

La secesión en democracias constitucionales. Un estudio comparado y del caso español

Gaspar
González
Represa

Doctor por la Universidad de Málaga y la Università della Campania Luigi Vanvitelli

SUMARIO:

- I. Introducción.
- II. La secesión en el Derecho Comparado
- III. Cauces jurídicos para la secesión en España.
- IV. Conclusiones

NOTA BIOGRÁFICA:

Gaspar González Represa es graduado en Derecho por la Universidad de Málaga, obtuvo el Máster Universitario de Derecho Constitucional en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en 2017 y fue Doctor Cum Laude por la Universidad de Málaga y la *Università della Campania Luigi Vanvitelli* en régimen de cotutela internacional en 2022. Actualmente es profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Málaga. Ha impartido docencia de posgrado en la UNIA y es vicesecretario de la revista *Teoría y Realidad Constitucional*. Ha realizado estancias de investigación en la *Università della Campania Luigi Vanvitelli* y en la *University of Edinburgh*. Sus principales líneas de investigación son la organización territorial del Estado, el nacionalismo y la democracia directa.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio sobre la secesión de entidades subestatales en democracias constitucionales en esta investigación viene motivado por el gran protagonismo de esta cuestión en el panorama político nacional e internacional. En la actualidad, hay movimientos independentistas en toda Europa, aunque son aquellos existentes en los viejos Estados-nación los que acaparan una mayor atención internacional. Un ejemplo de la existencia y relevancia de movimientos independentistas en la Europa contemporánea lo encontramos en Escocia. El 28 de junio de 2022, el gobierno escocés publicó el proyecto de ley sobre el referéndum de independencia de Escocia en el que proponía la celebración de un nuevo referéndum independentista el 19 de octubre de 2023. Esto constituyó el inicio de una nueva campaña para la celebración de un segundo referéndum de independencia escocés en apenas una década, a pesar de la oposición del gobierno británico. Sin embargo, las raíces de este nuevo intento independentista se remontan al 23 de junio de 2016, cuando el referéndum del Brexit evidenció una gran diferencia de votos en las naciones constituyentes del Reino Unido. Desde entonces, el movimiento independentista escocés supo aprovechar la retirada del Reino Unido de la Unión Europea para volver a reivindicar la independencia, insistiendo en el deseo de Escocia de tener un futuro dentro de la Unión. El 23 de noviembre de 2022, la Corte Suprema del Reino Unido rechazó la celebración unilateral de un

referéndum de independencia en Escocia sin el consentimiento de Westminster, implicando que el referéndum de 2023 no se celebrará. Casualmente me encontraba en Escocia como investigador visitante en una estancia de seis meses en el *Edinburgh Centre for Constitutional Law* cuando el gobierno escocés anunció oficialmente su plan de celebrar un segundo referéndum y la Corte Suprema británica lo rechazó. La oportunidad de trabajar en mi investigación en esta universidad en aquel momento fue extremadamente valiosa. Tras cuatro años y medio de investigación doctoral y habiendo realizado la defensa de mi tesis en mayo de 2022, no había mejor escenario para continuar con mi investigación.

El 21 de febrero de 2022, apenas dos días antes de que realizara el depósito de mi tesis doctoral en la *Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli*, el presidente de la Federación Rusa, Vladimir Putin, reconoció la independencia de los territorios de Donetsk y Luhansk. Esta decisión política dio lugar a un conflicto armado de gran envergadura entre Rusia y Ucrania, en el que las reivindicaciones de estos territorios separatistas del este de Ucrania constituyen el núcleo del conflicto en curso. Hace algunas décadas, la independencia de Ucrania de la URSS marcó el nacimiento de un Estado étnicamente diverso, ya que una gran población de etnia rusa permaneció dentro de Ucrania en los territorios de Donetsk y Luhansk. Estos territorios de la región de Donbás se proclamaron repúblicas independientes y Estados soberanos en 2014, aunque sin reconocimiento internacional. Desde entonces, ha habido constantes conflictos en el este de Ucrania con milicias locales formadas por rebeldes prorrusos que reclaman la independencia de estas repúblicas separatistas autoproclamadas. Además de este conflicto, las tropas rusas invadieron en 2014 la península ucraniana de Crimea, declarando unilateralmente su independencia y anexión *de facto* a la Federación Rusa.

En septiembre de 2020, cuando me encontraba en el ecuador de mis estudios de doctorado, estalló la segunda guerra de Nagorno-Karabaj entre Azerbaiyán y Armenia. La región separatista de Nagorno-Karabaj, reconocida internacionalmente como territorio de Azerbaiyán, celebró un referéndum de independencia y emitió una declaración unilateral de independencia en 1991. Al igual que los territorios de Donetsk y Luhansk, Nagorno Karabaj basaba sus aspiraciones secesionistas en su composición étnica significativamente diferente a la del Estado del que formaba parte, dada la mayoría étnica armenia que vivía en Nagorno Karabaj, por lo que su independencia habría permitido presumiblemente la anexión al Estado con el que compartía el mismo grupo étnico, Armenia. Sin embargo, la autoproclamada República de Nagorno Karabaj carecía de reconocimiento internacional, por lo que siguió considerándose un territorio bajo soberanía de Azerbaiyán. La guerra por el territorio de Nagorno-Karabaj llegó a su fin en noviembre de 2020 con un acuerdo de alto el fuego entre Azerbaiyán y Armenia.

El 6 de septiembre de 2017, unos pocos meses antes de ser admitido en el curso de doctorado de la Universidad de Málaga y de la *Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli*, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley del Referéndum de autodeterminación, que regulaba la celebración de una consulta sobre

la independencia de Cataluña para el 1 de octubre en clara contradicción con la Constitución Española. Un día más tarde, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley de Transitoriedad Jurídica y Fundacional de la República catalana, que pretendía ser la nueva norma suprema en Cataluña. A partir de entonces, los conflictos políticos entre el gobierno español y el gobierno catalán se sucedieron, produciéndose una creciente crispación social que amenazaba la estabilidad del país. El nacionalismo catalán no era un movimiento reciente, pero los partidarios de la secesión sí se habían multiplicado exponencialmente en los últimos años, adquiriendo gran fuerza sus reivindicaciones separatistas. El 1 de octubre de 2017, el día previsto para la celebración del referéndum de autodeterminación de Cataluña, constituyó el culmen del conflicto entre Cataluña y España que se había iniciado, o más bien, reanudado algunos años atrás. Las imágenes de aquel día en Cataluña fueron un fiel reflejo de la gran tensión social y política que se había ido generando en los meses y años previos. Lo ocurrido el 1 de octubre en Cataluña, además de la posterior declaración unilateral de independencia (en adelante, “DUI”) semanas después, representaba un conflicto entre un Estado que luchaba por conservar su integridad territorial y una parte de la población de una entidad subestatal que aspiraba a independizarse y formar un nuevo Estado.

La existencia de movimientos separatistas en mi país de origen, tanto el de Cataluña, como el del País Vasco, y su enorme trascendencia en la política nacional en las décadas recientes despertó mi interés por investigar sobre la independencia de entidades subestatales en democracias constitucionales. No obstante, los movimientos secesionistas en España presentan características muy distintas a los movimientos vistos en los párrafos precedentes, ya que la presencia de una gran diferencia étnica no es un argumento esgrimible en estos casos. Además, los movimientos secesionistas en España nunca han originado un conflicto armado para lograr sus aspiraciones frente a un Estado matriz que aspira a conservar su integridad territorial, aunque en el caso del País Vasco sí se presencié la lucha armada por la banda terrorista ETA.

II. LA SECESIÓN EN EL DERECHO COMPARADO

La primera parte de la investigación analiza los cauces jurídicos existentes para la independencia de entidades subestatales en el Derecho Comparado. Para ello, se distinguen entre los dos tipos de secesión reivindicados en el panorama internacional: la secesión-remedio y la secesión democrática. Estos dos tipos de secesión también pueden denominarse secesión causal o por culpa y secesión no causal o sin culpa respectivamente. Cada tipo de secesión se consigue ejerciendo diferentes derechos y tiene diferentes condiciones de ejercicio y justificación. Por un lado, la secesión-remedio tiene lugar ejerciéndose el derecho a la autodeterminación de los pueblos en su dimensión externa reconocido por el derecho internacional. Esta secesión se basa en una violación masiva, grave y persistente de los derechos humanos de una comunidad o en una infracción de su autodeterminación interna, como restricciones y exclusiones a sus facultades

de autogobierno y una representación deficiente en las instituciones estatales. Por el contrario, la secesión democrática tiene lugar cuando una entidad subestatal ejerce un derecho de secesión reconocido en una Constitución nacional. Esta secesión no se basa en ninguna vulneración de derechos o restricción de las facultades de autogobierno o representación, sino simplemente en la voluntad de un colectivo de independizarse y formar un nuevo Estado o, en algunos casos, de anexionarse a un Estado ya existente. La distinción entre secesión-remedio y secesión democrática, o entre el derecho de autodeterminación y el derecho de secesión, ocupa la primera parte de la tesis doctoral. Para ello, la primera parte de la investigación se divide en dos capítulos, cada uno de los cuales analiza cada tipo de secesión o derecho.

El primer capítulo de la tesis realiza un análisis histórico-político del principio y derecho de autodeterminación de los pueblos reconocido por las Naciones Unidas, así como del principio de nacionalidades, germen del primero. El derecho de autodeterminación de los pueblos tiene un marcado carácter evolutivo, estando su contenido estrechamente condicionado por diversos procesos históricos. Los diferentes estadios del derecho de autodeterminación y los diversos contenidos y sujetos titulares que ha tenido en cada uno de ellos es el principal objeto de análisis de este primer capítulo. Esta investigación pretende delimitar tanto el elemento objetivo del derecho de autodeterminación de los pueblos, es decir, el contenido, alcance y vertientes de este derecho, como el elemento subjetivo, definiendo sus sujetos titulares y en qué supuestos una colectividad humana puede separarse y formar un nuevo Estado mediante su ejercicio. Es doctrina mayoritaria la que define el derecho de autodeterminación como la facultad de un colectivo para determinar su condición política y perseguir su desarrollo sin injerencias externas, pudiendo ejercerse dentro de las instituciones estatales, dimensión interna, o fuera de ellas recurriendo a la secesión, dimensión externa en la cual se centra esta investigación.

Para esclarecer las concretas condiciones de ejercicio del derecho de autodeterminación para los supuestos de secesionismo el primer capítulo estudia los límites jurídicos del principio de autodeterminación de los pueblos en el Derecho Internacional y la conveniencia de estas restricciones por las trascendentes consecuencias de un acto de secesión. La actual configuración del derecho de autodeterminación de los pueblos en su vertiente externa, la denominada secesión-remedio, implica un ejercicio de este derecho condicionado para llevar a cabo una secesión unilateral por una entidad subestatal. Tras los procesos históricos de descolonización, autodeterminación étnica, autodeterminación nacional y fragmentaciones políticas, la restricción de este principio para frenar las secesiones ilimitadas ha supuesto que el ejercicio de este derecho solo permitiría a una comunidad independizarse en una serie de restringidos supuestos, a saber, una persistente y grave violación de derechos humanos y la vulneración de su derecho a la autodeterminación interna, tales como limitaciones a sus facultades de autogobierno y discriminaciones en las instituciones estatales. Por tanto, una colectividad integrada en un Estado que garantice su

autodeterminación interna y el respeto de sus derechos humanos, esto es, en cualquier Estado democrático y constitucional de Derecho, no podrá ejercer el derecho de autodeterminación en su vertiente externa, debiendo cumplir con el principio de integridad territorial.

De este modo, la pregunta que cabe hacerse es si una población concentrada territorialmente en un Estado democrático que garantice sus facultades de autogobierno, respetando sus derechos humanos y su participación en las instituciones estatales, es decir, una colectividad que no sea un supuesto de secesión-remedio, puede independizarse simplemente con el argumento democrático como principio legitimador de sus reivindicaciones. La doctrina niega unánimemente la existencia de un derecho de secesión en el Derecho Internacional que abarque tales supuestos, considerando competentes a los ordenamientos nacionales para encontrar encaje a dichas aspiraciones, produciéndose el traslado de la cuestión del Derecho internacional al Derecho Constitucional. Sin embargo, el panorama internacional niega de forma generalizada la secesión en democracias desarrolladas, pues la pauta general en el Derecho Comparado es su inadmisión.

El segundo capítulo de la investigación analiza el vínculo entre secesión y constitucionalismo en democracias. Debemos distinguir, por un lado, los debates sobre el encaje constitucional de la secesión democrática y el reconocimiento de un derecho de secesión y, por otro lado, los debates sobre la concreta configuración de dicha cláusula de secesión, las condiciones de ejercicio de un derecho de secesión y el orden del procedimiento reglado para que una entidad subestatal se independice. El segundo capítulo se centra principalmente en el primero de estos dos debates, en el encaje por un sistema constitucional de la secesión de entidades subestatales. De este modo, no se pretende establecer una ilusoria cláusula de secesión o un procedimiento reglado de secesión universalmente aplicable a cualquier ordenamiento, pues las particularidades de cada sistema constitucional imposibilitan semejante propósito. Cualquier estudio de Derecho Constitucional Comparado sobre la secesión debe partir de los denominados por la Corte Suprema canadiense como «principios constitucionales directores fundamentales», comunes a cualquier democracia liberal contemporánea: el principio democrático, el constitucionalismo y el Estado de Derecho, entre otros. Por ello, el estudio sobre el reconocimiento y encaje constitucional de un derecho de secesión en este capítulo se concilia en todo momento con los principios de democracia, constitucionalismo y Estado de Derecho.

El segundo capítulo subraya la diferencia entre los supuestos de secesión-remedio del derecho de autodeterminación y el fenómeno de la secesión democrática. En ambos tipos de secesión las reivindicaciones separatistas se basan en fuentes de insatisfacción, es decir, en el sufrimiento de algún tipo de tratamiento injusto por una colectividad. Sin embargo, la diferencia entre ambas secesiones es que las fuentes de insatisfacción son de una mayor gravedad en las secesiones-remedio. Actualmente, dicha distinción es únicamente doctrinal y ninguna resolución judicial ni texto normativo la ha abordado. El Derecho internacional ha sido incapaz

de resolver dicha distinción por la dificultad de regular unos estándares internacionales ampliamente admitidos para definir el factor que diferencia a una secesión de la otra, la gravedad de la fuente de insatisfacción en la que se basa la secesión. Aunque es evidente que en episodios de graves vulneraciones de derechos o continuas limitaciones en el autogobierno nos encontramos ante un supuesto de secesión-remedio, otros casos pueden suscitar mayores dudas a la hora de diferenciar un supuesto de secesión-remedio de una secesión democrática. La dificultad de establecer distintos grados de gravedad en el tratamiento injusto a una colectividad por un Estado matriz es, en definitiva, por lo que el Derecho internacional se abstiene de legalizar la secesión-remedio y por lo que el último estadio de evolución del derecho de autodeterminación de los pueblos actualmente es una mera construcción doctrinal.

