

# ¿DERECHO A DECIDIR EN CLAVE INTERNA? EL CONFLICTO DEL JURA Y EL REFERÉNDUM DE 2013

**Eduardo J. Ruiz Vieytez**

Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Deusto

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. La cuestión jurasiana y su evolución política en el marco helvético. – 2.1. El contexto suizo como marco político e identitario. – 2.2. Geografía histórica del Jura. – 2.3. El conflicto jurasiano. – 3. La creación del cantón del Jura y su encaje en el constitucionalismo suizo. – 4. Innovación política y desarrollos jurídicos desde 1993. – 4.1. Diferencias, iniciativas y comisiones. – 4.2. El Acuerdo de 1994 y la Asamblea Interjurasiana. – 4.3. La autonomía intracantonal. – 5. El referéndum del Jura de 2013. – 6. ¿Un modelo exportable? Referéndum y cuestiones territoriales. – Referencias. – *Resumen – Resum – Abstract.*

---

## 1. Introducción

Este artículo pretende analizar en clave constitucional el proceso de decisión popular abierto en la región suiza del Jura en 2013, mediante el que se ha pretendido poner solución a la llamada “cuestión jurasiana”. El foco del análisis no es tanto el proceso ya conocido que condujo en su momento a la creación de un nuevo cantón de la Confederación Helvética, sino los desarrollos jurídicos y políticos que se han producido en los últimos veinticinco años con vistas a solucionar el contencioso jurasiano sobre la base de la decisión de los ciudadanos de los territorios afectados.

El interés que este tema presenta para el constitucionalismo reside, por un lado, en la escasa difusión mediática y académica que estos desarrollos han tenido en nuestro entorno, a pesar de su originalidad e interés político, y por otro lado, en la recurrente actualidad

de los debates en varios países europeos sobre el llamado derecho a decidir y las consultas populares. A su vez, este enfoque puede resultar de interés por dos motivos. Por una parte, para determinar si la experiencia jurasiana ayuda en la configuración del pretendido derecho a decidir de determinadas minorías. Por otra, porque determinados desarrollos allí producidos pueden generar modelos para nuestro ordenamiento jurídico de cara a la racionalización necesaria de la Administración local y a la desdramatización de algunas cuestiones territoriales.<sup>1</sup>

Para ello, describiremos en primer lugar los antecedentes que dieron lugar a la creación del cantón del Jura en 1979 y la originalidad de este en el marco helvético. A continuación presentaremos la gestión realizada de la cuestión jurasiana en el último cuarto de siglo, con especial atención a las instituciones creadas al efecto y a la convocatoria del referéndum de noviembre de 2013. Finalmente, trataremos de obtener algunas conclusiones útiles desde la perspectiva de nuestro contexto político y jurídico.<sup>2</sup>

---

1. Bilbao Ubillos resalta que el del Jura es un "episodio muy ilustrativo, un laboratorio en el que se han experimentado casi todas las fórmulas posibles": Juan M. Bilbao Ubillos, "El proceso de gestación de un nuevo cantón de la Confederación Helvética: La secesión del Jura", *Historia Constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 7, 2006, p. 294. Por otro lado, su trabajo es uno de los pocos dedicados a la cuestión jurasiana entre los constitucionalistas españoles, si bien se ciñe al proceso anterior a la creación del nuevo cantón en 1979 y lógicamente no aborda en profundidad los desarrollos recientes en la materia.

2. Sobre el sistema político y constitucional suizo: Thomas Fleiner y Lidia Basta, *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, Springer, Berlin, 2009; Jürg Altwegg, *Une Suisse en crise. De Ziegler à Blocher*, 2ª ed., Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausana, 2006; Pascual Mahon, *Droit constitutionnel*, Université de Neuchâtel, Neuchâtel, 2010; Clive H. Church, *The Politics and Government of Switzerland*, Basingstoke, Palgrave-MacMillan, 2004; Andreas Auer, Giorgio Malverini y Michel Hottelier; *Droit constitutionnel suisse*, Stämpfli, Berna, 2010; Dietmar Braun, "Constitutional Change in Switzerland", *Publius. The Journal of Federalism*, 39-2, 2006, pp. 314-340; Giovanni Guiglia y Blaise Knapp, *L'organizzazione dei poteri e il federalismo in Svizzera secondo la nuova Costituzione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2000; Francisco Soto Barrientos, "Democracy as a form of state: Analysis of direct democracy" mechanisms regulated by the Swiss constitution", *Estudios Constitucionales*, 10-1, 2012, pp. 373-402. En castellano: Remedio Sánchez Ferriz y María Vicenta García Soriano, *Suiza. Sistema político y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002; Jordi Jaria i Manzano, "El federalismo suizo. Una respuesta a una sociedad plural", *Revista Vasca de Administración Pública*, 61, 2001, pp. 89-136.

