

LA EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS TERRITORIALES: REFORMULACIÓN *VERSUS* RUPTURA

The evolution of territorial models: reformulation versus rupture

EVA SÁENZ ROYO

Profesora titular de Derecho Constitucional
Universidad de Zaragoza

El libro décimo de la colección Fundamentos, dedicado a la memoria del tristemente fallecido Joaquín Varela, analiza uno de los temas capitales del derecho constitucional: la organización territorial del Estado y su evolución. Se trata de un proyecto muy ambicioso, coordinado por la profesora Requejo Rodríguez, en el que se dan cita especialistas de primer nivel, españoles y extranjeros, con premisas y perspectivas muy diferentes ante cuestiones territoriales de gran complejidad.

Antes de entrar en un análisis crítico y necesariamente sintético de cada una de las aportaciones al libro, creo necesario hacer una reflexión previa sobre el concepto de soberanía en los Estados federales, puesto que hay una clara discrepancia entre los diferentes autores que participan en este. Mientras el profesor Montalivet (pp. 131 y 143) parece reconocer residuos de soberanía en los diferentes territorios que componen los Estados federales, que es lo que los distinguiría —según él— de los Estados unitarios regionales, el profesor Aragón (pp. 200-201) niega la existencia de soberanías duales en estos. Por su parte, el profesor Lothar Michael, si bien niega soberanías territoriales en Alemania, parece reconocer la soberanía territorial en Suiza por el hecho de la exigencia de dobles mayorías para las reformas constitucionales (pp. 51-52). La cuestión no es baladí y requiere de algunas precisiones acompañadas de mi posicionamiento previo.

Los conceptos han de servir para aprehender la realidad y, en este sentido, el concepto clásico de *soberanía* sigue teniendo vigencia para explicar la realidad de los Estados por cuanto estos siguen teniendo el monopolio de la violencia dentro de su propio territorio y la facultad de usarla los unos frente a los otros. Los Estados siguen teniendo la capacidad de

autodeterminación hacia dentro y hacia fuera¹. Ello no obsta a reconocer que lo que se ha visto disminuido en el mundo globalizado es no esa *soberanía*, no ese *monopolio* o *autodeterminación*, sino más bien la *autonomía* del Estado en cuanto que poder real del Estado nacional para articular y alcanzar metas políticas de manera independiente (Held, 2001: 414). Pero —creo— son dos cosas diferentes.

A partir de esta consideración en la que el concepto de *soberanía* sirve en la práctica para distinguir las realidades estatales, la consideración clásica sobre la existencia de una especie de soberanía compartida o dual en los Estados federales no tiene correspondencia con la realidad. Tal y como señala Rolla, la formación del Estado federal conlleva una renuncia a la «soberanía propia original» de los diferentes territorios (Rolla, p. 89) o, lo que es lo mismo, conlleva la renuncia a la autodeterminación, al derecho de secesión, porque, como señala el profesor Caamaño, «una constitución que reconozca el derecho a la secesión de una parte de su territorio difícilmente será la constitución de “un” estado» (p. 220). En este mismo sentido, el profesor Aragón descarta una reforma constitucional que incluyera el principio de autodeterminación, ya que ello supondría destruir la unidad del soberano, que es requisito previo e imprescindible de toda constitución (p. 199).

Efectivamente, el Estado federal y la Constitución son productos de las revoluciones burguesas del siglo XVIII, dirigidos ambos a la garantía de la libertad², y que tienen como presupuesto previo la unidad soberana, el Estado. En contra de lo que señalan al respecto los profesores Aláez Corral y Bastida Freijedo (p. 276), la unidad del Estado es «una entidad pre- y suprapositiva» necesaria para la existencia de la Constitución y del Estado federal. Si se niega esa unidad previa, ni puede existir Constitución ni puede existir Estado federal. Serán otra cosa. Más bien un tratado internacional o una confederación de Estados.

En concreto, tal y como se configura el Estado federal en la Constitución de EE. UU. de 1787, esa unidad soberana la sustenta el pueblo, convirtiéndose así ese pueblo en el argumento que resuelve la controversia legal del derecho de secesión. Desde mi punto de vista, el reconocimiento en sí mismo

¹ De hecho, «[e]l ordenamiento estatal es el único que todavía hoy en día puede conceder al ordenamiento jurídico internacional, incluido el Derecho de la Unión Europea, la única validez que éste eficazmente puede poseer, su validez interna» (Aláez Corral, 2017: 254).

² Como señaló Elazar, «[e]l interés central del auténtico federalismo, en todas sus variantes, es la libertad» (Elazar, 1990: 124).

de la soberanía popular en *todos* los Estados federales —incluido Suiza—³ conlleva una negación implícita a cualquier residuo de soberanía territorial y, con ello, de la posibilidad de que unilateralmente decidan, por ejemplo, la no aplicación del derecho federal o su escisión.

