

Andrew Jackson visita Barcelona

Manuel Arias Maldonado

En el tercer volumen de su [formidable tetralogía](#) sobre el final de la Primera Guerra Mundial y el fracaso de la revolución espartaquista en la Alemania de finales de 1918, escrita con cierta ventaja retrospectiva en la segunda posguerra mundial por Alfred Döblin, se nos relata el viaje del presidente Woodrow Wilson a Europa. Dispuesto a impulsar la creación de la Sociedad de Naciones, Wilson se dirigía en barco –el George Washington– a Brest, desde donde viajaría a París, rumiando las decisiones que habrían de tomarse para evitar el estallido de una nueva guerra europea. El escritor alemán inserta en este pasaje un breve repaso por la historia de Estados Unidos, empezando por el Mayflower y la fundación de Plymouth, y siguiendo con la Declaración de Independencia y el preámbulo de la Constitución. El origen de la guerra civil es descrito de manera sucinta: «Más tarde, no toleraron que una parte se separara de ellos». Y como prueba de ello trae a la novela las palabras que Andrew Jackson dirigiese a Carolina del Sur en 1832, con motivo de la llamada «crisis de la anulación», derivada de un conflicto legislativo entre ese Estado y el gobierno federal:

La Constitución de los Estados Unidos ha instaurado un gobierno y no una Liga. Es un gobierno en el que el pueblo entero está organizado, que actúa directamente sobre el pueblo y no sobre los distintos Estados. Ningún Estado tiene derecho a separarse. Decir que cualquiera puede separarse equivale a afirmar que los Estados Unidos no son una nación.

Viene esta anécdota a propósito de la pregunta que nos acompaña desde hace un tiempo en relación con el problema catalán: la pregunta acerca de la legitimidad de la independencia en nuestro marco constitucional y político. Cuando la semana pasada se anunció por Twitter la presentación en Madrid y Barcelona del volumen colectivo *Anatomía del procés*, recién publicado por la editorial Debate y del que yo mismo soy coeditor, un usuario de la red social preguntó con vehemencia si la independencia «es un proyecto político legítimo o no». Si lo es, razonaba después, no queda más remedio que describir España como una dictadura, pues impide torticeramente su realización. Aunque es evidente que la conclusión no se deduce de la premisa, también lo es que la idea recibida según la cual la independencia es un objetivo «legítimo» introduce alguna confusión sobre nuestro debate público. Es por ello conveniente detenerse a pensar qué queremos decir cuando otorgamos «legitimidad» a la secesión de Cataluña y esa legitimidad es invocada como argumento contra la democracia española en defensa del llamado «derecho a decidir».

Es muy probable que la distorsión del debate traiga causa del *procés*, entendido como el intento fallido de romper unilateralmente con el Estado. Se ha convertido en un argumento habitual de la conversación sobre Cataluña la idea de que lo inaceptable es la vulneración de los procedimientos democráticos y no el fin político que se perseguía con esa estrategia de choque. Así se expresó el expresidente Felipe González, por

ejemplo, cuando señaló en octubre del año pasado que es legítimo, por supuesto, defender un proyecto independentista «desde las reglas del juego», no siendo, en cambio, posible «imponer unilateralmente un proyecto a los demás violentando las reglas básicas de la convivencia democrática». Esto es, como veremos enseguida, aparentemente irrefutable. Sin embargo, la respuesta tiene también algo de insatisfactorio si atendemos a lo sucedido en Cataluña en las últimas décadas y, sobre todo, en el último lustro. Máxime cuando el uso del adjetivo «legítimo» no parece ser unívoco entre quienes lo invocan, confundiendo a menudo su empleo político-normativo con su empleo moral.

Ya hemos visto, a través de la cita de Jackson, que no todas las democracias están dispuestas a aceptar *ex ante* la legitimidad de la secesión. Por lo general, esta interdicción encuentra reflejo en el ordenamiento constitucional en las denominadas «cláusulas de intangibilidad», mediante las que se establece la prohibición material de reformar determinadas partes de un texto constitucional. Estas cláusulas, como se ha comentado ya en [este blog](#), no son raras. Así, la Constitución francesa de 1958 dice en su artículo 89 que

Ningún procedimiento de revisión puede ser iniciado o llevado adelante cuando se refiera a la integridad del territorio. La forma republicana de Gobierno no puede ser objeto de revisión.