## 2. La cuestión jurasiana y su evolución política en el marco helvético

### 2.1. El contexto suizo como marco político e identitario

Suiza es percibida ampliamente como un ejemplo arquetípico de nación política (*Willensnation*).<sup>3</sup> La identidad nacional suiza se concretaría hoy en día en una cultura política común construida sobre la democracia consensual, el federalismo y los derechos políticos, y unos valores comunes, a saber, el sentido del orden, de la propiedad, y la ética del trabajo.<sup>4</sup> A ello se añadirían los mitos fundacionales representados en la leyenda de Guillermo Tell, el sermón de Grütli, el pacto confederal de 1291, o los Alpes como espacio natural de la democracia directa y humus para el «homo alpinus helveticus».<sup>5</sup> Suiza ha constituido un modelo de integración, quizás en parte por la presión exterior de las potencias fronterizas y porque los factores de división identitaria (lengua, religión, clase social) no coinciden entre sí sino que se imbrican geográficamente.<sup>6</sup>

Esto no obstante, para algunos Suiza no es estrictamente hablando una nación política. Las encuestas denotan que la mayor parte de los suizos imaginan su nación en términos culturales, percibiendo una comunidad culturalmente diversa. Este pluralismo suizo no debe confundirse con multiculturalismo, puesto que está limitado a las culturas nativas.<sup>7</sup> Por otro lado, el evidente patriotismo helvético existente no invalida el carácter nacional de los grupos que integran el país, sobre

---

3. Beatrice Eugster y Oliver Strijbis, "The Swiss: A Political Nation?", *Swiss Political Science Review*, 17-4, 2011, p. 394; Manuel Meune, "Pluralisme identitaire et nation unitaire en Suisse. Les discours des acteurs politiques locaux dans les cantons bilingues à l'aune du débat québécois", *Swiss Political Science Review*, 17-3, 2011, pp. 310.

4. Christophe Büchi, *Mariage de raison. Romands et Alémaniques: une histoire suisse*, Éditions Zoé, Ginebra, 2001, p. 289.

5. Eugster y Strijbis, "The Swiss...", 2011, p. 402.

6. Wolf Linder, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, 2ª ed., Macmillan Press Ltd, Londres, 1998, p. 25.

7. Eduardo J. Ruiz Vieytez, "Democracia y religión. Problemas derivados de la decisión suiza de prohibir los minaretes", *Revista de Derecho Político*, 87, 2013, pp. 253-288; Eugster y Strijbis, "The Swiss...", 2011, p. 411.

todo desde una perspectiva comunicacional y de espacio de opinión pública.<sup>8</sup>

La barrera lingüística del *Röstigraben* sirve habitualmente para explicar algunas diferencias políticas, pero estas pueden también ponerse en cuestión utilizando las variables religiosa o de clase social.<sup>9</sup> La realidad es que los grupos lingüísticos no han desarrollado discursos diferentes sobre el término «nación» ni «nacionalismo»,<sup>10</sup> aunque su acomodo interno sea ligeramente diferente. Hasta un 95% de los germanófonos se siente próximo o muy próximo a Suiza, mientras que este porcentaje baja unos ocho puntos entre francófonos e italianófonos (86,5%).<sup>11</sup> Por otro lado, la relación de los suizos germanófonos con Alemania no es la misma que la de los francófonos con Francia. Los primeros son más euroescépticos y se diferencian de los alemanes también en el idioma. Puede decirse que, siendo la mayoría dominante, viven en un Estado sin cultura propia, y su reverso es una cultura germanosuíza que no tiene un Estado exclusivo propio. Como consecuencia de su inseguridad cultural, algunos sectores de ellos han adoptado una actitud defensiva, de retrospección y aislacionista.<sup>12</sup> Es cierto, en todo caso, que el desarrollo de los medios de comunicación de masas ha consolidado la creación de espacios públicos separados en función de las lenguas.<sup>13</sup>