Además, en ningún caso pueden interpretarse las exigencias de dobles mayorías para las reformas constitucionales como un residuo de soberanía, tal y como parece sostener el profesor Lothar Michael (pp. 51-52). En primer lugar, la exigencia de dobles mayorías para aprobar reformas constitucionales no es un rasgo esencial del Estado federal (Blanco Valdés, 2012: 112-121). Muchos de los actualmente denominados Estados federales exigen para la aprobación de reformas constitucionales exclusivamente la voluntad del conjunto del pueblo expresada a través de su Parlamento y, en ocasiones, a través de referéndum. La exigencia de mayorías por territorios, además de mayorías del pueblo en su conjunto, se explica no por la permanencia en esos territorios de reductos de soberanía, sino más bien por la protección de minorías concentradas geográficamente del abuso de la regla democrática de la mayoría. Así, por ejemplo, la exigencia de la doble mayoría en Suiza nació como un compromiso entre los cantones protestantes y los cantones católicos en la Constitución de 1848 para evitar la desprotección de las minorías conservadoras y católicas de los cantones rurales y pequeños del centro de Suiza, y no como residuo soberano de los cantones (como parece interpretar el profesor Michael —pp. 51-52—). De hecho, tampoco en Suiza se permite que los cantones decidan unilateralmente sobre la aplicación del derecho federal ni sobre su escisión, que son los rasgos propios de la soberanía.

I

A partir de estas consideraciones generales, procederé a continuación a hacer un análisis crítico de las aportaciones que se refieren a la evolución de los modelos territoriales de Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido.

Previamente habría que señalar que no se puede valorar sino como un acierto el dedicar la mitad del libro al análisis del derecho extranjero como una premisa imprescindible para una mejor comprensión del derecho propio. El estudio del derecho extranjero permitirá observar las semejanzas y las diferencias con nuestro sistema y extraer ulteriores consecuencias de política legislativa. Efectivamente, la comparación jurídica entre distintos modelos orienta

³ «La soberanía, en las repúblicas federales, descansa invariablemente en el pueblo» (Elazar, 1990: 144).

al legislador hacia reglas que no le resultaban conocidas y favorece también la resolución jurisprudencial de controversias. Igualmente permite hacer una valoración más objetiva del propio sistema, lo cual —quizá— nos permita también despojarnos de ese espíritu pesimista que ha prevalecido en la historia de España y que nos ha hecho siempre creer que somos peores que nuestros vecinos. También —y especialmente— respecto a nuestro modelo de organización territorial. Con este objetivo, el de la comparación, me centraré en el análisis exclusivamente en aquellos elementos que pueden servirnos al derecho español y obviaré otras consideraciones que hacen los autores sobre el modelo en concreto que tienen un menor interés para nosotros.

Tradicionalmente la doctrina constitucionalista y administrativista española ha tenido al modelo federal alemán como un referente a seguir. El pesimismo hacia nuestro modelo autonómico se ha traducido sistemáticamente en optimismo hacia el modelo alemán. Como recuerda González-Varas, si Ortega afirmó «sufrir verdaderas congojas oyendo hablar de España a los españoles», lo cierto es que las congojas son aún mayores oyendo hablar de Europa (especialmente, cuando se habla del “federalismo alemán”)» (González-Varas, 2002: 64). Pero un conocimiento más profundo de la realidad alemana quizá nos lleve a matizar nuestras posiciones iniciales. De hecho, el profesor Lothar Michael, al hacer un análisis del funcionamiento práctico del modelo alemán, permite concluir —frente a lo generalmente afirmado sobre este modelo por la doctrina española— que se trata de un modelo bastante centralizado desde el punto de vista legislativo. Advierte, así, de los «pocos poderes legislativos de los *Länder*» (p. 34) y la estandarización cuando existen esos poderes legislativos, por ejemplo, en el ámbito educativo (p. 41). Incluso advierte de la posible centralización de la actual organización administrativa descentralizada debido a la presión de la digitalización administrativa (p. 45). También pone en evidencia cómo «[l]a política del *Bundesrat* a menudo está más determinada por los intereses políticos del partido que por los intereses de los *länder*» (p. 34); un *Bundesrat* que lo que exige no es un consenso territorial, sino un «consenso multipartidista» (*Vielparteien-Konsens*, p. 35). En este sentido, la valoración que se haga de esta Cámara no ha de ser en clave territorial, sino como un potente instrumento contramayoritario y, por tanto, de posible bloqueo a la regla de la mayoría. La doctrina constitucional española haría bien en utilizar esta clave para valorar la incorporación de ese idealizado *Bundesrat* en el sistema autonómico español⁴.

