

EL COSTE DE LA NO-ESPAÑA
EL ESTADO A PRUEBA: COSTES POLÍTICOS E INSTITUCIONALES
Francisco Sosa Wagner y Mercedes Fuertes
Catedráticos de Derecho Administrativo

1. El territorio como fundamento

Las Constituciones suelen contener algunos preceptos destinados a regular las situaciones extraordinarias que pueden producir una alteración básica del sistema político que ellas mismas instauran. Se llaman estados de sitio o de excepción e incluso algún autor, como es el caso de Carl Schmitt, constitucionalista destacado y también teórico de la dictadura, dejó escrito, en frase muy repetida después, que “soberano es quien decide sobre el estado de excepción”.

Pero adviértase que estos regímenes singulares anormales están concebidos como transitorios, como fenómenos patológicos que urge corregir para volver desde ellos a la normalidad político-constitucional. Son un remedio, una medicina que ha de permitir la recuperación de la salud democrática.

Lo que no suele haber, sin embargo, en los textos constitucionales son previsiones acerca de una ruptura tan honda del orden político como sería la pérdida de una parte del territorio nacional por constituirse una entidad nueva independiente, es decir, un Estado distinto y de nueva factura. Por supuesto que se han producido estas alteraciones territoriales y ahí están para demostrarlo los ejemplos de la desaparición de la unión personal Suecia-Noruega, a principios del pasado siglo, o la ruptura de Checoslovaquia ya avanzado ese mismo siglo o Kosovo después, por no citar la descomposición de todo un Estado, caso relevante de Yugoslavia tras el desplome en el Este de Europa de las dictaduras comunistas. Pero normalmente no se ultiman tales nacimientos aplicando puntillosamente en la sala de partos previsiones constitucionales. Un caso singular es el de Alemania Federal que vio no mermado sino incrementado su territorio como consecuencia de la incorporación de los Länder que habían formado parte de la República Democrática alemana tras la caída del Muro y la conversión de esa República en un despojo. Tal operación jurídica se llevó a cabo aplicando un artículo de la Constitución cuya importancia había subrayado tempranamente Hans Peter Ipsen en su discurso rectoral en Hamburgo de 1950. En efecto, Ipsen, al abordar el problema de las relaciones con la naciente República Democrática, aclaró que no pertenecían al derecho internacional sino al derecho estatal y, como algún día tales relaciones dejarían de existir (la división alemana se vivía como algo transitorio), dejó abierta la puerta para que los *Länder* de la zona

soviética pudieran pedir la incorporación a la República Federal, algo que efectivamente ocurrió en 1990.

Con todo, existen juristas que tratan de reconducir a procedimientos legales perfectamente articulados las posibles secesiones o rupturas territoriales de los Estados. En España, por ejemplo, un ensayista no sospechoso de veleidades nacionalistas, José María Ruiz Soroa, ha defendido la conveniencia de regular el procedimiento de una posible secesión de Cataluña o del País vasco, por tanto, de una ruptura del espacio territorial español, mediante la aprobación de una ley ordinaria de las Cortes. Y el Profesor Francesc de Carreras defiende que el Gobierno español autorice la celebración del referéndum en Cataluña para acabar de salir de lo que él llama "la pesadilla nacionalista".

Nosotros estamos en posiciones más clásicas. Tratemos de precisarlas remontando un poco el vuelo de nuestra mirada.

En primer lugar se impone componer el concepto de territorio tal como ha sido formulado en la teoría jurídico-política porque la referencia a un espacio y la efectividad de actuar sobre él han sido dos caracteres fundamentales para definir al Estado, cuyos tres poderes - el legislativo, el ejecutivo y el judicial- se han concebido tan solo vinculados a un concreto territorio. Junto a la población y al poder político, este forma parte de la triada de elementos configuradores de ese ente abstracto llamado Estado que no se compone hoy de partes o enclaves aislados sino de un espacio unido, articulado y completo. Y es que en efecto, en la teoría de los tratadistas clásicos, el territorio ha sido uno de sus elementos, junto a la población y el poder. Así se explicó en obras relevantes del siglo XIX y en un libro canónico, el de Georg Jellinek (su "Teoría general del Estado" traducido a las lenguas más importantes), que aparece justo cuando se inicia el siglo XX y que ha sido un faro de luz para todas las obras posteriores, hasta hoy mismo.

El territorio ha servido para definir el ámbito espacial exacto en el cual el Estado ejerce su soberanía o poder de dominación, donde puede imponer el Derecho que emana de los órganos constitucionalmente habilitados para producirlo. El aspecto positivo de esta realidad es que todas las personas o cosas que se hallan en ese territorio están a él sometidas, sin perjuicio de las singularidades que procedan del derecho internacional. El negativo sería que, dentro del territorio estatal, ninguna otra autoridad puede ejercer su dominio o soberanía, a menos que tales autoridades estén expresamente admitidas por las leyes de ese mismo Estado: sería el caso de la actual Unión Europea que hoy comparte "soberanía" con los Estados miembros. Sobre estas afirmaciones volveremos.