Siendo el encaje o regulación de la secesión democrática competencia del respectivo ordenamiento jurídico nacional, la investigación clasifica las Constituciones en tres grandes grupos de diseños constitucionales respecto a la secesión democrática y en cada uno de ellos señala algunas características, las razones por las que el constituyente ha optado por ellos y algunos ejemplos comparados. Los tres grupos son: Constituciones que reconocen un derecho de secesión y un procedimiento para ejercitarlo, Constituciones que se mantienen en silencio respecto a la secesión de entidades subestatales y Constituciones que prohíben la secesión, ya sea implícita o explícitamente. La práctica internacional es claramente reacia a la secesión, con pocos ejemplos de Constituciones que reconozcan un derecho de secesión, siendo la prohibición de la secesión o el silencio constitucional los diseños constitucionales mayoritarios en la comunidad internacional. Sin embargo, en las últimas décadas ha habido varios precedentes de sistemas constitucionales que han encontrado encaje constitucional a la secesión democrática cuando esta ha aparecido en la esfera política. Aunque exponer algunos ejemplos de cada grupo no suponga grandes problemas, clasificar algunas Constituciones en uno de estos tres grupos según el diseño adoptado respecto a la secesión puede llegar a requerir una gran labor interpretativa. En este sentido, la distinción entre silencio constitucional y prohibición implícita de la secesión es la que en muchas ocasiones suscita más dudas a la hora de clasificar una Constitución en alguno de estos tres grupos. Esta labor interpretativa es especialmente necesaria cuando la redacción de los preceptos constitucionales relativos al tratamiento de la secesión es ambigua.

Sea cual sea el diseño por el que el constituyente opte cualquier Estado siempre estará interesado en evitar la ambigüedad constitucional en relativo a la secesión de entidades subestatales por sus grandes inconvenientes, por ejemplo, la posibilidad de incentivar la aparición de movimientos independentistas en el país. La falta de claridad en los preceptos constitucionales puede hacer creer a los independentismos que la secesión sea legalmente posible en el ordenamiento, lo que probablemente se traduzca en un aumento de su respaldo social y, en ocasiones, en la aparición de fenómenos violentos. La investigación analiza los dos paradigmas constitucionales a la hora de abordar la ambigüedad del texto

constitucional en lo relativo a la secesión. Por un lado, el estadounidense, que niega de forma tajante la secesión, y, por otro lado, el nuevo paradigma constitucional inaugurado por el dictamen de la Corte Suprema canadiense de 1998 y que fue aplicado de nuevo por Reino Unido con la celebración del referéndum independentista escocés de 2014. Este nuevo paradigma, por el contrario, encuentra encaje constitucional a la secesión de entidades subestatales a pesar de una ambigua literalidad del texto constitucional e incluso se regulan los detalles de un procedimiento para esta o de las condiciones para la celebración de un referéndum independentista. Quebec y Escocia son ahora ejemplos reivindicados por muchos independentismos alrededor del mundo.

Los numerosos estudios científicos sobre la secesión democrática abarcan frecuentemente dos grandes debates, no pretendiendo ser mi investigación doctoral una excepción a esta regla. Por ello, el capítulo segundo ahonda, por un lado, en el debate sobre la capacidad de una democracia constitucional de reconocer un derecho de secesión a favor de las entidades subestatales y, por otro lado, en el debate sobre la conveniencia de dicho reconocimiento y del encaje constitucional de la secesión. En el debate sobre la capacidad de una Constitución de regular un derecho de secesión se analiza si la secesión puede ser una opción política constitucionalmente tolerable, la adecuación del principio democrático a los otros principios constitucionales y la hipótesis de la secesión como idea metaconstitucional. Por otro lado, se aborda el debate sobre la conveniencia de encontrar encaje constitucional a la secesión y de reconocer un derecho, lo que depende en último término del conflicto subyacente entre legalidad y legitimidad. Estos dos grandes debates son también las razones que habitualmente subyacen a la decisión del poder constituyente de prohibir la secesión, la cual proviene tanto de considerar que la secesión democrática es una opción política que un sistema constitucional no puede tolerar, como de razones de idoneidad práctica y política de reconocer un derecho de secesión en la Constitución.

Los movimientos independentistas invocan el principio democrático para justificar sus reivindicaciones, omitiendo la interconexión de la democracia con el resto de principios fundamentales en un sistema constitucional. En primer lugar, los efectos jurídicos de una expresión democrática son sólo aquellos que prescribe la ley, por lo que debe rechazarse de plano la posibilidad de una secesión unilateral. La secesión debe ser acomodada constitucionalmente para que la expresión democrática de una voluntad popular a favor de la secesión produzca efectos jurídicos. Esta acomodación puede tener lugar mediante una reforma de la Constitución que reconozca un derecho de secesión y resuelva sus contradicciones con determinados principios y preceptos, o bien sin dicha reforma mediante un acuerdo democrático que regule un proceso secesionista concreto cuando no existan tales contradicciones. Esta investigación ha demostrado la necesidad de reformar siempre la Constitución para dar cabida a la secesión democrática independientemente del diseño constitucional elegido respecto a la secesión. Esta necesidad se justifica bien por las contradicciones con los preceptos constitucionales, como cuando se prohíbe la secesión, bien por las contradicciones

con los principios constitucionales subyacentes, como la contradicción con el concepto de Constitución, que hace necesaria la reforma también en las constituciones que guardan silencio sobre la secesión. La acomodación constitucional de la secesión y el reconocimiento de un derecho a la secesión sólo es inviable en aquellos sistemas constitucionales en los que la prohibición de la secesión es una cláusula eterna. Sin embargo, la contradicción entre la secesión y el concepto de constitución puede llevar a interpretar la secesión como un concepto meta-constitucional que nunca puede tener cabida en un sistema constitucional, ya que esta supone el fin mismo de una constitución. En este caso, la acomodación constitucional de la secesión sería siempre inviable con independencia del diseño constitucional elegido respecto la secesión democrática. Cuando la secesión no pueda encontrar encaje constitucional esta siempre será un acto revolucionario al margen del derecho y cuyo reconocimiento jurídico dependerá del éxito de esta revolución, es decir, de la consolidación del nuevo poder sobre el territorio que pretende la secesión y de su reconocimiento por parte de la comunidad internacional.

Respecto al segundo de los dos debates planteados, la conveniencia de reformar la Constitución para reconocer un derecho de secesión dependerá del riesgo de una secesión unilateral al margen de la legalidad. La acomodación constitucional de la secesión democrática supondría anticiparse a una secesión de facto y dar cauce legal a un hecho inevitable y así evitar la pérdida de legitimidad y de eficacia de la legalidad. Si un ordenamiento nacional regulara un derecho de secesión y un procedimiento para esta, los movimientos independentistas no necesitarían tomar una vía de facto y obedecerían la legalidad constitucional. Las reivindicaciones secesionistas surgirán independientemente de que exista un cauce legal para ellas, pero las consecuencias pueden ser peores si no existe tal cauce. Aunque reconocer el derecho a la secesión implica una mayor probabilidad de que ésta se produzca, ello garantizaría que las reivindicaciones secesionistas no actuarán al margen de la ley. Si una amplia voluntad popular a favor de la secesión confiere legitimidad democrática a esta, la gran pregunta a responder es cuándo esta voluntad podrá superar las contradicciones entre constitucionalismo y secesión para justificar el reconocimiento de un derecho de secesión. El debate debería centrarse en la idoneidad de reconocer un derecho de secesión más que en la capacidad de un sistema constitucional de hacerlo. A pesar del riesgo de contradecir el concepto de Constitución, la reforma de la legalidad para reconocer un derecho de secesión será adecuada cuando la legalidad pierda legitimidad, poniendo en riesgo su eficacia, utilidad y validez, lo que supone un grave peligro para la gobernabilidad de un país. La reforma de la legalidad o de la Constitución es la solución para evitar que se conviertan en inútiles e ineficaces, permitiendo la adaptación del Derecho a nuevas reivindicaciones sociales con gran legitimidad democrática. La valoración de la legalidad como carente de adaptabilidad a los nuevos tiempos y reivindicaciones y la necesidad de su reforma es una decisión política de mera conveniencia. A la política le corresponde hacer frente a la secesión, actuando siempre a través de los cauces legales previamente establecidos.

Frecuentemente, la literatura científica sobre la secesión se nutre del debate más puramente procedimental y los concretos pasos para que esta tenga lugar. El segundo capítulo intenta resolver las principales incógnitas procedimentales y teorizar sobre el camino constitucional de la secesión. Para ello, nos centramos en la red de voluntades democráticas necesarias para que la secesión democrática se produzca en un sistema constitucional. Esta red de voluntades está conformada por un estímulo democrático y un conjunto de consentimientos, a las que acompañan en todo momento las negociaciones políticas. En primer lugar, se analiza la expresión democrática de una voluntad secesionista que otorga legitimidad democrática a la secesión como aspiración política. Esta expresión es el estímulo democrático que impulsa las negociaciones dirigidas, bien al encaje constitucional de la secesión democrática si no está regulada, o bien, en aquellos supuestos en los que esté ya regulada, a la incoación del proceso reglado para ejercitar el derecho de secesión. Esta expresión democrática sería el punto de partida de un largo camino constitucional que no necesariamente debe acabar en la secesión. Esta expresión no vendría de la celebración de un referéndum independentista, sino que emana de la vida política cuando se vislumbra un gran apoyo a los partidos independentistas. A raíz de esta expresión democrática se puede juzgar la necesidad de que se regule un derecho de secesión y, por consiguiente, se adopte la decisión política de encontrar encaje constitucional a la secesión. El proceso de encaje constitucional de la secesión democrática se produce en todo caso mediante la regulación de un derecho de secesión a través de una reforma de la Constitución. Una vez que existe una regulación de un derecho de secesión el segundo proceso sería el del proceso reglado ya constitucionalizado para ejercitar este derecho. La incoación de este procedimiento dependerá de una decisión política y un juicio de conveniencia basado en una expresión democrática de una región a favor de iniciarlo que nazca también de forma indirecta, esto es, de resultados electorales y no de un referéndum.

En segundo lugar, se analiza la teoría del doble acuerdo para el triple consentimiento, una directriz marcada inevitablemente por el encaje constitucional de la secesión democrática para el proceso reglado. Esta teoría configura el procedimiento para la secesión como un proceso democrático decisorio en el que una entidad subestatal decide sobre su secesión respetándose las expectativas de las minorías dentro de esta entidad y la mayoría en el resto del Estado matriz al que pertenece. Para ello, esta teoría se basa en el acuerdo, por un lado, entre la entidad secesionista y el Estado matriz para recabar el consentimiento de ambos, que garantiza la exigencia de negociaciones políticas para el acuerdo bilateral entre región y Estado y el respeto de la mayoría existente en el resto del Estado matriz. Por otro lado, de acuerdo con esta teoría, debe alcanzarse también un acuerdo interno para obtener el consentimiento de la población de la entidad secesionista, el cual garantice el respeto de minorías disidentes que rechacen la secesión. Para ello, se celebrará un referéndum como ratificación final del proceso, con la exigencia de un gran porcentaje de participación y

de votos a favor de la secesión para entenderse concedido el consentimiento interno de la región para secesionarse.

III. CAUCES JURÍDICOS PARA LA SECESIÓN EN ESPAÑA

La segunda parte de la tesis estudia los cauces legales posibles en el ordenamiento jurídico español para que entidades subestatales puedan independizarse. En las últimas décadas hemos sido testigos de la reivindicación de la independencia por colectividades concentradas territorialmente en Comunidades Autónomas que tratan de canalizar dicha aspiración política a priori jurídicamente. Los movimientos secesionistas se han embarcado en un enrevesado juego terminológico para discernir si el ejercicio del derecho de autodeterminación, de un derecho de secesión o del llamado “derecho a decidir” pudiese colmar su aspiración, lo que ha sumado una mayor ambigüedad al debate. Para lograr este objetivo esta segunda parte de la investigación se centra en responder a las siguientes dos preguntas: ¿existen actualmente cauces legales para la secesión? y, en caso negativo, ¿podrían llegar a existir cauces legales para la secesión? Por tanto, las opciones de una entidad subestatal para independizarse se reducen a la existencia actual de cauces legales para ello y a la expectativa de que puedan existir. Sería lo equivalente en la metafísica aristotélica al “Ser en acto”, lo que una cosa es, y al “Ser en potencia”, lo que una cosa no es, pero puede llegar a ser. Por tanto, las opciones de la secesión no se acaban exclusivamente en el “Ser en acto” de la Constitución Española, sino también en su “Ser en potencia”, que en algún momento puede experimentar un cambio, en términos jurídicos una reforma, y pasar a ser su “Ser en acto”. Son estas, en definitiva, las dos grandes áreas de las que la segunda parte de la investigación se ocupa.

Antes de todo ello, la investigación examina la búsqueda de diferentes cauces legales para la secesión por algunos gobiernos autonómicos en España en estas últimas décadas. Por un lado, se analiza el proceso independentista en el País Vasco y los cauces legales explorados por el gobierno vasco para colmar su aspiración secesionista. En primer lugar, la reforma del Estatuto de Autonomía vasco conocida como *Plan Ibarretxe*, cuyo elemento central fue la reivindicación del derecho de autodeterminación para adoptar un estatus de libre asociación con España. En segundo lugar, la Ley 9/2008 del Parlamento Vasco en la que se preveía la celebración de un referéndum sobre un acuerdo para el ejercicio del derecho a decidir por el pueblo vasco. Por otra parte, la investigación aborda el proceso independentista catalán, conocido como *El Procès*, y las diferentes etapas de las que se compuso. En primer lugar, la génesis de este proceso, la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía que declaraba a Cataluña como una nación y que fue declarado parcialmente inconstitucional. Posteriormente, los momentos en los que el independentismo catalán identificó un estímulo democrático a favor de la secesión en Cataluña que garantizaba su legitimidad democrática e impulsó la búsqueda de nuevos cauces legales, o incluso fuera de la ley, para lograr la secesión. Por un lado, la afluencia masiva de la sociedad catalana

a la Diada de 2012 y las elecciones autonómicas de ese mismo año, celebrándose una consulta popular ilegal en noviembre de 2014. Por otro lado, las elecciones autonómicas de 2015 y la mayoría absoluta conseguida por partidos políticos pro-independencia, tras lo cual se aprobaron las leyes de desconexión por el *Parlament* en septiembre de 2017, se celebró un referéndum inconstitucional y se aprobó la DUI en octubre de ese año.

Como se comprueba con el estudio de los procesos independentistas vasco y catalán, el recurso al lenguaje de los derechos por estos dos movimientos para lograr su independencia de España ha sido una constante en las últimas dos décadas. La expansión del lenguaje de los derechos se produjo a raíz del nacimiento del constitucionalismo moderno del periodo de posguerra y la subsiguiente proliferación de derechos. Sin embargo, debe advertirse de los peligros derivados de un abuso del lenguaje de los derechos, circunstancia que ha tenido lugar en los movimientos secesionistas vasco y catalán. El enrevesado juego terminológico en el que puede derivar el lenguaje de los derechos puede conllevar una falta de entendimiento sobre asuntos trascendentales como el de la secesión, así como de la pérdida de fuerza de las demandas basadas en ellos, utilizándose en ocasiones categorías que poco ayudan a entender los derechos que se incluyen en ellas. Extender indiscriminadamente la retórica de los derechos cada vez que haya una reivindicación política o un interés o aspiración por proteger un bien jurídico puede suponer un peligro, el cual el sistema constitucional español ha experimentado en estas últimas décadas con motivo de los independentismos vasco y catalán.