⁴ Cuatro de los últimos cinco informes colectivos que se han hecho públicos sobre las propuestas de reforma del modelo territorial español apuestan por implantar el modelo del *Bundesrat*. En todos los casos, valorado como Cámara territorial. En este

También sirve para matizar nuestro optimismo natural hacia el federalismo alemán el análisis muy crítico que hace el profesor Arroyo Gil sobre sus tres últimas reformas constitucionales (2006, 2009 y 2017). Unas reformas que evidencian, en definitiva, la dificultad para llevarlas a cabo en gran medida por el papel del *Bundesrat*. En este sentido, es de destacar que mientras que uno de los objetivos de la reforma constitucional de 2006 era la clarificación del reparto competencial, la introducción de la legislación divergente la terminó enturbiando, llegando a calificar a esta legislación el autor como *aberratio iuris*, «al difuminar por completo la cuestión de la responsabilidad, justo lo contrario de lo que una norma jurídica debe hacer» (p. 73). Por otra parte, la disminución de la influencia del *Bundesrat*, que se quería drástica, no llega a ser tal, ya que se prevé que su intervención será necesaria en el caso de leyes federales que supongan un incremento de las obligaciones económicas de los *Länder* (p. 78). Tampoco está exenta de críticas la reforma de 2006 respecto a la participación de los *Länder* en el derecho europeo, poniendo de manifiesto que ahora hay una mayor participación de los *Länder* en la fase ascendente del derecho europeo, pero una configuración de la fase descendente que impide una asunción clara de las responsabilidades (pp. 79-80). En todo caso, un federalismo muy centralizado y con cierta tendencia, sobre todo con la reforma de 2017 (p. 62), hacia una mayor centralización.

La experiencia italiana, a la que se dedica el profesor Rolla, puede servir al modelo territorial español en cuanto que camino ya recorrido. De hecho, en Italia en los años noventa se detectó el agotamiento de un modelo evolutivo a través de la legislación y la jurisprudencia constitucional y se empezaron a abordar concretas reformas constitucionales. Tras muchas dificultades, la primera (n. 1 de 1999) reconoció la autonomía constitucional de las regiones (los estatutos se aprueban por un procedimiento agravado exclusivamente regional) y tienen libertad en su autoorganización y en la determinación de su forma de gobierno; la segunda (n. 2 de 2001) extendió a las regiones con especial autonomía las novedades previstas por la ley de 1999, que se referían solo a las regiones ordinarias; la tercera (n. 3 de 2001) revisó la división de las competencias normativas y administrativas entre el Estado y las autonomías territoriales y la disciplina de las relaciones financieras (pp. 100-101). Se establece a partir de entonces un sistema en el que, tras señalar las competencias

sentido: Círculo de Economía (2018: 28); Muñoz Machado *et al.* (2017: 10-12); Generalitat Valenciana (2018: 18); Grupo de trabajo FIDE (2018: 3). En el caso de las propuestas para un debate sobre la reforma territorial desde las universidades andaluzas, Coller (2018) se plantea diversas alternativas sin decantarse claramente por el *Bundesrat* (p. 25).

legislativas exclusivas y compartidas del Estado, se hace una atribución residual de las competencias legislativas a las regiones (art. 117 Constitución italiana). En una línea muy semejante a las propuestas de reforma constitucional que se manejan para España⁵.

Pues bien, tras las reformas constitucionales, el modelo italiano pone también en evidencia la imposible separación competencial estricta y el papel central que el legislador estatal juega en la delimitación de las competencias (p. 96), un papel que se ha traducido, contrariamente a lo que en principio podría parecer, en una centralización legislativa (p. 113), intensificada por la crisis financiera. La experiencia italiana demuestra, pues, que hay esfuerzos baldíos y uno de ellos es la eterna búsqueda de estrictas separaciones competenciales imposibles. La decisión sobre el reparto territorial y funcional del poder político no puede ser absoluta y definitiva, y los márgenes de apreciación política al centro son imprescindibles. Ya el juez Marshall, en la sentencia *McCulloch v. Maryland* (1819), advertía de que si la Constitución detallase todas las subdivisiones a las que pueden dar lugar sus poderes y todas las formas de ejercitarlos, tendría la prolijidad de un código y difícilmente podría ser abarcada por la mente humana. La preocupación casi obsesiva del último proceso de reformas estatutarias y algunas propuestas de reforma constitucional en España por la precisión y exhaustividad resulta poco realista. Cuanto antes nos demos cuenta, antes podremos centrarnos en lo que pueda —de verdad— suponer una mejora.