Históricamente sabemos que la emergencia del Estado en la Edad Moderna se basó en la eliminación de las trabas feudales para poder dominar un territorio que se hallaba en manos de los señores -laicos o eclesiásticos- con unos poderes extendidos a vidas y haciendas. La culminación de este proceso de

asentamiento del Estado en un espacio determinado costará varios siglos siendo el XIX el que puede apuntarse en su haber el triunfo formal definitivo. A lo largo del mismo se instaura la modernidad y queda arrumbado entre los objetos apolillados de la historia el Antiguo Régimen.

Justamente la integración de los elementos en que se descomponía el mundo fragmentado del Antiguo Régimen -explicado desde el derecho de propiedad y basado en relaciones personales- es lo que permite crear un espacio jurídico unitario, cimiento a su vez sobre el que se ha podido construir nada menos que el Estado de Derecho. Es el momento en que la relación de fidelidad al rey, propia del feudalismo y que ataba al súbdito, se sustituyó por otra basada en el derecho, la que entabla el ciudadano libre con el Estado.

Por todo ello, podemos decir que el principio territorial es un paso decisivo en la modernización de las estructuras políticas que impulsa la revolución liberal en el siglo XIX.

Y es, al tiempo, el punto de partida para exponer en toda su complejidad el orden jurídico internacional y las relaciones que se traban entre los Estados. Sus fronteras -terrestres, marítimas y aéreas- fijan sus respectivos espacios que a veces son conflictivas y se determinan tras años y años de negociaciones, pero son necesarias para el armónico desarrollo del orden internacional.

Ese territorio se puede ver ampliado (Alemania tras la reunificación, como hemos visto), o se puede encoger (España cuando pierde el Protectorado en Marruecos), o su significado se puede transformar, como ocurre con la actual construcción de Europa y la globalización, pero sin él es imposible concebir al Estado.

Cuando, en la literatura jurídica, se ha querido rebajar la importancia del territorio (especialmente a partir de Kelsen o, en España, de Alejandro Nieto) se ha acudido en todo caso a referencias parecidas como es el caso del ámbito donde despliegan su validez y eficacia las normas o aquel donde es permitido ejercer unas determinadas competencias.

Es decir que para el Estado su "territorio" es:

a) objeto y fundamento de una supremacía que justifica el principio de primacía del derecho estatal;

b) ámbito de ejercicio de sus competencias y atribuciones o, si se prefiere, parámetro para medir la validez de su propio derecho;

c) en fin, elemento esencial para su existencia porque un Estado sin territorio sería sencillamente un fantasma.

Y ello sin perjuicio de que ese espacio convencional, como consecuencia de la integración europea y del fenómeno arrollador de la globalización, se haya visto erosionado por la necesidad de hacer frente a problemas colectivos que superan las fronteras tradicionales (protección del medio ambiente, lucha contra el terrorismo, pandemias, crisis económica, telecomunicaciones ...). Pero ello no ha llevado a la disolución del territorio a la hora de determinar las hechuras del Estado sino tan solo a que ha perdido su vestimenta absoluta o la exclusividad que le acompañó durante mucho tiempo. Pues también en ese mundo jurídico tan singular que es la Unión Europea (“objeto político no identificado” lo definió Jacques Delors) se puede hablar igualmente de un “espacio territorial de validez” de su derecho originario y de su derecho derivado, constituido básicamente por el propio de los Estados miembros (principio de las “fronteras mudables” definidas por los instrumentos del derecho internacional).

2. Una vuelta inesperada al feudalismo

Recordada de esta forma la trascendencia del territorio en la teoría política y en la teoría del Estado, añadamos que una de las características de la España contemporánea es la sustancial degradación del poder del Estado en el territorio español como consecuencia de la aparición de unos poderes neofeudales que anidan en las instancias territoriales cuyo ejercicio se agrava por el hecho de que la misma fragmentación que afecta al Estado se advierte claramente en los partidos políticos que han gobernado y gobiernan España, cuyos dirigentes, al carecer de criterios sólidos y válidos para toda España sobre cuestiones fundamentales, se orientan exclusivamente por la brújula lamentable de los intereses electorales a corto plazo y, ya como guinda, lavan sus manos a diario en la palangana del sectarismo y de la improvisación.

A esta calamitosa situación no hubiéramos llegado si no contáramos con un sistema político enhebrado por una red de relaciones personales e intereses singulares que están poniendo en pie como decimos un sistema feudal remozado que conecta a los individuos por intereses de grupo, territoriales y corporativos. Es decir, un sistema democrático degradado a toda prisa.

Pues bien, la expresión más elocuente -y más grave- de esta realidad es el intento de separación del territorio de Cataluña del resto de España. Que no es un intento solitario pues, aunque ahora no se halle en el orden del día más urgente, recordemos que hace poco más de un año una gran manifestación recorrió las calles de Pamplona con una bandera que reclamaba “independencia” para el País vasco y sus cuatro puntos cardinales. Reivindicación apoyada a distancia y con amor de padre por un partido nacionalista bien conocido y buen tejedor de glorias en la política española.

Pero volvamos al problema planteado por el Gobierno de Cataluña al anunciar el inicio de un proceso secesionista que obviamente supondría una acusada alteración del territorio del Estado español. ¿Cómo afrontar desde el punto de vista jurídico este desafío? Nosotros pensamos que disponemos de previsiones constitucionales aptas para desenredar la madeja creada.

Procede acercarse despacio al asunto.

