

## **REGULAR LA SECESIÓN. (UNA PROPUESTA POLÍTICA PARA ESPAÑA)**

El fantasma de la secesión recorre hoy el mundo y desde luego, está muy activo en España. Aunque casi nunca se presente en el debate público con este exacto nombre (seguramente, porque el mismo no posee una resonancia positiva y, por eso, se prefiere hablar de “autodeterminación” o “derecho de un pueblo a decidir”) es en el fondo de la secesión de lo que se trata y se discute. De la secesión entendida como el fenómeno político por el que una parte de un Estado, personal y territorialmente determinada, se separa del mismo y pasa a constituir un nuevo Estado distinto.

De la posibilidad de una secesión y de los títulos que pueden justificarla es de lo que se habla en Canadá, en el Reino Unido o en España.

La secesión ha despertado desde hace ya años la atención de politólogos, constitucionalistas y expertos en relaciones internacionales, por lo que podemos afirmar que existe hoy un considerable acervo doctrinal en torno a este fenómeno, su delimitación y distinción de supuestos afines, su justificación en el plano político y los límites y condiciones a que debe someterse, así como la posibilidad de su regulación (constitucional u ordinaria). Y, sin embargo, a pesar de este corpus doctrinal instructivo y clarificador, se constata que existe también una enorme dificultad política para abordar productivamente el tratamiento de la secesión tanto en la opinión pública como en la política real de los Estados afectados y, desde luego, en España.

Las razones de esa dificultad estriban, en primer término, en la lógica desazón que la posibilidad de una destrucción parcial del marco territorial y personal del Estado produce; como dijo Kelsen, para el Estado afectado la secesión supone algo así como una *revolución*, en tanto en cuanto destruye sus fundamentos mismos tanto en lo territorial como en lo personal. Plantearse una revolución parece algo contradictorio con la estabilidad propia del

Derecho. No es extraño entonces que los Estados se nieguen a considerar su posibilidad, tanto por el instinto de supervivencia ínsito en toda institucionalidad estable como por el sentimiento de fracaso nacional que suscita en la comunidad estatal afectada la constatación de que una parte de esa comunidad rechaza mantener la convivencia secular con el resto.

De esta forma, la secesión termina por quedar relegada al estatus de una “cuestión tabú”, de la que es preferible no hablar porque el simple hecho de hacerlo –se piensa- podría provocar su realización práctica, como si fuera una especie de profecía que se realiza a sí misma.

Pero, además, a esta dificultad que siente el Estado afectado por tensiones disgregacionistas para abordar el asunto, se suma el planteamiento interesadamente muy borroso que de ellas hacen los nacionalistas, que normalmente prefieren tratar de la secesión más como un “mito de redención” que como un expediente político concreto y práctico. En efecto, el nacionalismo vasco o catalán remiten la posibilidad de la secesión respectiva de su país a un futuro indeterminado (cuando el proceso de “nation building” haya transformado suficientemente las poblaciones afectadas) y, sobre todo, a un futuro condicional: la secesión tendría lugar si no se les garantiza un estatus constitucional diferenciado y privilegiado dentro de la estructura autonómica española que atienda a las preferencias unilaterales de la Comunidad afectada (es uso estratégico del argumento secesionista).

A este uso estratégico de la reivindicación secesionista se le añade al mismo tiempo una interesada tergiversación o solapamiento de conceptos (o más bien pseudoconceptos): puesto que, arrancando de un hipotético “derecho” a la secesión o a la autodeterminación como “pueblo”, se lleva a cabo un deslizamiento simplón hasta otro “derecho” distinto: el de decidir unilateralmente su estatus futuro dentro de la estructura estatal española. No parece sino que se plantea el asunto como si fuera un caso de “quien puede lo más puede lo menos”, de manera que si un pueblo es titular de un *ius secessionis*, más aún lo sería de un derecho *de menor alcance*, el de establecer por sí mismo su estatus dentro del Estado constitucional. De ahí proviene el borroso concepto del “derecho a decidir”.

En cualquier caso, es muy importante tener en cuenta que en la opinión pública afectada se ha instalado con firmeza la idea –por simplona que resulte en una adecuada perspectiva teórica- de que existe una conexión inevitable entre democracia y secesión o, lo que es lo mismo, entre la voluntad de la sociedad afectada y el destino último de ésta, conexión que se concreta en último término en la idea fuerza de un expediente referendatario como medio de decidir aquélla. Por muchas y buenas razones que puedan aportarse para argumentar que el respeto al autogobierno democrático de una sociedad no

conlleva *tout court* la admisión de su derecho a fraccionarse en Estados distintos, estamos instalados en una historia y un mundo que *no lo entiende ya*, menos aún cuando tienen noticia de casos como los de Québec y Escocia. Un abordaje político del tema debe entonces ir más allá de lo que sería un abordaje meramente doctrinal o científico, so pena de resultar estéril.

Pues bien, en el momento en que nos encontramos, la secesión es una posibilidad que sólo los nacionalistas pueden rentabilizar políticamente, porque sólo ellos pueden mencionarla y manipularla. El resto del espectro político se ve condenado a una situación de pura negación de la misma, lo que es políticamente pobrísimo. Por eso, de lo que aquí se trata, y lo que aquí se propone, es ver la posibilidad de diseñar un escenario alternativo, que permita utilizar el argumento de la secesión a ambas partes.

En efecto, y de una manera muy resumida, pueden señalarse las siguientes notas características de la situación política actual del asunto, caracterizada – como se ha señalado- por el hecho de que *sólo los nacionalistas pueden hablar de la independencia*.

- a) El nacionalismo es un movimiento político que hace de la excitación su móvil político más fuerte, en cuanto que se basa más en emociones que en fríos análisis racionales. Pues bien, el poder mostrar acusadoramente que la independencia es algo prohibido, que es una posibilidad excluida *a priori* por la Constitución, permite al nacionalismo mantener una excitación adicional en la sociedad afectada, que se autorepresenta como una sociedad limitada en sus derechos, como un *pueblo encarcelado* al que sólo se le da un “no” por respuesta. Así, la exclusión de la secesión del campo de lo políticamente discutible no hace sino exacerbar un sentimiento de injusticia políticamente inflamable. Es relevante para ello que la autodeterminación sea siempre un fruto a arrancar al Estado, el término remoto de una lucha secular. Por el contrario, su inclusión en el campo de lo políticamente posible permitiría tratarla como un expediente y discutir fría y racionalmente sobre sus ventajas e inconvenientes. No se trata entonces tanto de hablar de la secesión porque los nacionalistas lo quieren, como de hablar de ella para que los nacionalistas no construyan con ella un mito de redención
- b) La exclusión de la independencia del campo de lo políticamente concebible y discutible arrincona a los demócratas españoles –sobre todos a los que se sitúan dentro del ámbito territorial político afectado- en una posición que se percibe socialmente como “antidemocrática”. Es decir, deslegitima el régimen constitucional español a los ojos de las poblaciones afectadas desde el momento en que genera una aparente

grieta –fácil de explotar- entre el Estado de Derecho y el principio democrático. Insisto, no se trata aquí de afirmar una valoración objetiva de esa cuestión (para lo cual sería necesario distinguir entre “legitimidad” y “lealtad”), sino de destacar la percepción social subjetiva que se tiene de esa legitimidad en el País Vasco o Cataluña cuando se presenta la cuestión de la independencia. Una sociedad moderna no comprende que un asunto político que no afecta a derechos humanos básicos (el contenido patentemente “indecidible” de la Constitución) pueda estar excluido del debate abierto y de la decisión democrática., y por ello no acepta un simple “no” por toda respuesta.