De donde se deduce que la reinstauración de la monarquía no es un objetivo legítimo en Francia, al menos en el sentido jurídico-constitucional, sin que ello impida a algunos franceses ejercer como nostálgicos de Luis XVI. También la Constitución italiana de 1947 dice en su artículo 139 que «La forma republicana no podrá ser objeto de revisión constitucional». Por su parte, la Ley Fundamental de Bonn establece en su artículo 79.3 lo siguiente:

Es inadmisibles toda modificación de la presente Ley Fundamental que afecte a la división de la Federación en Estados o al principio de la cooperación de los Estados en la legislación o a los principios consignados en los artículos 1 y 20.

En España, por el contrario, no existe ninguna cláusula de intangibilidad. Formalmente, toda nuestra Constitución es reformable, una flexibilidad que obedece al deseo del constituyente de marcar diferencias con la autoproclamada perpetuidad del régimen franquista. A cambio, y aquí está el truco, nuestra Constitución logra por otros medios reproducir la intangibilidad que consagran otras Constituciones: en lugar de una prohibición material de revisión, se fija un procedimiento formal de gran rigidez que convierte la reforma en impensable. Lo que otros textos constitucionales *declaran* irreformable, se *hace* irreformable en el nuestro. Baste recordar que el procedimiento agravado del artículo 168 –que sería el aplicable a una hipotética secesión de cualquiera de nuestras regiones– exige dos consultas populares: una en las nuevas elecciones generales que siguen a la disolución de las Cortes, después de la aprobación de la reforma propuesta por mayoría de dos tercios en cada cámara, y otra en referéndum tras la ratificación de la propuesta por las nuevas Cortes. Esta solución plantea, sin embargo, un problema evidente: que cualquier objetivo político será

formalmente legítimo, porque ninguno tiene materialmente obstaculizada su vehiculación constitucional.

Ahora bien, quizá esto tampoco sea tan claro como parece. Tal como explica el constitucionalista Josu de Miguel en [un artículo](#) recién aparecido, el Tribunal Constitucional se ha acostumbrado a resolver las cuestiones de mayor calado sociopolítico enfatizando que no existen prohibiciones materiales a la reforma de ningún aspecto de la Constitución, eludiendo con ello pronunciamientos sustantivos sobre cuestiones de extraordinaria importancia: en este caso, la integridad y, por ende, continuidad del Estado. Esto se puso de manifiesto con la [sentencia 42/2014](#), que establecía la inconstitucionalidad de la resolución del *Parlament* que el 23 de enero de 2013 había declarado al pueblo de Cataluña como sujeto político y jurídico de carácter soberano y dotado por ello de «derecho a decidir». Pese a la inconstitucionalidad de esa declaración, nuestro Alto Tribunal señaló que ese derecho constituye una aspiración legítima, sin que ello comporte –en coherencia con sentencias anteriores– el ejercicio de derecho de autodeterminación alguno. Correspondería más bien a las instituciones autonómicas la «preparación» y defensa de la demanda de secesión, en el contexto de la distribución competencial reconocida constitucionalmente y con respeto a los derechos fundamentales y el principio democrático. Algo que recuerda al Tribunal Supremo canadiense y su concepción del derecho a la secesión como supuesto procedimental previo a la separación efectiva de una parte del territorio. No es de extrañar que algún jurista haya interpretado esa sentencia como creadora de un «marco constitucional» para el desenvolvimiento del proceso soberanista.