Puede resultar sorprendente que un monográfico dedicado a la descentralización política dedique uno de sus capítulos a Francia, pero, como el profesor Montalivet pone de manifiesto, el modelo territorial francés permite una relativización de las fronteras entre los diferentes conceptos acuñados por la doctrina. El modelo territorial francés ha dejado de responder al estereotipo de Estado unitario centralizado, para pasar a ser un Estado unitario descentralizado (p. 132), con reconocimiento a colectividades territoriales elegidas

⁵ Los últimos cinco informes colectivos que se han hecho públicos sobre las propuestas de reforma del modelo territorial español apuestan por una lista única de competencias a favor del Estado y una cláusula de atribución a las CC. AA. Los EE. AA. serían aprobados unilateralmente con el recurso previo de inconstitucionalidad. En este sentido: Muñoz Machado *et al.* (2017: 10); Generalitat Valenciana (2018: 15); Coller (2018: 15 y 17); aunque a favor de cierta flexibilidad, Grupo de trabajo FIDE (2018: puntos III.1, 5, y III.2, 7.3). En esa línea también se pronuncia Círculo de Economía (2018: 17, 19 y 25), aunque se pretende que los EE. AA. sigan fijando las competencias (p. 26), algo sobre lo que se pronuncia expresamente en contra el profesor Aragón (p. 204).

democráticamente de autonomía administrativa. A pesar de la lógica descentralizadora de las últimas décadas, el autor observa una tendencia hacia la recentralización que se justifica en la simplificación de un panorama demasiado complejo, en la racionalización de la acción pública, en la limitación de gastos y en la apuesta por la igualdad (pp. 147-149). Algo que, por lo demás, contrasta con el reconocimiento de descentralización política en sus territorios de ultramar, como es el caso claro de la Nueva Caledonia (pp. 150-151). No está de más recordar que este territorio, Nueva Caledonia, está incluido en la lista de la ONU de diecisiete territorios no autónomos que deben autodeterminarse, aunque el referéndum que se celebró en noviembre de 2018 dio el «no» a la secesión.

A raíz de las reclamaciones catalanas para celebrar un referéndum secesionista, han sido habituales las referencias que se hacen al referéndum escocés de independencia que se celebró en 2014. De ahí la pertinencia de adentrarse en el modelo territorial británico y conocer sus particularidades, que son muchas. Señala la profesora Requejo en su presentación del libro que las dos notas más peculiares del sistema británico, la soberanía parlamentaria y la ausencia de Constitución escrita, complican «los paralelismos con el sistema español» (p. 16). Sin embargo, de la lectura de la aportación al libro que hace el politólogo Michael Keating deduzco muchas diferencias en el plano teórico, pero no tantas en la praxis constitucional.

En este sentido, el principio de soberanía parlamentaria que rige —teóricamente— el sistema constitucional británico y que es acuñado por el jurista inglés Albert Venn Dicey al final del siglo XIX y principios del XX (p. 159) ha ido evolucionando hasta asimilarse en la práctica al principio de soberanía popular. Y es que lo que parecía incompatible con ese principio, como puede ser el reconocimiento de Parlamentos autónomos o el referéndum, ha terminado aceptándose en la práctica política británica. Y ello gracias a una Constitución no escrita y flexible que permite acomodarse a las nuevas necesidades a través de convenciones. Por muy sorprendente que pueda resultarnos al constitucionalismo clásico la evolución del sistema británico, el resultado respecto del modelo territorial podría calificarse de Estado federal asimétrico (p. 164), donde se reconoce la autonomía política en Escocia, Irlanda del Norte y Gales. No está de más aquí recordar que la autonomía política de Escocia y Gales no está garantizada constitucionalmente y es entendida como una concesión del Parlamento de Westminster, y, por tanto, reversible. En definitiva, la calificación de *nación* respecto a Gales y Escocia, que Gran Bretaña no ha tenido ningún problema en reconocer, en ningún caso —hasta el momento— se vincula al concepto de soberanía ni al derecho a la secesión unilateral. Veremos si, como consecuencia del *brexit*, y tal y como señala el

profesor Michael Keating, se vuelve a un «Estado-nación unitario bajo la soberanía de Westminster» (p. 173).

II

La segunda mitad del libro se dedica al futuro del Estado autonómico y sus posibles reformas. Para ello se cuenta con especialistas de primera línea, pero de muy diferentes perspectivas, lo cual permite un análisis de alternativas jurídicas múltiples y muy diferentes. Me centraré en las cuestiones que me parecen más controvertidas o discutibles.

Podría considerarse que la opción más conservadora es la mantenida por el profesor Aragón. Por una parte, apuesta por la conveniencia de una reforma constitucional limitada a la organización territorial (p. 195) y dirigida a facilitar un posible remedio a la relación entre el Estado y la comunidad autónoma de Cataluña (pp. 197-198). No obstante, tras reconocer la conveniente reforma constitucional, y en línea con reciente doctrina (Blanco Valdés, 2018: 250-251; Sosa Wagner, 2019), se condiciona dicha reforma a su oportunidad política. Entretanto, señala, es preferible el actual «Estado jurisdiccional autonómico» hasta que «circunstancias más propicias permitan la conveniente reforma de nuestra Constitución» (p. 192). Desde mi perspectiva, aceptar la conveniencia jurídica de la reforma constitucional y, a continuación, negar su oportunidad política es una incoherencia. No creo que puedan coexistir dos lógicas diferentes en el campo jurídico y en el político, ya que ambos ámbitos en una democracia se deben a la lógica racional. Utilizando las palabras de Pedro de Vega:

[...] que políticamente toda reforma encierre riesgos para el prestigio y la propia eficacia normativa de la ley fundamental, no implica en modo alguno que las reformas hayan de ser sistemáticamente eludidas. La reforma no debe interpretarse como un capricho político sino como una necesidad jurídica. Por ello, la pregunta, desde el punto de vista político, sobre cuándo es el momento oportuno para utilizar el procedimiento formal de la reforma, sólo admite una respuesta; a saber: la reforma es siempre políticamente conveniente cuando resulta jurídicamente necesaria (1985: 92).

Por tanto, si «la necesidad es obvia» (p. 199), su oportunidad es obligada.

El profesor Caamaño parte de un concepto muy restrictivo de Estado federal, definido por su «componente ideológico» (p. 228), y que solo le permite identificar como tal a los Estados federales que se hayan construido

«de abajo a arriba» (p. 227). Por ello, para dotar a España de una «constitución federal» (p. 217), propone un pacto federal, «constitucional y explícito» (p. 230) entre «sujetos de base territorial», iguales pero distintos (pp. 232-233), que serían las CC. AA. Propone, en definitiva, empezar de nuevo al modo en que se pasa de una confederación de Estados a un Estado federal para llegar técnicamente a lo mismo, aunque —según el autor— el espíritu federal nos llevaría «hacia la unidad» (p. 228). Desde mi punto de vista, que la construcción de un Estado federal sea de arriba abajo o de abajo arriba no cambia demasiado el resultado. Creo situarme entre los autores que, como el profesor Caamaño define, sostienen que España es, por la vía de los hechos, un Estado federal (p. 224), sin quizá valorar tanto el origen o el espíritu del que nace la federación, sino valorando exclusivamente los resultados. Quizá con ello esté enterrando «bajo la tiranía de los números» (p. 227) los aportes de la experiencia federal, pero no creo que el espíritu cambie aunque construyéramos el modelo de manera diferente. Llegaremos al mismo punto, que es el Estado federal.

Tampoco comparto el concepto «formal-funcional» o «normativista» de constitución del que parten los profesores Benito Aláez Corral y Francisco J. Bastida Freijedo. Desde mi perspectiva, el concepto de constitución del que ha de partir la actual ciencia del derecho constitucional es el concepto racional normativo que aparece con las revoluciones burguesas, matizado y completado, eso sí, por la evolución histórica democrática, pero huyendo en todo caso de relativismos y de un posible vaciamiento del objeto de nuestro conocimiento que permitiera calificar como tal constitución a cualquier texto jurídico o que permita tal calificación a una realidad fáctica o de poder sin normar. La constitución y su ciencia no es algo «neutral» o «despolitizado», como parecen defender estos autores, sino que responde a una ideología fundamentada en la libertad y, consiguientemente, en la limitación del poder. No se trata con ello de disolver «la normatividad diferenciada del Derecho en la Política o la Moral» (p. 274), sino simplemente de distinguir lo que fue «el gran invento jurídico de las revoluciones liberales» (Blanco Valdés, 2010: 87) de otras normas de organización del Estado que no tengan como fin esa garantía de la libertad.

Pues bien, a pesar de que los profesores Benito Aláez Corral y Francisco J. Bastida Freijedo parecen defender la «constitucionalización de un derecho de secesión» (pp. 277-278 y 280), tal y como se establece, más bien se defiende incorporar a través del procedimiento de reforma constitucional del art. 168 CE algo más sutil. Se trataría de atribuir a una parte del territorio «una competencia extraordinaria de reforma constitucional» (p. 263) y no el derecho a la secesión unilateral. Aunque hablan de un «demos constitucional complejo»,

compuesto por el «todo» y las «partes» (pp. 262-263), niegan que con ello se estuviera reconociendo la soberanía a una parte del territorio, ya que «no cabe la decisión unilateral de independencia sin una negociación previa con el Estado Federal» (p. 263). Por tanto, no defienden el reconocimiento constitucional del derecho de secesión puro, no «como el ejercicio de un derecho prejurídico de las colectividades territoriales» (p. 290), sino un derecho a la negociación que puede terminar en secesión unilateral, pero sometida al procedimiento establecido. No obstante, la misma crítica que hacen los autores respecto a las cláusulas de intangibilidad materiales de las constituciones podría hacerseles a ellos respecto a su propuesta. Por utilizar sus palabras, su «utilidad marginal puede ser mínima» (p. 274). No creo que, iniciado tal proceso, se pueda domesticar (con las mayorías cualificadas que plantean) el poder constituyente nuevo que nace de él y que por definición es revolucionario. Y es que se percibe una cierta contradicción: no puede reconocerse un derecho de secesión unilateral en la última fase que, a su vez, esté sometido al procedimiento establecido en la constitución sobre la que se niega la vigencia. En definitiva, la misma dificultad que ven los autores para hacer efectiva la obligatoriedad jurídica de «condiciones materiales» para la secesión (p. 291) observo con la efectividad de la obligatoriedad jurídica de «condiciones formales» para esta.