Así, a diferencia de sus países vecinos, en Suiza la integración nacional no se construye sobre la lengua, sino en el nivel de una unidad histórica, el cantón. No puede hablarse de una nación románica o alemana porque estos espacios lingüísticos siguen hoy troceados institucionalmente por los cantones.<sup>14</sup> De hecho, en ocasiones los cantones son presentados como naciones y Suiza como una federación

8. Donald Ipperciel, "La Suisse: un cas d'exception pour le nationalisme?", *Swiss Political Science Review*, 13-1, 2007, p. 62.

9. Ipperciel, "La Suisse...", 2007, pp. 52-54.

10. Meune, "Pluralisme identitaire...", 2011, pp. 309.

11. Eugster y Strijbis, "The Swiss...", 2011, p. 397.

12. Hanspeter Kriesi y Alexander Trechsel, *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 14-15.

13. Donald Ipperciel, "La Suisse...", 2007, pp. 47-48. Un ejemplo de esta dinámica es el fracaso de la cadena pública Suisse 4, que emitía en las tres principales lenguas nacionales, pero cuya duración solo se extendió de 1995 a 1997, ante su baja audiencia: *ibid.*, p. 50.

14. Donald Ipperciel, "La Suisse...", 2007, p. 46.

de naciones.<sup>15</sup> Las diferencias en el comportamiento político entre cantones residen menos en el factor lingüístico que en el religioso o social. Así, se identifican tres sistemas de partidos en Suiza.<sup>16</sup> Los cantones católicos disponen de un Partido Demócrata Cristiano (PDC) dominante y un Partido Socialista (PS) débil. Los cantones mixtos de lengua germana presentan un PS más fuerte que se opone a una derecha conformada por el liberal Partido Liberal Radical (PLR) y la Unión Democrática de Centro (UDC/SVP). Finalmente, en los cantones mixtos francófonos, el PS se hace fuerza dominante, al que se opone la familia liberal del PLR. Aún hoy día, las élites del PDC son casi exclusivamente católicas, y la mayoría de las de UDC, protestantes, mientras que en el PLR y el PS las élites de extracción protestante son las mayoritarias frente a minorías católicas o ateas.<sup>17</sup>

En definitiva, Suiza es un país exitoso en cuanto a su propia cohesión nacional, basada en un federalismo en el que prevalece claramente el principio de autonomía de los cantones<sup>18</sup> y en el consociacionalismo.<sup>19</sup> Aparte de la cuestión del Jura, no existen problemas territoriales relevantes, a pesar de una geografía difícil, de los enclaves y de las fronteras imbricadas de algunos cantones. La fuerza identitaria de éstos explica que se haga muy difícil cualquier proceso de reestructuración de su mapa, como prueban los rechazos recientes a la fusión de cantones en Basilea o entre Vaud y Ginebra.<sup>20</sup>

La excepción al éxito de la integración en Suiza ha sido el Jura, donde las diferencias de lengua y religión interactúan entre sí, de forma que su zona sur, mejor situada económicamente, se presenta más dividida sobre el futuro de la región.<sup>21</sup> En efecto, en el cantón de Berna las prioridades identitarias de francófonos y germanófonos difieren sensiblemente, lo que no sucede en otros cantones bilingües

---

15. Hanspeter Kriesi, "Die Schweiz – ein Nationalstaat?" en Eberle, *Sonderfall Schweiz*, Zurich, Seismo, 2007, p. 82.

16. Ulrich Klöti, "Kantonale Parteiensysteme – Bedeutung des kantonalen Kontexts für die Positionierung der Parteien", en Hanspeter Kriesi, Wolf Linder y Ulrich Klöti (dirs.), *Schweizer Wahlen 1995*, Haupt., Berna, 1998, pp. 49ss.