3. El camino constitucional

Un pequeño recordatorio no vendrá mal: en octubre de 1934 al presidente de la Generalidad no se le ocurrió mejor idea que proclamar la independencia de Cataluña -y por tanto la ruptura del territorio de España- como airada protesta contra la formación de un gobierno que consideraba “fascista” pese a haber salido de las urnas. Madrid respondió enviando a Barcelona al general Batet, encarcelando al gobierno de la Generalidad y suspendiendo el Estatuto de Autonomía. Aunque la situación actual no es la misma, no está de más recordar los métodos contundentes que gastaba una República que ciertas fuerzas, aunando candidez e ignorancia, invocan como un paraíso. El régimen monárquico constitucional actual observa modales más refinados.

Hoy, en una España en bancarrota y en llamas, con varios millones de parados y graves problemas de credibilidad ante nuestros socios europeos, nos encontramos de nuevo con la reivindicación nacionalista catalana en su más exacerbada versión. Ello produce al espectador un denso hastío porque constatar el empeño de algunos partidos catalanes de estar dándole indefinidamente al manubrio del bodrio arruina a cualquiera la templanza, la prudencia y probablemente el resto de las virtudes cardinales.

La chispa -lo sabemos- saltó con la celebración de una manifestación -otra manifestación- reivindicando la independencia de Cataluña, apoyada por el gobierno de la Comunidad autónoma. No nos parece que tomar al pie de la letra tales celebraciones populares, crisol donde se mezclan y funden los materiales más heterogéneos, sea muy propio de democracias maduras pues en ellas conviven otros artilugios más sutiles y seguros, si de conocer la voluntad popular se trata. Dar demasiada importancia a las manifestaciones y recontar hasta la extenuación sus participantes es lo propio de la democracia “por aclamación” que han patrocinado todos los dictadores del mundo y sus corifeos.

Pero como las fuerzas políticas otorgaron una gran significación a lo sucedido en las calles de Barcelona, procede que, con un poco de sosiego y manejando los palillos de la argumentación jurídica, precisemos qué se puede hacer en la actual situación. Porque ya Montaigne anotó que “el Estado alberga en su seno todo tipo de accidentes y venturas y, entre ellas, el orden y el desorden, la

desdicha y la dicha” y, como estamos -en efecto- en tiempo de desdichas, se impone idear ofertas para afrontarlas.

Una de ellas es convocar un referéndum, idea ante la que se disparan los interrogantes: ¿en España o solo en el territorio catalán? Y sobre todo: ¿es deseable reducir a una pregunta simple, propia de este tipo de consultas, un asunto como este que supone resueltamente una quiebra rotunda de nuestro sistema constitucional y del territorio del Estado? No lo parece si se tiene en cuenta además que el referéndum es, de entre los instrumentos de que disponen las democracias, el menos afinado. Probablemente por ello es también el procedimiento preferido por los dictadores.

Pero lo cierto es que el Gobierno catalán insiste en plantear unilateralmente una consulta popular. En la medida en que tales consultas carecen de encaje en nuestro Ordenamiento jurídico pues estas han de seguir los cauces del artículo 92 de la Constitución (más la referencia contenida en el artículo 149. 1, 32 de la misma Constitución), tal grave situación tendría una respuesta constitucional al estar previsto que, cuando una Comunidad autónoma no cumpla sus obligaciones o actúe contraviniendo de manera muy grave el interés general de España, puede el Gobierno adoptar las medidas que sean necesarias para encauzar la situación. Lo que deberá aprobar el Senado por mayoría absoluta (artículo 155 de la Constitución). Es esta una cautela que trata de cerrar todas las posibilidades de desórdenes y alteraciones graves y es similar a la que existe en los sistemas federales. En las más relevantes federaciones, esto es, Alemania o los Estados Unidos, sus Constituciones cuentan con preceptos idénticos, utilizados cuando han existido esos riesgos graves por la actuación de las autoridades regionales. Se suele olvidar pero en los Estados Unidos, a raíz de la sentencia histórica del caso Brown, que declaró inconstitucional la segregación racial en la educación, Eisenhower envió a la Guardia Nacional a Arkansas (1957) para proteger a los estudiantes negros, e igualmente hizo Kennedy en 1963 en Alabama para permitir la inscripción en la Universidad de estudiantes negros.

Si, por estas razones, descartamos la solución rudimentaria patrocinada desde Cataluña, el camino adecuado sería, a nuestro entender, el de las elecciones convocadas por el gobierno de Cataluña. A ellas concurrirían los partidos políticos con un pronunciamiento inequívoco acerca de su postura ante la independencia de Cataluña y su conversión en un nuevo Estado. Este aspecto es muy importante y por ello no deben admitirse ni trampas ni subterfugios ni juegos de palabras, ni figura de dicción alguna ... Oferta clara: sí o no a la ruptura territorial y creación de un nuevo Estado distinto del Reino de España.

El electorado habrá de participar en las elecciones de forma rotunda en cuanto a su número y a la claridad de su mensaje. A partir de ahí, podemos tener dos resultados. El primero sería que el electorado rechazara la constitución de un nuevo Estado, lo cual significaría un respaldo al sistema constitucional de 1978.