Para terminar con el modelo autonómico español, dos profesores procedentes de los dos territorios tradicionalmente con mayores aspiraciones de autogobierno en España, Cataluña y País Vasco, dan cuenta de las expectativas de estos territorios respecto al futuro.

El profesor Albertí Rovira considera el conflicto catalán como «el fin del consenso constitucional básico existente hasta el momento sobre el modelo territorial español» (p. 301) y la reaparición con toda su crudeza de un problema «histórico» y de una «pugna entre dos concepciones antagónicas de la unidad española: aquella que la concibe en términos de uniformidad, que tiende al centralismo, que es su acompañante natural, y aquella otra que la concibe en términos de reconocimiento y respeto de la diversidad, que construye la unidad sobre la base del pluralismo, en un sistema necesariamente descentralizado» (p. 313). Con ello da a entender que el desarrollo del Estado autonómico responde a la primera concepción, y de ahí el conflicto con la otra concepción —se presume que es la defendida por el nacionalismo catalán—. En caso contrario, no habría conflicto. He aquí mi primera gran discrepancia. Cataluña tiene reconocida autonomía política y financiera, así como el catalán como lengua oficial. Los catalanes, al igual que los aragoneses, los asturianos o los madrileños, al margen de nominalismos y tecnicismos, viven una realidad no muy diferente a la que viven los alemanes, los

suizos o los canadienses. Todos vivimos una realidad federal que en ningún caso puede calificarse de uniforme ni centralista. Y que no se me malinterprete. Lejos del inmovilismo, creo imprescindibles reformas constitucionales y legales que nos procurarían mejor calidad de vida a todos los españoles. Pero el federalismo, aunque muy mejorable, está ya presente entre nosotros. La pugna no se produce, pues, entre el centralismo y la descentralización, sino entre el Estado federal y el independentismo, cosa muy diferente.

En segundo lugar, el profesor Albertí propone, para recuperar el consenso, tras el fracaso de las vías unilaterales y las judiciales, la negociación política para una reforma constitucional ratificada «por la población, incluyendo también, específicamente, la población catalana» (p. 336). Y en el caso de que no existiera consenso para la reforma constitucional, señala la necesidad de «buscarse una solución civilizada y democrática que dé salida a la ruptura», porque considera que la separación es «inevitable» (pp. 302 y 336). Con ello apuesta por la vía de celebrar un referéndum en Cataluña y el compromiso de negociar la aplicación del resultado de esa expresión, en línea con lo planteado por el Tribunal Supremo canadiense en su Dictamen de 20 de agosto de 1998 —línea no exenta de problemas, como el propio autor reconoce (p. 326)—. Dicha propuesta encuentra, desde mi punto de vista, tres problemas. Como el diagnóstico que hace el propio autor, según el cual la crisis de Cataluña no responde a «los problemas de funcionamiento del Estado autonómico», sino que se «cuestiona la entera Constitución territorial» (p. 303), no existiría objeto para la negociación política dirigida a la reforma constitucional. Y es que no hay margen para la negociación cuando lo que se discute es el propio poder constituyente. El segundo problema es el referido al referéndum como vía alternativa. No existe hoy en Cataluña una mayoría clara a favor de la independencia —tal y como señala el autor, los independentistas representan el 47 % de los votos emitidos en las últimas elecciones en Cataluña (nota 93)— y eso —creo— convierte a ese referéndum en una vía muerta que no representa hoy ninguna solución. En tercer lugar, y precisamente porque hoy no hay en Cataluña una mayoría a favor del independentismo, no puede afirmarse que el fracaso de una reforma constitucional —que es seguro— llevaría a la secesión como solución «inevitable» y «única» (p. 336).

Resulta preocupante el proyecto de nuevo estatuto político para el País Vasco que ha salido adelante con el apoyo del PNV y EH Bildu. Tal y como pone de manifiesto el profesor López Basaguren, y a pesar de que más del 65 % de la población vasca considera que la opción de futuro debe ser la autonomía o una profundización federal de este sistema (p. 346), el nuevo proyecto de reforma del estatuto de autonomía (o, más precisamente, «las Bases para la redacción del texto articulado del Borrador de Anteproyecto de reforma del

Estatuto de Autonomía») se trata de una apuesta claramente confederal en la que, a partir de los derechos históricos, se califica al pueblo vasco de nación con «derecho a decidir» cuál ha de ser su estatus político (p. 362). En la misma línea que el «Plan Ibarretxe», se plantea una relación bilateral «de igual a igual» entre el País Vasco y España, en la que se pactarían qué competencias corresponden al Estado, quedando el resto en exclusiva para el País Vasco, y resolviendo los desacuerdos en «foros» paritarios (pp. 363-366).

