

*Conferencia impartida el lunes 3 de noviembre de 2014,
dentro del ciclo *La Cuestión Catalana*,
Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

“Una y diversa España”

Pedro Cerezo Galán

Tal vez se haya advertido que tomo por lema de mi intervención¹ el título de uno de los libros de Pedro Laín, en la temprana fecha de 1967, como homenaje debido a los múltiples y valiosos esfuerzos de este español ejemplar por salvar la convivencia nacional, cuyo último fruto fue *A qué llamamos España* de 1991. Su propósito era la búsqueda de un sugestivo proyecto de vida en común, por decirlo en términos orteguianos, “tan sugestivo –precisa Laín— que resulte capaz de aunar amistosa y cooperativamente, no sólo los diversos hechos diferenciales, mas también las distintas ideologías y vividuras operantes sobre el territorio nacional”². Esta bella y precisa fórmula, *Una y diversa España*, puede valer, a mi juicio, como cifra de nuestro destino histórico desde sus comienzos. Ya en la *Crónica General* de Alfonso X, el Sabio, se vislumbra la idea de integrar las diferencias étnicas, las distintas religiones y múltiples reinos, en la unidad de España, como una realidad histórica de la que se procedía y a la que era preciso retornar en cuanto meta de los esfuerzos comunes. En su famoso “loor” de España, seguido en trágico contrapunto del “duelo” por la invasión musulmana³, está viva y actuante la memoria de una pertenencia común a una *Hispania* perdida, pero de la que se sentía heredero. En su testamento se apela al “fuero y ley de España”, y en el codicilo del mismo, no deja de recordar que “*toda España fue de cristianos antiguamente en señorío de nuestro linaje e lo perdieron por sus pecados*”⁴. No menos resuena el nombre de España en las crónicas de los reyes de Aragón⁵, como muestra el *Llibre dels feyts del rei En Jacme*. Esta conciencia de un origen común explica la cooperación de esfuerzos contra el invasor musulmán, bien patente en el entendimiento de Alfonso X con

¹ Conferencia pronunciada en el ciclo “La cuestión catalana”, organizado por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, el lunes 3 de noviembre de 2014. Está pendiente de publicación por la citada Real Academia.

² *Una y diversa España*, recogido en *Reconciliar España*, Madrid, Triacastela, 2010, pág. 61.

³ *Primera Crónica General Estoria de España*, ed. de R. Menéndez Pidal, Madrid, Bailly, 1906, n^os 558 y 559, pp. 311-314.

⁴ *Diplomatario andaluz de Alfonso X*, Ed. El Monte, Sevilla, 1991, n^os 518 y 521 respectivamente, págs 549 y 561.

Como señala J. Álvarez Junco, “ cuando los núcleos de resistencia frente a los musulmanes alcanzasen suficiente estabilidad y fuerza para autoproclamarse reinos cristianos y planear su expansión, clérigos y juristas les ofrecerían esa memoria para cimentar su legitimidad” (*Mater dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, Madrid, Taurus, 2001, p. 40).

⁵ Sobre las menciones del nombre de España en el reino de Aragón, puede verse Enrique Orduña Rebollo, *La nación española. Jalones histórico*, Madrid, Iustel, 2011, pp.42-43.

Jaime I en la conquista de Murcia. Tal como lo declara el rey Jaime a las Cortes aragonesas “reacias a tal empresa: “*Lo hacemos, en primer lugar, por Dios; en segundo, por salvar a España; en tercero, porque nos y vos alcancemos tan grande fama y aprecio, que por nos y por vos se salve España*”⁶. Se dirá que ambos reyes estaban unidos por vínculos familiares, pero esta fue la regla general seguida en la política de alianzas entre reinos que culminará en el siglo XV. Yo celebro que se hable hoy de nuevo de las Españas, así en plural⁷, después de un período de vergonzante inhibición autorepresiva, pues con ello se reconoce que esta diversidad política pertenece a un mismo destino histórico. Éste ha sido a veces heroico, precisamente en los tiempos en que fue más activa la conciencia del mismo; en ocasiones, trágico, como prueban nuestras guerras civiles, ya sea porque la unidad se hacía monolítica y absorbente o porque la diversidad se volvía levantisca y disgregadora. Cuando se ha pretendido fundar la unidad sobre una casta, religión o una ideología determinada, se ha vuelto totalitaria y uniformadora, exclusiva y excluyente de la diversidad, forzándola a la ocultación o al exilio, al igual que cuando la diversidad se ha radicalizado con particularismos, cantonalismos y escisiones desintegradoras. El frecuente desgarramiento de la convivencia es, por desgracia uno de los signos más lamentables de nuestra historia, y la tragedia puede volverse un sainete tragicómico, a la vez ridículo y patético, si a la altura del siglo XXI nos empeñamos en proseguir por esta desgraciada ruta. Ni se debe demonizar el nacionalismo y su reivindicación de una política de la diferencia, salvo cuando haya sido incivil y asesino, ni se puede negar la realidad histórica de España, o silenciarla o intentar reducirla a la expresión neutra del Estado español, como un mecanismo artificial que se puede montar o desmontar a cualquier hora. Un Estado es algo trascendental, pues su autoridad garantiza la seguridad, la libertad, la justicia y la convivencia civil, bienes primarios e irrenunciables; y un Estado, cinco veces centenario, como el de España, no tolera ponerse, cada cuarenta años, en pública almoneda. Sobre Cataluña está todo o casi todo, dicho y todo o casi todo por hacer. No quisiera yo incrementar la ceremonia de la confusión, pero tampoco hurtarme a la responsabilidad de hacer oír mi voz en este foro. Pretendo abordar el asunto desde la perspectiva de la España “una y diversa”, que consagra nuestra Constitución, revisando críticamente algunos de los conceptos jurídico-políticos que se han puesto en juego en este litigio.

1.- El fracaso del título VIII de la Constitución

⁶ Citado por Carlos Seco Serrano, “España: ¿Estado plurinacional o nación de naciones?”, en *España. Reflexiones sobre el ser de España*, Madrid, Real Academia de la Historia, p. 321. Del rey Jaime I dice C. Sánchez Albornoz, “que realizó una política acendradamente española, completó la reconquista catalano-aragonesa en colaboración con Castilla y concibió férvidamente España como unidad histórica” (*España, un enigma histórico*, Madrid, Edhasa, 2011, IV, 1375).

⁷ Como en el título de Santiago Muñoz Machado, *Cataluña y las demás Españas*, Barcelona, Crítica, 2014.

De entrada, creo necesario partir del reconocimiento del fracaso del título VIII de nuestra Constitución, título que fue ya tema de escándalo para una actitud centralista uniformadora y para un nacionalismo ensimismado en su diferencia. Si no se parte de la constatación de un hecho, difícil será emprender una reflexión esclarecedora. La generalización y homogeneización del régimen autonómico, que estaba destinado a recoger la diferencia del pluralismo real o cultural, como un valor máximo de la Constitución, degeneró en un cauce mistificador, sobre todo, cuando se perdió el régimen de la doble vía de acceso a las autonomías. El “café para todos” ha acabado por intoxicarnos. Era ingenuo pretender atender con la misma fórmula jurídica dos propósitos muy distintos: la descentralización administrativa, de un lado, y, del otro, la canalización de la reivindicación nacionalista. Ingenuo e injusto, porque no se pueden tratar igualmente las diferencias. La generalización de las autonomías ha producido una dialéctica perniciosa de agravios comparativos sin cuento, y a la vez que exportaba pseudonacionalismos a las comunidades no históricas, generaba en las históricas descontentos incesantes. La última generación de Estatutos ha llegado a la insensatez de declarar comunidades históricas, a las que no tienen ningún título para ello, y como prosigamos por esta vía delirante no es extraño que algunos andaluces acaben reclamando de nuevo la identidad nacional de Al-Andalus, como parte sustantiva de su historia. “Si de algo adolece tal modelo de Estado -- ha escrito Miguel Herrero-- es de que, con toda su complejidad técnica, organizativa, jurídica y financiera, no resultaba suficiente para dar cabida satisfactoria a las nacionalidades históricas y a sus Derechos históricos”⁸.