El segundo consistiría en la opción por la independencia, adoptada -insistimos- por una holgada mayoría (nada de la broma del referéndum de 2006 sobre el Estatuto).

¿Cuál debería ser entonces la respuesta desde las instituciones políticas de España? A nuestro juicio, proceder a la reforma constitucional prevista en el artículo 168 que exige una primera aprobación de dos tercios de cada Cámara y la disolución inmediata de las Cortes para la constitución de unas nuevas que procederían al estudio de un texto constitucional. A su vez, éste deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de cada Cámara y, a continuación, se someterían todos estos trabajos meticulosos y ya democráticamente respaldados, a la ratificación de un referéndum entre todos los españoles, incluidos los residentes en Cataluña.

Este camino asegura la participación de todos los ciudadanos españoles en una delicadísima cuestión, supuesta la evidencia de que las partes no pueden por sí solas decidir acerca de la forma de su integración en el todo.

Si el resultado de este *iter* es contrario a la independencia de Cataluña, las fuerzas políticas de esta Comunidad tendrán que aceptar este veredicto y dedicarse a solucionar, ya sin excusa alguna, los problemas de los catalanes, nada livianos, por cierto.

Si, por el contrario, el resultado fuera favorable a la independencia de ese territorio, entonces procederá, a través de las leyes y otros instrumentos jurídicos, abordar, diversas cuestiones delicadas y del más subido interés.

4. Primeras consecuencias de la secesión

En primer lugar, los mecanismos de protección de las minorías. Téngase en cuenta que los Estados europeos existentes, con su riqueza cultural y su diversidad, resultan más respetuosos con el pluralismo interno que lo sería un Estado pequeño salido de sus panzas porque estos, precisamente para empinarse como Estados, se verían obligados a construir unas “señas de identidad”, sobre todo de índole lingüística y cultural, impulsadas por las élites políticas, que el Estado grande puede permitirse el lujo de orillar.

En segundo lugar sería preciso afrontar muchas reformas institucionales y de reordenación territorial. Así habría que acomodar el número de diputados y senadores excluyendo a quienes hoy representan a los ciudadanos de las provincias catalanas. Del mismo modo habrá que reordenar la planta de los juzgados y tribunales de justicia y fijar los cauces para el traspaso de las sedes, locales y dando la opción a jueces, magistrados, fiscales y personal de la Administración de justicia para elegir entre otro puesto en la organización judicial española o su abandono de la función pública española.

Naturalmente será necesario buscar una nueva sede en el territorio español de la Escuela Judicial que hoy se encuentra en Barcelona.

Otros órganos relevantes españoles deberán también acomodar su estructura interna a la nueva situación. Así por ejemplo el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas. Con relación al Banco de España será preciso decidir qué destino tienen sus dependencias en Barcelona y cesarán las funciones de supervisión y fiscalización de las entidades financieras que tengan su domicilio social en el territorio escindido. En este sentido hay que tener en cuenta que un importante grupo de Cajas de Ahorro catalanas ha sido nacionalizado para evitar su quiebra y que en la actualidad operan bajo la denominación "Catalunya Banc", organización bancaria sostenida gracias a las cuantiosas ayudas que le ha aportado el Fondo de Ordenación y Reestructuración Bancaria en cuyo último Informe se cifraban ya en doce mil millones de euros.

Ya que estamos metidos en dineros, añadiremos que los Presupuestos generales en curso deberán ser ajustados a la nueva realidad territorial así como las ayudas y subvenciones a municipios, tanto las llegadas del Estado como las de la Unión europea, de la que -por cierto- ha procedido asimismo un río de dinero para empresas y trabajadores en apuros. Preocupación esencial de las nuevas autoridades del territorio escindido será decidir acerca de la moneda de curso legal, la forma de recaudación de sus tributos y el posible recurso a las emisiones de Deuda pública contando con que las agencias de calificación ya tienen asignada la calificación de bono-basura a los títulos hasta ahora emitidos por la Comunidad Autónoma. Y es que las amortizaciones de esa deuda, en parte, se han realizado gracias a las aportaciones del Fondo Estatal de Liquidez que ha inyectado más de cinco mil millones de euros en el año 2012 y que, si atendiera a las peticiones actuales de las autoridades catalanas, se vería obligado a entregar otros nueve mil millones.

Otros organismos relevantes que se verían concernidos serían la Comisión Nacional del Mercado de Valores que tiene una importante sede en Barcelona, así como la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones cuya sede central se halla en Barcelona, obligada obviamente a trasladarse a Madrid o a otra ciudad de España.

El hecho de la presencia en Barcelona de estas dos Comisiones ha tenido un influjo relevante en la domiciliación en Cataluña de empresas y servicios (despachos de abogados, economistas, ingenieros, etc) y en la celebración en Barcelona de un acontecimiento tan importante como es el Congreso mundial de telefonía móvil. Con relación a las bolsas, la de Barcelona, que es una sociedad anónima privada, deberá reconsiderar su integración en la Sociedad de Bolsas (BME), organización gestora del mercado de renta variable español.

Obligadamente saldrán del territorio catalán escindido los restos aún existentes de la Administración periférica del Estado: Delegación del Gobierno,

subdelegaciones en las provincias, delegaciones de la Agencia Tributaria, servicios del Ministerio de Trabajo o de asistencia a los funcionarios (MUFACE). Y lo mismo habrá de predicarse respecto de las sociedades estatales que tienen delegaciones o empresas filiales con sede en el territorio escindido. Tal es el caso por ejemplo de la Empresa de Transformación de Productos Agrarios (TRAGSA) y de Mercabarna.