17. Hanspeter Kriesi, *Le système politique suisse*, Paris, Economica, 1998, p. 149.

18. Sánchez Ferriz y García Soriano, *Suiza. Sistema político...*, 2002, p. 71.

19. Kriesi, *Le système...*, 1998, pp. 339-362.

20. Kriesi y Trechsel, *The politics...*, 2008, p. 47.

21. Linder, *Swiss...*, 1998, pp. 26-27.

como Friburgo o Valais.<sup>22</sup> Por otro lado, el Jura es la única región en la que se produce una división lingüística de algunos partidos políticos. Dentro de Suiza, el Jura representa en este contexto un modelo de construcción ambigua,<sup>23</sup> no explícitamente nacionalista, pero que ha desarrollado un movimiento separatista que ha planteado la necesidad de definir el sujeto de la democracia directa cuando se trata de conformar nuevos sujetos políticos, sin comprometer en ningún momento la pertenencia a la Federación.<sup>24</sup>

## 2.2. Geografía histórica del Jura<sup>25</sup>

La región del Jura corresponde básicamente al territorio del antiguo obispado de Basilea, que, tras pertenecer al Sacro Imperio Romano Germánico durante 800 años, y después de la anexión francesa de 1792, fue incorporado al cantón de Berna durante el Congreso de Viena (1815) a modo de compensación por la pérdida de otros territorios berneses en el sur. El Acta de Unión que incorporó el territorio al cantón de Berna (y que en adelante sería conocido como el “Jura bernés” para diferenciarlo de otras zonas adyacentes a la cadena montañosa del Jura en Suiza y Francia) establecía la garantía de los habitantes católicos del norte de mantener su propia religión en el cantón protestante. Por su parte, los habitantes de la zona sur, de confesión protestante, tenían a Bienne como ciudad cercana de referencia, y la

22. Meune, “Pluralisme identitaire...”, 2011, pp. 325-326.

23. Meune, “Pluralisme identitaire...”, 2011, pp. 313-314.

24. La independencia no se ha planteado nunca como una solución plausible, ni ha sido apoyada mayoritariamente por los jurasianos: Jean-Claude Rennwald, *Combat Jurassien. Aliénation ethnique et nouvelle culture politique*, Lausana, Institut de Science Politique, 1977, p. 168.

25. Los aspectos geográficos resultan fundamentales para entender la evolución política de las distintas partes del Jura. Sobre geografía e historia del Jura, *vid.*: Marcel Schwander; *La Suisse et le Jura*, Carouge/Genève, Heuwinkel, 2005; Paul-Otto Bessire y Bernard Prongué, *Histoire du Jura bernois et de l'ancien Évêché de Bâle*, Moutier, Éditions de la Prévôté, 1977; Werner Kreisel, “Der Kanton Jura – eine geographische Studie zur Entwicklung politischer Grenzen in der Schweiz (El Cantón del Jura – Un estudio geográfico sobre el desarrollo de las fronteras políticas en Suiza)”, *Berichte zur Deutschen Landeskunde*, 57-2, 1983, pp. 293-315; Jean-René Carnal, Frédéric Donzé y Francis Steulet, *Histoire du Jura bernois et de Bienne*, Berna, Éd. scolaires de l'Etat, 1995; John Robert Jenkins, *Jura separatism in Switzerland*, Clarendon Press, Londres, 1986; Adolf Gasser, *Berne et le Jura (1815-1977)*, Berna, Éditions Imprimerie Fédérative, 1978.

unión de los distritos del sur alrededor del lago pareció una ganancia para ellos.<sup>26</sup>

La diferencia fundamental del Jura con el antiguo cantón de Berna es lingüística, siendo aquel un territorio francófono que en 1815 se ve incorporado a un cantón germanófono (salvo por lo que respecta al distrito de Laufon, que hoy pertenece al cantón de Basilea-Landschaft). Es también reseñable que, de toda la Suiza francófona, el Jura es la única región que pertenece al dominio de las lenguas de oíl y no del franco-provenzal. La geografía del idioma en el Jura está muy relacionada con la geografía física del territorio. El área latina del Jura resistió la germanización progresiva que experimentaron los territorios al norte, este y sur durante los siglos III a XIII, muy posiblemente debido a la complicada orografía de la región.<sup>27</sup> Sin embargo, la pertenencia a Berna impulsó un proceso de inmigración de germanófonos desde el viejo cantón hacia el Jura. Hacia 1880, doce comunas de todo el Jura tenían mayoría alemana, y en otras los germanos suponían ya más del 40% de la población. Esto aumentó la tensión social, coincidiendo con la época del *Kulturkampf* y, más tarde, con las disensiones entre francófonos y germanófonos al hilo de la Primera Guerra Mundial. La inmigración bernesa al Jura siguió hasta la Segunda Guerra Mundial, pero el número de escuelas alemanas se fue reduciendo y los datos de comunas germanófonas son oscilantes,<sup>28</sup> hasta que por el resto del siglo xx el francés recuperó buena parte del terreno perdido frente al alemán.<sup>29</sup>

Por lo que respecta a la religión, la Reforma dividió el territorio en dos mitades. El obispo de Basilea se asentó en Porrentruy cuando su ciudad adoptó la Reforma en 1528. El protestantismo se hizo presente al sur de las gargantas de Moutier. De este modo, los territorios más cercanos de las ciudades de Bienne y de Berna que de la nueva sede del obispo católico acabaron adoptando la Reforma, mientras que los territorios más cercanos a Porrentruy permanecieron católicos, dividiéndose así la población francófona sobre unos de los pliegues montañosos de la región. Al mismo tiempo, varios grupos de anabap-

---

26. Jonathan Steinberg, *Why Switzerland?*, 2ª ed., Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 90.

27. Jenkins, *Jura separatism...*, 1986, pp. 48 y 61.

28. Jenkins, *Jura separatism...*, 1986, pp. 55-58.

29. Frederique Chiffelle, "La germanisation du Jura Romand: Un mythe!", *Geographie et Cultures*, 53, 2005, pp. 105-115.

tistas germanófonos se instalaron en algunos pueblos del sur del Jura en los siglos xvi y xvii, pero su presencia no supuso ninguna amenaza para la cultura francesa de la zona.<sup>30</sup>

### 2.3. El conflicto jurasiano

El movimiento político jurasiano en demanda de una autonomía o incluso de la separación de Berna se articuló en diferentes fases ya desde la primera mitad del siglo xix.<sup>31</sup> Tras la Segunda Guerra Mundial, es el denominado *affaire Moeckli*, en 1947, el que sirve para galvanizar de nuevo el movimiento nacionalista.<sup>32</sup>

Una iniciativa popular dio lugar a un primer referéndum en 1959 que sirvió para explicitar la división entre zonas católicas y protestantes respecto de la voluntad de separación.<sup>33</sup> El factor religioso mostraba

30. Jenkins, *Jura separatism...*, 1986, pp. 60, 67 y 75.

31. Jenkins propone seis etapas de activación del separatismo jurasiano: 1826-1831, 1834-1836, 1839-1846, 1867-1878, 1910-1918 y 1947 en adelante: Jenkins, *Jura separatism...*, 1986, p. 93. Para una perspectiva histórica del conflicto jurasiano, vid. Steinberg, *Why Switzerland...*, 1998, pp. 89-97; Alain De Pichard, *La Question jurassienne: avant et après la création du 23e canton suisse*, 2ª ed., Presses Polytechniques Romandes, 2006. Patrick Talbot, *La République et canton du Jura. Étude des institutions politiques et administratives du vingt-troisième canton de la Confédération Suisse*, Friburgo, Institut du Fédéralisme, 1991, pp. 29-60.

32. Georges Moeckli es el nombre de un político originario del Jura cuyo nombramiento para dirigir uno de los departamentos administrativos berneses fue paralizado por el Parlamento cantonal por razón de su condición de francófono.

33. Steinberg, *Why Switzerland...*, 1998, p. 91; Jenkins, *Jura separatism...*, 1986, p. 101. El primer referéndum, fruto de la referida iniciativa popular, se celebró el 5 de julio de 1959 en el conjunto del cantón de Berna. El resultado del mismo en porcentajes afirmativo/negativo en los diferentes distritos del Jura y el resto del cantón fue el siguiente:

Courtelay (distrito francófono/mayoría protestante)	24/76
Moutier (distrito francófono/mayoría protestante)	34/66
La Neuveville (distrito francófono/mayoría protestante)	35/65
Delémont (distrito francófono/mayoría católica)	72/28
Porrentruy (distrito francófono/mayoría católica)	66/34
Franches Montagnes (distrito francófono/mayoría católica)	76/24
Conjunto de los 6 distritos francófonos:	49/51
Laufon (distrito germanófono/mayoría católica)	27/73
Conjunto de los 7 distritos históricos del Jura:	48/52
Resto del cantón de Berna	11/89
Total del cantón de Berna	22/78



una importancia superior al lingüístico que servía de base para el nacionalismo jurasiano.<sup>34</sup>

A partir de entonces, el tema de la unidad o territorialidad va unido al del reconocimiento de la autodeterminación del pueblo jurasiano. El movimiento separatista se agruparía en torno a Rassemblement Jurassien (RJ), creándose más tarde una rama juvenil proclive a la acción directa bajo el nombre Groupe Bélier. Mientras tanto, el sector unionista formaría más tarde la Union des Patriotes Jurassiens (UPJ). Las referencias externas del movimiento jurasiano han sido variadas, pero ha destacado el vínculo político y lingüístico con la provincia de Québec,<sup>35</sup> y por supuesto con el resto de la Suiza románica.<sup>36</sup> De hecho, los suizos románicos se han mostrado históricamente mucho más favorables a la causa del Jura que los alemánicos, lo que puede entenderse como una manera de compensar los equilibrios dentro de la Federación.<sup>37</sup> Al mismo tiempo, el factor religioso también se vislumbra en el hecho de que el PDC jugó un papel activo en favor de la autonomía y en contrapeso al PLR centralizador, adoptando posiciones de partido opositor e innovador. Ello explicaría que el PDC jurasiano esté situado a la izquierda de su homólogo federal,<sup>38</sup> si bien tras la creación del nuevo cantón el PDC del Jura se habría institucionalizado,<sup>39</sup> dejando espacio al Partido Cristiano Social (PCS) como partido más típicamente jurasiano.<sup>40</sup> Por su parte, en el Jura sur predominan los partidos berneses, si bien el socialismo de la zona quedó muy marcado por el

---

34. Vollmert argumenta que el apoyo al nacionalismo jurasiano tiene sus raíces en la tradición política católica de antagonismo a Berna. Andrew Vollmert, "The reinterpretation of political tradition: the Catholic roots of Jurassian nationalism", *Nationalism and Ethnic Politics*, 14-3, 2008, pp. 395-427.

35. Meune, "Pluralisme identitaire...", 2011, pp. 308.

36. Jean-Claude Rennwald, *La question jurassienne*, Paris, Éditions Entente, 1984, pp. 201-218 y 167-178. El nuevo cantón del Jura concluyó en los años ochenta acuerdos en el ámbito transfronterizo para afirmar su pertenencia al ámbito cultural francés: Sánchez Ferriz y García Soriano, *Suiza. Sistema político...*, 2002, p. 78; Erich Weider, "Sereinément conservateur et résolument progressiste: Le canton suisse du jura", *Linguistique*, 47 (2), 2011, pp. 33-49.

37. Rennwald, *Combat Jurassien...*, 1977, p. 166.

38. Talbot, *La République...*, 1991, p. 120.

39. Kriesi, *Le système...*, 1998, pp. 160-161.

40. Surge como una escisión del PDC, implantado sobre todo en los distritos de Delemont y Franches-Montagnes: Talbot, *La République...*, 1991, p. 122.

conflicto,<sup>41</sup> dando origen a dos formaciones socialistas diferenciadas, el PSAJ, de corte separatista, y el PSJ, unionista.<sup>42</sup>