A esta grave deficiencia, hay que sumar el hecho de que el sistema competencial fuera abierto e indeterminado, sin un límite intrínseco de contención, lo que ha producido la estrategia no menos corrosiva, de reivindicación constante, mediante la presión o el apoyo político circunstanciado, y transferencia consecutiva, en una puja interminable. Lejos de implicar de veras a las fuerzas nacionalistas en la gobernanza global del país, se las ha tenido o se han prestado ellas mismas a ser aliados de ocasión, exigiendo a cambio manos libres en el ámbito propio de decisión. Yendo, en fin, al fondo de la cuestión, las fuerzas nacionalistas se han dedicado, *expressis verbis*, y desde primera hora, a “hacer país”, esto es, a la construcción de la nación respectiva sobre la base de una identidad intrahistórica uniformadora, con procedimientos con frecuencia contrarios a una sociedad abierta, compleja y plural en sus identidades, como es Cataluña, y contraviniendo la necesaria neutralidad institucional en la democracia. A su vez, las fuerzas constitucionalistas han mantenido, por lo general, una política reactiva, a veces limitadora como en el caso de la *LOAPA*, que fue en su día declarada inconstitucional, y con frecuencia pasiva, por no decir indolente, con ciertos retos y desafíos. En los años anteriores a la crisis socioeconómica,

⁸ *Derechos históricos y Constitución*, Madrid, Taurus, 1998, pág. 70.

cuando se desató insensatamente la fiebre de revisión de los Estatutos, nunca fue tan grande el riesgo de invertebración política del Estado, precisamente cuando era más ostensible la vertebración de la sociedad española. Luego, la profunda crisis socioeconómica fue el detonante definitivo. La política del nacionalismo catalán, humillada por el recorte constitucional del Estatuto de 2006, ya aprobado por su Parlamento y sometido a referendo comunitario, y agravada por una deuda insostenible de la *Generalitat*, acabó reivindicando el derecho a una consulta/referendo de secesión, intentando así coronar la construcción de la nación catalana con un Estado independiente. No había necesidad de inventarse falsos agravios y enojosas humillaciones para justificar la apuesta, pues el nacionalismo es intrínsecamente independentista, como muestran inequívocamente sus fuentes históricas. Creo, por el contrario, que este órdago al Estado de derecho procede, paradójicamente, de la desmesura en la propia conciencia de autogobierno, --*pleonesía* la llamaban los griegos--, que ha logrado en los últimos años movilizar fuerzas sociales, medios de masas y recursos públicos en un programa independista, en abierta deslealtad constitucional, y aun a riesgo de poner en peligro más de treinta años de fecundo autogobierno estatutario. Hay una segunda causa, no menos grave, el desarme intelectual de los partidos constitucionalistas y fuerzas sociales, que los apoyan, contra el nacionalismo secesionista. Se ha pensado, y no sin alguna razón, que la tolerancia como *modus vivendi* era la mejor actitud, y lo es ciertamente cuando se trata de respetar el cultivo de una identidad diferenciada, pero no cuando el desafío afecta a las bases constitucionales de convivencia. Se habla por parte de la *Generalitat* de un mandato democrático de las urnas, pero se pasa por alto que los ciudadanos votan los programas que se les proponen y secundan las vías que se les plantean como hacederas. Derrotada con ETA la vía secesionista armada, parecía llegada la hora de ensayar la otra vía sedicente democrática. “*Ara és l’hora*”. Ahora o nunca. ¿Cómo se podría negar la autodeterminación, travestida equívocamente como derecho a decidir, a un pueblo movilizado con aparatosas manifestaciones de masas? He aquí el desafío. Pero el memorial de agravios se vuelve contra los muñidores del lema “*Catalunya lliure*”, pues contrasta con la evidencia incontrovertible de una Cataluña reconocida como nacionalidad histórica, que vive en el marco normativo de una Constitución democrática, que ha votado mayoritariamente la sociedad catalán (el 92 por ciento de los votos emitidos con una participación del 68 por ciento) y con un Estatuto de autogobierno, que supera todas las cuotas competenciales de su historia. Pese a todas las invocaciones al entendimiento, conviene no engañarse: nunca ha habido voluntad de diálogo de parte nacionalista, porque de antemano se había embarcado en el todo o nada. Quien echa un órdago independentista no se propone dialogar, sino forzar la negociación en caso de que no pueda ganar la apuesta. Por desgracia, cuando el victimismo se convierte en ideología política llega a ser corrosivo para quien lo practica e insoportable para todos los que lo sufren. De un lado, da lugar a una reivindicación rencorosa e insatisfacción permanente, y del otro, propicia

una actitud reactiva de recelo e incomprensión. Mientras tanto crece la confusión en el ruedo ibérico con autonomías ya cuajadas, que se dan por irreversibles y que apelan algunas de ellas, a la titulación de comunidades históricas. El mimetismo nacionalista, unido a una pulsión insatisfecha por el soberanismo, ha provocado el angustioso laberinto político español. ¿No es esto un testimonio palmario del fracaso del título VIII para administrar la diferencia?...

2.- Legitimidad democrática y Estado de derecho.

Parece superfluo insistir en la gravedad histórica del tema, no ya solo y fundamentalmente porque ponga en cuestión la unidad de España, sino por el propio método con que se lleva a cabo, que puede desembocar en una pacífica (hasta ahora) revolución popular en forma de desobediencia civil. Las fuerzas nacionalistas catalanas han diseñado un complejo plan reivindicativo montado sobre dos ejes fundamentales, el institucional (el *Parlament* catalán, la *Generalitat* y las instituciones que se sumen al proyecto secesionista) y el de la sociedad civil (la *Asamblea Nacional Catalana*, el *Club Omnium* cultural y otras asociaciones cuasi institucionales, como la *Asociación de Municipios Catalanes*), perfectamente sincronizados, como prueban los acontecimientos, reforzándose mutuamente y con estricta división del trabajo, de modo que cada uno lleve a cabo lo que el otro no pueda hacer, aun cuando al final acaben fusionados en lo que ya se anuncia como un consenso político/civil. El eje institucional ha intentado forzar los márgenes de legalidad, jugando al equívoco, como era el caso del Estatuto de 2006, formalmente una criptoconstitución, que no tuvo más remedio que podar el Tribunal Constitucional, cumpliendo con su misión de velar por la legalidad vigente, pues suponía una reforma encubierta de la Constitución vía estatuto; luego, la Ley de consultas y el Decreto de convocatoria que presentan, so color de consulta, lo que es formalmente un referendun secesionista⁹, cuyos resultados serían suficientes y apremiantes para abrir una negociación con el Estado español. El resultado que se perseguía con esta confrontación, en caso de no prosperar, no era otro que convertir la negativa legal al Decreto de convocatoria en el nuevo agravio de lesa democracia: España nos niega votar.

Pero, a la postre, todo el equívoco estaba deshecho con la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña de 23 de enero de 2013, donde se declara abiertamente que “el pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano”. Esto no es una declaración formal de independencia, pero sí una proclamación parlamentaria, -- cosa que se le parece mucho--, de una nueva legitimidad. No hay, pues, que sorprenderse de que ciertas actuaciones de la *Generalitat*, como la Ley de Consultas o el Decreto de Convocatoria respondan a esta exigencia y supongan el

⁹ Sobre este punto puede verse el artículo de Francisco Laporta, “Las trampas de la consulta”, en el Diario *El País*, del lunes 20 de octubre de 2014.

ejercicio de *facto* de esta declaración, ni de que, en medio del conflicto constitucional, en que nos hallamos, se apele con frecuencia por líderes nacionalistas a seguir la ley catalana.

Curiosamente, la Resolución de soberanía del *Parlament* sólo invoca al “carácter democrático”, en su puridad y facticidad, vinculado a un nuevo sujeto político soberano. Por eso me referí antes a una irrupción formalmente revolucionaria. De ahí que el principio democrático se presente aquí en cuanto voluntad decisoria en estado puro, sin someterse a ningún orden efectivo de derecho, ni el constitucional español, -- ya dado de antemano, votado y asumido en el mismo ejercicio de los órganos políticos, que lo proclaman (la *Generalitat* y el *Parlament* catalán), (lo que entraña una flagrante contradicción política performativa), ni el internacional acerca de las situaciones previstas de autodeterminación, que suponga cambio de fronteras establecidas de Estados soberanos. Estamos ante la nuda facticidad de una voluntad, que se sabe y se quiere soberana. Este voluntarismo decisionista, de claro signo populista schmittiano, elimina *a radice* o, al menos, pone entre paréntesis el carácter racional/normativo de la ley. La decisión se presenta como un nudo hecho existencial, conforme a la autonomía schmittiana de lo político con respecto al derecho. Son bien expresas las palabras de Carl Schmitt:

una Constitución no se apoya en una norma cuya justicia sea fundamento de validez. Se apoya en una decisión política, de un ser político, acerca del modo y forma del propio Ser. La palabra ‘voluntad’ denuncia —en contraste con toda dependencia respecto de una justicia normativa o abstracta—lo esencialmente existencial de este fundamento de validez¹⁰.

Según este planteamiento lo decisivo es el *mandato* de la voluntad no la *ratio* o la norma, que ha de ser consustancial a tal mandato para que constituya una autolegislación democrática. Pero por mucho que se apele al carácter existencial de tal sujeto, la mera facticidad existencial puede representar poder natural, pero nunca fundamento de validez, que es cosa bien distinta. Sabemos, por el contrario, desde Rousseau y Kant, que la voluntad general fundamenta la ley, precisamente por su valor de universalidad. No es la simple suma de voluntades ni la mera presencia efectiva de una determinada colectividad, sino la unificación en una voluntad de lo general o universal, que, por lo mismo, se expresa mediante la formación racional de la voluntad política. Como arguye correctamente Jürgen Habermas frente a Carl Schmitt.

La separación de la democracia y el Estado de derecho muestra aquí su sentido último: como la voluntad política que indica el camino no tiene ningún contenido normativo racional y se agota más bien en el contenido expresivo de un espíritu del pueblo naturalizado, tampoco necesita proceder de la discusión pública¹¹.

¹⁰ *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, p. 94.

¹¹ “Inclusión: ¿incorporación o integración?. Sobre la relación entre nación, estado de derecho y democracia”, en *La inclusión del otro. Estudios de Teoría política*, Barcelona, Paidós, p. 114.

Y es que el mero principio democrático de la voluntad de la mayoría, sin mediación por un método racional, no logra fundar un Estado de derecho. Es puro decisionismo, que rompe el imperio de la ley, y pretende erigir otra nueva sin atender a reglas codificadas y derechos de terceros. Creo fundamental esta distinción pues ha habido Estados, sedicentes democráticos, sin respetar el principio del derecho (las llamadas democracias populares) y Estados de derecho que no fueron democráticos en su origen. Unos y otros no dejaron de andar emparentados con las dictaduras. No pretendo atribuir a las fuerzas nacionalistas semejantes pretensiones, pero sí constatar que la omisión o transgresión del principio del derecho puede dar pie al aventurerismo político. “Razones de legitimidad democrática” es una expresión formal huera en la Resolución, si no se admite con ello que la legitimidad democrática está fundada en razones sustantivas (los derechos humanos) y en procedimientos racionales de decisión. Por el contrario, la disyunción del principio democrático y el principio de derecho pervierte a ambos; reduce la democracia a la voluntad decisionista de la mayoría, sin reglas formales de procedimiento, y convierte el derecho en positividad normativa de un poder natural o artificial, pero carente de la legitimidad democrática que le otorga el ser la expresión racional de seres libres e iguales. La *autolegislación* democrática implica, pues, conjugar ambas dimensiones, tanto la voluntad decisoria como la razón normativa del derecho. Apelar, pues, a la nuda voluntad decisionista, sin más prerequisites ni condiciones, puede abocar a una aberración política.

La declaración reiterada tácticamente por la *Generalitat* de mantenerse dentro de “los marcos legales existentes” se contradice abiertamente con la puesta en cuestión de la única legitimidad del Estado democrático de derecho, que consagra la CE. Se explica así que en el *Informe* posterior del Instituto catalán de Estudios Autonómicos (11 de marzo de 2013) se deshaga el equívoco, sosteniendo abiertamente la subordinación del principio del derecho con respecto al principio democrático, pues el derecho emana del pueblo¹². De ahí que de tal exigencia sedicente democrática pretenda derivarse una legalidad adecuada al presunto nuevo sujeto soberano. Salta a la vista, incluso al menos versado, que todo planteamiento secesionista vulnera la CE, cuyo artículo 1,2 declara que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”. En el artículo segundo, que define expresamente la “una y diversa España”, se dice taxativamente:

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas.

¹² Véase el pormenorizado análisis jurídico tanto de la citada Resolución como del Informe en el ensayo de José J. Jiménez Sánchez, “Principio democrático y derecho a decidir”, publicado en *Revista d’Estudis Autnòmics e Federals*, Barcelona, nº 19 (2014) pp 211-233.

Aparte del énfasis, no meramente retórico sino jurídico, en la unidad de la Nación española, de la que se dice que es “indisoluble y patria común e indivisible”, es fácil advertir en la redacción de esta norma una interna jerarquía, pues se adelanta y destaca la prioridad de la unidad, ya que es uno el sujeto soberano, según el artículo precedente, y en ella se fundamenta la Constitución, la cual garantiza, desde el supuesto de esta unidad fundadora, una diversidad (derecho a las autonomías de las nacionalidades y regiones). No se trata, pues, de una unidad derivada de la diversidad, por anexiones externas como un mosaico, sino de una unidad originaria y constituyente de la diversidad, que se especifica. Esta interpretación viene corroborada por el artículo 145, dentro ya del título VIII, por el que se establece que “en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas”, pues se entiende que la unidad de la Nación es originaria con respecto a ellas. Ciertamente es que la Disposición adicional primera declara que “la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”, y que, como ha mostrado Miguel Herrero, se trata de una adición sustantiva, que forma parte de la misma ordenación constitucional. Sin duda tales derechos, --volveré más tarde sobre ello-- plantean exigencias que no son homologables con un concepto uniforme de autonomía y demandan, por tanto, un tratamiento diferencial. Pero, a mi juicio, en modo alguno, pueden poner en cuestión la unidad y coherencia interna de la Constitución, en cuanto expresión de una única voluntad soberana, pues la protección y actualización de tales derechos ha de llevarse a cabo “ en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”, según prescribe la misma disposición adicional primera. Es evidente la intencionalidad expresa del sujeto constituyente en este punto. Ciertamente el poder constituyente, autor del marco legal, está fuera y sobre el marco de la Constitución, pero también ha querido reflejarse en él, como el artista que deja su propia firma en el cuadro, dejando expresa constancia del *finis operis*: el sujeto que se autodetermina, en la Constitución de 1978, como Nación política y se constituye en un Estado social y democrático de derecho es la España integral e indivisa, que desde sí y por sí, esto es, desde su entraña intrahistórica se diversifica en una pluralidad de nacionalidades históricas (...), y decide democráticamente recoger, amparar y proteger este pluralismo en el seno de su legalidad.

3.- El derecho a decidir.

Ahora bien, toda la invocación a las razones de legitimidad democrática se reducen, en última instancia, al derecho a decidir. Este es el nuevo talismán, que tiene la virtud de marginar metódicamente el derecho a la autodeterminación, tal como está codificado por el derecho internacional, y proclamar más radicalmente la voluntad democrática soberana del nuevo sujeto político, aun cuando su decisión afecte a la suerte de todos y resida, como bien se sabe y no puede ignorar el *Parlament* catalán, en el conjunto del pueblo español. ¿Quién se decide y qué

se decide?. En analogía con la persona, la respuesta es obvia: decide un sujeto colectivo, en este caso el pueblo catalán, y decide su propio destino por decirlo en tono trascendente. Se habla del pueblo catalán como una comunidad que tiene una fuerte identidad histórica en su lengua y su cultura, y una personalidad política con sus propias instituciones de gobierno. Aquí nación se toma en el sentido romántico de un *ethnos* y una cultura propia, y se afirma que en calidad de tal, tiene el derecho a decidir, (esto es, a convertirse en un *demos*, -- expresión no menos equívoca que nación, pues puede significar tanto una sociedad libre democrática como un Estado independiente. Se trata de la tesis del etnonacionalismo, en virtud de la cual, la nación cultural, en tanto forma una comunidad de origen natural (etnia, lengua) y con continuidad histórica, tiene el derecho, (natural habría que llamarlo), a su autodeterminación interna; o en otros términos, que la nación etnocultural es un sujeto ya de suyo soberano. Al decidir su destino no hace más que afirmar su existencia y ejercer y explicitar esta intrínseca soberanía. Tal exigencia, de inspiración romántica, el espíritu del pueblo (*Volkgeist*), fué formulada en términos jurídicos por Johan Caspar Bluntschuli,

Cada nación está llamada, y, por tanto, legitimada, a constituir un Estado (...) Del mismo modo que la humanidad está dividida en un número de naciones, así debe fraccionarse el mundo en otros tantos Estados. Cada nación, un Estado, cada Estado, una nación¹³

Esta formulación dista mucho de ser, como parece, un axioma jurídico, aun cuando Carl Schmitt lo haya convertido en tal, buscando un sujeto histórico homogéneo en que hacer residir el poder constituyente:

Toda unidad política existente tiene su valor y su ‘razón de existencia’, no en la justicia y conveniencia de normas, sino en su existencia misma. Lo que existe como magnitud política, es, jurídicamente considerado, digno de existir. Por eso su derecho a ‘sostenerse y subsistir’ es el supuesto de toda discusión ulterior: busca ante todo subsistir en su existencia, *in suo esse perseverare* (Spinoza).¹⁴

No era necesario citar tan enfáticamente a Spinoza para probar que lo que existe como “magnitud política”, -- expresión ambigua por nación étnica--, tiene derecho a la existencia; más aún, tiene derecho a existir libremente, preservando su propia identidad como pueblo, --lo contrario sería un genocidio reprobable--, pero no está probado que tal exigencia existencial genere de suyo derecho a la independencia política en contra del derecho que pueda asistir a otras magnitudes políticas constituídas. Ordinariamente la tesis etnonacionalista se formula sobre el supuesto organicista de una comunidad de vida, anterior al individuo, a la que esté pertenece naturalmente, y sustantiva, al modo de un sujeto completo

¹³ Cit. por J. Habermas en *La inclusión del otro*, op. cit., p. 92, nota 7.

¹⁴ *Teoría de la Constitución*, op. cit., 46. El concepto de “magnitud política” es bastante equívoco. También a una revolución cabe llamarla “magnitud política”, y no genera ningún derecho, salvo que triunfe, y, en ocasiones, ni aun triunfando. Analógicamente, podría decirse que un pueblo goza del derecho de autodeterminación si la reivindica con éxito (Walzer), lo cual equivale a reducir el derecho, cínicamente, a la nuda aceptación del hecho

(integral), dotado de vida, pensamiento y voluntad propias. En cuanto prioritaria al individuo tiene un derecho propio independiente de los derechos civiles individuales. Incluso suele afirmarse que este derecho, por ser originario, es anterior (*prius*), con respecto a toda conciencia jurídica y ley escrita. En el fondo se hace prevalecer así una legitimidad natural/historicista, abiertamente pre-democrática y en ocasiones anti-democrática, sobre la legitimación racional que procede del consenso de seres libres e iguales. Tal planteamiento no ha dejado de suscitar graves objeciones y reservas, que comparto. Creo que el único sujeto soberano *per se* es la persona humana, como agente racional y libre, capaz de plena responsabilidad e imputación de sus actos, y sólo derivada y analógicamente, puede hablarse de “personas jurídicas”, ya sean comunidades naturales, como la familia o la nación, o bien artificiales (asociaciones), configuradas conforme a derecho. No hay, pues, derechos originarios que estén por encima de la autoconciencia personal y su capacidad de decidir y acordar por sí misma. Este es el único sujeto naturalmente soberano por su capacidad racional¹⁵.

Por lo demás, tal concepción orgánico sustancialista de pueblo, (en cuanto comunidad homogénea de vida en virtud de vínculos étnicos y sentimentales compartidos) deriva con frecuencia hacia una mística comunitarista de sentido exclusivo y excluyente con respecto a los que no comparten tal identidad, y suele acarrear *de facto* una grave limitación o destrucción de los derechos subjetivos personales, como ya se ha comprobado históricamente en regímenes etnocéntricos totalitarios. Hacer política con mitos y sentimientos es altamente peligroso para la convivencia democrática, pues genera actitudes emocionales irreflexivas que propician un populismo democrático, contrario a un estado de derecho.

Hay con todo un argumento, más histórico que ontológico, digno de ser tomado en cuenta. “El pueblo --dice Carl Schmitt-- tiene que existir y ser supuesto como unidad política si ha de ser sujeto de un poder constituyente”.¹⁶ Se admite, pues, que históricamente la comunidad etno/cultural ha sido un supuesto material de la auto-determinación democrática, marcando, por así decirlo, la delimitación del sujeto constituyente. Es verdad que antes de la aparición del Estado-Nación política, en sentido democrático moderno, cosa que ocurre a partir de la *Convention* revolucionaria francesa, tuvieron que darse diversos condiciones históricas que lo posibilitaran, como el *a priori* formal de la subjetividad moderna y la nueva racionalidad objetiva, bien patente en las técnicas de administración del Estado, o bien de carácter material, ya sea la existencia de

¹⁵ Podría objetarse que, en la práctica, es equivalente el punto de vista nacionalista, con su afirmación de un derecho originario de un sujeto colectivo y el liberal de una expresión democrática de los múltiples sujetos individuales, que lo constituyen; pero es una conclusión falaz, pues si se trata de un derecho originario sería un derecho natural, del que no pueden verse privados los individuos, mientras que, en el segundo caso, son éstos los que pueden exigir no ir en contra del derecho establecido.

¹⁶ *Teoría de la Constitución, op. cit.*, 80.

comunidades etnoculturales o ya sea la de Estados monárquicos, tanto en Francia como en España, que fueron *de facto* los sujetos concretos de la autodeterminación. Planteándolo como mera *quaestio facti*, no prueba nada, pues en la contingencia histórica se han dado todos los casos, hasta el hecho de que diferentes nacionalidades históricas se autodeterminen federalmente en una Nación política soberana. Más bien, podría probar lo contrario de lo que se pretende, pues, por regla general, fueron los Estados monárquicos los que proporcionaron la unidad previa de base para el sujeto constituyente, y conviene tener presente que tales Monarquías, como la española, eran ya un crisol de etnias y naciones naturales. Pero, incluso en aquellos casos en que haya precedido una nación etnocultural, tal preexistencia no significa que tuviera de suyo la autoconciencia de un sujeto histórico conformado. Ocurre, a menudo, que la formación de la conciencia de identidad nacional, casi siempre fruto de élites políticas, ha crecido a la par que la propia Nación política soberana. Dicho en términos paradójicos, que es el nacionalismo el que hace la nación, y no viceversa, aun cuando parta de alguna raíz étnocultural sustantiva.

Más importante es, a mi juicio, aclarar la *quaestio iuris* para no confundir la legitimidad histórica con la propiamente democrática. Tales condiciones antecedentes obviamente no son constituyentes de la Nación política democrática en cuanto tal. O dicho en otros términos, la legitimidad histórica o tradicional de la etnonación a la expresión de su identidad cultural y mantenimiento de sus tradiciones e instituciones de gobierno no equivale a la legitimidad democrática de la Nación política en cuanto asociación de ciudadanos libres e iguales. Ésta surge de la voluntad de vivir en común sujetos al imperio de la ley, que se dan a sí mismos los ciudadanos. Pudiera ocurrir, hablando hipotéticamente, que una nación cultural se haga Estado independiente sin convertirse en Nación política democrática, o bien, en sentido contrario, que la autodeterminación política tuviera que corregir o abolir leyes o instituciones tradicionales que no fueran consonantes con ella. Ciertamente que el Estado-nación tiene un rostro jánico, como señala Habermas, y es tanto lo uno como lo otro, una nacionalidad cultural de origen (*ethnos*) y una comunidad política de ciudadanos (*demos*)¹⁷. Pero obviamente estas dimensiones no son conmensurables. Fue sin duda, una feliz circunstancia histórica, disponer ya de Estados independientes que pudieran ejercitar el derecho a la autodeterminación. Incluso se llegó a creer, en la primera e ingenua fe liberal, que ambas dimensiones eran conjuntas, y que el suelo étniconacional preparaba necesariamente las condiciones de la nación política moderna. Más aún, que sin esta homogeneidad cultural no sería viable la Nación política, por falta de vínculos de solidaridad de sus miembros, en contra del hecho evidente de que ninguna Nación política europea respondía de hecho a tal principio etnocultural, pues ya era, desde los Estados monárquicos precedentes, un

¹⁷ *La constelación posnacional, op. cit.*, 133.

entrelazamiento histórico de diversas nacionalidades. Creo que se ha ponderado con exceso el valor vinculante de una comunidad homogénea de cultura y sentimientos, pasando por alto el otro vínculo unificante de la ley común soberana, la solidaridad constitucional y la fuerza unificadora del propio aparato administrativo del Estado¹⁸. Ha sido lord Acton quien tuvo la perspicacia de descubrir la tensión entre el principio de nacionalidad etnocultural y la democracia, pues aquel impone “condiciones restrictivas al ejercicio de la voluntad popular y lo sustituye por un principio más elevado”¹⁹. O, en otros términos, porque el etnonacionalismo, en virtud de su homogeneidad cultural y su igualdad sustantiva, tiende a ser exclusivo y excluyente, mientras que el principio democrático, conforme al carácter intrínseco de la igualdad racional,-- es inclusivo y universalizante, como ha sostenido Jürgen Habermas:

Desde la perspectiva de Kant y de Rousseau, correctamente entendido --escribe-- la autodeterminación democrática no tiene el sentido colectivista y al tiempo excluyente de la afirmación de la independencia nacional y la realización de la identidad nacional. Mas bien tiene el sentido inclusivo de una autolegislación que incorpora por igual a todos los ciudadanos. Inclusión significa que dicho orden político se mantiene abierto a la igualación de los discriminados y a la *incorporación* de los marginados sin integrarlos en una comunidad homogeneizadora²⁰.

Por el contrario, son bien conocidas las prácticas excluyentes a que lleva una política nacionalista uniformadora, a veces incluso mediante procedimientos represivos, como la limpieza de sangre y lengua o el *apartheid* social de los ciudadanos que no pertenecen al pueblo originario. Desgraciadamente, la cruenta historia del nacionalismo europeo en el siglo XX ha dado pruebas irrefutables de que la idea de nación etnocultural, cuando se exaspera hacia el radicalismo, en lugar de fortalecer a la idea democrática, ha servido para desmontarla y contradecirla, con presuntas unanimidades del pueblo eficazmente presente por aclamación y delirio de las masas²¹.

Con frecuencia, sin embargo, la voluntad secesionista no adopta este aire nacional/populista violento, sino formas civiles de expresión de su singularidad y se remite al derecho positivo internacional, invocando la *Declaración de Derechos humanos*:

Todos los pueblos tienen el derecho a la autodeterminación. En virtud de ese derecho los pueblos determinan su estatuto político y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

¹⁸ David Held, *La democracia y el orden global*, Paidós, Barcelona, 1997, pág. 72.

¹⁹ Véase mi ensayo “Ética democrática, pluralismo y nacionalismo”, en *Ética pública, ethos civil*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010, pp. 195-223.

²⁰ *La inclusión del otro*, op. cit., 118.

²¹ Como señala Habermas, “la historia del imperialismo europeo (...) ilustra el triste hecho de que la idea de nación ha servido menos para fortalecer a las poblaciones en su lealtad al Estado constitucional y mucho más para movilizar a las masas para fines que apenas son compatibles con los principios republicanos” (Ibíd.,93).

El concepto pueblo no tiene aquí expresamente un sentido restringido etnocultural, sino que se refiere a toda colectividad política privada de derechos civiles. Es bien sabido que el contexto histórico de tal declaración, (al igual que la Resolución 1514 de Naciones Unidas de 1960) fue la descolonización y la descomposición de los imperios históricos, consecutiva a las dos guerras mundiales. Concierno, pues directamente a la autodeterminación externa o independencia, entendida como derecho a la emancipación de situaciones coloniales, o de sometimiento violento a un poder extranjero o de vulneración de derechos humanos. Se dirá que toda autodeterminación externa presupone la interna y así es, en efecto. En este sentido, fue más clara y explícita la Resolución 2625 de 1970, que reformula el principio con carácter general, inclusivo de cualquier colectividad política y/o Estado. Autodeterminación interna significa sencillamente el derecho a vivir libre bajo leyes. Tal derecho se ejerce, según comenta lúcidamente Araceli Mangas, prestigiosa internacionalista, cuando “la ciudadanía de un territorio participa en la organización político-administrativa y en la formulación y decisión de las normas que rigen el Estado. La opción autonómica –precisa ella—la federal, la cantonal, la municipal o regional son formas legítimas de ejercicio de la libre determinación. O una opción constitucional por un Estado unitario (Francia)”²². El derecho democrático de un pueblo, entendido como etnonación lo es, pues, a vivir libremente, o lo que es lo mismo, a gozar de todos los derechos civiles, más aquéllos otros específicos de su singularidad diferencial, esto es, a cultivar su propia identidad cultural, mantener sus tradiciones, elegir sus magistraturas y regirse por sus instituciones de autogobierno. Cuando esto acontece ya es un *demos* en sentido formal democrático, como lo es el pueblo de Cataluña, que vive por voluntad propia dentro de una Constitución democrática. Constituirse como Estado independiente es cosa bien distinta, pues concierno a derechos objetivos de terceros, que son gravemente afectados por esta decisión, ya que implica un cambio de fronteras históricas y del *status* mismo de sus ciudadanos en el nuevo Estado resultante²³. Como recuerda la misma Araceli Mangas, “los principios de integridad territorial y libre determinación son dos principios del mismo nivel, principios estructurales, fundamentales”²⁴. Pero es obvio que la declaración de la ONU en modo alguno consagra la identidad de nación/etnocultural y Estado independiente, lo que supondría un cambio revolucionario del derecho internacional de imprevisibles e incontrolables consecuencias. Expresamente sale al paso de esta posibilidad, defendiendo la integridad territorial de los Estados. “Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas”. No se puede ser más claro ni más expreso.

²² “Cataluña, ¿no habrá independencia?”, en *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, Madrid, nº 42 (2024), p.56

²³ Alien Buchanan, “Self-determination, secession, and the rule of law”, en *The Morality of nationalism*, ed. de McKim and McMahan, Oxford University Press, 1997, p.315

²⁴ “Cataluña, ¿no habrá independencia?”, art. ci., 56.

4. Derechos colectivos y derechos históricos.

Desde los supuestos liberal/republicanos, desde los que estoy argumentando, es claro que los derechos colectivos no son originarios, si con ello se pretende una primacía ontológica sobre la decisión del individuo racional, que es el titular originario de todo derecho. La precedencia natural del grupo o la nación sobre el individuo no equivale a una prioridad antropológica y axiológica, pues, al cabo, es el individuo, nacido en una etnia y una nación, quien asume y ratifica racionalmente estos vínculos como valiosos y sustantivos en su vida. No trato de negar tales derechos colectivos, sino reconocer simplemente que su legitimación democrática está en función del individuo o la persona, (y no del grupo). Tales derechos han sido reconocidos como parte sustantiva de la justicia: en primer lugar, en tanto que salvaguarda y protección del modo en que el individuo se autocomprende y valora a sí mismo en su procedencia cultural, convicciones axiológicas, y forma de vida; y, además, en segundo lugar, en la medida en que compensan situaciones de discriminación del grupo frente a otros grupos étnicos o sociales en el todo del Estado:

Los derechos diferenciados –ha escrito Will Kymlicka-- en función del grupo –como la autonomía territorial, el derecho al veto, la representación garantizada en las instituciones centrales, las reivindicaciones territoriales y los derechos lingüísticos –pueden ayudar a corregir la desventaja, mitigando la vulnerabilidad de las culturas minoritarias ante las decisiones de las mayorías. Las protecciones externas de este tipo aseguran que los miembros de una minoría tienen las mismas oportunidades de vivir y trabajar en su propia cultura que los miembros de la mayoría²⁵.

Caso aparte parecen ser los derechos históricos, en tanto que añaden al derecho colectivo una dimensión de legitimidad, fundada en títulos históricos. Por lo demás, tales derechos han sido reconocidos por la Constitución Española, que manda ampararlos, respetarlos y actualizarlos en su propio marco. No tengo autoridad en la cuestión, y me limito a recoger una postura como la de Miguel Herrero que me parece bien fundada jurídicamente, aun cuando me permito hacerle alguna puntualización. Ciertamente, esta adicional tiene un carácter aditivo y forma parte sustantiva del bloque de constitucionalidad. En este sentido, el tratamiento jurídico de tales derechos es de suyo inconmensurable con el orden competencial de las autonomías:

Los derechos Históricos –escribe– como principio de infungible e inderogable identidad; como permanente reserva de autogobierno; y como forma de integración pactada a

²⁵ Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996, 153. No obstante, en contrapartida a las protecciones externas, están las restricciones internas, que cabe hacer democráticamente a las etnia y/o comunidades culturales cuando su forma de vida atenta o menoscaba los derechos subjetivos de las personas.

todos los niveles, en el seno de Euskadi y de Euskadi con el Estado, es el único y exclusivo título que hace de la autonomía de Euskady algo substancialmente diferente de la Murcia²⁶.

Y otro tanto puede decirse, por razones de analogía formal jurídica, de las restantes nacionalidades históricas, sean o no forales, como Cataluña y Galicia. Como subraya Herrero, se trata de magnitudes intensivas, de orden histórico, que no puede superponerse al orden jurídico/administrativo de extensión horizontal de las autonomías. No es cuestión, pues, de títulos forales o de competencias, sino de un derecho existencial a la afirmación del pueblo y su perduración en la historia. Según su exégesis, esta disposición adicional primera tiene la peculiaridad de llevar a cabo, “una apertura de la normatividad constitucional a la historicidad”,²⁷ análoga --dice-- a la que lleva a cabo en otros “extremos capitales” como los derechos humanos o la tradición monárquica. Tengo, sin embargo, alguna salvedad que hacer a esta exégesis, pues, a mi juicio, tales aperturas no suponen la inserción de un principio de legitimidad extraño al democrático constitucional, lo que sería un contrasentido, pues están integradas en él. Integración no significa ciertamente reducción, pero sí asimilación en virtud de la legitimación democrática. Los ejemplos parecen confirmarlo. El principio dinástico, por ejemplo, no está anexo a la Constitución, con una legitimidad propia, que sería predemocrática e incompatible con ella, sino integrado y reacuñado en la nueva legitimidad. Es España la que se constituye en la “forma política de una Monarquía parlamentaria” (CE, art 1.3), sin reconocer por ello el principio de legitimidad de la realeza por gracia de Dios Y en cuanto a los derechos humanos, no suponen una legalidad ajena a la constitucional, sino que están fundidos con la propia legitimación democrática de la Carta constitucional. En lo que respecta a los derechos históricos, el legislador constituyente los ampara, en cuanto son integrados o integrables en el alvéolo del pluralismo político, que les abre la Constitución. El Constitucionalismo moderno no admite otra normatividad que la que surge del concepto de Nación política en cuanto asociación de seres libres e iguales, de modo que su apertura a la historicidad no puede significar un hueco por donde se introduzca una legitimidad extraña a la autolegislación democrática. No quisiera pasar por alto la tensión inevitable que se da entre el constitucionalismo moderno y la historicidad, porque toda Constitución, por ser expresión de una voluntad democrática conforme a los principios del derecho, aspira a ser una fundación originaria, pero, a la vez, no deja de ser un acontecimiento que se inscribe en la historia real y está condicionado por ella. Ni el sujeto constituyente ni la Constitución están fuera de la historia, en un plano de valor incondicionado, pero la historia no es por sí misma suficiente fundamento de validez, si no media la voluntad democrática. Es esta voluntad la que disuelve el sentido de un poder teocrático o de un rey por la gracia de Dios e instaura a un pueblo soberano. Podría decirse que la

²⁶ *Derechos históricos y Constitución, op. cit.*, 93.

²⁷ *Ibíd.*, 99.

Constitución es a modo de un filtro, que situado en medio de la corriente histórica, la tamiza y canaliza en una determinada dirección política de convivencia. Puede y debe recoger categorías históricas, pero reacuñándolas en su propia legitimidad. Este nivel histórico de la Nación política soberana supera niveles de historicidad predemocráticos, y por tanto puede corregirlos, si fuera necesario, e integrarlos, en sentido dialéctico, en cuanto legitimados democráticamente por la única Nación soberana, tal como ocurre por analogía con el principio dinástico²⁸. Por lo demás, sería una amarga ironía que la actualización de los derechos históricos se convirtiera *de facto* en instrumento del etnonacionalismo para intentar corregir la marcha de la historia, poner en cuestión la legalidad democrática y desmontar la arquitectura de las grandes Naciones históricas europeas, Estados independientes durante siglos.