- c) Hacer de la independencia o secesión un tabú innombrable lleva a que los nacionalistas tengan abierta la posibilidad de su explotación estratégica o chantajista de continuo, puesto que la invocación de su deseo carece de costes políticos y no obliga a nada al actor político que la efectúa, mientras que es siempre incómoda para el actor político que la recibe. Se genera así una dinámica de cesión en que el Estado intenta “comprar lealtades territoriales tambaleantes” a cambio de admitir la disfuncionalidad y perversión de su propia estructura federalizante, pero descubre de continuo que esas lealtades no son nunca tales y que siempre tienen otro precio más alto. Dicho en otros términos, los *problemas de integración* del Estado autonómico se pretenden resolver en *términos de organización*, una dinámica que no conduce sino a la permanente puesta en cuestión de un Estado que, al mismo tiempo, se vuelve cada vez más disfuncional
- d) La repugnancia a admitir una deliberación abierta sobre el asunto es precisamente la que permite a los nacionalistas hacer un uso confuso y borroso del llamado por ellos “derecho a decidir”, englobando en un único mitologema político dos cuestiones que son fácilmente escindibles en un análisis racional. Pero al no poder hablar de la independencia como posibilidad, los demócratas constitucionalistas se ven condenados a no poder explicar con mínima capacidad de convicción por qué las partes de un Estado de estructura federalizante no pueden decidir unilateralmente su estatus dentro de él.

Pues bien, establecer normativamente la posibilidad de llevar a cabo una secesión bilateralmente pactada y regular tal posibilidad serviría para invertir la situación actual, al provocar una especie de “rutinización del mito”. Hablar de secesión como algo legalmente posible supone, ya de entrada, obligar al interlocutor a un plus de racionalidad por respecto al sólito discurso sobre “derecho a la autodeterminación” o “derecho a decidir”. Por un lado, los

nacionalistas se verían obligados a adoptar una posición seria y responsable con respecto a tal posibilidad (no podrían hacer un uso estratégico de su invocación retórica). Es más que dudoso que, en ningún futuro próximo, se atrevieran a iniciar la vía secesionista y poner a prueba la voluntad de sus sociedades. Pero la simple existencia de esa posibilidad permitiría a las fuerzas políticas no nacionalistas (“unionistas”) recuperar un discurso autónomo y no acompañado en el que la defensa de la unidad se propusiera como opción de libertad positiva y no como necesidad constitucional inapelable.

Y junto al cambio de discurso, permitiría al diseño político de la estructura de nuestro Estado salir de la senda deslizante de las “compras de lealtades tambaleantes” y manifestarse en una forma más racional y eficiente.

En definitiva, que sería más fértil para una política que defienda la unidad de España el estar dispuesta en último término a poner esa unidad al dictado de la voluntad popular que el negarse *a priori* a tal envite. La propuesta que aquí se presenta va en esa dirección, aunque es conveniente subrayar que si la presentamos es por el valor clarificador que creemos que poseería la mera existencia de una vía legal para llevar a cabo una secesión pactada, no porque creamos que esa prueba referendaria de la voluntad popular sea conveniente ni menos aún necesaria aquí y ahora. Dicho en otros términos, proponemos admitir la posibilidad de un referéndum secesionista no tanto para que ese referéndum se realice efectivamente, sino más bien para que no se realice. Pero es que a los fantasmas sólo se los aleja ... cuando se los convierte en seres reales.

Es curioso, en este sentido, que los politólogos y constitucionalistas hayan prestado tanta atención al Dictamen del Tribunal Supremo de Canadá de 1.998 sobre las condiciones de posibilidad de una secesión de Québec (atención que sin duda merece) y, sin embargo, se haya concedido por nuestros políticos mucha menos atención –si alguna– al efecto real que ese Dictamen y la subsiguiente Ley de la Claridad del Parlamento Federal han traído consigo para el tratamiento y gestión del problema secesionista dentro de ese país. Un efecto político que ha sido, sin lugar a dudas, de clarificación del debate y sus posiciones y, por ello, de su reconversión a parámetros manejables que han provocado un rebajamiento muy acusado de las tensiones. La propuesta que aquí se defiende busca conseguir ya ese efecto en la política española, sin necesidad de pasar de nuevo por experiencias frustrantes como las vividas en la década pasada en Euskadi con los forcejeos extraconstitucionales protagonizados por el Gobierno Vasco de entonces.

En definitiva, partimos de la base de que el peor error que puede cometer la política “unionista” en cualquier país afectado por tensiones secesionistas es el de identificar apriorísticamente “referéndum” con “independencia” y,

consiguientemente, introyectar tal identificación como una amenaza. Asumir internamente esa identificación, y consiguientemente convertir la oposición cerrada al referéndum en el único elemento de la propia posición, es tanto como regalar al adversario todas las bazas argumentales de prestigio en la disputa. Una política unionista a la altura de los tiempos que quiera tener posibilidades argumentativas en la opinión pública sólo puede enfocarse desde la asunción tranquila (prudencial) del desafío referendatario como una auténtica posibilidad *a favor de la unión*. Los ejemplos canadiense y británico lo demuestran.

Por ello, para una democracia liberal estable enfrentada a tensiones secesionistas en su seno, la única respuesta políticamente prudente es la de establecer por adelantado una serie de reglas claras que regulen el ejercicio de la *exit option* por una parte concreta de su *demos*.

Dicho lo cual a modo de preámbulo, pasemos a establecer los términos de nuestra sugerencia, para lo cual es preciso efectuar de modo previo un trabajo de clarificación conceptual que nos permita establecer con nitidez cuál es el terreno en que nos movemos y los hitos que lo delimitan. Trabajo que incluye, en primer lugar, delimitar con precisión la diferencia entre la reclamación de la secesión y la reclamación mucho más compleja del “derecho a decidir”. Y, en segundo, y con referencia estricta a la secesión, se trata de describir la consideración que merece desde el punto de vista del Derecho Internacional y de la teoría democrática. Para saber de qué estamos hablando y qué pretendemos regular.