También se prevé que este estatuto, una vez aprobado por el Parlamento Vasco y antes de su envío al Congreso para ser «negociado», se someterá a la consulta entre el electorado del País Vasco. Aunque el profesor López Basaguren señale que existe una jurisprudencia consolidada sobre la imposibilidad de un referéndum de estas características (p. 368), la STC 31/2010 admite la constitucionalidad de los referéndums de reforma estatutaria para las comunidades autónomas de vía lenta, tanto después de su aprobación por las Cortes Generales como tras su aprobación por los Parlamentos autonómicos (FJ 147). Tal y como subraya Aguado Renedo (2017: 119-120), aún admitido expresamente por el TC, la previsión de un referéndum en el proceso de reforma estatutario tras la aprobación de la reforma en el Parlamento autonómico y antes de su sometimiento a las Cortes Generales puede generar más problemas que soluciones. Por una parte, exigiría su celebración una autorización del Gobierno estatal (art. 149.1.32 CE), que, en caso de denegarse, paralizaría el proceso de reforma. Por otra parte, un pronunciamiento expreso de los ciudadanos de una comunidad autónoma condicionaría las posibles modificaciones introducidas en las Cortes Generales. En cualquier caso, desde un punto de vista estrictamente procedimental, la consulta popular previa sobre la reforma estatutaria vasca nunca se podría aplicar hasta que la reforma fuera definitivamente aprobada por las Cortes Generales. El procedimiento de reforma de un estatuto, como el del resto de sus normas, no puede aplicarse antes de su vigencia efectiva. En definitiva, que no puede haber una consulta popular sobre la reforma estatutaria previa a su aprobación por las Cortes Generales porque la misma no está prevista en el actual Estatuto de Autonomía vasco.

III

Termina el libro con un análisis de la profesora González Pascual sobre la posible influencia de la UE en los movimientos independentistas que están surgiendo en los últimos años en diversos Estados miembros. En este análisis pone de relieve las dificultades que tiene un territorio que se independice para

poder ser de nuevo Estado miembro, lo cual desincentiva claramente el secesionismo, y hace una apuesta poco discutible por una «mejor integración de la identidad regional en el marco supranacional y estatal» (p. 394). En este sentido, escéptica con la posibilidad de crear nuevos espacios de poder a las regiones en el ámbito de la UE (p. 393), se muestra más partidaria del papel que al respecto podría jugar el TJUE al reconocer «explícitamente el impacto que el Derecho de la UE tiene en las estructuras federales o regionales» (p. 394).

Aunque no constituyen el núcleo de su argumentación, no me resisto a comentar algunas consideraciones que hace esta autora sobre la relación entre la democracia, el federalismo y el referéndum. Al tratar de establecer la relación entre democracia y referéndum de secesión, la profesora González Pascual hace un análisis de la relación entre referéndum y federalismo que no comparto y que —creo— no tiene que ver con la posible relación entre el federalismo, la democracia y el referéndum secesionista. Una cosa es el referéndum como instrumento complementario en democracias representativas, muy presente —por cierto— en los Estados federales clásicos —no solo Suiza, sino en los estados de EE. UU. o los *Länder* alemanes—, y otra cosa es el referéndum secesionista, incompatible con la lógica federal y no reconocido en ninguno de los tres Estados federales citados. Por ello, no creo que pueda afirmarse en términos generales que existe una relación tensa «entre democracia y federalismo» (p. 387). Por el contrario, todo Estado federal es necesariamente democrático⁶ y solo puede hablarse de tensión con determinados elementos de esta forma de Estado que, sin ser consustanciales a esta, distorsionan la democracia como principio de «decisión por mayoría». Se trata, fundamentalmente, de la exigencia de dobles mayorías en algunos Estados federales para aprobar reformas constitucionales o de la existencia de una segunda Cámara conformada a partir de criterios territoriales. Tampoco creo que pueda afirmarse que «[l]a democracia directa, de hecho, tiene un mal encaje en los sistemas descentralizados» (p. 388), ya que —viene a decir— impide el acuerdo entre posiciones antagónicas. Precisamente es en los Estados federales donde originariamente se introducen en la práctica instrumentos de democracia directa no como alternativa a la democracia representativa, sino como elementos de control sobre esta. Los referéndums comienzan a utilizarse en las entidades territoriales de los Estados federales y es en ellos donde más se