Como vengo sosteniendo, el derecho del grupo o de la nación a su afirmación y existencia, no implica de suyo el derecho a su soberanía política, sino a su perduración histórica y cultivo de su propia identidad cultural, magistraturas e instituciones. Estos *corpora propria*, sujetos de los derechos históricos, nunca fueron Estados (en el sentido moderno) que se anexionaran a la Nación española. Fueron, sí, reinos independientes, surgidos históricamente de la placenta de una *Hispania* común, destruida por la invasión musulmana, y desde la diferencia cultural adquirida a lo largo de la Edad Media, fueron reconstruyendo progresivamente, como decía al principio, mediante alianzas de familia y pactos internos, es decir, desde una historia vivida en común, la unidad nacional originaria. En este sentido, los reinos medievales, el castellano/leonés y el catalano-aragonés, alumbraron la Nación española desde su fundación en la modernidad y son, por tanto, partes constituyentes y constitutivas del moderno Estado español desde el siglo XV. Dentro de él conservaron sus caracteres políticos diferenciales, pero integrados orgánicamente en un solo Estado soberano²⁹. Como ha señalado Carlos Seco, “habría que definir con exactitud el Estado nacional de los Reyes Católicos, no como un Estado plurinacional, sino como una nación de naciones. La peculiaridad de la bien definida *nación española*

²⁸ Si, por ejemplo, los derechos históricos contraviniesen en su formulación o ejecución derechos subjetivos de la persona, no serían integrables en el texto constitucional.

²⁹ Curiosamente, la *Generalitat* invoca en sus documentos la legitimidad democrática más que la legitimidad histórica, aun cuando el Informe del *Consell Assesor pe a la Transició Nacional* sí lo hace, sobre la base de inventarse históricamente una Nación/Estado catalán, que fue suprimido violentamente por las fuerzas franco-españolas, presentando como guerra civil una guerra internacional, en que se vió envuelta España entera, y donde hubo distintas posiciones de los diversos reinos, incluyendo a la misma Cataluña que viró de su adhesión primera a Felipe V, que llegó a jurar sus fueros en Cortes Catalanas, a su paso posterior la causa del Archiduque de Austria. Tal vez durante las vicisitudes de la guerra llegó a creerse, a soñarse, nación soberana, aun cuando paradójicamente no luchaba por separarse de España, sino por hacer prevalecer en la Nación/Estado español su propio modelo de convivencia y su propia hegemonía (Véase sobre el citado Informe, Francesc de Carreras, “El año 1714 desde la perspectiva política actual”, en *1714. Cataluña en la España del siglo XVIII*, Madrid, Cátedra, 2014, especialmente pp. 458-4629. En la misma obra, puede consultarse la valiosa contribución histórica de Ricardo García Cárcel, “La guerra de sucesión, una guerra poliédrica”, pp. 45-69.

es esa: ser simultáneamente unidad y diversidad”.³⁰ Por eso resulta insatisfactoria, a su juicio, la comparación de la Monarquía hispánica con el Imperio austrohúngaro, pues aquí subsistió la conciencia de una identidad hispánica común, por debajo y a través de la estructura política del Imperio. Según precisa Carlos Martínez Shaw, en su contribución a la *Historia de España*:

la solución constitucional al problema de la articulación de los distintos bloques integrantes de la Monarquía hispánica, tanto durante el reinado de los Reyes Católicos como posteriormente, fue la aplicación de un modelo federal, por el cual los diversos reinos conservaron intactos sus aparatos institucionales propios, cerrados todos ellos en su vértice por la figura del monarca. Las limitaciones que tal fórmula implicaba se paliaron con la creación de órganos comunes a todos los reinos y con el diseño de una política exterior que comprometía conjuntamente a todos los territorios de la Monarquía.³¹

Pese a los aires dominantes del absolutismo por Europa y a las crecientes necesidades de contar con un aparato administrativo moderno del Estado, la Monarquía hispánica no dejó de ser una nación de naciones. “Y en todo caso –concluye Seco—la *unidad* lograda *sobre la diversidad*, no podía serlo *contra la diversidad*”.³² Y cuando así fue, porque se extremó una política centralizadora con el Conde-Duque de Olivares, no dejó de producir graves trastornos funcionales y guerras intestinas. Ciertamente es que la unidad de España no es un dogma jurídico inmutable, pero es la expresión de una realidad histórica sustantiva profunda, no menor que las nacionalidades históricas forales, que configuran al propio sujeto constituyente. Si “las nacionalidades históricas, al decir de Miguel Herrero son *magnitudes intensivas*, que pertenecen a otro orden”, no espacio-competencial sino temporal-dinámico, también este orden histórico concierne a la misma realidad de España, no menos sublime e intensa que las nacionalidades históricas, que la integran. España, pese a la diversidad interna de sus reinos, mantuvo durante la Edad Moderna un perfil unitario de Estado único, bien visible en las relaciones internacionales, y una identidad cultural sustantiva, gracias a “la función nacionalizadora de la propia Monarquía”³³; forjó un Imperio, no solo político y económico, sino cultural, en que desplegó todas las fuerzas creativas de la supernación; sostuvo guerras por el ancho mundo por mantener su integridad política y territorial, imprimió un sello individuante a sus creaciones y actuaciones históricas, y llegada la coyuntura crítica de otra invasión aciaga, la napoleónica, supo probarse como nación unitaria frente al usurpador de su destino y transmutarse en una Nación política constitucional en las Cortes de Cádiz, en la temprana fecha de 1812. Es verdad que el constitucionalismo moderno, a partir de Cádiz, prefirió una fórmula homogeneizadora, como remedio a la desunión

³⁰ “España: ¿Estado plurinacional o nación de naciones?”, en *España. Reflexiones sobre el ser de España*, op. cit., 322.

³¹ *Historia de España*, dirigida por Javier Tusell, Madrid, Taurus, 1998, pág. 227.

³² *Ibid.*, 323.

³³ “Basta esta constatación –escribe J. Álvarez Junco—para considerar, en principio, que la identidad española –hay que insistir; no la identidad *nacional* española –posee una antigüedad y persistencia comparables a la francesa o inglesa, las más tempranas de Europa” (J. Álvarez Junco, *Mater dolorosa*, op. cit., 45 y 49).

nacional heredada del Antiguo Régimen. Pero, luego, se intentó corregir en la Constitución de la II República y la Constitución de 1978. Encontrar la fórmula de equilibrio dinámico entre la unidad y la diversidad es, pues, la gran tarea de la historia política de España.

5.- La solución federal y el principio de nacionalidades.

Doblado el cabo de estas reflexiones, nos topamos de bruces con el hecho insoslayable de una reclamación popular, bien orquestada y preparada, a favor de la secesión. Este hecho histórico plantea un grave problema político, que demanda una salida política, lo que no significa que tenga que darse en contra de todo derecho. También éste debe servir primariamente para canalizar reivindicaciones y arbitrar formas de entendimiento. Afortunadamente, disponer de una Constitución democrática, a la altura de nuestro tiempo, es tanto una garantía jurídica contra la arbitrariedad como un cauce de resolución de conflictos. Pese a la erosión que ha sufrido, en general, el Estado/nación tanto por la inmigración masiva, que ha generado sociedades políticas complejas, poliétnicas y polinacionales, como por la globalización, que exige la creación de centros de decisión política a nivel internacional para atender los graves problemas de destino común planetario, el Estado democrático constitucional sigue siendo el mejor preparado para afrontar estos desafíos. Podría afirmarse que la conciencia histórica de nuestro tiempo ha generado tres tendencias, que pueden suministrar criterios básicos de orientación: el primero, es el reconocimiento del multiculturalismo como el destino de nuestra época, lo que exige una mayor sensibilidad hacia la diversidad cultural y deber de protección de los derechos colectivos, ya sean de minorías étnicas extrañas o de ámbitos nacionales autóctonos. El segundo es la tendencia inexcusable a constituir macroespacios políticos más complejos y poderosos para afrontar las exigencias derivadas de la geopolítica, la telemática y la economía a escala planetaria. Y el tercero, el ejercicio del consenso como el método de formación racional de la voluntad política y de adopción de acuerdos. La conclusión es que la vieja batalla política entre Ilustración y Romanticismo ha sido superada por la unilateralidad de sus combatientes: ni el universalismo cosmopolita democrático debe ser una coartada para el uniformismo cultural, ni inversamente, la explosión de las diferencias culturales y los derechos de los pueblos laminar las exigencias universales de entendimiento que representan los derechos humanos. El derecho político democrático, es capaz de reconocer el principio de las nacionalidades, y a la vez, promocionar unidades superiores de integración. Es el régimen del federalismo, como solución democrática al problema de la unidad y la diferencia. Promueve y articula un régimen de convivencia, donde pueden atenderse las diferencias etnoculturales e históricas, con estatutos específicos de autogobierno, y, garantizar, a la vez, la igualdad básica de derechos civiles, propia de la