## **1.- SECESIÓN Y “DERECHO A DECIDIR”.**

Los nacionalistas rara vez hablan de “derecho a la secesión” o “independencia”. Prefieren utilizar los vagos términos de “derecho a decidir” para referirse a lo que les parece como algo evidente por sí mismo y no necesitado de prueba alguna: es decir, que una Comunidad Autónoma española posee el derecho (unilateral) a decidir su estatus político por relación al conjunto del Estado, bien para separarse bien sea para definir una forma de integración diversa de la actual (tal como una de tipo confederal, de soberanía compartida, cosoberanía, libre asociación, y demás vagas fórmulas que sin mucha precisión suelen emplear). Esta asociación de diversas opciones parece justificarse en la vaga idea de que “si se puede lo más, se puede lo menos”, de manera que si el sujeto político catalán o vasco –se dice- posee el derecho a la secesión o independencia, debe lógicamente poseer el derecho a establecer situaciones políticas menos rompedoras y traumáticas para la integración.

Ni que decir tiene que esta asociación de ideas envuelve un profundo dislate conceptual y político, porque la distinción entre ellas no es en absoluto de cantidad, sino de calidad: es decir, se trata de cuestiones profundamente diversas, por lo que es perfectamente posible, y de hecho es así, que tenga sentido hablar de una y no de otra como reivindicaciones unilaterales.

De la secesión hablaremos en el Apartado siguiente, pero es patente que este término se refiere a la posibilidad de que parte de la población de un Estado establecido en unas fronteras estables se separe de él y se convierta en un nuevo Estado soberano.

Interesa ahora la otra parte del “derecho a decidir”, la que hace referencia a un supuesto derecho de una Comunidad Autónoma a definir unilateralmente su “modo de estar en España”. ¿Existe ese derecho? ¿Tiene sentido preguntarse por él? Desde la filosofía política de inspiración federalista la respuesta en términos generales es obviamente que no: la parte no puede establecer ella sola su modo de integrarse en el todo. Obvio que puede argumentar sus deseos e intereses al respecto, y discutirlos junto con las otras partes componentes, pero nunca podrá decidirlos unilateralmente. Nadie tiene “derecho” a determinar unilateralmente su forma de estar en una asociación colectiva. Una cosa es entrar o salir de ella, otra muy diversa es el reglamento interno de la asociación que define el estatus de los asociados. Lo primero puede quizás –ya veremos en qué términos- conceptuarse como derecho unilateral, lo segundo en ningún caso.

Si descendemos al caso constitucional español, la respuesta no hace sino confirmarse, por mucho que de forma más matizada: las Comunidades Autónomas pueden, efectivamente, definir de una manera hasta cierto punto autónoma su estatus político y administrativo, desde el momento en que la Constitución no diseñó un sistema cerrado sino uno abierto en el que dominaba el principio dispositivo, de manera que dentro de los techos máximos establecidos constitucionalmente cada Comunidad podía optar por un estatus diferente. Pero esa capacidad de disposición sólo podía y puede realizarse dentro de las reglas de juego o límites estructurales al autogobierno autonómico que la propia Constitución establece. De manera que no tiene sentido hablar de un “derecho a decidir” un estatus que no está constitucionalmente previsto o que excede de lo previsto. Claro que existe la posibilidad de instar al conjunto del Estado a un cambio constitucional que establezca nuevas reglas de pertenencia, pero esa posibilidad no constituye un “derecho” a obtener el cambio y, menos aún, un derecho “unilateral e independiente” a ello.

Un exceso de retórica interpretativa de la Constitución española en el sentido de presentar la relación de las partes y el conjunto como una relación “paccionada”, exceso que se ha acentuado estos últimos años, no puede modificar esta conclusión. Porque incluso si la relación Comunidades-Estado fuera una pactada entre pueblos originariamente soberanos –que no lo es-, tampoco entonces uno de ellas ostentaría el derecho a definir unilateralmente el contenido del pacto, que por su propio concepto exige el acuerdo de todas las partes. Incluso en el modelo confederativo puro de entidades soberanas asociadas en una “dieta”, no existiría un derecho de las entidades a definir los términos de la asociación de manera unilateral.

La conclusión evidente es la de que, si bien la posibilidad de secesión o salida de una parte del todo estatal es una posibilidad lógica y jurídicamente “imaginable”, la de que una parte defina unilateralmente los términos de su estancia en un conjunto es una aporía que no merece más refutación.

## 2.- EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN TORNO AL FENÓMENO SECESIONISTA.

La primera cuestión que plantea la secesión es la de determinar su estatus político y jurídico: ¿se trata de un derecho –el *ius secesionis*? Y, caso afirmativo, ¿de un *hard* o *soft right*? ¿Se trata de un puro fenómeno de hecho? ¿Tiene relevancia internacional, o es una cuestión puramente interna?

Los defensores de la existencia de un “derecho a la secesión” por parte de los grupos o comunidades de base territorial existentes dentro de un Estado soberano han recurrido para intentar fundamentar ese tal derecho –*en sentido fuerte*- a dos estrategias: o bien a la asimilación de la secesión dentro del marco del derecho de autodeterminación de los pueblos internacionalmente reconocido por los textos de Naciones Unidas y otros pactos de ámbito regional (“nacional self-determination theory of secessions”), o bien al principio democrático del consentimiento como fundamento de la obligación política (“choice theories”). Ambos intentos llevan al fracaso, pero conviene examinarlos más de cerca en su contenido y en las razones de su fracaso conceptual y práctico, para entender por qué la secesión está hoy considerada generalmente como una “cuestión interna” de los Estados, sin que pueda hablarse de un “derecho a la secesión” en términos propios.

1) *La teoría justificativa del derecho a la secesión como caso particular del derecho de autodeterminación.*

Para quienes defienden este enfoque de la cuestión, que obviamente reviste un marcado carácter jurídico-internacionalista, la secesión está justificada porque no sería sino un caso particular del “derecho de los pueblos a la autodeterminación” establecido en los textos normativos internacionales emanados de Naciones Unidas desde 1.960. Aunque no vamos a examinarlos aquí en detalle, tales textos son la Resolución de la Asamblea General 1514 (XV) sobre la Independencia de los Pueblos Coloniales, la Resolución 1541 (XV) del día siguiente a la anterior, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 16.12.1.965 aprobado por Resolución 2200A (XXI), la Resolución 2.625 (XXV) de la A. G. de 1.970 sobre los Principios de Derecho Internacional relativos a la Cooperación y Relaciones entre los Estados y la Declaración de Viena sobre Derechos Humanos de 25.06.1.993. Con un alcance más local, el Acta Final de la OSCE en Helsinki de 1.08.1.975.

Ahora bien, de este conjunto normativo se deduce con más que razonable claridad y unanimidad por la doctrina que el “derecho de autodeterminación de los pueblos” es un derecho humano que posee un contenido fundamentalmente “interno”, en el sentido de que tal derecho de autodeterminación consiste en “el derecho de los pueblos a determinar libremente su condición política y su régimen de gobierno”, derecho que se satisface “cuando estén dotados de un gobierno que represente a todo el pueblo sin distinción de raza, creencia o color”. El derecho de autodeterminación no es en propiedad sino el “derecho a la democracia”. En ningún caso puede entonces pretender justificarse un hipotético “derecho a la secesión” de una parte de un Estado que está provisto de un régimen democrático de gobierno en el citado derecho de autodeterminación, puesto que un Estado democrático es por sí mismo un “pueblo ya autodeterminado”.