Y hablando de los funcionarios deberá abrirse un cauce para que quienes hoy dependen del Estado o se hallan en territorio catalán como consecuencia de trasposos realizados en su día a una Comunidad Autónoma, traslados o concursos (profesorado, personal sanitario, registradores y notarios, etc) puedan optar entre permanecer en el territorio escindido y perder, en los términos de la legislación en vigor, la nacionalidad española y la carrera administrativa, o pasar a España.

Tal régimen se habrá de aplicar igual a los funcionarios militares y a los Cuerpos y fuerzas de Seguridad del Estado. Y hablando de militares tarea prioritaria de las nuevas autoridades será organizar un Ejército propio y decidir su ingreso o no en la OTAN. Respecto de esta hay que tener en cuenta que ya los políticos nacionalistas se han declarado contrarios a organizar un Ejército porque para ellos no tiene sentido “replicar cosas que son de otros tiempos” aunque sí querrían estar bajo el “paraguas” de la OTAN. Ahora bien no sabemos por qué la OTAN va a molestarse en proteger a una Cataluña que no solo ha abandonado a un aliado como es España sino que además no aportaría fuerza militar alguna. Se comprenderá que esta tosca reedición de la ley del embudo difícilmente pasaría el filtro de los mandos, ya muy experimentados, de la OTAN.

Siendo todo esto complicado, lo más arduo habrá de ser el restablecimiento de unas fronteras que inevitablemente afectarán a la circulación de las personas y a los flujos comerciales con la posible introducción de nuevos aranceles. En tal sentido, el nuevo Estado deberá incorporarse a la Organización Mundial del Comercio para poder participar en sus deliberaciones y acuerdos. Y los nuevos ciudadanos catalanes deberán disponer de un pasaporte para utilizar el puente aéreo y desplazarse a Madrid, a París, a Toulouse o a Berlín y por supuesto no podrán beneficiarse del “espacio Schengen” hasta no ser admitidos en este club, una vez observadas las normas que lo regulan.

Capítulos también que exigirán esfuerzos considerables son los que han abrirse para solucionar los problemas que plantea el río Ebro. En la actualidad sabemos que la Confederación Hidrográfica integra de manera adecuada la representación territorial así como la de empresarios y usuarios del agua. Pues bien, en el futuro habrá que tramitar y negociar un acuerdo internacional con el nuevo Estado, supuesto el hecho de que el Ebro tiene la veleidad de discurrir por territorios que no quedarían comprendidos en los del nuevo Estado.

Lo mismo procede señalar respecto de las redes de alta tensión, en particular los proyectos en curso de conexión con Francia que tan costosos están siendo.

Respecto de las carreteras y autopistas, lo lógico será que pasen a depender del nuevo Estado pero tendrán que decir adiós a las cuantiosas ayudas y subvenciones que, para la reducción de los peajes, han venido recibiendo en los últimos años. Como reconoció la propia ministra de Fomento en una comparecencia en el Senado el 12 de septiembre de 2012 más del 50% de todas las ayudas vertidas a estas infraestructuras han ido dirigidas a la Comunidad autónoma de Cataluña. Idéntica lógica habrá que aplicar a otras infraestructuras como son las ferroviarias, aeroportuarias y portuarias donde las nuevas autoridades habrán de subrogarse en todas las relaciones jurídicas y en las cuantiosas deudas que arrastran debido a las grandes inversiones estatales realizadas en los últimos años.

Del resultado de todo este complejo proceso irán surgiendo concretas cifras de “finiquito” por la valoración de todos los bienes que se entregan así como las deudas pendientes si aceptamos que finiquito es, según la Real Academia, “el remate de las cuentas, o certificación que se da para constancia de que están ajustadas y satisfecho el alcance que resulta de ellas”.

Y, junto al finiquito, rellenar los vanos dejados por la legislación española de la que no dispone Cataluña, renglones estos en los que hay que incorporar las bagatelas del Código civil, del penal, del de comercio, de la Leyes de Enjuiciamiento, de la legislación laboral, de la de sociedades mercantiles, de la Ley Hipotecaria, de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa y un largo etcétera que resultaría algo extenuante exponer en su detalle pero que aportaría una larga etapa de inseguridad jurídica, festín de pleitos y abogados.

Y quedaría para el flamante Estado una aventura excitante: la de solicitar su ingreso en la ONU, cuya Carta no ampara el derecho de autodeterminación fuera de los supuestos de situaciones coloniales, y en la Unión europea. A este respecto está fuera de toda duda jurídico-institucional la salida inmediata del territorio escindido de la Unión europea porque el artículo 4.2 del Tratado reconoce que la Unión debe respetar “la identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales ... respetará las funciones esenciales del Estado especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial”. Además, el artículo 52 del mismo Tratado enumera los Estados miembros que hoy integran la Unión, entre ellos, obviamente el Reino de España, lo que excluye la presencia de nuevos Estados que solamente pueden ser aceptados como nuevos socios tras superar el procedimiento de adhesión contenido en el artículo 49 que exige a la postre una decisión favorable del Consejo Europeo adoptada por unanimidad y debiendo ser el Acta de Adhesión ratificada por los Parlamentos nacionales y el europeo.

