un total de casi trescientos preceptos de la norma, el tribunal limita a poco más de una docena las invalidaciones, que no afectan nunca a disposiciones enteras y cuya mitad se refiere a aspectos meramente formales o procedimentales. Algunos han llegado a sostener que tras la sentencia el Estatuto de Cataluña reconocía menos derechos que otros estatutos como el andaluz, que no había sido recurrido. Esta afirmación constituye una imprecisión, pues lo que ocurrió fue que, aunque los recurrentes del Estatuto de Cataluña impugnaron cláusulas de contenido similar a los de Andalucía, que en efecto no habían sido llevados al tribunal, sus pretensiones fueron desestimadas, de modo que no puede sostenerse que el estatuto catalán haya sido podado de capacidades de las que se dispone en otras Comunidades Autónomas.

Naturalmente esto no quiere decir que la sentencia fuese un fallo perfecto. Así, es cuestionable, por ejemplo, su escasa sintonía con la orientación identitaria de la norma, resistiéndose al reconocimiento nacional de Cataluña; o su prurito profesoral, oponiéndose a la definición estatutaria de las bases o vedando un sentido configurador a la interpretación estatutaria. Eso, sin referirnos a la tardanza del tribunal en emitir su resolución, junto a algún incidente inconveniente, como la discutible exclusión de uno de sus miembros por parte del propio tribunal. Esto es cierto, pero no cuestiona en absoluto la legitimidad del control de tribunal de una norma subconstitucional, como es el Estatuto, encargado como está de velar por la superioridad sobre todo el ordenamiento de la Norma Fundamental. Desde mi punto de vista, la objeción a la actuación del tribunal, si se contempla desde parámetros jurídicos y no políticos, tiene que ver con la frustración de quienes esperaban una sentencia convalidadora de un

---

Estatuto al que pretendían conferir infundadas potencialidades, se tratase de completar la Constitución o establecer su verdadera interpretación, que no le corresponden.

● **Segunda tesis:** Constitucionalmente, la independencia catalana no es posible ya que no cabe ni la convocatoria franca de un referéndum de autodeterminación, ni una convocatoria solapada como consulta popular territorial.

Preliminarmente convendría hacer tres precisiones conceptuales referidas, antes que nada, a los conceptos de autodeterminación y derecho a decidir, tratando de eludir, en la medida de lo posible la ambigüedad o la confusión. Entendemos por autodeterminación la decisión soberana de una comunidad territorial en un solo acto sobre su forma política, manifestando su voluntad de separarse o continuar en el Estado del que forma parte. No se trata, por tanto, de una autonomía fuerte, o de la capacidad de un pueblo de desplegar sus potencialidades políticas: se trata simplemente de decidir sobre la independencia. Tampoco estamos ante un proceso o desarrollo en el tiempo, sino de un acto inapelable de votación. No estamos hablando, obviamente, de un supuesto de dominación colonial o de rebeldía frente a un caso de opresión territorial.

Por lo que hace al derecho a decidir lo entendemos como sinónimo de autodeterminación, aunque se trata de una expresión que acoge la cobertura legitimadora del lenguaje de los derechos (lo lógico de los derechos como pretensiones con un fundamento ético o de justicia es que se reconozcan y ejerzan) y la ventaja semántica de la referencia democrática que toda participación supone (cuantas más ocasiones de actuación suministre un orden político más democrático será).

En tercer lugar, el argumento basilar que nosotros empleamos para enfrentarnos a este problema es el de que las decisiones sobre la soberanía, como ocurre en este caso, solo corresponden al soberano, que es el pueblo español en su conjunto.

---

Ciertamente no cabe la convocatoria de un referéndum explícito de autodeterminación, que supondría reconocer a un territorio atribuciones de soberanía, contradiciendo claramente el artículo 1º CE según el cual la soberanía nacional reside en el pueblo español. La Constitución tiene una idea indivisible y homogénea del poder fundamental del Estado que se deduce de su titularidad, también única.

La prohibición de la autodeterminación explícita no resulta negada por nadie; naturalmente otra cosa es que la concepción constitucional sea aceptada, pero, digámoslo en el terreno del derecho positivo en el que se plantea la cuestión, la cosa es clara.

Lo que ocurre es que tampoco es posible una consulta según el artículo 92 de la Constitución (Art. 92.1 CE: Las decisiones políticas de especial importancia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos), planteando, por ejemplo, a consulta en un territorio la conveniencia de una transformación constitucional que otorgase o hiciese posible la independencia.