⁶ Al respecto dice Wheare: «[l]a dictadura, con su gobierno de un solo partido y la negación de elecciones libres, es incompatible con el funcionamiento del principio federal. El federalismo demanda formas de gobierno que suelen tener características asociadas con la democracia o el gobierno libre» (2008: 149).

practican en las democracias contemporáneas. Además, si el referéndum impide el acuerdo, ¿cómo es posible que Suiza, con un amplio uso del referéndum, sea una democracia de consenso? Tal y como traté de señalar en otro lugar (Sáenz Royo, 2016: 91-93), la práctica política nos indica precisamente que el referéndum, como instrumento de contrapeso, incita al acuerdo y no al contrario. Lo que resulta incompatible con el Estado federal es el reconocimiento constitucional del principio de autodeterminación de una parte del territorio, sea a través de referéndum o de decisión parlamentaria.

Termino con una reflexión personal. Actualmente los españoles vivimos en una realidad federal y democrática como nunca en la historia habíamos disfrutado, pero que debemos mejorar, sin miedo a las reformas legislativas o constitucionales que sean jurídicamente necesarias y, precisamente por ello, oportunas. Los márgenes de mejora son amplios en materia democrática o en la financiación autonómica. Lamentablemente, y como la experiencia comparada demuestra, otros aspectos como la separación competencial o la reforma del Senado constituyen más bien esfuerzos que solo pueden llevarnos a la melancolía. No digamos el tratar de resolver el independentismo desde el federalismo. Mera ilusión. Quizá tendríamos que empezar a entender que la democracia es la organización pública de las discrepancias y el diálogo no puede resolver todos los conflictos. La presencia de independentistas en Cataluña o en el País Vasco es una situación con la que tenemos que convivir, no solo un obstáculo que debamos superar. Quizá vivir en democracia consista precisamente en no pedir tantos consensos sino en respetar más la discrepancia. Obras como la que aquí se comenta, con perspectivas tan dispares, pueden ser un comienzo.

Bibliografía

- Aguado Renedo, C. (2017). Sentido y posibilidades del referéndum autonómico. En E. Sáenz y C. Garrido (coords.). *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa* (pp. 99-128). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Aláez Corral, B. (2017). Globalización jurídica desde la perspectiva del derecho constitucional español. *Teoría y Realidad Constitucional*, 40. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.40.2017.20917>.
- Blanco Valdés, R. L. (2010). Francia, o la Constitución hecha ley. *Fundamentos*, 6.
- (2012). *Los rostros del federalismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- (2018). *Luz tras las tinieblas. Vindicación de la España constitucional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Círculo de Economía (2018). Propuestas para mejorar el autogobierno de Cataluña y el funcionamiento del modelo territorial de Estado. *La opinión del Círculo*, XXXIV

- Reunión Círculo de Economía*. Disponible en: <https://bit.ly/32fwnQX>. [Fecha de consulta: 23-5-2019].
- Coller, X. (coord.) (2018). Propuestas para un debate sobre la reforma territorial desde las universidades andaluzas: Grupo de discusión organizado por la Universidad Pablo de Olavide. Sevilla. Disponible en: <https://bit.ly/2HDA9Kx>. [Fecha de consulta: 23-5-2019].
- Elazar, D. L. (1990). *Exploración del federalismo*. Barcelona: Editorial Hacer.
- Generalitat Valenciana (2018). Acuerdo del Consell sobre la reforma constitucional. Disponible en: <https://bit.ly/39HIGJA>. [Fecha de consulta: 23-5-2019].
- González-Varas, S. (2002). *España no es diferente*. Madrid: Tecnos.
- Grupo de Trabajo FIDE (2018). *Reflexiones para una reforma constitucional: la reforma de la organización territorial del Estado*. Madrid: Fundación Fide. Disponible en: <https://bit.ly/3299XRi>. [Fecha de consulta: 23-5-2019].
- Held, D. (2001). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Muñoz Machado, S., Aja Fernández, E., Carmona Contreras, A., Carreras Serra, F. de, Fossas Espalder, E., Ferreres Coma, V., García Roca, J., López Basaguren, A., Montilla Martos, J. A. y Tornos Mas, J. (2017). *Ideas para una reforma de la Constitución*. Disponible en: <https://bit.ly/2T5Z3rI>. [Fecha de consulta: 23-5-2019].
- Sáenz Royo, E. (2016). La regulación y la práctica del referéndum en Suiza: un análisis desde las críticas a la institución del referéndum. *Revista de Estudios Políticos*, 171. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.171.03>.
- Sosa Wagner, F. (2019). ¿Reforma de la Constitución? *El Mundo*, 5-1-2019. Disponible en: <https://bit.ly/2vNIXvN>. [Fecha de consulta: 23-5-2019].
- Vega, P. de (1985). *La Reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente*. Madrid: Tecnos.
- Wheare, K. C. (2008). *Govern federal*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics.