REFORMA DEL ESTADO AUTONÓMICO E INCLUSIÓN DE LOS NACIONALISMOS: UN RETO

Alberto LÓPEZ BASAGUREN
Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad del País Vasco (UPV/EHU)
Visiting Fellow. Clare Hall College
Centre for Public Law (CPL), Faculty of Law. University of Cambridge

Muchas gracias a los organizadores por invitarme a participar en este encuentro. A la Fundación Manuel Giménez Abad, que tan meritoria actividad realiza como mejor homenaje a la memoria de una de las víctimas del terrorismo de ETA. También a la Konrad Adenauer Stiftung. Me siento muy vinculado a Alemania y, como Marlene DIETRICH, yo también puedo decir: 'Ich hab noch einen koffer in Berlin'.

Dada la limitación del tiempo de intervención indicada por los organizadores, voy a leer un texto, aunque resulte contrario a mis hábitos.

El tema de intervención que se me propuso me pareció muy comprometido en aquél momento; tras los acontecimientos de las últimas semanas es como caminar sobre ascuas. Les ruego que lo tengan en cuenta y que sean benévolos si alguna idea u opinión les disgusta especialmente. Pueden estar seguros de que no me muevo en el terreno de la pelea política y, aún menos, partidista, sino en el del debate intelectual que, en mi opinión, debe ser tan inclemente como respetuoso de las opiniones ajenas; con una exigencia fundamental: las opiniones valen lo que valgan los argumentos que las sostienen. Por tanto, confrontemos argumentos.

El reto que plantea la inclusión de los nacionalismos en la reforma del Estado autonómico es, por encima de todo, un reto político. Aunque no es ese, estrictamente, el ámbito del Derecho Constitucional, su reto sí es encontrar soluciones jurídicas a los problemas políticos más significativos de la comunidad.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA — Teléfono 976 28 97 15
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Para afrontar este tema me gustaría empezar haciendo referencia a la sensación que parece haberse instalado en algunos sectores, especialmente amplios en Cataluña, de fracaso del sistema autonómico.

Durante los primeros veinticinco años de desarrollo del sistema autonómico estaba extendida una sensación muy generalizada de éxito y de acierto. Carecíamos de tradición y por primera vez fuimos capaces de construir un sistema de autonomías territoriales real, efectivo y duradero; aunque en nuestro país muchas veces se conceda más trascendencia a los sueños que se malograron que a las realidades triunfantes.

El sistema autonómico transformó España y sus diferentes territorios; y la diversidad, muy especialmente la lingüística y cultural en territorios con lengua distinta del castellano, encontró un camino de desarrollo desconocido hasta entonces que ha transformado profundamente las respectivas sociedades.

Esta sensación generalizada de éxito convivía, sin embargo, sobre todo en los sectores políticos nacionalistas, especialmente fuertes en Cataluña y en el País Vasco, con la crítica a determinados aspectos del desarrollo práctico del sistema autonómico, y, en general, a la insuficiencia de la autonomía, reclamando mayor autonomía o una autonomía diferenciada.

La consideración generalizada sobre el éxito del sistema autonómico se empieza a quebrar en importantes sectores políticos y académicos cuando se cumplían los veinticinco años de aprobación de los primeros Estatutos de autonomía. El mejor compendio de por dónde iban –o, mejor, por dónde empezaban a ir- las cosas en esa posición crítica es el trabajo que los profesores Eliseo AJA y Carles VIVER publican en la Revista Española de Derecho Constitucional en 2003 valorando los veinticinco años de autonomía.

¿Qué nos había llevado del éxito al fracaso en veinticinco años? Creo que, desde el punto de vista comunicativo, quien mejor lo expresó fue Carles VIVER (El País, 6 septiembre 2003) cuando, difundiendo lo expresado en el trabajo realizado junto a Eliseo AJA, acuñó la expresión de que el sistema autonómico había llevado, finalmente, a una ‘amplia autonomía de baja calidad’. No es el

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA — Teléfono 976 28 97 15
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

momento de detenerse en los pormenores de las objeciones en que se asienta esa crítica. Comparto en muy gran medida el diagnóstico contenido en esa posición, y creo que, en cualquier caso, debe –debía- ser tomado con mucha seriedad, aunque se discrepase de él o de algunos de sus elementos. Porque ese análisis, discutible, pero intelectualmente honrado y basado en un profundo conocimiento del sistema autonómico, ponía de relieve la existencia de problemas o disfuncionalidades prácticas que era necesario afrontar. Era el momento de haberse enfrentado a los problemas que habían ido poniéndose de manifiesto en el desarrollo del sistema y haber adoptado las medidas necesarias para ponerlos en el camino de la solución. Era el momento de afrontar con seriedad la reforma del sistema autonómico en la forma en que era indispensable afrontarla: reformando la Constitución.

Cuando los problemas funcionales y de desarrollo de un sistema político no se solucionan a tiempo y en forma suficientemente satisfactoria acaban alimentando problemas políticos de una envergadura que los trascienden cualitativamente, especialmente cuando, como en la cuestión que nos ocupa, existen fuerzas y sentimientos políticos de difícil integración o de difícil satisfacción plena. Creo que esto es lo que expresa la derrota (en sentido náutico) que parece seguir Cataluña en los últimos tiempos.

En nuestro país muchos vinculan reforma de la Constitución con poner todo patas arriba, con un nuevo proceso constituyente; y lo hacen tanto muchos de los que quieren reformarla para hacer una nueva, imbuidos por un peligroso espíritu *jeffersoniano*, como los que no quieren que se toque, los que la han sacralizado hasta petrificarla. Nuestro drama es que nos movemos entre los que banalizan la reforma de la Constitución y los que la demonizan. Pero el mejor camino para normalizar la idea de reforma constitucional como ajuste de los detalles (muchas veces trascendentales), para mejorarla, revitalizando los principios sobre los que se construyó el consenso constitucional, consiste en practicarla con la asiduidad que la experiencia política muestre la necesidad de ajustar sus engranajes. Nuestros amigos alemanes aquí presentes nos lo pueden contar muy bien; pero también los amigos de otros muchos países de Europa, porque Alemania no es la excepción en nuestro ámbito jurídico-cultural. Esa es, por lo demás, una magnífica práctica política, porque

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA — Teléfono 976 28 97 15
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

acostumbra a los partidos a combinar la lucha de trincheras de la política cotidiana con la renovación del consenso constitucional; les enseña a mantener claras las diferencias entre uno y otro ámbito. La cainita vida política española hubiera sacado excelente provecho de esa práctica.

Pero, desde el momento de aquel diagnóstico, han pasado muchas cosas que nos han llevado por mal camino. No hubo batalla por la reforma de la Constitución y en su lugar se emprendió la reforma del Estatuto de Cataluña. De forma generalizada, se asumió, con fatalismo, que, por la ineptitud de nuestros partidos políticos, la reforma constitucional era imposible; simultáneamente, se descubrió, con gran satisfacción, la comodidad del atajo estatutario, al que, sobre todo políticos y académicos catalanes, encontraron grandes –y nuevas- virtudes, sin encontrarle casi ningún defecto, ninguna limitación para el objetivo que se pretendía. Y las fuerzas políticas que lo impulsaban descubrieron el filón político de dejar al margen al Partido Popular, con lo que, como se dice coloquialmente, se juntaron el hambre con las ganas de comer: la negativa, la cerrazón visceral del PP a analizar con honradez las pretensiones de reforma del sistema autonómico y la satisfacción de las demás fuerzas políticas de dejarle al margen del proceso, creyendo que así, además, le imponían un coste político que no iba a poder superar, garantizando su irrelevancia en Cataluña y su condena a la oposición en España. Esos que creíste dejar muertos en las cunetas…

En una intervención en un encuentro académico en Cosenza en 2007, cuyo trabajo publicó Giuffrè en 2008, titulé uno de sus epígrafes, refiriéndome a la reforma del Estatuto de Cataluña aprobado un año antes: '¿una vía abierta a la frustración?'. Desgraciadamente, los acontecimientos han confirmado –superándolos- los peores presagios. En este proceso todas las partes tratan de atribuir la responsabilidad del fiasco a otros; pero todos tienen una parte muy importante de responsabilidad. Y no se trata de repartir culpas indiscriminadamente; pero no puedo detenerme en precisar cuál es, en mi opinión, la parte de culpa que corresponde a cada uno.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA — Teléfono 976 28 97 15
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Pedro CRUZ VILLALÓN, antiguo Presidente del TC, ha dicho que cualquier apelación a la reforma constitucional en nuestro país se ha convertido en un ejercicio de nostalgia. Yo creo que es, ya a estas alturas, un ejercicio de melancolía. Es cierto; pero no tenemos alternativa. Y en ella nos jugamos la viabilidad o no de nuestro sistema constitucional; aunque parece que todavía hay quien cree que es posible una España estable democráticamente sin un sólido y robusto sistema de autonomías territoriales. En España, en el saludable desarrollo de la autonomía territorial nos jugamos el ser o no ser del sistema democrático.

Creo profundamente en las virtudes democráticas de apostar por la inclusión de la diversidad en el seno de los sistemas políticos que la historia nos ha traído hasta el presente. Comparto la visión de Alexander HAMILTON y James MADISON sobre el federalismo integrador como mejor espacio para el desarrollo de las libertades democráticas. Finalmente, creo que en la integración de la diversidad todos salen ganando, por la práctica a que obliga la convivencia en la diferencia.

En el reto de incluir a los nacionalismos en el sistema político de forma suficientemente efectiva y satisfactoria hay que asumir varios condicionantes. Los nacionalismos suelen tratar de agudizar el sentimiento de agravio como forma más efectiva de aglutinar mayorías. Creo, por tanto, que en la tarea de integrar a los nacionalismos hay que contar con su falta de colaboración; incluso, si me permiten decirlo de forma cruda y brutal, habría que contar con la posibilidad de su falta de lealtad en el camino de la reforma. Su integración es un reto propio del sistema político español, en cuya solución –éxito o fracaso- se juega su propio futuro. Es un objetivo que debe conseguir en su propio interés, por egoísmo; no es un favor a los nacionalismos. Se trata de una batalla política crucial que está obligado a intentar ganar para sí mismo, en su beneficio.

Además, los nacionalismos encuentran en la confrontación entre iguales el terreno de juego ideal; es la confrontación para la que, genéticamente, están mejor preparados. Por eso los nacionalismos necesitan atribuir a cualquier adversario la pertenencia a uno de ellos: un nacionalista no puede imaginar

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA — Teléfono 976 28 97 15
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

alguien que no quede adscrito a un nacionalismo, sea del tipo que sea. Hay que reconocer que, muchas veces, la realidad confirma plenamente su planteamiento. Pero esa es una confrontación que hay que eludir, necesariamente. El nacionalismo del Estado-nación no es la mejor defensa frente a las pretensiones de los nacionalismos 'periféricos' –si se me permite la expresión, para entendernos-, sino su ruina.

Finalmente, la cuestión de los sentimientos nacionales. El reto al que debemos enfrentarnos es el de tratar de integrar a los nacionalismos políticamente, no sentimentalmente. Dejemos los sentimientos en paz, porque es el terreno de lo irracional, el terreno de las vísceras. Y de víscera surge visceral. No se trata de sentimientos, sino de política. No cabe duda de que si concurren los sentimientos todo será más fácil; pero no es el caso, por lo que debemos situarnos en el terreno de la racionalidad política. Se trata de conseguir que, con independencia o aun a pesar de los sentimientos nacionales de una parte de la ciudadanía, la mayoría de la sociedad en la que se integran considere que la mejor salvaguarda de sus intereses está en la integración y no en la ruptura. Si se tiene éxito, hará que los nacionalistas se muevan en el terreno de la integración, aún conflictiva, si son sensibles al sentir de sus ciudadanos, o que queden relegados a la incapacidad política si no son capaces de atemperar sus deseos.

Hasta ahora he venido refiriéndome, en el sentido del título que se me propuso, a la integración de los nacionalismos como reto. Sin embargo, no creo que las cosas deban plantearse exactamente en esos términos. La garantía de la estabilidad del sistema político en términos estricta y saludablemente democráticos exige integrar no tanto los nacionalismos cuanto las sociedades en las que existe una fuerte conciencia nacional diferenciada. Es más, creo que, en general, es un error creer en la posibilidad de satisfacer a los nacionalismos, de integrarlos, por la vía de aceptar directamente sus reclamaciones. Quizás en esta errónea perspectiva adoptada en el momento constituyente está el origen de muchos de los problemas que ahora nos atribulan. No tengo tiempo para detenerme en los ejemplos; pero saldrán en el debate.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA — Teléfono 976 28 97 15
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Las reclamaciones nacionalistas, por su propia naturaleza, son imposibles de satisfacer plenamente; porque evolucionan, se van adaptando y porque solo la llegada a la particular Ithaca de sus sueños sería capaz de lograrlo. Aceptar las reclamaciones nacionalistas tal y como se plantean en cada momento no evita el riesgo de la pura temporalidad, de la transitoriedad de esa satisfacción. Siempre permanecerá larvada en los nacionalistas la voluntad de materializar su último sueño. Por tanto, hay que atender a la realidad política más que a la forma en que los nacionalistas expresan sus demandas. Las demandas nacionalistas pueden ser un síntoma; pero los síntomas suelen ser engañosos y hay que saber interpretar qué se esconde tras ellos.

Los nacionalistas se integrarán, con más o menos satisfacción, o no se integrarán dependiendo de las circunstancias. Lo que está en juego es si la mayoría de la sociedad les sigue cuando plantean alternativas de ruptura. Y para que eso no ocurra hay que afrontar los problemas reales que subyacen a las reclamaciones nacionalistas y darles una solución razonable suficientemente satisfactoria. Solución que, en muchas ocasiones, será en términos diferentes a los queridos por los nacionalistas e, incluso, insatisfactorios para ellos. La solución será exitosa si logra que la mayoría de la sociedad la considere suficientemente satisfactoria, incluidos parte de los que estaban dispuestos a seguir a los nacionalistas en la estrategia de ruptura. Si esto se logra, los nacionalistas, de forma más o menos satisfecha, adaptarán su estrategia o se quedarán en minoría.

Y eso, ¿cómo se hace?; ¿cómo se afronta esa tarea, ese reto?

Creo que ese reto tiene tres exigencias capitales. En primer lugar, que el sistema responda a un modelo de integración política de la diversidad cuya robustez, cuya salud política esté ya sobradamente contrastada; debe responder a una lógica difícilmente cuestionable. Es decir, el federalismo sin ambages. En ese sentido debe ir la reforma constitucional que tendríamos que haber afrontado ya y que necesitamos afrontar sin demora si no queremos correr el riesgo de fracasar nuevamente como país. El modelo constitucional abierto fue indispensable en su momento y se ha demostrado un acierto: permitió el éxito de la construcción del Estado autonómico cuando no sabíamos

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA — Teléfono 976 28 97 15
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

por dónde había que ir. Pero esa fase se ha superado totalmente y es necesario asumir coherentemente esa evolución.

El desarrollo de estos años ha hecho ya del nuestro un sistema federal, aún con todas las singularidades que se quieran. Es verdad que algunos le niegan esa naturaleza, como un signo de insuficiencia que tendría que arrostrar vergonzosamente; pero no se la niegan los estudiosos del federalismo de otros países. Solo dentro de nuestras fronteras niegan algunos esa condición; pero son los que pretenden aferrarse a alguna de sus singularidades (especialmente, la función constitucional del Estatuto de Autonomía) o los que tienen un concepto de federalismo tan restrictivo que en él no encaja ningún federalismo realmente existente.

Pero el Estado autonómico tiene muchos elementos que mejorar, muchas piezas que ajustar. Necesitamos asumir expresamente que el terreno de nuestro sistema autonómico es el de los sistemas federales. Lo que significa que tenemos que valernos de su experiencia al afrontar la reforma que trate de dar solución a los problemas que tenemos entre las manos. Debemos afrontar la reforma, por tanto, mirando directamente a los sistemas federales de nuestro entorno y a cómo han afrontado problemas que, la mayor parte de las veces, son muy similares a los nuestros. En este sentido, creo que debemos seguir el *dialogical method* que propone el constitucionalista canadiense Sujit CHOUDHRY (*The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge University Press, 2006).

Se suele objetar que el federalismo no es solución, porque no satisface a los nacionalistas. Es un argumento que también en el Reino Unido utilizó recurrentemente el constitucionalista británico más influyente de los últimos dos siglos, Albert V. DICEY, en sus escritos contra los sucesivos proyectos de *Home Rule* para Irlanda. Pero no se trata de si satisface o no a los nacionalistas, sino de si es el modelo desde el que mejor se afronta la integración política de la diversidad; y, por tanto, si es el terreno más idóneo para, desde ese reconocimiento, enfrentarse al reto rupturista de los nacionalismos, cuando se produzca. La lógica interna de los sistemas federales es muy difícilmente objetable, en este sentido, y es capaz de garantizar un reconocimiento en la integración política de la diversidad que se ha venido demostrando

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA — Teléfono 976 28 97 15
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

suficientemente satisfactorio para la mayoría en las sociedades desarrolladas, frente al que la opción rupturista aparece como una opción desproporcionadamente arriesgada.

En segundo lugar, la opción por el federalismo no puede ser nominalista. El federalismo requiere de una cultura que nosotros solo tenemos parcialmente construida. Y el abrazo del federalismo debe ser sincero y consecuente; absolutamente coherente. En caso contrario, fracasará. Enseguida verán a qué me refiero, cuando hable del riesgo de 'síndrome de Walter Long' que puede extenderse en España.

Finalmente, en nuestro país, por distintas razones, necesitamos un federalismo que acoja determinadas diferencias en su seno, siempre que no sean desestabilizadoras. La cuestión de las asimetrías dentro del sistema. Es ineludible, hoy por hoy; pero es algo que ya está en nuestro sistema, incluso, en ocasiones, de forma perturbadora. Tenemos ejemplos de por dónde tendría que ir la cosa: las competencias en materia de policía y la existencia de cuerpos de policía autonómicos, limitados a unos pocos territorios es un magnífico ejemplo.

Hay que ser prudente tanto con el exceso de rigidez como con la laxitud descontrolada. Mi amigo el prestigioso físico Pedro Miguel ETXENIKE suele repetir muy a menudo que el agua pura produce cretinismo, porque carece de los niveles saludables de yodo. Creo que es una figura que es aplicable al análisis de los sistemas políticos. Los sistemas políticos, como el agua, para ser saludables, necesitan impurezas. Pero, cuidado, porque el nivel de impurezas que tolera el agua es limitado y, si lo supera, deja de ser potable. Es necesaria sabiduría política y mesura –tan ausentes en nuestro país en los últimos tiempos- para acertar en los niveles de impureza que requiere la potabilidad.

Para tratar de hacer luz sobre lo que quiero decir voy a utilizar dos ejemplos externos de referencia. Hay países que han sabido gestionar de forma suficientemente satisfactoria los retos de integración de la diversidad nacional, incluso cuando se han planteado retos de ruptura muy importantes; otros han

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA — Teléfono 976 28 97 15
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

fracasado en ese reto. Fracasar en el empeño es perfectamente posible; en España no debiéramos olvidarlo.

Me voy a referir, en primer lugar, al Reino Unido y a su fracaso al afrontar la cuestión de Irlanda (ya veremos lo que pasa en el inmediato futuro en el caso de Escocia); y, en segundo lugar, a Canadá y a la forma en que se ha enfrentado al reto soberanista de Quebec con aparente éxito hasta el momento. Una audiencia tan cualificada no necesita que le haga la traslación a España de lo que les voy a contar; ni tampoco necesita que le advierta sobre la cautela necesaria al tratar de trasladar experiencias de unos países a otros.

En el Reino Unido el planteamiento de la *Home Rule* para Irlanda, y su fracaso, provocó el mayor cisma político de los dos últimos siglos y ha condicionado la realidad política hasta la actualidad. El Reino Unido fue incapaz de mantener a Irlanda en su seno. La *Union with Ireland Act 1800*, aprobada tras varios años de puro sometimiento colonial, con episodios de auténtica crueldad y en un estado de extrema marginación de la población local de credo católico, empezó a plantear serios problemas en cuanto las circunstancias hicieron imposible impedir su acceso a la representación. En las elecciones al Parlamento británico (Westminster) de 1885, el *Irish Parliamentary Party* liderado por Charles S. PARNELL, obtuvo 85 de los 103 escaños que se elegían en Irlanda. Para entonces, William E. GLADSTONE había llegado a la convicción de que el mantenimiento de Irlanda en el seno del Reino Unido había sido posible gracias al sometimiento por la fuerza; y de que su mantenimiento en el futuro exigía una escalada en su uso que un liberal como él no podía aceptar. La alternativa era lograr el acuerdo con PARNELL. Los sucesivos gobiernos del Partido Liberal presentaron tres distintos proyectos de *Home Rule* para Irlanda. La *Irish Government Bill 1886* fue rechazada en la Cámara de los Comunes por 30 votos y la *Irish Government Bill 1893* fue aprobada en la Cámara de los Comunes pero rechazada en la Cámara de los Lores, lo que supuso la postrera pérdida del Gobierno por parte de GLADSTONE. Solo al tercer intento se aprobó la *Home Rule* para Irlanda, la *Government of Ireland Act 1914*, aprobada tras un largo y arduo proceso parlamentario con sucesivos rechazos de los Lores,

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA — Teléfono 976 28 97 15
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

que exigió la aplicación de las previsiones de la nueva *Parliamentary Act* acerca de la vigencia solo temporal del veto de los Lores[1].

Las propuestas de *Home Rule* crearon en el Reino Unido un clima político fratricida entre los liberales y los conservadores. Los ataques furibundos contra GLADSTONE, con un tono descalificador inimaginable para quienes tienen una visión idílica de la política en el Reino Unido, se asentaban sobre el hecho de que su acceso al gobierno era posible por su alianza con PARNELL y su partido; es decir, con los enemigos del Reino Unido.

El unionismo protestante del Ulster, donde era mayoritario, fue extremadamente combativo, poniendo de manifiesto un riesgo real de guerra civil. Los conservadores utilizaron al unionismo para combatir a GLADSTONE y a los liberales, sumándose a las posiciones más radicales. Las tensiones produjeron la fractura del Partido Liberal, con ocasión de la presentación del primer proyecto en 1886, pero luego, también la del Partido Conservador. Cuando la *Home Rule* fue finalmente aprobada, el estallido de la Primera Guerra Mundial llevó a su suspensión temporal, cuando todavía no había entrado en funcionamiento.

Los acontecimientos hicieron que ya fuera demasiado tarde. Cuando el Reino Unido reaccionó, intentando retener a Irlanda a través de la *Government of Ireland Act 1920,* el nacionalismo irlandés, en el que entre tanto el moderado *Irish Parliamentary Party* había sido ya superado por las facciones más radicales, declaró la independencia por la fuerza, que tuvo que ser aceptada por el Reino Unido a través del *Anglo-Irish Treaty* por el que se reconoció al *Irish Free State,* que pronto se convirtió en la República de Irlanda.

Dos cuestiones quiero subrayar en relación con esta cuestión. En primer lugar, la incapacidad del Reino Unido para adaptar sus estructuras y principios al

[1] La *Government of Ireland Act 1914* fue aprobada por la Cámara de los Comunes en 1912, pero rechazada por la Cámara de los Lores en 1913. Presentada por segunda vez fue nuevamente aprobada por los Comunes y rechazada por los Lores. Presentada para una tercera lectura en 1914, fue nuevamente aprobada por los Comunes y rechazada por los Lores, procediéndose a aplicar las reglas del veto solo temporal de la Cámara de los Lores incorporada por la neuva *Parliament Act 1911* para superar el veto y someterla a promulgación real (*Royal Assent*).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA — Teléfono 976 28 97 15
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

objeto de hacer posible la integración de Irlanda. Albert V. DICEY lo expresa con nitidez en sus trabajos contra los sucesivos proyectos de *Home Rule*[2]. Consideraba que su aprobación supondría transformar la Constitución británica (hablaba, de forma despectiva, de *Constitución gladstoniana*), porque rompía su elemento medular: la soberanía parlamentaria de Westminster. Lo consideraba inaceptable, porque Inglaterra ni necesitaba ni quería ese cambio y, además, a su juicio, no serviría para solucionar el problema irlandés, porque lo que querían los nacionalistas era su libertad nacional. La *Home Rule* significaba, como expresa a través de distintos títulos que publicó en la materia, *a leap in the dark*, un salto constitucional en el vacío, y, además, *a fool's paradise*, un paraíso para ingenuos. En opinión de DICEY, para Gran Bretaña, más específicamente para Inglaterra, era incluso preferible la independencia de Irlanda que la modificación constitucional que suponía la *Home Rule*[3]. La opción era la oposición unionista a los sucesivos proyectos. La Historia concedió al Reino Unido la oportunidad de comprobar en la práctica si la hipótesis de DICEY era acertada o errónea.

Pero hay que tener en cuenta, en segundo lugar, que, como ha mostrado el historiador canadiense John KENDLE, los proyectos de *Home Rule* tenían importantes defectos, que ayudaron a la derrota parlamentaria de los dos primeros proyectos. Especialmente, en la siempre delicada cuestión de la representación en el (entonces) Parlamento Imperial de los ciudadanos de un territorio dotado de *Home Rule* y la participación de sus representantes en la toma de decisiones en materias atribuidas a la competencia de su Parlamento territorial (el antecedente de la actual *West Lothian Question*), así como, de forma muy importante, la cuestión del sistema de financiación y la contribución imperial que debía realizar Irlanda al Reino Unido. John KENDLE pone de relieve que el esfuerzo personal de GLADSTONE y su decidida voluntad de tratar de

[2] Albert V. DICEY publica tres trabajos, uno sobre cada uno de los tres proyectos de *Home Rule* para Irlanda: *England's case against Home Rule* (1886), contra la *Irish Government Bill* de 1886; *A Leap in the Dark* (1893), contra la *Irish Government Bill 1893*; y *A Fool's Paradise. Being a Constitutionalist's Criticism of the Home Rule Bill of 1912* (1913) contra la que acabaría siendo la *Government of Ireland Act 1914*.

[3] Albert V. DICEY afirma en *England's case Against Home Rule*: "…any system of Home Rule, whatever be the form it takes, is less benefical to Great Britain (…) than is the maintenance of the Union, and is at least as much opposed to the vital interest of England as would be the national independence of Ireland"; así como que "…Home Rule for Ireland is most dangerous to England than Irish independence…"

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA — Teléfono 976 28 97 15
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

resolver el problema irlandés chocaba con su rechazo a usar el sistema federal como modelo de referencia, y la incapacidad para superar la omnipresencia –aceptada por todos los políticos no irlandeses- de la soberanía parlamentaria de Westminster. Todavía en la actualidad siguen coleando los efectos de este principio.

Cuando ya todo estaba perdido, uno de los políticos británicos más influyentes en la cuestión irlandesa, Walter LONG, también magníficamente estudiado por John KENDLE, que había sido la expresión de las posiciones unionistas en Westminster y en el Gabinete, creyó que el federalismo podía ser la solución. Pero Walter LONG no sabía muy bien lo que el federalismo implicaba; y el federalismo ya no era una opción que se pudiese ofrecer a los nacionalistas irlandeses como solución para Irlanda, porque ya habían declarado la independencia. Este descubrimiento del federalismo puramente instrumental, falto de asunción coherente de su naturaleza, espíritu y consecuencias, y demasiado tardío como opción para tratar de evitar la secesión es lo que me permito llamar 'síndrome de Walter Long'.

El caso canadiense parece muy diferente y ha abierto una vía inexplorada en el constitucionalismo moderno. Como saben, la repatriación de la Constitución canadiense creó una fuerte oposición en Quebec, porque consideraban que en ese proceso no se protegía suficientemente su condición de 'sociedad distinta'. En 1980 se realiza en Quebec un primer referéndum, con una pregunta especialmente enrevesada y confusa sobre la soberanía. Con más de un 80% de participación, el 60% rechazó la propuesta [ver Tabla 1].

Muy poco después del referéndum los soberanistas del *Parti québecois* perdieron el poder en la provincia y no regresaron a él hasta 1994 [Ver Tablas 2 y 3]. El reforzamiento de los soberanistas fue el resultado del fracaso de los sucesivos intentos de reformar la Constitución para acomodar a Quebec; muy especialmente, el fracaso de la reforma constitucional acordada en el Lago Meech en 1987 –cuyo corolario fue el fracaso del Acuerdo de Charlottetown, de 1992-. El sentimiento de frustración creado en Quebec por estos fracasos llevó nuevamente al poder a los soberanistas con el objetivo de convocar un referéndum por la soberanía. El referéndum de 1995 tuvo más de un 98% de

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA — Teléfono 976 28 97 15
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

participación, y con 4'7 millones de electores fue rechazado por el 50'58%; poco más de 50 mil votos [ver Tabla 1]. Aunque en las elecciones inmediatamente posteriores, los soberanistas retuvieron el poder con mayoría absoluta, lo hicieron con menos votos que el Partido Liberal, favorecidos por el sistema electoral mayoritario uninominal, y en las siguientes elecciones perdieron el poder, manteniéndose en la oposición durante más de nueve años, hasta las elecciones del pasado 4 de septiembre (resultados que he analizado en el diario El Correo, de Bilbao, el 6 de septiembre) [ver Tablas 2 y 3].

Como es sabido, los resultados del segundo referéndum abrieron un proceso que ha hecho de Canadá y de Quebec un referente en este ámbito. Consulta por el Gobierno federal al Tribunal Supremo de Canadá sobre el derecho de Quebec a la secesión, Dictamen (*Reference*) del Tribunal Supremo en agosto de 1998 y establecimiento de un nuevo paradigma en el Derecho Constitucional sobre el tratamiento de las pretensiones de secesión que rompe con la idea tradicional del federalismo, representada por la guerra civil norteamericana.

La prestigiosa columnista política Chantal HÉBERT ha descrito lo que ha pasado con el soberanismo en Quebec durante estas décadas y lo ha comparado con lo que ocurrió con la Iglesia católica durante la *Revolución tranquila* en los años 60. De la misma forma que la sociedad de Quebec se secularizó de su profundo catolicismo y, aunque sigue declarándose católica de forma aplastantemente mayoritaria, solo acude a la Iglesia en las grandes solemnidades (bautizo, boda, entierro), los soberanistas también están viendo vaciarse sus iglesias: aunque una importante mayoría de francófonos sigue declarándose sobreranista ya solo practican en las grandes solemnidades (la *Fête national*), pero otorgan su voto, en buen número, a opciones no soberanistas[4].

[4] Chantal HÉBERT (*In Quebec, sovereignty going way of the Church*, en el diario *Toronto Star*, de 25.06.2011) afirma: "(…) in a matter of only a few years in the '60s, Quebec took the Catholic Church down from its pedestal, consigned its cardinals and bishops to their altars and moved on with a collective single-mindedness that caused that period to go down in history as the Quiet Revolution. A half-century after that seismic shift, the Fête Nationale weekend finds the high priests (and priestesses) of the sovereignty movement scrambling to deal with a similar exodus from their various chapels. (…) Just because one decides to stop attending a given church does not mean one is looking for a different religion. Nor does the occasional well-

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA — Teléfono 976 28 97 15
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

¿Qué es lo que ha ocurrido? En primer lugar, los resultados del referéndum fueron una explosión sentimental extrema contra el agravio del fracaso del acuerdo del Lago Meech. Además, comprobaron que el TS se había tomado muy seriamente el asunto de Quebec. Los requisitos del TS pusieron de manifiesto que la pluralidad de Quebec como sociedad hacía poco menos que inviable territorialmente un Quebec independiente, al estar obligado a aplicar en su interior los mismos principios que, de acuerdo al TS, Canadá debe respetar con Quebec.

En enero de 2007 la Cámara baja del Parlamento federal canadiense afrontó una moción del *Bloque québecois* en la que pedía el reconocimiento de Quebec como nación. Tras un debate aleccionador (escribí sobre ello en El País del 20 de febrero de 2007) aprobó una moción, con respaldo abrumadoramente mayoritario, por la que reconocía que 'los quebequeses y las quebequesas –distinción que, obviamente, solo se hace en la versión en francés- constituían una nación en el seno de un Canadá unido. La modificación respecto a la formulación soberanista es muy significativa. Y lo es también el contraste con la argumentación de nuestro Tribunal Constitucional en la Sentencia sobre el Estatut, a pesar de que nosotros disponíamos de las transformaciones del concepto de nación en el Derecho internacional regional europeo que nuestro TC parece desconocer (sobre ello he escrito en la *Revista General de Derecho Constitucional*, 13, 2011).