Las manifestaciones “externas” del derecho de autodeterminación de los pueblos se producen sólo en dos casos muy concretos: en el de los pueblos sometidos a una dominación colonial por parte de otros pueblos “distintos y separados”, y en el caso de los pueblos sometidos a subyugación, dominación o explotación por parte de otro pueblo extranjero. En ninguno de ambos casos se trata de un fenómeno de secesión de parte de un pueblo por respecto al conjunto, sino que se trata de *pueblos distintos* que poseían una soberanía originaria y que sólo por motivos contrarios a la propia Carta de Naciones

Unidas (dominación colonial o sujeción por la fuerza) han estado en situación de sometimiento.

No se trata entonces de que el derecho de autodeterminación establecido por el Derecho Internacional encuentre un límite en el respeto a la integridad territorial de los Estados soberanos existentes que se conduzcan internamente por el principio democrático de autodeterminación (como afirma la Declaración 2.625 (XXV)), sino de algo más substantivo: se trata de que el derecho de autodeterminación o derecho a la independencia de los pueblos no guarda ninguna relación con el fenómeno secesionista, pues se trata de cuestiones cualitativamente diversas. Al Derecho Internacional le interesan y le afectan las situaciones de colonialismo o subyugación extranjera porque afectan a la paz mundial y a los derechos humanos. Por el contrario, los deseos secesionistas de la población de parte de un Estado son una cuestión interna de ese Estado que no interesan al Derecho Internacional en principio siempre que el tratamiento de esa población por el gobierno responda a criterios democráticos.

El único caso dudoso, puesto que su respuesta no ha llegado a recoger el suficiente consenso en la práctica internacional, es el de si la ausencia de respeto por parte de un Estado al derecho de su población a estar gobernados en forma que garantice la representatividad de la totalidad del pueblo existente en el territorio sin distinción por “motivos de raza, credo o color” (son los únicos criterios citados) establece una base suficiente para una secesión legítima en ese Estado. Algo así como una secesión *remedial* de una situación de carencia democrática. Aunque existan quienes defienden esta posibilidad, más parece que la Declaración de 1.970 estaba pensando en los casos de concretos pueblos no autodeterminados existentes en aquel momento (Sudáfrica y Rodesia) y lo que pretendía era definir sus carencias como amenazas a la paz mundial que justificaban la ingerencia y presión extranjera para acabar con el “apartheid”.

La práctica internacional generalmente observada en sus relaciones por los Estados se corresponde perfectamente con esta consideración de la secesión como un fenómeno político estrictamente interno que debe ser atendido y resuelto por el propio Estado concernido sin ingerencia ni intervención de terceros. Precisamente por ello, la práctica constante seguida por la comunidad internacional de Estados soberanos ha sido la de no reconocer en ningún caso la validez internacional de una concreta secesión de hecho ocurrida o amenazada en un Estado sin el previo consenso y aceptación de ese mismo Estado (casos de Katanga, Biafra o Chipre, caso de los países nacidos de la exYugoeslavia en los que no se aceptó secesión alguna hasta que se declaró previamente disuelta la Federación yugoeslava, caso todavía pendiente de Kosovo/Serbia en que la mayoría de los Estados no reconoce al primero).

Juega en ello el principio del Derecho Internacional más relevante para el orden mundial, que es el principio de conservación de los Estados soberanos como condición necesaria para la paz mundial.

En conclusión, puede afirmarse que en el vigente Derecho Internacional y en la práctica de los Estados la secesión es un fenómeno estrictamente interno, carente de cualquier apoyatura o conexión con el principio de autodeterminación de los pueblos. Y que, además, la secesión sólo es admitida por la práctica internacional generalmente observada cuando recibe el consentimiento del Estado afectado, lo que hace necesario por definición que se efectúe de una manera bilateral y consensuada.

2) *La teoría justificativa del derecho a la secesión como una manifestación del principio del gobierno por consentimiento.*

La justificación se plantea, en este caso, desde la filosofía política democrático liberal y se manifiesta a través de un silogismo que a primera vista resulta incluso convincente. En concreto, partiendo de la base de que el fundamento de la obligación política de obediencia al gobierno (la obligación política por excelencia) es el consentimiento de los gobernados, y comprobado que una determinada parte de esos gobernados no reconocen como legítima la autoridad del gobierno del Estado en que se encuentran (es decir, no le prestan su consentimiento), se concluye fácilmente que esa parte de la ciudadanía tendrá derecho a secesionarse del conjunto y formar un nuevo Estado al que sí preste ese consentimiento. De esta forma, el derecho a la secesión no sería sino un corolario obligado del principio democrático de autogobierno del pueblo.

El razonamiento, aparentemente sencillo, envuelve sin embargo una serie de aporías insuperables. La primera y más relevante es la de que para determinar cuál es en concreto el conjunto de ciudadanos que tendrían derecho a manifestar o no su consentimiento al gobierno existente es preciso introducir en el razonamiento *un criterio que no puede verificarse democráticamente*, sino que deriva de la interpretación histórica y cultural que cada quien adopta libremente. Se trata de la obvia dificultad que plantea la conocida paradoja de que el *demos* constitutivo de una democracia no puede ser él mismo constituido por aplicación de regla democrática alguna, sino que es un puro dato de hecho que precede a la democracia misma. Por eso, sólo introduciendo en la cadena del razonamiento una premisa nacionalista apriorística (“el pueblo vasco es un pueblo distinto del pueblo español”) podría tener éxito la *choice theory*, pero la afirmación y constatación de tal

premisa excede de la democracia y, en último término, hace supuesto de la cuestión.

Por otro lado, la aplicación irrestricta del principio del consentimiento como único fundamento de la legitimidad de los gobiernos, llevada a su extremo, conduce a la anarquía más completa (por su inagotable carácter recursivo) y a una situación teórica de reproducción fáctica del “contrato social originario” que es del todo punto inimaginable. Ninguna institución política o social se funda, en el mundo real, en el consentimiento expreso de los ciudadanos actuales y efectivos que la componen, ni existe posibilidad real para nadie de situarse fuera del contrato social. Y es que éste no es un hecho histórico sino una idea de razón.

No puede por tanto fundarse un derecho a la secesión o a la independencia nacional en la pura y simple regla democrática de autogobierno. Partiendo del principio del consentimiento no llegamos al “derecho” de secesión si no es introduciendo en el camino, de matute, un criterio nacionalista extrademocrático.