Para que los dirigentes del futuro Estado catalán vayán ejercitándose en la virtud de la paciencia conviene que sepan que tal procedimiento de adhesión es largo pues tras la solicitud de ingreso, la Comisión ha de analizar si el peticionario satisface unos criterios básicos y, después, el Consejo europeo puede otorgar ya un específico mandato para iniciar las negociaciones de la adhesión, que se prolongan durante años. Las adhesiones que se suscribieron en el año 2004 se habían iniciado siete años antes y la reciente incorporación de Croacia en julio de 2013 es fruto de un proceso que ha durado diez años.

En fin, un intrincado derecho transitorio habrá de regular la situación en la que quedan los pleitos pendientes ante los órganos de justicia, los contratos públicos en curso, los procedimientos de inspección y los sancionadores y cualesquiera otros conflictos judiciales o sometidos a arbitraje que se presenten porque sería conveniente establecer unas bases o criterios para resolver posteriormente cualesquiera otras cuestiones que no hubieran sido posibles solucionar en el momento del finiquito.

Son dificultades ciertamente porque la convivencia que se rompe ha sido de siglos pero, en fin, son las emociones a vivir por quienes insisten en la actitud de los persas que Montaigne nos describe: "la naturaleza nos echó a este suelo libres y desatados y nosotros nos aprisionamos en determinados recintos como los reyes de Persia que se imponían la obligación de no beber otra agua que la del río Choaspes renunciando por torpeza a su derecho a servirse de todas las demás aguas". O, dicho de otro modo, renunciando a disfrutar de la alta claridad de la solidaridad.

El coste de la no-España. Es, en efecto, del coste de la no-España de lo que hablamos en este informe. Pues bien cuantifíquese el coste que supone dedicar nuestras energías a debatir este problema artificialmente planteado en un país que padece, además de una crisis económica grave inscrita en la esfera de la que afecta a otros países, una crisis institucional propia, doméstica, de unas dimensiones incalculables. De la primera, de la crisis económica, iremos saliendo por el sacrificio de muchos españoles y por la ayuda de Europa y el efecto de la globalización económica. De la crisis política e institucional no saldremos si no somos nosotros quienes aprestemos los instrumentos para ello. Es decir, si en la esfera política no se adoptan las decisiones pertinentes.

Dedicarse a estos asuntos en un momento como el que vive la sociedad española es de una irresponsabilidad patente y grave.

Porque salta en seguida la pregunta: ¿crear un Estado nuevo para ingresar en la Unión europea y acabar aplicando la misma legislación que en ella se gesta?

5. La soberanía diluida

Y es que, si no queremos engolfarnos en la ignorancia y miramos limpiamente hacia el pasado, advertiremos que los Estados europeos que conocemos han representado muchas cosas importantes pero un par de ellas fundamentales: han sido la mejor protección contra las crisis y las convulsiones económicas, es decir, la primera agencia de seguridad, y también los defensores de las fronteras a través de sus Ejércitos, precisamente nacionales. Pues bien, la causa de su debilidad actual se debe a que estas funciones ya no las pueden cumplir cabalmente porque su autonomía se ha visto drásticamente erosionada y limitada por organizaciones mundiales o continentales. Es decir, en estas cruciales cuestiones, los Estados han devenido minusválidos, necesitan una ortopedia imprescindible para caminar erguidos. Una realidad que, si no se la sabe encarar, puede tener perturbadoras consecuencias porque ya Hobbes dejó escrito que las obligaciones del súbdito con el Estado duran lo que dura la capacidad de este para protegerle. Ni un minuto más.

Si se nos permite decirlo en términos generales, el Estado-nación en Europa se encoge como se encogen los parlamentos tradicionales con sus leyes sacrosantas y los gobiernos con sus pretendidos poderes taumatúrgicos, o los sindicatos que creían dominar los intersticios del mercado laboral. Las multinacionales, los complejos industriales y económicos, las relaciones económicas que fluyen de los mercados y las grandes organizaciones internacionales rebañan, de manera desenfadada y metódica, jirones y jirones de siglos de teoría política, dejándola huérfana y perpleja.

Porque a estas nuevas circunstancias de la vida económica se ha unido otra que ya venía incubándose también desde larga data: el monopolio de la fuerza, santo y seña del poder del Estado, se ha escapado en parte de sus manos como consecuencia de la creación de estructuras militares internacionales a lo que debe añadirse una privatización de los medios de destrucción que permite a minúsculos grupos de activistas disponer con facilidad de instrumentos mortíferos obtenidos en los tenderetes del mercado mundial, pequeños artilugios aptos para desencadenar con facilidad terribles calamidades.

Tras lo dicho, nos parece claro que las ideas que alimentaron las naciones y el nacionalismo han dejado de mover las turbinas de los tiempos y además han perdido su función de servir de legitimación al poder. Los ciudadanos actuales tienen raíces en sus pueblos, en sus países etc, pero también disponen de alas: para volar a otros continentes, a otros espacios, para integrarse en otras comunidades ...