Ocurre, en efecto, en primer lugar, que el artículo 92 CE solo comprende una consulta nacional, “de todos los ciudadanos” se dice inequívocamente, en un precepto situado en un Título en el que se establecen las facultades normativas de un órgano del Estado como son las Cortes. Y, en segundo lugar y sobre todo, porque no hay verdaderamente referéndums consultivos sobre la soberanía: la decisión del pueblo, constituido en soberano por la consulta, es inoponible y obligatoria en sus efectos. ¿Qué órgano se atreverá a contrariar la decisión del cuerpo electoral? ¿Y qué instancia dirimiría en caso de improbable contestación o recurso el conflicto entre el cuerpo electoral y quien se opusiese a la decisión de este?

En realidad, aunque se presenten como consultivos, los referéndums habidos hasta ahora, sea en Escocia o en Quebec, son verdaderamente decisorios o vinculantes.

En el caso de Escocia aunque el referéndum no enmendase la Constitución británica que atribuye la soberanía al Parlamento,

---

nadie duda de que si hubiese vencido la opción separatista (el sí en ese caso) el camino de la secesión se hubiese abierto paso de modo inmediato, y no hubiese quedado otra alternativa al Parlamento que ratificar la decisión tomada por los escoceses. La soberanía parlamentaria es una *fictio iuris* que cede ante el principio democrático. Si hubiese alguna duda al respecto el caso *Brexit* resulta esclarecedor.

Tampoco deben quedar dudas sobre la situación en Canadá, en términos políticos: el compromiso con el principio democrático, resaltado en el dictamen del Tribunal Supremo hace muy improbable la oposición de la Federación a la interpretación del Parlamento de Quebec sobre las consecuencias inmediatas de la decisión de la separación adoptada en el referéndum, en el caso de que el sí a la independencia lograra la victoria, aun por la mínima. Creo, en suma, que la diferencia entre derecho de autodeterminación y derecho a forzar la separación finalmente, que el dictamen reconoce a la postre, es muy sutil, por no decir inexistente. Me recuerda, *sensu contrario*, la distinción que nuestro Tribunal Constitucional estableció entre la titularidad y el ejercicio de los derechos fundamentales de los inmigrantes en situación irregular: el tribunal en realidad negaba los derechos a los inmigrantes, pues de nada sirven unos derechos que no se pueden hacer valer. En el caso del Tribunal Supremo del Canadá, en cambio, habría que decir que lo importante no es la titularidad de un derecho que se niega sino la posibilidad de su ejercicio que se reconoce: el que no se acepte el derecho de secesión no impide en el ordenamiento canadiense la consecución de la misma.

Es importante reparar en que la falta de cobertura constitucional de la autodeterminación, convierte su ejercicio, no en una manifestación de democracia como podría resultar de la invocación de quienes pretenden su realización, sino en todo lo contrario, un acto antidemocrático, pues desde Paine hasta MacIllwain la democracia es el gobierno bajo la ley, quiere decirse, el gobierno o poder político limitado por el derecho, esto es, la Constitución.

---

● **Tercera tesis:** La independencia es posible cambiando la Constitución. Precisamente la ineludibilidad del procedimiento tiene que ver con la disponibilidad de contenidos o la ausencia de límites materiales para cambiar la Constitución. El que ahora la autodeterminación esté impedida, no quiere decir que no sea posible, previa modificación constitucional: lo que impide saltarse la Constitución, convocando un referéndum de autodeterminación explícita o solapadamente, es que su convocatoria es posible superando los obstáculos a su realización. La no existencia de límites en nuestra Constitución abierta, de modo que cualquier demanda política pueda incorporarse a la Norma Fundamental, siempre que la modificación no altere el carácter democrático de la misma, es lo que legitima la prohibición a su rebasamiento, lo que sucedería si se permitiesen actuaciones no consentidas o prohibidas por ella. No es cierto de otra parte, hablando en términos jurídicos, que sea imposible lógicamente una reforma constitucional que contemple la posibilidad de la división de la soberanía o el fraccionamiento territorial del Estado. Se trata claramente de reformas inconvenientes, pero no imposibles, pues el nuevo Estado, aunque con un nuevo *demos* y otra posible demarcación no perdería su condición democrática, desde nuestro punto de vista única exigencia insuperable a la reforma.