La conclusión a que se llega, por ambos caminos, es aparentemente negativa: no existe un *derecho* a la secesión de parte de un Estado, ni de acuerdo con el Derecho Internacional (salvo el caso dudoso de que la secesión fuera el único remedio para que un grupo social dejara de estar amenazado en su supervivencia física), ni de acuerdo con la filosofía democrática liberal que inspira los regímenes políticos que nos interesan. La secesión no es un derecho, ni *hard* ni *soft*.

En tanto que la autodeterminación traduce en términos jurídicos la pretensión de unos ciudadanos de elegir por quién ser gobernados y de no ser gobernados arbitrariamente (el “derecho a la democracia”), la secesión no es sino la pretensión de unos ciudadanos de elegir con quién quieren vivir y con quién no dentro de un determinado ámbito territorial: se trata de cuestiones profundamente diversas.

La secesión es un hecho puramente interno de un Estado democrático sobre la cual lo único que dice el Derecho Internacional es que sólo la secesión pacífica y consensuada puede llegar a tener un reconocimiento internacional.

Lo cual, sin embargo, no cierra en absoluto la cuestión desde un punto de vista democrático, porque precisamente ese ámbito interno al que hemos remitido la querrela de la secesión es el ámbito propio de la democracia como método de encauzar los problemas, y porque la afirmación de que “los pueblos” no ostentan un “derecho” a la “independencia” no significa que los ciudadanos de un Estado democrático no tengan derechos al respecto.

### **3.- LA SECESIÓN COMO DEMANDA POLÍTICA A LA QUE LA DEMOCRACIA DEBE PODER ATENDER.**

La pretensión social existente en un país para lograr una situación final de secesión por respecto al Estado existente, siempre naturalmente que sea sostenida en el tiempo y de naturaleza pacífica, es una demanda perfectamente legítima en términos democráticos, por desagradable e incómoda que resulte al sistema político nacional afectado. En definitiva, no se trata sino de una petición para modificar la arquitectura constitucional de ese país en un punto que no está en absoluto abstraído al ámbito de lo “decidible” en democracia, que sólo lo son las reglas básicas mismas de la democracia como sistema, no el ámbito personal y territorial en que ésta se materializa.

La Constitución española admite expresamente la posibilidad de su modificación a través de los procedimientos establecidos en los arts. 166 a 169, sin que las menciones a la indisolubilidad de la nación del art. 2º estén excluidas de la posibilidad de modificación, dado que la modificación del Título Preliminar en general está *expressis verbis* admitida. Según nuestro Tribunal Constitucional, no existe en nuestro sistema constitucional ningún núcleo normativo esencial insusceptible de reforma. Y aunque no se comparta esta tesis, y se considere que los elementos esenciales del principio de autogobierno democrático de una sociedad no son reformables por propia definición, no parece que esa limitación pueda llegar a extenderse a los preceptos que establecen el ámbito personal y territorial del Estado español. Cuestión distinta son las exigencias políticas y procedimentales que debieran aplicarse para una modificación de este calibre, que se comentarán más adelante.

Y es que el valor de la democracia como método de encauzamiento de los problemas se impone necesariamente al intérprete incluso en una cuestión incómoda como ésta. Es obvio, ya lo hemos señalado, que no existe un “derecho a la secesión” por parte de “pueblo” o “sociedad alguna” dentro de un Estado democrático; también lo es que la simple expresión mayoritaria de una voluntad secesionista en un referéndum no es argumento suficiente para justificar o crear ese pretendido derecho unilateral, como el Dictamen del Tribunal Supremo de Canadá de 1.999 (tan citado como mal comprendido) ha establecido. La democracia como sistema no se agota sólo en la regla de la mayoría, sino que incluye también el respeto a los valores del Estado de Derecho, al pluralismo y al principio de negociación de las cuestiones que

afectan al conjunto nacional. Pensar lo contrario es tener una comprensión muy pobre de la democracia como sistema de gobierno.

Pero lo que sí existe en toda democracia es un derecho ciudadano a que todas las demandas puedan ser escuchadas y tratadas a través de métodos de composición que atiendan a todos los principios en juego. No un “derecho a la secesión”, pero sí un “derecho a plantear la demanda de secesión y derecho a obtener una respuesta democráticamente fundamentada”. O, en otros términos, no se trata propiamente del “derecho de autodeterminación de los pueblos”, sino más exactamente del “derecho de autodeterminación de los ciudadanos”.

Como el Tribunal Supremo de Canadá ha tenido a bien recordar (en un Dictamen que expresamente manifiesta su voluntad de ser didáctico y fácil de comprender para la opinión) la Constitución de un país no es sólo su texto formal, sino todo el sistema de reglas y principios que rigen el ejercicio del poder constituyente, de los que ha señalado como fundamentales (para Canadá) los siguientes cuatro: el federalismo, la democracia, el constitucionalismo y la primacía del Derecho. Y es dentro de esos principios donde se debe tratar una demanda popular.

Por eso precisamente, el mantenimiento de la secesión como una cuestión tabú que no sería abordable en democracia es en sí mismo una anomalía democrática injustificable. E incurre en esta anomalía no sólo quien mantiene una oposición rígida a abordar discursivamente ese asunto alegando que “va contra la Constitución que un día pactamos”, sino también quien pretende refugiarse en el argumento de que la reforma de la C.E. requiere unas determinadas supermayorías que los nacionalistas no alcanzan. Un argumento de este tipo es bastante cínico, pues la democracia exige que existan cauces de tratamiento de las demandas sociales al alcance de las minorías que las sustentan.

Pero es que, además de por exigencia democrática, la demanda secesionista debe ser afrontada en sus propios términos por una razón de legitimación permanente del sistema constitucional español. Naturalmente que la Constitución no necesita ser sometida a una reválida de legitimación todos los días o ante cualquier demanda coyuntural, pero cuando la impugnación de su legitimidad en lo referente a la estructura territorial del Estado es sostenida y firme, debe considerarse muy seriamente la conveniencia de someter esa legitimidad al juicio mayoritario. En último término, no puede defenderse la bondad de la unión de la nación española en un solo Estado si no se está dispuesto al mismo tiempo a ponerla a votación. Es precisamente la previsión de su reforma o de su substitución lo que legitima la estabilidad del orden constitucional, del mismo modo que es sólo la existencia de auténticas

oportunidades políticas para la oposición la que legitima el ejercicio del poder por el partido en el gobierno.

Contra esta posibilidad se han argüido dos presuntas “reglas de oro” que, según algunos, deberían gobernar nuestra conducta y evitar el error que supondría algo como lo que aquí se propone, es decir, lo que se ha llamado “constitucionalizar la secesión”:

a) La primera, la de que mencionar y permitir un expediente secesionista no hará sino incentivarlo y, al final, realizarlo; mejor por ello no admitirlo nunca (una especie de *self fulfilling prophecy*).

b) La segunda, la de que admitir la posibilidad procedimental de una secesión es tanto como “ceder” a las pretensiones nacionalistas y tratar de lo que ellos quieren tratar.