Los independentismos vasco y catalán han reivindicado repetidamente el derecho de autodeterminación de los pueblos para independizarse en las últimas décadas. De hecho, ya en los primeros años de democracia se aludió a la autodeterminación por los partidos nacionalistas de ambas regiones, siendo aprobadas dos proposiciones no de ley en 1990 por los parlamentos vasco y catalán reivindicando un proceso para autodeterminarse. El derecho a la autodeterminación ya estuvo sobre la mesa tanto en el ámbito político como en el académico con motivo del independentismo vasco a principios de los años 2000, siendo utilizado posteriormente también por el nacionalismo catalán, quien consideraba a Cataluña como una nación o un pueblo que podía ejercer el derecho de autodeterminación para independizarse y formar un nuevo Estado, de acuerdo con numerosas declaraciones parlamentarias y discursos políticos. Por otro lado, el derecho a decidir fue un término utilizado por primera vez por el nacionalismo vasco, pero al que catalán aludiría años después para justificar sus pretensiones. Este derecho a decidir se ha entremezclado de forma confusa por los dos independentismos con el derecho de autodeterminación, considerando a menudo que derivaba de este. En otras ocasiones, se consideró que el derecho a decidir se podía inferir del propio principio democrático reconocido por la Constitución y que su negación suponía un riesgo para cualquier democracia. Incluso los independentismos sostuvieron que el derecho a decidir estaba comprendido en el ejercicio de algunos derechos fundamentales

reconocidos por la Constitución Española. Además del derecho de autodeterminación y del derecho a decidir, los independentismos han esgrimido también la interpretación de la secesión como una opción constitucionalmente viable, aseverando incluso en alguna ocasión la titularidad de un derecho de secesión, a pesar de su manifiesta falta de reconocimiento en la Constitución.

Los independentismos han intentado lograr la independencia mediante diversos cauces jurídicos. Entre los principales recursos utilizados está la reforma de los Estatutos de Autonomía para la incorporación de declaraciones de soberanía, del estatus de nación de la respectiva Comunidad Autónoma o de la titularidad de competencias claramente contrarias a la Constitución Española. Estas reformas eran textos con contenidos claramente inconstitucionales que intencionadamente eludían los procedimientos de reforma constitucional. Otro cauce utilizado a menudo ha sido la aprobación de leyes autonómicas sobre consultas populares para preguntar sobre la independencia a la población de la Comunidad Autónoma. La competencia exclusiva del Estado para la autorización de referéndums ha sido un gran escollo para los independentismos que han intentado salvar con distintas leyes autonómicas reguladoras de consultas populares autoproclamadas no referendarias, pero que escondían realmente la celebración de referéndums. Es el caso de la ley 9/2008 del Parlamento vasco y la ley de consultas de Cataluña de 2014. Otros cauces jurídicos explorados por los independentismos en España han sido la aprobación de resoluciones parlamentarias a modo de autodeclaraciones de soberanía y la propuesta de una ley de delegación de competencias. Sin embargo, es destacable que ninguno de los dos independentismos recurriese a la iniciativa de la reforma constitucional, a pesar de que el artículo 166 con remisión al artículo 87.2, declara sujetos legitimados a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas para presentar una propuesta de reforma de la Constitución, que posteriormente es sometida a votación por las Cortes Generales. Ni el Parlamento autonómico vasco ni el catalán recurrió a presentar una propuesta de reforma de la Constitución. Este cauce jurídico fue siempre descartado por los independentismos probablemente por las pocas esperanzas de que semejante propuesta fuese aprobada en la práctica, dadas las posiciones claramente contrarias a la independencia del País Vasco y Cataluña de los principales partidos políticos a nivel estatal.

En la última etapa de *El Procès* el independentismo catalán intentó llevar a cabo una secesión por la vía de los hechos con la aprobación de las “leyes de desconexión”, la celebración de un referéndum independentista inconstitucional y la proclamación de una DUI por el *Parlament* por aplicación de la teoría de la secesión-remedio. La teoría de la secesión-remedio conlleva el ejercicio del derecho de autodeterminación de forma unilateral, pero supeditado al cumplimiento de unas condiciones de ejercicio. Además, dicho ejercicio está condicionado por el reconocimiento de la comunidad internacional de dicha independencia, lo que depende principalmente de la valoración del cumplimiento de las condiciones de ejercicio del derecho de autodeterminación. Optar por la posibilidad de una secesión-remedio conllevaba la expectativa del independentismo catalán de reunir

el reconocimiento internacional, es decir, que se reconociese que en Cataluña se habían producido vulneración graves y sistemáticas de derechos humanos o limitaciones a su autodeterminación interna en sus facultades de autogobierno o de representación en las instituciones estatales. Sin embargo, este cauce fracasó por la falta de reconocimiento de la DUI de octubre de 2017 por gobiernos y organizaciones internacionales.

El cuarto capítulo analiza el “Ser en acto” de la Constitución Española respecto a la secesión de entidades subestatales, es decir, los actuales cauces jurídicos en el ordenamiento español para lograr la independencia, analizando los tres derechos reivindicados por los independentismos en España. Por tanto, la estructura del cuarto capítulo responde a un análisis de la viabilidad de los dos derechos estudiados en la primera parte de la tesis, el derecho de autodeterminación y la existencia de un derecho de secesión, o si se prefiere, de los dos tipos de secesión, la secesión-remedio y la secesión democrática. Para saber si alguno de estos derechos puede constituir actualmente un cauce jurídico viable para la independencia debemos analizar, en primer lugar, la aplicación del derecho de autodeterminación en su vertiente externa, es decir, la viabilidad de una secesión-remedio por vulneración de derechos o una limitación injustificada de la autodeterminación interna de una entidad subestatal. Por otro lado, refiriéndonos a la teoría de la secesión democrática, se evalúa la consideración de los independentismos en España como episodios de secesión democrática, valorando la concurrencia de los elementos característicos de esta. Tras ello, se analiza el diseño constitucional español respecto a la secesión democrática de entidades subestatales adoptado por el constituyente y se clasifica la Constitución Española según su tratamiento de la secesión democrática. Por último, el denominado derecho a decidir reivindicado por los independentismos en varios de sus textos legales, resoluciones parlamentarias y discursos políticos es el tercer derecho a analizar para completar el estudio del “Ser en acto” de la Constitución Española.

Rechazándose la hipótesis de que el País Vasco y Cataluña se correspondan con antiguos estadios de evolución del derecho de autodeterminación, la investigación analiza el ejercicio de la autodeterminación externa por estas Comunidades Autónomas como episodios de secesión-remedio, examinando las diferentes fuentes de insatisfacción reivindicadas por los independentismos y si estas pueden equipararse a aquellos supuestos habilitantes para ejercer el derecho de autodeterminación en su dimensión externa. Para ello, se analiza la viabilidad de estos dos supuestos, por un lado, la vulneración grave y sistemática de derechos y, por otro, la limitación de las capacidades de autogobierno y de representación en las instituciones estatales. De este modo, se esclarece la posibilidad de que las reivindicaciones secesionistas en España encuentren un cauce jurídico en el derecho de autodeterminación de los pueblos. Sin embargo, si se constatase el posible ejercicio de este derecho en España sería inevitable dudar de la condición de nuestro país como una democracia liberal avanzada y como un Estado constitucional, lo que ha sido denunciado por los líderes independentistas. La investigación constata la escasa viabilidad de que una entidad subestatal se

independice de España ejerciendo el derecho de autodeterminación, puesto que las fuentes de insatisfacción reivindicadas en estos últimos años son insuficientes como para ser consideradas supuestos habilitantes de una secesión-remedio.

Tras ello, la investigación analiza la aplicación de la teoría de la secesión democrática para esclarecer si este tipo de secesión es constitucional y, por tanto, realizable en el ordenamiento español. Para ello, la investigación trata de identificar a los independentismos vasco y catalán como supuestos de secesión democrática y concluye con la consideración de ambos como supuestos de este tipo de secesión al concurrir en sus reivindicaciones los elementos que la conforman y no siendo sus fuentes de insatisfacción de una suficiente gravedad como para ser consideradas supuestos habilitantes de una secesión-remedio. Tras ello, se aborda el diseño constitucional en España respecto a la secesión democrática de entidades subestatales atendiendo a los tres tipos existentes: el reconocimiento de un derecho a la secesión, el silencio constitucional y la prohibición de la secesión. La investigación comprueba que la Constitución Española prohíbe implícitamente la secesión democrática, no siendo explícita la prohibición al no haber ningún precepto que expresamente la prohíba. Por otro lado, no puede considerarse que la Constitución se mantenga en silencio respecto a la secesión, dada la redacción de los artículos 1.2 y 2, que hacen inviable que una entidad subestatal se independice.

En cierto punto los independentismos dejaron de reivindicar el derecho de autodeterminación y el derecho de secesión ante la posibilidad de que sus condiciones de ejercicio no fuesen satisfechas y empezaron a reivindicar el derecho a decidir para lograr su independencia, concibiendo este como un derecho a expresar la opinión popular en cualquier asunto público en un referéndum y que la voluntad expresada en él sea políticamente vinculante. El derecho a decidir se consideraría un derecho absoluto sin ningún límite material, pudiendo preguntarse sobre cualquier asunto y sin estar condicionado por la legalidad constitucional vigente. Sin embargo, el derecho a decidir no está reconocido en la Constitución, ni puede derivar del principio democrático, ni del derecho de autodeterminación, ni de ningún derecho fundamental. El denominado derecho a decidir no debe ser concebido como un derecho, sino como una aspiración política, que será realizable siempre que sea constitucional. Sin embargo, la aspiración de celebrar un referéndum independentista es inconstitucional al vulnerar la redacción actual de los artículos 1.2 y 2 de la Constitución Española, por lo que el derecho a decidir con el contenido dado por los independentismos es inconstitucional y su ejercicio no serviría para lograr la independencia. Este derecho a decidir equivaldría realmente a la primera parte del camino constitucional a la secesión descrito previamente, el del estímulo democrático que desencadena un proceso de negociaciones para encontrar encaje constitucional a la secesión o para ejercer un derecho de secesión ya regulado. Simplemente el independentismo no propondría mecanismos de democracia representativa para obtener este estímulo, como sí hizo esta investigación, sino un referéndum. Los independentismos utilizarían el

término “derecho a decidir” para aparentemente proponer un cauce legal distinto conscientes de la prohibición implícita de la secesión por la Constitución.

Constatada, por tanto, la inexistencia de cauces legales para la independencia de una entidad subestatal en el actual sistema constitucional, dada la inviabilidad del ejercicio del derecho de autodeterminación, la prohibición implícita de la secesión y la falta de reconocimiento de un derecho a decidir, así como la prohibición de celebrar un referéndum independentista, la investigación responde a la segunda pregunta formulada en esta segunda parte, si podrían llegar a establecerse los cauces legales para la secesión. En definitiva, las opciones de independizarse en el sistema constitucional español se reducen a la expectativa de que existan cauces legales para la secesión. En términos aristotélicos, hemos comprobado ya que el “Ser en acto” de la Constitución Española no reconoce cauces jurídicos para la aspiración política de independizarse, por lo que debe analizarse ahora si el “Ser en potencia” de la Constitución podría incluir un cauce legal para la secesión. Las opciones de la secesión no se albergarán más en el “Ser en acto” de la Constitución Española, sino en su “Ser en potencia”, que en algún momento podría experimentar un cambio, en términos constitucionales una reforma, y pasar a ser su “Ser en acto”.

El quinto capítulo descarta el derecho de autodeterminación y el derecho a decidir y se centra en el encaje constitucional de la secesión democrática, analizando si el encaje de la secesión democrática en el sistema constitucional español pudiese ser el único cauce jurídico potencial para la independencia de entidades subestatales. Este capítulo explora las opciones de modificar la prohibición implícita de la secesión democrática y reconocer un derecho de secesión y un procedimiento para ejercerlo en la Constitución Española. Por tanto, es necesario responder a las dos preguntas analizadas en el segundo capítulo de la tesis sobre el encaje constitucional de la secesión, pero dirigidas específicamente a analizar dicho encaje en el sistema constitucional español. Por un lado, se analiza la capacidad del sistema constitucional español de reconocer un derecho de secesión, o lo que es lo mismo, la posibilidad de una reforma constitucional que reconozca un derecho de secesión y modifique aquellos preceptos que prohíben la secesión. Por otro lado, se analiza la conveniencia de reconocer un derecho de secesión y realizar la correspondiente reforma constitucional en España o en qué circunstancias podría llegar a serlo. En este sentido, se trata de responder si ya ha habido algún momento en España en el que haya sido conveniente semejante reforma o, en caso negativo, qué factores hubiesen hecho falta para hacer aconsejable dicha reforma. Por último, se analiza la aplicación de la propuesta de una red de voluntades democráticas para la secesión vista en el segundo capítulo, detallándose algunos elementos de la hipotética regulación de un derecho de secesión en la Constitución Española. Esta red de voluntades está compuesta por un estímulo democrático a favor de la secesión y se basa en la teoría del doble acuerdo para el triple consentimiento. Esta red de consentimientos está influenciada por las tres lecciones aprendidas de la doctrina canadiense, a saber, la obligación de negociaciones y el acuerdo bilateral entre el Estado y región secesionista, la

necesidad de un sólido marco legal para un proceso secesionista y la celebración de un referéndum independentista y, por último, que este referéndum constituya una clara expresión de la voluntad popular, lo que se consigue con las exigencias de claridad en la pregunta del referéndum y en la mayoría.

Esta investigación constata que, en la reforma constitucional para el encaje de la secesión democrática, además de regular un derecho de secesión y un procedimiento para ejercerlo, sería necesario modificar los artículos 1.2. y 2 de la Constitución, es decir, aquellos que prohíben implícitamente la secesión. Al encontrarse estos dos artículos en el Título preliminar de la Constitución, el encaje constitucional de la secesión se tendría que realizar por el procedimiento agravado de reforma. Aunque los parlamentos autonómicos estén legitimados para proponer una reforma constitucional y este sea el único cauce jurídico posible para la independencia, ni el catalán ni el vasco han propuesto nunca ninguna, probablemente debido a las pocas opciones de conseguir el consenso político para aprobar exitosamente una reforma constitucional por el procedimiento agravado. Este procedimiento de reforma ha sido muy criticado por la gran complejidad de sus trámites y las mayorías altamente cualificadas que hacen imposible en la práctica la modificación de aquellos artículos sobre los que establece una reserva material el artículo 168 de la Constitución. No obstante, los requisitos estrictos y las mayorías cualificadas del artículo 168 están suficientemente justificados al menos para el encaje constitucional de la secesión democrática por las graves consecuencias de esta. La inexistencia de límites materiales expresos a la reforma de la Constitución Española es evidente, pero la posibilidad de límites implícitos ha sido muy discutida por la doctrina. El debate se ha centrado especialmente en la posibilidad de que el artículo 2 constituya un límite material implícito a la reforma. En esta investigación rechazamos esta posibilidad y consideramos que incluso este precepto puede ser objeto de reforma a pesar de la redacción actual dada a este precepto. Por último, se aborda qué habría que modificar en los artículos 1.2 y 2 para que fuese posible reconocer un derecho de secesión en la Constitución Española. Hemos concluido que el artículo 1.2 debería incluir que la soberanía nacional reside en el pueblo español, quien puede ejercerla en su conjunto o de forma separada para el ejercicio del derecho de secesión. Por otro lado, la nueva redacción del artículo 2 de la Constitución no podría caracterizar de ningún modo a la nación española como “indisoluble” e “indivisible”.

Para valorar la conveniencia de encontrar encaje constitucional a la secesión democrática la investigación analiza el conflicto entre legalidad y legitimidad democrática planteado por los independentismos vasco y catalán y si ha tenido lugar la causa eficiente del cambio y de la reforma constitucional para reconocer un derecho de secesión. Durante las últimas décadas estos dos movimientos secesionistas han intentado, por un lado, constatar la legitimidad democrática de su aspiración política y, por otro, cuestionar la legitimidad democrática del sistema político español, considerándolo antidemocrático por su contenido, al no permitir la celebración de una consulta independentista a una Comunidad Autónoma, y por su creación, considerándolo una continuación del régimen franquista. Los

independentismos vasco y catalán han buscado insistentemente cauces jurídicos para la secesión, conscientes de que incumplir la legalidad les haría perder legitimidad, pretendiendo una apariencia de legalidad de sus intentos para independizarse. Por otro lado, las autoridades centrales han optado por una defensa férrea de la legalidad, garantizando su cumplimiento y despreocupándose por la legitimidad democrática de los independentismos. Sin embargo, la defensa férrea de la Constitución Española puede llegar a ser inútil ante la legitimidad democrática de los independentismos, perdiendo la legalidad su legitimidad y siendo necesario el uso de la fuerza para garantizar su eficacia. Las amenazas más grandes a la eficacia y legitimidad del sistema constitucional español se han producido durante la lucha armada de ETA y en la última etapa de *El Procès* en la que se optó por la vía de los hechos en clara vulneración con la Constitución. En estas etapas de crisis constitucional se pudo garantizar la continuidad del sistema constitucional español sin que su eficacia descansara exclusiva o mayormente en el uso de la fuerza y no en la legitimidad del sistema. Para que en aquellos momentos de crisis hubiese sido conveniente reconocer un derecho de secesión la investigación considera que habría hecho falta que la aplicación del sistema constitucional español en ambas regiones hubiese dependido en mayor medida del uso de la fuerza y de la coerción estatal.

En la hipotética configuración del camino constitucional a la secesión, esta investigación se abstiene de resolver todos los elementos de una cláusula constitucional de secesión, centrándose al menos en algunos detalles de gran importancia. La determinación del elemento objetivo de un derecho de secesión supone decidir qué características debe presentar un territorio para poder independizarse y, por ende, qué entidades subestatales serían sujetos titulares de este derecho. La opción más viable es considerar a las Comunidades Autónomas ya constituidas en España como posibles sujetos titulares de este derecho. El elemento subjetivo del derecho de secesión haría referencia a la voluntad de la entidad subestatal a favor de independizarse y se recabaría mediante mecanismos de democracia directa y representativa. El procedimiento para ejercer el derecho de secesión se incoaría por los poderes públicos de una Comunidad Autónoma, requiriendo la aprobación por parte de las autoridades centrales, lo que constituiría el primer acuerdo del procedimiento entre Estado y región secesionista. Respecto al segundo acuerdo a alcanzar para conseguir el consentimiento interno dentro de la región separatista, se utilizaría el referéndum consultivo del artículo 92 de la Constitución y se celebraría únicamente en el territorio de la región separatista, lo que no contradiría los principios fundamentales del sistema constitucional español tras haberse reformado los artículos 1.2 y 2 de la Constitución Española. Por otro lado, no sería necesario reformar el artículo 149.1.32 sobre competencia exclusiva del Estado para autorizar la celebración de referéndums. Como el acuerdo interno se celebra posteriormente al acuerdo entre el Estado y la región separatista, se presume que si el Estado ha llegado a este acuerdo no va a impedir que se intente alcanzar el segundo acuerdo en la región separatista y autorizaría dicho referéndum. El derecho de secesión y el procedimiento para ejercerlo podrían regularse en el capítulo tercero del título VIII de la Constitución, o incluso

crear un cuarto capítulo específico para la secesión. Sería conveniente establecer un límite temporal al ejercicio del derecho de secesión por la misma entidad subestatal para evitar la inestabilidad política que el constante cuestionamiento de la unidad nacional supondría, siendo treinta años un límite acertado.

IV. CONCLUSIONES

Realizado ya un breve resumen de la investigación, conviene ahora recalcar las conclusiones alcanzadas. Muchas de ellas han sido mencionadas a lo largo del resumen, pero debe profundizarse ahora al menos en las más relevantes.

La secesión-remedio comparte la misma justificación y similares condiciones de ejercicio del derecho de autodeterminación que los procedimientos de independencia ocurridos durante la descolonización, aunque se readapta a nuevos contextos históricos. En la secesión-remedio el derecho de autodeterminación se ejerce de forma unilateral y sin el consentimiento del Estado. Dado que las vulneraciones de derechos humanos y de la autodeterminación interna de una colectividad son causadas por el Estado matriz, no cabe esperar que este Estado esté abierto a negociar una secesión acordada. El éxito de una independencia unilateral ejerciendo el derecho de autodeterminación dependerá de su reconocimiento por la comunidad internacional. Si esta evalúa que la región secesionista sufría violaciones graves y persistentes de derechos humanos e infracciones de su autodeterminación interna, considerará que se trata de un episodio de secesión-remedio y reconocerá el nacimiento de un nuevo Estado.

La secesión democrática no podrá tener lugar de forma unilateral a diferencia de la secesión-remedio y la voluntad popular a favor de la secesión se basa en una fuente de insatisfacción de menor gravedad que en la secesión-remedio. El Derecho Internacional aún no ha abordado la distinción entre ambos tipos de secesión por la dificultad de fijar el grado de gravedad de las fuentes de insatisfacción que diferencia una secesión de la otra, razón por la cual la secesión-remedio sigue siendo meramente un concepto doctrinal. Si una colectividad no constituye un caso de secesión-remedio no puede aplicarse la normativa internacional sobre autodeterminación, siendo el derecho interno el competente para acomodar sus pretensiones. Casi todas las democracias son reacias a acomodar la secesión, habiendo un número cada vez mayor que la prohíben. No obstante, recientemente hay Estados que han dado cabida a la secesión democrática cuando ésta ha tenido un gran apoyo popular.

Esta investigación ha demostrado que la secesión democrática debe acomodarse siempre reformando la Constitución por las contradicciones con algún precepto o con el propio concepto de constitución, lo que hace necesaria siempre la reforma. El reconocimiento de un derecho a la secesión sería solo inviable cuando la prohibición de la secesión sea una cláusula de intangibilidad. Sin embargo, la contradicción entre la secesión y el concepto de constitución puede

llevar a interpretar la secesión como un concepto metaconstitucional o un acto revolucionario que nunca podrá ser regulado por el derecho.

No obstante, sería un error que el constitucionalismo permaneciese indiferente ante la amenaza de una secesión revolucionaria. Una reforma constitucional para reconocer un derecho de secesión podría llegar a garantizar la vigencia y continuidad de un sistema constitucional, adoptando una actitud proactiva para su protección. El constitucionalismo se enfrenta al dilema de en qué casos debe arriesgarse a su desnaturalización reconociendo un derecho de secesión que garantice su continuidad ante la perspectiva de una secesión revolucionaria. El constitucionalismo debe considerar si priorizar la conveniencia de reconocer un derecho de secesión sobre el argumento de la imposibilidad de hacerlo. El encaje constitucional de la secesión democrática implicaría anticiparse a una secesión *de facto* para evitar una pérdida de legitimidad de la legalidad. La valoración de la necesidad de una reforma constitucional es una decisión política basada en la conveniencia de llevarla a cabo. Además, siempre se plantea el interrogante de hasta qué punto un Estado puede utilizar la fuerza para proteger su integridad territorial y garantizar el cumplimiento de la legalidad sin legitimar un episodio de secesión-remedio.