El derecho a decidir si se refiere al orden constitucional, y manifiestamente a su fulcro, a saber, la identificación del soberano y su delimitación territorial, ha dicho el Tribunal Constitucional, es posible modificando la Constitución. Cuando el derecho a decidir implica disposición sobre el orden constitucional, ha de tener lugar, exige el Tribunal, “en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable”. El Tribunal incluso sugiere como llevar a cabo lo que llama “una reconsideración constitucional”, mediante reforma a través de una iniciativa de la Comunidad Autónoma que debe ser estudiada por las Cortes. En efecto, el tribunal cree que la reconsideración del orden constitucional ha

---

de tener lugar a través de una modificación, instada, “por parte de la Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma, que tiene reconocida por la Constitución iniciativa de reforma constitucional”. Si se formulase una propuesta en ese sentido, dice el Tribunal, “el Parlamento español deberá considerarla” STC 42/2014.

La Comunidad Autónoma, en efecto, puede presentar una iniciativa de reforma constitucional, artículo 166 de la Constitución, que cambie la titularidad y residencia de la soberanía, y que permita la celebración de un referéndum de autodeterminación. El Tribunal, decíamos, impone en los casos aludidos la reforma constitucional e incluso sugiere que la iniciativa ha de corresponder a la Comunidad Autónoma, pero no establece el contenido de esa reforma. Lógicamente hacer posible la autodeterminación requeriría el reconocimiento del derecho a su ejercicio a la correspondiente colectividad territorial, que solo es posible atribuyéndole la soberanía, a partir de la conferencia de la misma a los pueblos de España o del Estado. Se trataría entonces de una reforma confederal que trasladaría el poder desde el pueblo español a sus nuevos titulares, liquidando el Estado autonómico.

Puede objetarse que las posibilidades de una reforma constitucional del artículo 1 de la Norma Fundamental que permitiese proceder a la autodeterminación de un territorio del Estado son nulas. También ocurre que hay iniciativas legislativas que fracasan o mociones que no resultan aprobadas, lo que no empequeña su legitimidad, suponiendo en todo caso aportaciones enriquecedoras del debate parlamentario. En este caso se trataría de tomarse un tiempo que madurase y extendiese la demanda de independencia en el territorio concernido; y que permitiese también a los españoles asumir que, en relación con la secesión, el Gobierno sólo dispone, en último término, de las armas de la palabra para impedirla. Por lo demás la autodeterminación no puede presentarse como un derecho absoluto que imponga su realización a toda costa o de modo incondicionado, ya que tales derechos no existen en ningún sistema jurídico positivo.

---

Una democracia puede exigir que la autodeterminación se presente como demanda de modo sereno y con respeto para con el Estado y su orden constitucional; pero no puede oponerse a la autodeterminación si se trata de una petición reiterada, seria y compartida en la comunidad. De modo que, si es el caso, una solicitud repetida de independencia habría de ser atendida, dando tiempo a comprobar su seriedad y a que los demócratas españoles reflexionen sobre la necesidad de su aceptación.

Al señalar que la aspiración separatista tiene un camino en nuestro sistema constitucional, que necesariamente pasa por una reforma en sentido confederal, no estoy obviamente estimulando un procedimiento que en modo alguno entiendo conveniente transitar, señalando el camino de la independencia, de la manera como la *Ley de Claridad* no puede entenderse como una invitación a dejar el Estado federal canadiense. La confederación no es un horizonte apetecible desde ningún punto de vista, sino una forma política transitoria, imperfecta y débil, que funciona como la antesala de la autodeterminación, que pretende la liquidación del Estado. Lo que pasa es que la llegada a ese puerto para un demócrata no puede impedirse si su acceso se intenta sin violentar la Constitución. Podemos imponer la observancia de los procedimientos constitucionales pero no que la independencia sea un destino imposible constitucionalmente: podemos asegurar el mantenimiento de la Constitución, pero arriesgando la integridad del Estado. El camino constitucional para la independencia salva la Constitución; desgraciadamente no asegura el mantenimiento de la integridad del Estado. No puede mantenerse el Estado negando la posibilidad constitucional de su cuestionamiento, pues no hay objetivos vedados a la reforma: la independencia no es un objetivo prohibido por la Constitución, siempre que se intente de acuerdo con la misma.