democracia, y la unidad funcional de un único Estado soberano. Si los antiguos reinos de la Monarquía hispánica se federaban bajo el vértice del Rey en un Estado único, ahora, según el principio democrático, el vértice se invierte en la unidad soberana del pueblo español, dentro de la cual hay que articular los diversos pactos interiores de convivencia. La diversidad de reinos que trató de ensamblar difícilmente la Monarquía hispánica, bajo la voluntad del soberano, mediante un paccionalismo donde fueron frecuentes las disensiones y confrontaciones, recibe, a mi juicio, un tratamiento jurídico más consistente y democrático con arreglo al principio federal. Tal principio, por lo demás, no es uniformador, sino unificador, --que es cosa bien distinta--, preservando un pacto común de ciudadanía, sin perjuicio de un reconocimiento de niveles de heterogeneidad competencial. Ni siquiera es precisa la igualdad de *status* de los cuerpos políticos que se articulan, puesto que se preserva siempre la igualdad de la ciudadanía en el pacto constituyente originario. Ciertamente que para evitar los posibles conflictos internos a un Estado federal, sería necesario, como ha señalado Carl Schmitt, que los Estados miembros que se federen cuenten con una doble homogeneidad³⁴, --política (o de régimen político) y sustantiva (sea nacional o cultural), pero ambas condiciones se dan en España en virtud de la democracia actual y de la común pertenencia, durante siglos, de todos los miembros a una Nación de naciones, convertida en Estado democrático. Se suele decir que el Estado de las autonomías es federalizante, pero es una media verdad equívoca. Más bien se trata de un régimen mixto de centralismo abierto e irresoluto y de autonomismo uniformador, que mixtifica de hecho las exigencias de la unidad y la diferencia en un régimen verdaderamente federal. Sostenía Ortega que el principio federal sólo sirve para unir lo que está separado. “Un estado federal – advertía -- es un conjunto de pueblos que caminan hacia su unidad. Un estado unitario, que se federaliza, es un organismo de pueblos que se retrograda y camina hacia su dispersión”³⁵. Creo que es un juicio demasiado simplista, pues el principio federal puede servir también para articular mejor lo que estaba mal unido. Es el caso de España a partir del régimen de las autonomías, que, según vimos al comienzo, no ha logrado una articulación territorial satisfactoria del Estado. Una reformulación federal tendría que a) garantizar la plena ciudadanía en la igualdad de derechos civiles en todo el Estado federal, b) la fijación inequívoca de las funciones y competencias del Estado central de naturaleza intransferible; c) la neta diferenciación competencial de las nacionalidades históricas como sujetos políticos en la plenitud de sus competencias en cuanto tales y d) la diferenciación de las comunidades autónomas como sujetos de inferior rango competencial. Ese era el espíritu originario de la Constitución de 1978 al establecer dos vías de acceso a la autonomía, que ahora debería restablecerse como dos niveles de autogobierno heterogéneos e irreductibles. Creo, en suma, que el principio federativo es el más elástico y funcional, que se conoce, para atender a esta doble

³⁴ *Teoría de la Constitución, op. cit.*, 356.

³⁵ “Federalismo y autonomismo”, en *Obras Completas*, Madrid, Revista de Occidente, 1969, XI, 395.

exigencia de la unidad y la diversidad. Sobrepasarlo hacia un pacto confederativo por atender el maximalismo nacionalista no haría más que aguzar todos los problemas de convivencia política. Ni el estado confederal cuenta con mejor derecho histórico y jurídico que lo asista, que un pacto federal, ni se puede exportar más nacionalismo a las comunidades autonómicas. A nadie se le oculta, además, que una posible confederación hispánica sería una instancia de tránsito para una previsible y calculada desintegración de España. Comprendo que la tarea de rediseño de un pacto federal no es nada fácil, y exigirá gran imaginación política, un gran rigor conceptual en las categorías jurídicas y una gran generosidad de parte de todos. Emprender tal reforma constitucional en la España de hoy, sometida a una graves crisis económica y política, que ha acarreado el descrédito de sus instituciones y una gran desafección ciudadana, supone un riesgo añadido. Pero temo que en un futuro inmediato no se den mejores coyunturas para un posible y necesario pacto de Estado entre las fuerzas mayoritarias del Parlamento. En todo caso, cabe una salida de emergencia, ofreciendo a Cataluña una equiparación con las Comunidades forales, en tanto que una analogía jurídico/política la hace homologable con ellas. Una aplicación en este caso de la disposición adicional primera, relativa a los derechos históricos, como ha propuesto Miguel Herrero, tal vez sólo requiera de un pacto del arco parlamentario, y en todo caso, de un referendun nacional de ratificación. Esta vía rápida no es impremeditada. Al fin y al cabo, el día que se aborde la Reforma de la Constitución tendrá que afrontarse este problema de diferenciar netamente el régimen señalado de las nacionalidades históricas con el resto de las Comunidades. Pensar en mantener la uniformidad funcional es tan suicida como extremar las diferencias en una hipotética confederación hispánica en trance permanente de disolución. Para tiempos recios sólo caben resoluciones ingeniosas y magnánimas. A las fuerzas nacionalistas habría que pedirle, exigirle civilmente, que dejaran su ensimismamiento rencoroso y se atrevieran a determinar sustancialmente los derroteros de la Nación española como ocurrió en el pasado, con la convicción de que la grandeza de España nos concierne e implica a todos. Y en cuanto a las fuerzas constitucionalistas, tendríamos que demandarles que fueran capaces de reformular un proyecto renovado de convivencia, que hoy pasa ineludiblemente por una profunda regeneración democrática de las instituciones, de homologación educativa con Europa, de modernización científica e investigadora, y de reconquista progresiva del Estado de bienestar, superando la profunda fractura de desigualdad en la sociedad española. Solo mediante una transmutación de la mentalidad y los hábitos políticos dominantes podrá satisfacerse el clamor de una ciudadanía indignada y exasperada. Comenzaba mi discurso recordando el lema “Una y diversa España” de Pedro Laín. Permitidme que lo cierre, en homenaje a su memoria, invocando sus propias palabras:

La vida de España es también *una posibilidad*. Que cada cual la imagine como quiera. Yo la sueño como una suma de términos regida y ordenada por el prefijo ‘con: una convivencia que sea confederación armoniosa de un conjunto de modos de vivir y pensar capaces de cooperar y competir entre sí; una caminante comunidad de grupos humanamente

diversos en cuyo seno sea realidad satisfactoria las libertad civil, la justicia social y la eficacia técnica.³⁶

Tal vez suene a utopía lo que es, hoy en día, una ineludible necesidad histórica, pero a todos nos conviene darle una oportunidad a la esperanza.

Granada, octubre de 2014.

³⁶ *A qué llamamos España*, Barcelona, Planeta, 2011, p. 155.