Pero ambas son, en el fondo, una versión más sofisticada del “tabú” primordial que domina la mente de la clase política española. Admitir y regular una posible secesión no supone un acicate para su realización, sino probablemente lo contrario, puesto que pone al nacionalismo ante sus propias responsabilidades y le obliga a sopesar cuidadosamente sus propuestas y a abandonar el uso estratégico de la cuestión. Y, desde luego, no se trata de “ceder” ante pretensión alguna: baste caer en la cuenta de que los nacionalistas son los primeros que rechazarán de entrada una regulación clara y directa del fenómeno secesionista, porque tal posibilidad no conviene a su estrategia.

Y además, de nuevo, conviene insistir en que en último término lo que aquí se propone no está pensado para que se lleven a efecto convocatorias referendatarias sobre la unidad del país, sino precisamente para lo contrario: para que, siendo posibles, no sean necesarias.

#### **4.- LOS PARÁMETROS DE TRATAMIENTO DEL ASUNTO.**

La secesión democrática de una parte de un Estado sólo puede ser tal si se encauza a través de un procedimiento bilateral y negociado, un proceso en el que el resultado final no está garantizado de antemano, pero que incluye ineludiblemente, entre otros pasos necesarios, la comprobación referendaria de la existencia de una clara voluntad de secesión en la población afectada.

En el fondo, la gran ventaja de “la vía de la claridad” abierta por el Dictamen canadiense citado es la de centrar la cuestión en términos acusadamente

procedimentales, es decir, en el hecho de que se huye deliberadamente de cualquier planteamiento esencialista o nacional-trascendente, y se centra más sencillamente la cuestión en los requisitos o trámites que un proceso de secesión debe reunir a lo largo de su tramitación para poder ser homologado. Homologado desde dos puntos de vista: el de la teoría democrática, por un lado, y el del Derecho Internacional, por otro. Puesto que ya hemos señalado que la práctica asentada entre los Estados soberanos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial es la de no aceptar como válida y reconocible una secesión unilateral o impuesta por un acto de fuerza.

En torno a la secesión nacional dentro de un Estado democrático existe hoy en día un verdadero acervo de conocimiento y de principios generalmente aceptados y difícilmente cuestionables que podemos resumir en la forma siguiente:

1º) La secesión es un recurso final o *ultimum subsidium* para solucionar un problema que se ha demostrado intratable por medio de los usuales expedientes de tipo federal y de protección de minorías. El Estado existente, si es democrático, goza de una presunción de legitimidad a favor de su conservación (en ellos se basa el orden internacional actual) y, por ello, son los secesionistas quienes pechan con la carga de probar la indispensabilidad de la secesión.

2º) La secesión no puede en ningún caso generar una pérdida de calidad democrática del sistema político, por lo que quienes pretenden la secesión deberán garantizar de manera convincente –incluso ante instancias internacionales– que en el futuro Estado secesionado se respetarán los derechos de las minorías tanto como los suyos fueron respetados en el anterior sistema, cuando menos.

3º) La gravedad y seriedad del expediente secesionista exige que sólo pueda ser admitida una demanda en tal sentido si es formulada de manera clara, sostenida en el tiempo y –sobre todo– no condicional. Debe eliminarse cualquier posibilidad de uso estratégico de la demanda de secesión para conseguir un estatus político concreto distinto de la independencia.

4º) La comprobación de la voluntad secesionista de la población afectada debe arrojar, sin ningún género de dudas, la constatación de una voluntad mayoritaria clara a favor de la secesión. Como el Tribunal Supremo canadiense ha precisado, la claridad es un requisito que afecta a la *calidad* de la voluntad expresada, y no meramente cuantitativo. Lo que significa que la claridad de planteamientos debe extenderse a la formulación de la pregunta, a la concreción terminante y patente de las

consecuencias del voto en uno y otro sentido, a la exclusión de vías intermedias o alternativas, al proceso público de discusión y a la amplitud de la voluntad misma (mayoría cualificada).

5º) La voluntad expresada por la población de una región secesionista deberá ser objeto de consideración subterritorializada cuando el país o región que pretende la secesión se componga de subunidades políticamente reconocibles y activas, tales como provincias o regiones con existencia política propia –no meramente administrativa- (regla *uti possidetis*).

6º) Las partes afectadas están comprometidas a negociar de buena fé todas las cuestiones que plantee la posible secesión, desde su procedimiento hasta sus consecuencias sobre el reparto de bienes y derechos afectados así como el régimen aplicable a las personas más directamente concernidas. No hay garantía alguna de que el proceso lleve *de facto* a la secesión o a la conservación de la unidad, sino sólo una obligación de negociar de buena fé.

#### **5.- PERO, ¿CÓMO ENCAJAR UNA REGULACIÓN DE LA SECESIÓN EN EL ESTADO DE DERECHO ESPAÑOL?**

En principio parece que se impone al intérprete la radical contradicción entre la Constitución española vigente y la secesión de parte del Estado, desde el momento en que aquella se fundamenta en la unidad indisoluble de la nación. Podría por ello pensarse, en una primera aproximación, que cualquier regulación normativa del fenómeno secesionista exigiría con carácter previo la reforma *fuerte* de la Constitución para evitar que, de otra forma, tal regulación fuera considerada patentemente inconstitucional.

También es cierto que, por otro lado, y desde una perspectiva estrictamente formal, bien podría argüirse que ningún precepto de la Constitución establece expresamente cuál sea la amplitud concreta de esa “unidad” del pueblo/territorio de España (incluso que la posibilidad de establecerlo *nominatim* fue rechazada durante su discusión), por lo que la secesión no exigiría como tal la modificación constitucional. Y si no, podría argumentarse, díganos, ¿qué artículo concreto de la C.E. habría que reformar como consecuencia de la secesión de parte de España? Desde esta perspectiva, la secesión no se opone a la Constitución y, por ello, no exige su reforma.

Con independencia de otras dificultades, esta interpretación tan literal de la Constitución choca con lo afirmado en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de Diciembre de 2.008 sobre la “Ley de Consulta” vasca, que en su Fundamento 4º establece expresamente que la aparición de un sujeto político soberano distinto del que hoy constituye la nación española supone “una redefinición del orden constituido por la voluntad de esa nación, y su cauce no puede ser otro que el de la revisión formal de la C.E. por la vía del art. 168, es decir, con la doble participación de las Cortes Generales en cuanto representan al pueblo español (art. 66.1. C.E.) y del propio titular de la soberanía, directamente, a través del preceptivo referéndum de ratificación (art. 168-3º)”.

Por tanto, es obligado admitir que la secesión choca con la Constitución porque en ésta sólo existe un soberano, y la secesión implica la aparición de otro distinto. Consiguientemente, exige su reforma fuerte para llevarse a cabo.