A la vista de estas alteraciones que han transformado la posición de los Estados europeos ¿alguien puede pensar seriamente en una economía española o francesa independientes? ¿y dónde nos llevaría imaginar una catalana o bávara o sajona? ¿alguien imagina con la cabeza fría que Estados pequeños nuevos puedan ser capaces de ofrecer alternativas en el escenario mundial de una economía abierta? ¿no es todo ello algo extemporáneo y

extravagante? ¿es que se ignora que el Fondo Monetario Internacional controla la política económica de al menos la tercera parte de los Estados “soberanos” de la tierra?

Esta realidad pone de manifiesto algo que no debe olvidarse: el territorio de reducidas dimensiones que se quiera independizar y librarse de las cadenas del Estado más grande al que ha pertenecido podrá conseguirlo, a base de esfuerzos imaginativos y de airear pasados gloriosos que no está dispuesto a compartir, pero será inevitable que acabe cayendo en las garras de otros poderes más difusos, los transnacionales tan activos a que nos estamos refiriendo, y que ante ellos se vean mucho más indefensos que las grandes y más robustas unidades políticas. Y es que, como bien dispara Hobsbawn, “el mundo más conveniente para los gigantes multinacionales es un mundo poblado por estados enanos o sin ningún estado”.

Haciendo un poco de notarios, diríamos que estamos en Europa en época de transformación de grandes mamíferos, entre los que ocupan lugar de privilegio los nacionalismos tradicionales que han producido monstruos y angustiosas pesadillas.

Cuando este proceso se culmine, la buena educación impondrá enterrarles y dejar caer sobre su tumba una aureola de tinieblas.

Es bien significativo que los nuevos Estados surgidos en Europa en el último tramo del siglo XX con sus presidentes, sus ministros, sus protocolos y sus parlamentos, son Estados débiles que, si en algo han puesto o están poniendo empeño y determinación, es en integrarse con rapidez en espacios políticos más amplios, notoriamente en la Unión Europea, a cuyas puertas han llamado o llaman, enfadándose si no se abren con diligencia: los casos de Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia son bien significativos. Como también lo son los de Polonia, la República Checa, Hungría, Eslovaquia o Croacia. No han intentado, como acaso hubiera sido esperable, constituir o formar alianzas locales o regionales sino que han sido seducidos sin más trámites por el imán de Bruselas. Y menos mal porque algunos -especialmente en los Balcanes- reeditaron un nacionalismo racista y totalitario y mostraron una temible inclinación a la industria de la lavandería étnica, al juego bronco con fusiles ametralladores y al entretenimiento de quemar la casa del vecino.

Y es que la Europa actual nuestra se forma como respuesta a las necesidades de paz tras la batahola desencadenada precisamente por el nacionalismo de Hitler.

Si hoy avanzamos juntos es porque sabemos que ya ninguno de los Estados nacionales que la Historia ha dejado como estela es capaz de proyectar señal inquietante alguna en el escenario de un mundo que es radicalmente nuevo. Solo nuestra unión nos permite disponer de instrumentos aptos para conformar la realidad pues, aunque con quinientos millones de habitantes y con el mayor mercado interior del mundo somos una entidad política impresionante,

seguimos siendo pequeños si tomamos los cinco continentes como medida. Decía Paul-Henri Spaak, primer ministro belga, que “todos los Estados europeos son pequeños, lo que ocurre es que algunos no lo saben”. Dicho de otro modo: dividida, Europa no cuenta; unidos, los europeos tenemos la posibilidad de llegar a ser uno de los más originales motores del nuevo gobierno de la mundialización y además proteger en este territorio con especial solvencia libertades y derechos fundamentales.

A tal efecto, disponemos de un artefacto importante entre manos que son las instituciones europeas. Hay quien quiere destruirlas como el insensato que quema los muebles del palacio para calentarse las manos y hay quien quiere simplemente dejarlas como están. Lo procedente es renovarlas, impulsar la corrección de sus defectos sin dejar de realzar sus muchos elementos positivos.

Es un poco aburrido pero no hay más remedio que volver sobre ello. En un contexto en el que tantas ideas básicas se mueven y sufren mutaciones, conviene que seamos conscientes del vuelco que han vivido algunas de ellas. Prestemos atención a la idea de soberanía, fundamento nada menos que del Estado en la Edad Moderna pero respecto de la que hoy debe decirse que se ha desplazado desde la individualidad de los Estados a su actuación como miembros de una comunidad, razón por la cual se ha esfumado el “poder único e indivisible” de que habló Bodino para emerger otro de rasgos renovados basado en la existencia de un orden jurídico complejo e irisado pero dotado de los suficientes elementos para ser reconocido como un todo unitario, trabado por el derecho y cimentado por el principio de “lealtad” de la Unión con los Estados y viceversa. Es la “soberanía diluida”, concepto apto para describir esta nueva situación jurídico-constitucional.

Convengamos pues en que la soberanía, entendida al modo tradicional, ha devenido una pieza herrumbrosa en el mundo europeo y global que se está construyendo.