Y finalmente, solo por referirme a los aspectos más significativos, el federalismo canadiense ha seguido evolucionando en un sentido que ha hecho decir a la misma Chantal HÉBERT a la que citaba anteriormente que aunque los

---

attended nationalist celebration amount to a lasting renewal of faith. To this day, lapsed Catholics routinely return to church for baptisms, weddings and funerals. That the Quebec sovereignty movement is undergoing a massive crisis of faith is obvious. That its decline may turn out to be as permanent as that of the Catholic Church in the Quebec of the '60s is a real possibility. On that score, the polls that show that one in two Quebecers still declares himself or herself a sovereignist are as misleading as the census numbers that recurrently report that a majority of the province's population is Catholic. As for the decline in support for sovereignty and the re-engagement of Quebecers in the federal mainstream, they were both well underway when Brian Mulroney and the premiers negotiated the Meech Lake Accord in 1987. (…) But in fact, it was the last referendum that was the hiccup. Without the passions unleashed by the Meech Lake crisis, it would not even have been held. (…) Today, the last best hope of the sovereignty movement rests with another big Quebec-Canada flame-out.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA — Teléfono 976 28 97 15
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

enemigos del Lago Meech ganaron la batalla sin embargo han perdido la guerra. Es decir, el federalismo canadiense ha sabido evolucionar respondiendo adecuadamente a las necesidades de su sociedad y de los territorios que la integran[5].
Quizás ahora podamos entender mejor porqué en Quebec las cosas han evolucionado como lo han hecho y porqué los soberanistas corren el riesgo de marginación si siguen aferrados a sus principios de ruptura.

Y quizás ahora entiendan mejor qué quería decir cuando precisaba qué es necesario hacer –y no hacer- para integrar a los nacionalismos.

¿Seremos capaces en España de tener éxito en la tarea? Como dice Walter BAGEHOT, ninguna política es capaz de extraer de una nación más de lo que esa nación tiene en su interior ('No polity can get out of a nation more than there is in the nation', en *The English Constitution,* 1867). Creo que, como dicen los anglosajones, hay que desear lo mejor, pero estar preparados para lo peor (*Hope for the best, but prepare for the worst*). En este sentido, en los últimos años tengo, por culpa de nuestros particos políticos, fundamentalmente, un escepticismo similar al que invadía a Alexander HAMILTON, y que expresó en una carta al entonces senador Rufus KING (1797), cuando le hablaron de las grandes posibilidades de resolver la profunda fractura política en los primeros años del federalismo norteamericano entre federalistas y republicanos poniendo juntos en el tándem presidencial a John ADAMS y a Thomas JEFFERSON, haciendo dormir juntos, decían, al cordero y al león: 'Skeptics like me quietly look forward to the event, willing to hope but not prepared to believe'.

Muchas gracias.

[5] Chantal HÉBERT (*Meech Lake foes won the battle, lost the war*, en el diario *Toronto Star*, de 29.06.2011) señala: "The risk that the accord negotiated by Brian Mulroney at Meech Lake would neuter future federal governments was uppermost in the arguments of its vocal opponents, with the defence of provincial equality coming a close second. Two decades later, it seems that in winning the battle, the Meech detractors lost the war. Not only did the demise of the accord not prevent power from shifting from Ottawa to the provinces but the notion of provincial equality accelerated the movement. The irony is that it was under the rule of the federal party that most viscerally opposed Meech that the current devolution was set in motion".

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA — Teléfono 976 28 97 15
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

TABLA 1

REFERENDUMNS ON SOVEREIGNTY IN THE PROVINCE OF QUEBEC

YEAR	VOTERS	YES	NO
1980	85’61 %	40’44%	**59’56%**
1995	93’52%	49’42% 2.308.360	**50’58%** 2.362.648

12

TABLA 2

CANADIAN FEDERAL ELECTIONS
RESULTS IN THE PROVINCE OF QUEBEC

YEAR	LIBERALS	BQ	CONSERV.	NDP
2011	14’2% 7	23’4% 4	16’5% 5	**42’9%** **59**
2008	23’7% 14	**38’1%** **49**	21’7% 10	12’1% 1
2006	20’8% 13	**42’1%** **51**	24’6% 10	7’5% -
2004	33’9% 21	**48’9%** **54**	8’8% -	4’6% -
2000	**44’2%** **36**	39’9% 38	5’6% 1	
1997	36’7% 26	**37’9%** **44**	22’2% 5	

13

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA — Teléfono 976 28 97 15
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

TABLA 3

PROVINCIAL ELECTIONS IN QUEBEC

YEAR	LIBERALS	PQ	ADQ	QS	CAQ
2012	31’21% 50	**31’94%** **54**		6’3% 2	27’06% 19
2008	**42’5%** **66**	35’5% 51	16’35 7	6’45% 1	
2007	**33’08%** **48**	28’35% 36	30’84% 41		
2003	**45’99%** **76**	33’24% 45	18’18% 4		
1998	43’55% 48	**42’87%** **76**	11’81% 1		
1994	44’40% 47	**44’75%** **77**	6’46% 1		
1989	**49’95%** **92**	40’16% 29			
1985	**55’99%** **99**	38’69% 23			
1981	46’08% 42	**49’29%** **80**			

14

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA — Teléfono 976 28 97 15
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es