### 3. La creación del cantón del Jura y su encaje en el constitucionalismo suizo<sup>43</sup>

Desde el punto de vista jurídico, el paso más relevante del proceso que se produce después de la Segunda Guerra Mundial es la reforma constitucional de Berna, votada favorablemente el 1 de marzo de 1970, que reconocería el derecho de autodeterminación de las regiones del cantón, abriendo así el camino al ejercicio del derecho a decidir por parte de la población jurasiana.<sup>44</sup> Aunque la modificación no era del agrado de sectores separatistas, puesto que planteaba la posible escisión del pueblo jurasiano como sujeto soberano, sirvió de base al referéndum de 23 de junio de 1974, en el que una estrecha mayoría

---

41. Talbot, *La République...*, 1991, p. 122.

42. Sobre el nacionalismo político jurasiano y la construcción de su identidad política, vid.: Jenkins, *Jura separatism...*, 1986; Michel Bassand, *Le séparatisme jurassien*, International Political Science Association, 1973; Claude Hauser, *Aux origines intellectuelles de la question jurassienne: culture et politique entre la France et la Suisse romande (1910-1950)*, Éditions Communication jurassienne et européenne, 1997; Claude Hauser, *L'aventure du Jura: cultures politiques et identité régionale au XXe siècle*, Editions Antipodes Lausana, 2004; Bernard Voutat, "Territorial Identity in Europe: the Political Processes of the Construction of Identities in Corsica, the Basque Country, Italy, Macedonia and the Swiss Jura", *Contemporary European History*, null-02, 2000, pp. 285-294; Bernard Voutat, *Les origines sociales de la "question jurassienne"*, Lausana, Université de Lausanne, 1992; Bernard Voutat, "Objectivation sociale et motivations politiques. La question nationale dans le Jura suisse", *Revue Française de Science Politique*, 46-1, 1996, pp. 30-51; Rennwald, *Combat Jurassien...*, 1977; René Bärtschi, *Les Béliers*, Burgdorf, Gymnasium, 2008; Roger Schaffter, *Plaidoyer pour un pays déchiré: «la question jurassienne: une question suisse»*, Delémont, Chancellerie de la République et Canton du Jura, 1991; Muriel Neujean, *Problèmes socio-politiques contemporains: thème le nationalisme, le cas du Jura*, Lovaina, 1993; Jean-Claude Rennwald, *La question...*, 1984; Léonard Montavon, *Le «Pays» et la question jurassienne durant la première guerre mondiale*, Dates Fribourg, Ed. Universitaires, 1971; Geneviève Aubry, *Jura: Le temps des impoteurs*, Tavannes, Agecopresse, 1977; Francois Kohler, *Le Parti socialiste et la Question Jurassienne 1947-1974*, Éditions Grounauer, Ginebra, 1979.

43. Un resumen en castellano de este proceso puede encontrarse en Ubillos, "El proceso de gestión...", 2006, pp. 295-302.

44. Ubillos, "El proceso de gestión...", 2006, p. 299.

de los electores de los entonces siete distritos del Jura optaron por la creación de un nuevo cantón separado de Berna.<sup>45</sup>

En comparación con los resultados obtenidos en la votación de 1959, resultaba evidente el avance del movimiento separatista, sobre todo en el centro de la región (distritos de Delémont y Moutier), mientras que el resto del paisaje político quedaba intacto. Siguiendo la fórmula prediseñada de “referéndum en cascada”, los cuatro distritos cuya mayoría no coincidía con la voluntad general celebraron el 16 de marzo de 1975 un segundo plebiscito en el que se ratificaron en su intención de no incorporarse al nuevo cantón y permanecer en Berna. Finalmente, en el otoño de ese mismo año, catorce comunas limítrofes votaban sobre su futuro,<sup>46</sup> moviéndose ocho de ellas de los distritos del sur al nuevo cantón, así como dos en sentido contrario.