● **Cuarta Tesis:** En el entretiempos (*meanwhile*) esto es, mientras discutimos sobre la independencia, dentro de Cataluña y también

---

en el resto de España, pues como es obvio, y así lo ha puesto de manifiesto el dictamen del Tribunal Supremo en el caso de Quebec, la separación no es un asunto exclusivo del territorio que quiere salir, sino también de quienes permanecen en la federación o el Estado común, y sin que ello suponga renunciar al objetivo de la autodeterminación sino solo consentir su aplazamiento, sería aconsejable ensayar una fórmula constitucional que mejorara el acomodo de Cataluña en la estructura política común para hacer innecesaria finalmente la reforma de la secesión o, si tal no fuera el caso, facilitar la realización de la independencia sin traumas, como separación pactada.

Lo que se propone es una reforma en dos tiempos, aunque su negociación deberá hacerse conjuntamente, que conduzca, primero a la reforma federal de la Constitución y en segundo lugar a una reforma del Estatuto de autonomía. Las reformas serían aprobadas, según lo dispuesto en nuestro ordenamiento, en dos referéndums que serían decisiones normativas y que no tendrían la condición simplificativa, divisiva, manipulable y plebiscitaria, común a los referéndums en los que lo que se solicita al cuerpo electoral un pronunciamiento sobre una cuestión política concreta, como ocurre en los referéndums de autodeterminación. La reforma que se ofrezca debe ser a mi juicio una reforma en sentido federal.

Aunque parto de la idea de que nuestro Estado es ya una forma federativa, creo que la adopción franca y explícita del modelo federal es conveniente en la medida que se refiere a un tipo político que se reconoce universalmente como un tratamiento institucional del pluralismo territorial válido, y hasta cierto punto con rasgos más seguros que nuestro sistema autonómico. El cambio federal implicaría reformas en el aspecto competencial e institucional que no voy a detallar: habría que proceder a una clarificación competencial que no es muy difícil de hacer, señalando las competencias centrales que mejoran la eficiencia del conjunto, adjudicando a las Comunidades Autónomas el resto en virtud de la conocida

---

cláusula residual federal, constitucionalizando el sistema financiero e incorporando el principio de la ordinalidad. Habrían de preverse los instrumentos de actuación del Estado en el ejercicio de sus competencias mediante el recurso al establecimiento de las bases. Por lo que se refiere a la reforma de los instrumentos o amarres federales, esto es, las instituciones del Estado que admiten en su composición y actuación la intervención de las Comunidades Autónomas, habría que abordar las reformas del Senado –convirtiéndolo en una verdadera cámara territorial–, las Conferencias sectoriales y las Conferencias de Presidentes.

Pero la reforma habría de afectar sobre todo al Título preliminar, incrementando el pluralismo territorial que ya acoge nuestro texto constitucional y asumiendo francamente su condición nacional. Entender la propuesta que se hace aquí exige tres precisiones:

- ♦ La primera significa subrayar la importancia de las decisiones constitucionales valorativas o principales sobre las propiamente institucionales. Hay en efecto, como dice Lavinson, una Constitución de la organización y una Constitución de la integración. De la primera lo que se espera es un diseño sobre las reglas de juego político y de la segunda una decisión de reconocimiento: la primera Constitución se refiere al plano efectivo, si utilizamos la contraposición de Bagehot; la segunda al plano simbólico o apariencial.

- ♦ En segundo lugar, lo que nuestra Constitución reformada requiere, sin duda, es un incremento del pluralismo, territorial especialmente. Su significado alcanza obviamente a los elementos que integran el conjunto, cuya libertad y autonomía se potencia, pero también al todo que se enriquece con la aportación, ahora mayor, de sus componentes. Una reforma constitucional en este sentido mejoraría las condiciones de integración de todos. Reconozcamos la pluralidad nacional, y hagamos un hueco a Cataluña en ella. La nueva Constitución ha de modificar su planta institucional, pero sobre todo su propio espíritu, quiere decirse, su

---

condición de marco de juntura que acoja sobre supuestos mejorados la España de todos.

- ♦ Esta propuesta debe superar sin duda, y esta es la última precisión, una reticencia al reconocimiento de la base plurinacional de España, que según algunos, estimularía la demanda de un Estado separado de los territorios que asumiesen dicha consideración política. Si ese reconocimiento del pluralismo se completa con la afirmación exclusiva de la soberanía de la nación española, me parece que los riesgos del centrifugismo son inexistentes, pues una interpretación honesta del texto constitucional reformado no puede alentar al conflicto entre el patriotismo de todos, o sea, de la nación española, y el patriotismo territorial, de los pueblos respectivos.☛