Sin embargo, una vez que se ha acomodado la secesión democrática y se produzca una secesión con éxito, las contradicciones entre los conceptos de constitución y de reforma constitucional impiden modificar de nuevo la constitución, debiendo aprobarse una nueva. Estas contradicciones se omiten para acomodar la secesión y garantizar la continuidad de la legalidad, pero cuando tenga lugar una secesión no se podrá garantizar la continuidad de la legalidad debido a las contradicciones entre la secesión y los conceptos de constitución y reforma constitucional. La secesión democrática se acomoda cuando un independentismo deja de considerar legítima la legalidad que impide la secesión y deja de cumplirla. Las contradicciones entre la secesión y el concepto de constitución podrían implicar que una constitución no pudiese reformarse para reconocer un derecho de secesión. Sin embargo, esta investigación propone que cuando haya una amenaza para la eficacia de una constitución, esta se reforme y se omitan las posibles contradicciones teóricas de dicha reforma. Si la secesión se acomoda para garantizar la eficacia y continuidad de la legalidad, aprobar una nueva constitución y poner fin a la continuidad de la legalidad acarrearía el mismo problema que se quería evitar. En cambio, esta paradoja no se da cuando la secesión ya está acomodada y una región se independiza. En este caso, las contradicciones entre la secesión y los conceptos de constitución y reforma constitucional no pueden omitirse, debiendo iniciarse un nuevo proceso constituyente y no una reforma. Además, un proceso constituyente consensuado también para acomodar la secesión legitimaría dos veces las violaciones de la legalidad por el propio sistema en un muy breve periodo de tiempo.

Esta investigación propone un camino constitucional para la secesión conformado, en primer lugar, por una expresión democrática de una clara voluntad

popular a favor de la secesión surgida en unas elecciones y no en un referéndum y en base a la cual se tome la decisión de negociar el reconocimiento de un derecho de secesión mediante una reforma constitucional. Regulado el derecho de secesión, el segundo proceso es el ejercicio de este derecho, lo que depende de una decisión política sobre su idoneidad basada también en una expresión democrática indirecta, es decir, que provenga de unos resultados electorales. Tras ello, esta investigación propone llegar a dos acuerdos para obtener un triple consentimiento sobre la secesión, por un lado, un acuerdo entre la región secesionista y el Estado y, por otro, el acuerdo interno en la región secesionista recabado en un referéndum, que ratifique también el acuerdo región-Estado.

Como cualquier vulneración de la legalidad haría perder legitimidad a los independentismos vasco y catalán, éstos han buscado repetidamente un cauce legal para sus pretensiones, apelando a diversos derechos para independizarse. Esta investigación ha analizado el derecho de autodeterminación y ha concluido que Cataluña y el País Vasco no pueden ser considerados supuestos de secesión-remedio, siendo improbable que con el actual marco constitucional se den las condiciones para ello. A pesar de la insistencia de los independentismos, no existen pruebas de violaciones graves y persistentes de derechos humanos ni de limitaciones injustificadas de su autodeterminación interna. No obstante, las fuentes de insatisfacción que no sean lo suficientemente graves para legitimar una secesión-remedio pueden legitimar una secesión democrática. De hecho, los independentismos vasco y catalán han sido identificadas como supuestos de secesión democrática. Sin embargo, la Constitución Española prohíbe implícitamente la secesión en los artículos 1.2. y 2, por lo que la secesión en España requeriría una nueva redacción de estos artículos.

El derecho a decidir reivindicado por los independentismos no deriva ni del principio democrático, ni del derecho de autodeterminación ni de ningún derecho fundamental, y equivale a un derecho a expresar una opinión sobre cualquier asunto público en un referéndum y que esta opinión sea políticamente vinculante. El Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a decidir debe interpretarse como una aspiración política, que puede realizarse si se ajusta a la Constitución. Sin embargo, la celebración de un referéndum de independencia vulnera los principios de unidad y soberanía nacionales, por lo que el alcance propuesto del derecho a decidir vulneraría la Constitución. El derecho a decidir equivaldría al primer paso en el camino constitucional para la secesión democrática propuesto, el del estímulo democrático que desencadena las negociaciones sobre la acomodación de la secesión o el ejercicio de un derecho a la secesión ya regulado. La única diferencia es que este estímulo se obtendría en un referéndum y no mediante mecanismos de democracia representativa.

Las opciones para independizarse en España se limitan a la expectativa de que exista un cauce legal para ello y no a su existencia actual. La posibilidad de que el derecho de autodeterminación sea un cauce legal para la secesión depende

del reconocimiento internacional de una DUI que no cumpla las condiciones habilitantes para la secesión-remedio, por lo que las opciones de éxito son casi nulas. Esto se evidenció en 2017 cuando Cataluña aprobó una DUI que buscaba el reconocimiento de un supuesto de secesión-remedio y, por ende, de graves violaciones de derechos humanos o de su autodeterminación interna, pero fracasó por la falta de reconocimiento internacional. Como el derecho a decidir equivale al primer paso en el camino constitucional para la secesión democrática, el análisis de los potenciales cauces legales para la independencia se ha centrado en la teoría de la secesión democrática.

La reforma constitucional para el encaje de la secesión en España es necesaria por la contradicción entre la secesión y el concepto de Constitución, así como por su prohibición implícita en los artículos 1.2. y 2. La doctrina ha debatido sobre si el artículo 2 constituye un límite material implícito a la reforma, opción que el Tribunal Constitucional y esta investigación han desechado. La complejidad del procedimiento agravado de reforma supone una barrera para el reconocimiento del derecho de secesión, aunque está plenamente justificada, al menos, para el encaje constitucional de la secesión por las graves consecuencias que esta puede tener. La nueva redacción del artículo 2 no podría caracterizar a la nación española como indisoluble e indivisible y el artículo 1.2 debería reformarse e incluir que la soberanía nacional puede ser ejercida en su conjunto por el pueblo español o separadamente para el ejercicio del derecho de secesión. Además, la investigación analiza el conflicto entre legalidad y legitimidad democrática planteado por los independentismos vasco y catalán para determinar la idoneidad de acomodar la secesión democrática. Sin embargo, en las crisis constitucionales vividas en España se garantizó la continuidad del sistema constitucional sin que su eficacia dependiera exclusiva o mayoritariamente del uso de la fuerza y no de su legitimidad. La aplicación del sistema constitucional español en ambas regiones tendría que haber dependido en mayor medida del uso de la fuerza para que fuera necesario reconocer un derecho de secesión.

La hipótesis más viable es considerar a las Comunidades Autónomas como sujetos del derecho de secesión. Unas elecciones autonómicas servirían para obtener el estímulo democrático a favor de la secesión para ejercer el derecho de secesión y el acuerdo interno en la región secesionista se alcanzaría en un referéndum consultivo del artículo 92 de la Constitución, cuya celebración únicamente en la región separatista sería posible tras la reforma de los artículos 1.2 y 2. No sería necesario reformar el artículo 149.1.32, pues como el acuerdo interno se celebra después del acuerdo Estado-región, el Estado no se negaría presumiblemente a autorizar dicho referéndum. El derecho de secesión podría regularse en el Título VIII de la Constitución, capítulo tres, o creando un capítulo cuarto específico para ello. La iniciativa para ejercer el derecho de secesión sería de los poderes públicos autonómicos, debiendo ser aceptada por la autoridad central.