Ahora bien, procede añadir que este traslado de competencias a la instancia europea que implica la soberanía diluida no puede ser entendido como una simple cesión sino como la conformación de nuevas potestades y de un nuevo haz de competencias que afecta por lo demás a las ejercidas por los tres poderes tradicionales del Estado, el ejecutivo, el legislativo y el judicial, que ven paralelamente mermadas sus atribuciones. El mismísimo sacrosanto espacio que ocupa la Constitución ya no puede considerarse seguro ante las posibles mudanzas que vive. Respecto del legislativo, el simple hecho de que el 80% de las normas afectantes al derecho económico y el 50% de las que no se refieren a este específico ámbito, se hallen determinadas por el derecho europeo, da una idea del alcance del debilitamiento que padece la potestad legislativa nacional sobre todo si se tiene en cuenta además que los parlamentos apenas

participan en la elaboración de ese derecho, debiéndose limitar las más de las veces a tareas atinentes a su ejecución o desarrollo.

Se comprenderá que está sobre la mesa un cambio de modelo que puede resumirse así: si el Estado en Europa ha de seguir siendo indispensable será a base de perder su “nacionalidad”, para expandirse cooperativamente en amplios espacios de poder capaces de poner firmes a los grandes sujetos del nuevo orden internacional y a los grandes conglomerados económicos. Un proceso de integración que se está intentando en los demás continentes que nos miran como modelos.

6. El ridículo como pariente de la secesión

Por estas razones es desenfocado el planteamiento que hacen las fuerzas políticas catalanas al asegurar que Cataluña puede ser un Estado porque, por población, los hay más pequeños en Europa. Esto es verdad pero no se trata de un problema de número de habitantes sino de asumir la realidad que hemos descrito y que tiene difícil contestación.

Imaginemos -ahora en un tono irónico- una Cataluña independiente, ya liberada de la “opresora” monarquía española. Podría proclamar la república independiente porque no sería cosa de entronizar un nuevo monarca extraído de las casas reinantes por la sencilla razón de que están para pocos trotes o sus miembros padecen una artrosis desbocada. Una república implicaría nombrar un presidente (a ser posible, sin antecedentes penales), buscar un palacio en cuyas ventanas cante el ruiseñor y unos guardias con uniformes vistosos como cristalerías de luces. El himno no es problema pues existe, lo mismo que las gargantas para cantarlo. Y la bandera ya ondea en sus edificios, tan solo se trataría de quitar la “otra” y en ello con un minuto sobra.

Nombrar ministros es coser y cantar y no digamos presidentes de tribunales de justicia, de cuentas, constitucionales ... Colas harían los profesionales más distinguidos para atarse al ejercicio de estas responsabilidades aunque con ello pusieran en peligro su salud y su vida familiar. Coches oficiales habría que comprarlos a cientos con lo que el ramo volvería a conocer días de gloria y esplendor.

Habría que imponer a esa población entusiasta tributos e impuestos pero ésta los pagaría con entusiasmo; la lacra de la evasión fiscal no se conocería, pues que todo lo recaudado iría a parar al engrandecimiento de la nueva nación.

Pues ¿y diseñar una moneda propia? Sería innecesario endeudarse pero, si tal acaeciera, los virtuosos republicanos de la nueva nación adquirirían cualesquiera títulos que se les hiciera llegar. Si, aun así, hicieran falta nuevos fondos, ahí estarían los mercados internacionales dispuestos a comprar el producto financiero más sólido y el de garantías más aquilatadas.

¡Adiós a los vaivanes de las primas de riesgo! Solo por despedir a estos parientes, merece la pena iniciar la aventura de la independencia.

¿Se tiene conciencia de lo ridículo del camino emprendido? Probablemente no porque el discurso que consiste en aclarar a quien no quiere oír que el nacionalismo ha sido el partero de las desgracias colectivas más aniquiladoras que ha sufrido la humanidad, que reproducirlo en los inicios de este siglo XXI es suicidio y homicidio a un tiempo, y añadirles que no hay sueño más placentero para las grandes empresas y los intereses económicos intercontinentales del planeta que la proliferación de Estados raquíticos, empinados en su ridícula poquedad, esforzarse en todo ello es sin más empeñarse en perder el tiempo. O, como se dice clásicamente, majar en hierro frío.

Con todo, para nosotros, que estamos en contra de estos desvaríos, es obligado no darse por vencido, vestir las armas del combate y luchar contra estas sombras lúgubres del pasado.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Carreras, Francesc de, "La hora de la audacia", *La Vanguardia*, julio 2013

Hobsbawn, Eric, *Historia del siglo XX*, Barcelona, 2003.

Hobsbawn, Eric, *Nación y nacionalismo desde 1870*, Barcelona 2004

Ipsen, Hans Peter, *Staatsrechtslehrer und dem Grundgesetz. Tagungen ihrer Vereinigung 1949-1992*, Tübingen, 1993

Jellinek, Georg, *Allgemeine Staatslehre*, Berlín, 1929

Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, Granada, 2002

Nieto, Alejandro, *El desgobierno de lo público*, Barcelona, 2008

Nieto, Alejandro, "Entes territoriales y no territoriales", RAP núm. 64.

Ruiz Soroa, José María, "Tres ensayos liberales", San Sebastián, 2008.

Sosa Wagner, Francisco e Sosa Mayor, Igor, *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, Madrid, 5ª ed. 2007.

Sosa Wagner, Francisco y Fuertes, Mercedes, *El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica*, Madrid, 2ª ed. 2011.