No faltan quienes arguyen que esta reforma es totalmente inviable porque la existencia del “pueblo español” tal como históricamente quedó constitucionalizado en 1.978 es un auténtico “límite implícito” al poder de reforma constitucional, de manera que no cabría la secesión ni siquiera planteada por la vía de la reforma del art. 168. El argumento diría que cambiar la naturaleza del pueblo soberano mismo no es *cambiar la Constitución*, sino *cambiar de Constitución*, y para ello hace falta un nuevo pacto del poder constituyente, porque el art. 2 de la Constitución no *crea* la unidad de la nación española, sino que *se fundamenta* sobre ella, de manera que se trataría al final de un hecho previo que aquella no puede modificar. Ahora bien, esta postura, además de estar fundada en una consideración del pueblo español como una entidad ahistórica y trascendental (típicamente nacionalista, por cierto), contradice de nuevo lo afirmado por el Tribunal Constitucional, tanto con carácter general (que no existen en la C.E. núcleos normativos insusceptibles de reforma), como en concreto, lo afirmado respecto a la secesión vasca implícita en la “Ley de Consulta” en la Sentencia 11.12.2.008, es decir, que la demanda en sí es legítima siempre que “no se recurra a las vías de hecho”.

Ahora bien, admitida su posibilidad, lo cierto es que plantearse la reforma previa de la Constitución para tratar de la secesión dejaría en la práctica nulo margen de operatividad a la propuesta de regularla, puesto que resulta inimaginable un consenso político suficiente como para iniciar y culminar un tan duro y complicado proceso de reforma. ¿Entonces? La salida al dilema consiste en no caer en el error de *poner el carro delante de los bueyes* y propugnar una reforma fuerte de la Constitución cuando ni siquiera existe la constancia real de que exista una voluntad secesionista suficiente en parte alguna de España. En otras palabras, la única postura prudente y lógica es pensar que la

reforma constitucional debe ser en cualquier caso la estación término o de llegada de un proceso reglado de secesión, nunca puede establecerse como el punto de partida del mismo so pena de hacerlo imposible (o de condenarlo a la ilegalidad y la consiguiente tensión que ello provoca).

Otra cosa sería si la posibilidad de una secesión se hubiera constitucionalizado en su momento, pero sobre esa hipótesis no merece la pena gastar ninguna atención. Tenemos una Constitución a la que, como a la inmensa mayoría de las Constituciones vigentes, le repugna la secesión de una parte.

Pues bien, si la secesión es por sí misma inconstitucional, entonces la única forma de regularla positivamente sin incurrir en tacha de inconstitucionalidad es la de tratarla desde el punto de vista normativo como se trataría un *supuesto procedimental previo* a la puesta en marcha del proceso de reforma constitucional del art. 166 C.E. en un caso muy concreto, para el caso particular de una reforma que afecte a la unidad nacional. Esta regulación no infringiría la Constitución, sino que precisamente la respetaría y se adecuaría a sus exigencias, limitándose a establecer en qué casos y con qué requisitos sería adecuado *poner en marcha* el proceso de reforma para este concreto supuesto.

En definitiva, se trataría de algo así como una “Ley acerca de los trámites previos necesarios para poner en marcha la iniciativa de reforma constitucional en los supuestos que afecten a la unidad nacional”, una norma que no estaría en contra de la Constitución sino precisamente incardinada en ella como desarrollo normativo de un supuesto particular de posible reforma. Si la Constitución ha previsto y regulado su propia reforma, nada impide al legislador ordinario regular los *trámites previos* necesarios para *iniciar* ese proceso de reforma.

Obviamente, esta Ley debería ser discutida y negociada entre todas las instancias institucionales del Estado, así como los diversos actores políticos, muy especialmente con aquellas susceptibles de ser sujetos activos de un proceso de secesión. Pero sin olvidar, al así proceder, que se trata de una cuestión de alcance general, que es el sistema político español el que regula su propia modificación.

A grandes rasgos, el contenido de esta Ley procedimental podría ajustarse a los siguientes pasos:

- 1) INICIATIVA: cualquier Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma podría dirigirse al Gobierno de la nación notificándole su decisión de solicitar la puesta en marcha de un proceso previo de verificación de la posibilidad de secesión para su Comunidad. Esta

decisión debería haber sido adoptada por una mayoría reforzada de 3/5 de la Cámara autonómica (VARIANTE: ¿seguida de su disolución, convocatoria de elecciones y ratificación de la propuesta por la nueva Asamblea por la misma mayoría? Estos requisitos adicionales garantizarían desde luego la seriedad y firmeza de la voluntad secesionista, pero serían probablemente excesivos y harían en gran manera superfluo el posterior referéndum).

- 2) TRAMITACIÓN: recibida la solicitud y constatada su adecuación legal, el Gobierno daría traslado de la misma a una Comisión ad hoc del Congreso en la que se integrarían tres miembros de la Asamblea autonómica y que sería la competente para discutir y aprobar los siguientes pasos (CUESTION: incardinar esta Comisión en alguna de las previstas en el Reglamento del Congreso, o legislar acerca de una nueva).
- 3) CONSTATAción DE LA EXISTENCIA DE UNA VOLUNTAD CLARA: la Comisión discutiría y acordaría los términos para que se verificase mediante una consulta referendaria la voluntad de la población de la C.A. afectada, estableciendo una propuesta de calendario y los términos exactos de la pregunta que se sometería a referéndum, y solicitando del Gobierno de la nación la convocatoria de la consulta según dispone el art. 92 C.E.
- 4) Necesariamente, la pregunta no podría ser condicional ni incluir más de una alternativa simple entre la unión o la secesión.
- 5) Para poder seguir el trámite, la pregunta debería ser respondida afirmativamente por la mayoría del censo electoral de la Comunidad, entendiéndose en otro caso rechazada. No obstante, si en la Comunidad solicitante existieran entidades territoriales componentes de relevancia política estructural según su Estatuto, y no se alcanzase la mayoría afirmativa requerida en alguna de ellas, tales entidades quedarían excluidas desde ese momento del proceso iniciado, que se limitaría a las entidades restantes (CUESTION: así este referéndum se integra en el del art. 8-4º de la Ley Orgánica de Referendum. Aunque podría modificarse esta Ley como se hizo por Ley 17/2.003 para celebrar el referéndum constitucional europeo y regular expresamente el que tratamos aquí)
- 6) VACATIO: En caso de no aprobarse la pregunta sometida a referéndum por la citada mayoría, no podrá proponerse una nueva

iniciativa de verificación por la misma Comunidad Autónoma hasta pasados (¿veinte?) años.

- 7) OBLIGACIÓN DE NEGOCIAR: constada la voluntad mayoritaria afirmativa en los términos anteriores, se iniciaría un proceso de discusión y negociación en el seno de la Comisión del Congreso para llegar a acuerdos sobre las condiciones de la secesión, el reparto de derechos, obligaciones y patrimonios, las garantías de trato democrático a las minorías nacionales y culturales, el régimen transitorio, etc.
- 8) En caso de llegarse a un acuerdo, éste sería sometido a la consideración del Congreso para su ratificación y para el inicio del proceso formal de reforma constitucional en lo preciso para poder llevarla a efecto.