Para De Miguel, una construcción así habría exigido una argumentación más profunda por parte del Tribunal Constitucional. Ya que lo aquí sugerido es que la Constitución todo lo admite, siempre que se respeten eso que González llamaba «las reglas del juego», que, sin embargo, resultan ser unos procedimientos tan agravados que un fin político como la secesión jamás podría llevarse a término. La forma se convierte así en límite del contenido. Pero es que el hecho de que una Constitución sólo pueda modificarse en sus aspectos fundamentales bajo fuertes restricciones o no pueda modificarse en absoluto allí donde existen cláusulas de intangibilidad nos dice algo sobre la naturaleza de esa reforma. Ésta, nos recuerda De Miguel, es una institución que introduce la variable temporal en el ámbito de la Norma Fundamental y sirve, ante todo, como un mecanismo «para articular la continuidad histórica del Estado». Por ello, a su juicio,

resulta difícil imaginar que, a través de una reforma constitucional, se pueda introducir un derecho colectivo que sirva para fragmentar el propio Estado y el *demos* que lo sostiene, dotando a la Constitución de un carácter temporal impropio de normas de su rango e importancia política.

A la espera de una doctrina más consistente sobre la reforma constitucional, aceptar la posibilidad de la secesión de una Comunidad Autónoma apelando a la inexistencia en España de una «democracia militante» no resulta apropiado si tenemos en cuenta la importancia de los bienes constitucionales en juego. Entre otras cosas, porque se echa en falta un debate más amplio acerca de la relación entre las partes y el todo, es decir, entre el Estado y las Comunidades Autónomas: la idea de que alguna de ellas pueda

separarse del resto mediante un procedimiento formal –más que por una vía de hecho derivada de una aplastante mayoría social– sugiere que esas partes poseen, digamos ontológicamente, la misma naturaleza que el todo. En otras palabras, estaría afirmándose que el todo es la suma provisional o condicional de las partes, y que esas partes son sujetos soberanos que han decidido formar –por utilizar la expresión de Jackson– algo así como una «Liga». Es, dicho sea de paso, la interpretación que realizan el nacionalismo e incluso el catalanismo –si es que cabe aún distinguirlos– cuando describen la Constitución española como una «unión de pueblos», entre los que se contaría el catalán. Que la soberanía se atribuya en el texto constitucional al pueblo español es pasado por alto, al igual que algunos detalles históricos que encajan mal con ese relato genesiaco. He ahí uno de los problemas insalvables que plantea el referéndum, sea vinculante o consultivo, que demanda el nacionalismo: realizarlo dentro del marco legal es reconocer ya a Cataluña la condición de sujeto soberano. Es decir: el sujeto soberano que no es.

Si pasamos del Derecho Constitucional a la Ciencia Política, el concepto de legitimidad conoce dos acepciones: una normativa y otra empírica. La primera se refiere a las condiciones que deban darse para que podamos considerar permisible un régimen político o una norma; la segunda atiende a los casos en que eso sucede *de facto*. Pero bien sabemos que una norma *tenida por* legítima puede ser injusta e incluso atentar contra los derechos fundamentales o la dignidad humana; por eso la teoría política ha tratado de especificar desde antiguo qué estándares deben cumplirse para que una autoridad política pueda reclamar obediencia: desde el consenso tácito de John Locke al hipotético de John Rawls, pasando por la justificación democrática y su variante deliberativa. Se discute así el posible conflicto entre la regla de la mayoría y los derechos liberales: autores como Jeremy Waldron creen que las decisiones mayoritarias son el criterio básico de la legitimidad, mientras que los liberales tienden a enfatizar la necesidad de garantizar las libertades individuales y para otros carece de sentido hablar de democracia en ausencia de derechos liberales. Precisamente, nuestras Constituciones democrático-liberales llevan a la práctica la idea de que la legitimidad deriva del respeto a los procedimientos reglados de decisión, que incorporan a su vez estándares como el respeto a las minorías o la exigencia de mayorías agravadas para las reformas más sustantivas, señalando a su vez límites a aquello que puede ser decidido. Estas cautelas liberales, que van desde el respeto a los derechos individuales hasta el funcionamiento de órganos contramayoritarios (como el propio Tribunal Constitucional), pueden entenderse como producto de la historia: las democracias tienen ya un recorrido que permite –isi no exige!– sacar conclusiones sobre cuál es el mejor modo de organizarlas.

Esa experiencia histórica también explica la fuerte restricción que conoce el derecho de autodeterminación, que, como es sabido, sólo se reconoce por el Derecho Internacional en un número limitado de supuestos. Éstos, por descontado, y pese a la imaginación de los independentistas, no concurren en el caso catalán: no hay ocupación colonial ni grave violación de derechos. Esta restricción del derecho a la autodeterminación responde a buenas razones y no al deseo sádico de entorpecer la realización histórica de etnias milenarias. En sociedades plurales, unos ciudadanos no pueden privar a otros de sus derechos de ciudadanía y resulta dudoso que sea legítimo intentarlo *en ausencia* de las condiciones que justificarían el mencionado derecho de autodeterminación; ausencia que, de hecho, privaría al régimen en cuestión de su

naturaleza democrática. Por supuesto, nada impide que un acuerdo político conduzca, como en Québec o Escocia, a un referéndum; pero no será la consecuencia de un derecho.

Pero volvamos al principio. Nos encontramos con una paradoja fenomenal: la independencia se predica como un fin político «legítimo», cuya imposibilidad práctica, de respetarse escrupulosamente los procedimientos de reforma agravada establecidos en la Constitución, está llamada a frustrar a los independentistas. Esta frustración no se producirá, o adoptará un carácter distinto, allí donde la secesión sea fijada *ex ante* como un objetivo inconstitucional. Ocurre también que el propio nacionalismo realiza una falsa descripción de la realidad: habla del «pueblo catalán» y de «los catalanes» como si existiera una abrumadora mayoría independentista en la sociedad catalana y los secesionistas no fueran en realidad una minoría. Cuando Joan Tardà dice que los catalanes siempre serán minoría demográfica en España y, por tanto, jamás podrán obtener la independencia por las vías legalmente establecidas, tiene razón; pero oculta que Cataluña está fracturada internamente y que el secesionismo nunca ha gozado de una mayoría discernible. Si un 75% de catalanes fuese independentista, ¿alguien duda de que el debate sería brevísimo y la secesión inevitable?

Pero aquí se deja ver otra trampa. Que la independencia sea tenida alegremente por legítima supone crear un incentivo para que el nacionalismo se despliegue como tal nacionalismo, esto es, para que se dedique a *nacionalizar* a los ciudadanos. Por ejemplo, inculcando en ellos la creencia de que sólo una Cataluña independiente es aceptable; creencia justificada a su vez mediante falsedades históricas (la milenaria Cataluña independiente, la Guerra de Sucesión presentada como Guerra de Secesión, la Guerra Civil como guerra contra Cataluña, Cataluña como víctima especial del franquismo), económicas (*Espanya ens roba*) y políticas (España es franquista). Está sugiriéndose entonces que es legítimo promover desde los poderes públicos el ideario independentista, incluyendo la idea de que los catalanes no independentistas son extranjeros, una promoción que se lleva además a cabo por medios dudosamente democráticos (ocupación del espacio público, falta de neutralidad de las instituciones, instrumentalización de los medios de comunicación públicos) y, en el caso del *procés*, simplemente delictivos. Quiere entonces decirse que la sacrosanta cualidad «legítima» de la independencia vendría a depurar moral y políticamente el *proceso de nacionalización* que busca aumentar el número de ciudadanos que se adhieren a ese objetivo. Se pierde de vista, en fin, la problemática naturaleza del nacionalismo, algo que habitualmente se despacha con la facilona equiparación del nacionalismo catalán con el «nacionalismo español». Algo que, con la Constitución de 1978 en la mano, resulta muy difícil de sostener.

En definitiva, sería deseable que la alegría con que afirmamos que la independencia de cualquier comunidad autónoma española es «un objetivo legítimo» se convirtiese en circunspección y diese lugar a un debate más sofisticado acerca de lo que encierra esa afirmación. Porque lo que encierra es, entre otras cosas, un proceso de nacionalización que es, en sí mismo, dudosamente compatible con los principios liberal-democráticos. Y, conviene no olvidarlo, aunque nos hayamos acostumbrado a ello.