Esta Ley no infringiría principio constitucional alguno: en efecto, sería el sujeto de la soberanía según la Constitución, es decir el pueblo español, el que dirigiría y controlaría en todo momento el proceso y de su voluntad dependería la culminación del mismo. No habría, en tal sentido, merma alguna de soberanía ni desapoderamiento de las instituciones básicas del Estado –las Cortes Generales y el Gobierno– con respecto al ejercicio de sus poderes constitucionales. La victoria del “sí” –en su caso– en el referéndum de constatación de la voluntad popular no sería jurídicamente el título legitimador de la secesión (menos aún crearía un “derecho” a la misma) sino sólo la condición previa, aunque políticamente determinante, para impulsar un proceso de reforma constitucional que se ajustaría a lo dispuesto en ella expresamente.

De esta forma, todo el proceso sería así respetuoso tanto con el Estado de Derecho como, al tiempo, con el principio democrático.

## **6.- CONCLUSIONES:**

1ª) La de la secesión no constituye un “derecho” (ni moral, ni positivo) de pueblo o grupo alguno dentro de un Estado democrático, sino sólo una demanda ciudadana que debe poder ser atendida y respondida razonablemente por cualquier sistema democrático.

2ª) Las tensiones secesionistas dentro de un Estado democrático están mejor tratadas desde el punto de vista de la eficacia y la legitimidad del sistema cuando se establece un procedimiento legal para verificar su fuerza y, eventualmente, encauzar la consecuente secesión, que cuando se les da una negativa rotunda a su mismo planteamiento.

3º) La secesión de una parte de España es una posibilidad constitucional, pero para realizarse dentro del vigente Estado de Derecho, exigiría una reforma de la Constitución por el procedimiento agravado del art. 167, lo cual supone una enorme dificultad práctica si se intenta abordar directamente.

4º) Sin embargo, la posibilidad de una secesión de una parte de España podría regularse de una manera más posibilista si el foco normativo se pone en el procedimiento previo de verificación de la voluntad secesionista y trámites de la consiguiente negociación de la separación, diseñados como pasos previos para la puesta en marcha del proceso del art. 167.

5º) Esta regulación positiva tendría probablemente como efecto la reconversión de las tensiones secesionistas en demandas más razonables y reflexivas, obligando a todos los actores a asumir escenarios de responsabilidad que evitarían el uso interesado de tales peticiones e, indirectamente, consolidaría a la larga el sistema autonómico de vocación federal.

6º) En todo caso, la regulación de la secesión como posibilidad real actuaría como una fuente de relegitimación democrática del sistema político español.

## **7.- BIBLIOGRAFIA UTILIZADA.-**

-DION, Stephan, “La Política de la claridad”, Alianza, Madrid, 2.005.

-Supreme Court of Canada, Re. Secession of Quebec, 1.989, 2.S.C.R. 217.

-LOPEZ BASAGUREN, A., “Stephane Dion y las verdades silenciadas de la experiencia canadiense”, prólogo al libro antes citado, Madrid, 2.005.

-MURILLO FERROL, F., “La nación y el ámbito de la democracia”, Sistema 26, 1978, pg. 3.

- ARAGÓN, M., “Constitución y democracia”, Tecnos, Madrid, 1.989.
- RODRIGUEZ ABASCAL, L., “Las fronteras del nacionalismo”, CEPC, Madrid, 2.000 y “La democracia ante el nacionalismo”, en Arteta, A. (ed), “El saber del ciudadano”, Alianza, Madrid, 2.008, pg. 319.
- BUCHANAN, A. “Autodeterminación, secesión y primacía del Derecho”, en McKIM y McMAHAN (eds), “La moral del nacionalismo”, Gedisa, Barcelona, 2.003, II, pg. 176.
- BUCHANAN, A. “Justice, Legitimacy and Self-Determination: Moral Foundations for International Law”, Oxford Univ. Press, Oxford, 2.004.
- LAPORTA, F., “Constitución, autodeterminación, secesión”, EL PAIS 26.10.1.998.
- NORMAN, W., “Secesión y democracia (constitucional)”, en REQUEJO, F. (Ed), “Democracia y pluralismo nacional”, Ariel, Barcelona, 2.002, pg. 89.
- NORMAN, W., “Domesticating Secession”, en MACEDO y BUCHANAN (eds), “Secession and Self-Determination”, New York-London, New York Univ. Press, 2.003, pg. 203.
- SOLOZABAL, J.J. “Nacionalismo vasco y autodeterminación”, Claves de Razón Práctica 70, 1.997, pg. 44.
- DE BLAS GUERRERO, A., “El estudio de la autodeterminación y la secesión”, Revista del Centro de Estudios Constitucionales 15, 1.992, pg. 9.
- MARGIOTTA, C., “L’ultimo diritto”, Il Mulino, Bologna, 2.005.
- SUNSTEIN, C.R., “Constitutionalism and Secession”, Univ. of Chicago Law Review 58 (1.991), pg. 633.
- JOVANOVIC, M.A., “Constitutionalizing Secession in Federalized States: A Procedural Approach”, Eleven Int. Publishing, Utrecht, 2.007 y “Can Constitution Be of Any Use in Solving Secessionist Conflicts?”, Law Faculty, Univ. of Belgrade 2.007.
- WEINSTOCK, D., “Constitutionalizing the Right to Secede”, The Journal of Political Philosophy 9/2 (2.001), pg. 188.

-HOROWITZ, D.L., “The Cracked Foundations of the Right to Secede”, *Journal of Democracy*, vol. 14, 2, 2.003.

-CRAWFORD, J., “State Practice and International Law in Relation to Secession”, *British Yearbook of International Law* 1.998, Oxford, Clarendon Press, 1.999, pg. 85.

-TAJADURA, J., “El pacto social como límite a la reforma del acto constitucional”, en ROURA y TAJADURA (dirs), “La reforma constitucional”, Biblioteca Nueva, Madrid, 2.005, pg. 365.

-RUIPÉREZ, J., “Constitución y autodeterminación”, Madrid, Tecnos, 1.995, y “Estática y dinámica constitucional. Especial referencia a la problemática de los límites a los cambios constitucionales”, en ROURA y TAJADURA (dirs), “La reforma constitucional”, Biblioteca Nueva, Madrid, 2.005.

-CORCUERA, J., “Derechos históricos, democracia y ley de la claridad”, en “El Estado Autonómico”, Madrid, IVAP, 2.005, II, pg. 65.

-ACOSTA, J., “Reforma y límites del Estado Autonómico”, en “El Estado Autonómico”, Madrid, IVAP, 2.005, pg. 131

-ALSTON, Ph., “People’s Rights”, Oxford, Oxford Univ. Press., 2.001.

-FERRAJOLI, L., “Principia Iuris”, II, “Teoría de la democracia”, Trotta, Madrid, 2.011, pg. 553.

-AJA, E., “El Estado autonómico”, Alianza, Madrid, 1.999, pg. 252.

-----