El proceso de creación del nuevo cantón necesitó un tiempo de preparación, con la correspondiente asamblea constituyente. Finalmente, el pueblo suizo aprobó el 24 de septiembre de 1978 la incorporación del Jura como nuevo cantón de la Confederación,<sup>47</sup> con efectos a partir del 1 de enero de 1979. La creación del cantón del Jura rompe así con la dinámica tradicional de Suiza, al ser el único cantón que surge históricamente por desgajamiento de otra entidad (sin incluir aquí las divisiones en semicantones) y no que se agrega desde fuera a la Confederación.<sup>48</sup>

Con todo, los asuntos territoriales no terminarían con la creación del nuevo cantón. En 1989 los ciudadanos del distrito germanófono de

45. Los jurasianos debían responder a la cuestión “Voulez-vous constituer un nouveau canton?”. La participación fue de un 88,7% y los resultados, en porcentajes afirmativo/negativo, los siguientes:

Courtelay (distrito francófono/mayoría protestante)	23/77
Moutier (distrito francófono/mayoría protestante)	43/57
La Neuveville (distrito francófono/mayoría protestante).	34/66
Delémont (distrito francófono/mayoría católica)	79/21
Porrentruy (distrito francófono/mayoría católica)	68/32
Franches Montagnes (distrito francófono/mayoría católica)	77/23
Conjunto de los 6 distritos francófonos:	54/46
Laufon (distrito germanófono/mayoría católica)	26/74
Conjunto de los 7 distritos históricos del Jura:	52/48

46. Kriesi, *Le système...*, 1998, pp. 56-57.

47. En este referéndum, el resultado más positivo a la creación del nuevo cantón se produjo en Ticino (95/5), y el más negativo, en Berna (70/30). También se produjeron resultados muy favorables en Valais, Ginebra y Friburgo, mientras que el resultado en los cantones francófonos protestantes de Vaud y Neuchâtel fue similar al de los cantones germanófonos católicos.

48. Sánchez Ferriz y García Soriano, *Suiza. Sistema político...*, 2002, p. 71.

Laufon votarían su agregación al cantón vecino de Basilea-Landschaft, al no tener ya frontera común con el resto de Berna. En 1991, el pueblo de Basilea-Landschaft aceptaría la entrada de Laufon, lo que a su vez sería ratificado en un referéndum nacional el 26 de septiembre de 1993. Al mismo tiempo, dos comunas de pequeño tamaño manifiestan su intención de cambiar de lado fronterizo, Vellerat hacia el Jura y Ederswiler en sentido contrario. La primera pudo efectuar su cambio en 1996. Finalmente, la villa de Moutier sería escenario de continuas controversias, y dispone de mayoría separatista en su ayuntamiento desde 1993, lo que la ha convertido en la bisagra del juego institucional reciente.<sup>49</sup>

La creación de un nuevo cantón generó una serie de problemas jurídicos que era preciso resolver, relativos a la sucesión de bienes, derechos y obligaciones.<sup>50</sup> Junto a ello, había que elaborar y adoptar una Constitución para el cantón. Esta se aprobaría el 20 de marzo de 1977. Aludiendo en su preámbulo al referéndum del 23 de junio de 1974 como un "acto de libre disposición", señala en su primer artículo que "La República jurasiana es un Estado democrático y social fundado sobre la fraternidad" y que "forma un cantón soberano de la Confederación Suiza".

Las instituciones políticas creadas al amparo de esta Constitución siguen, en lo fundamental, el modelo suizo.<sup>51</sup> La mayor originalidad posiblemente sea, en este sentido, la existencia en el nuevo cantón de un control abstracto de constitucionalidad.<sup>52</sup> El cantón del Jura es también el único que permite a los extranjeros residentes de más de diez años votar en las elecciones al Consejo de Estados y el único en el que los senadores se eligen con un sistema proporcional.<sup>53</sup> Pero la mayor polémica constitucional surgió a raíz del tenor del artículo 138

---

49. El 28 de agosto de 1996, el alcalde de Moutier, M. Zuber, anunciaba la voluntad de las autoridades locales de pedir el "divorcio" de Berna, señalando que el camino de la AIJ es muy lento. El voto consultativo celebrado en Moutier el 29 de noviembre de 1998 arrojó el siguiente resultado: Sí (separación) 1.891 votos (49,46%); No (permanencia en Berna) 1.932 votos (50,54%); hubo 202 votos en blanco y 13 nulos.

50. Pierre Boillat, *Jura, naissance d'un État: aux sources du droit et des institutions jurassiennes*, Lausana, Payot, 1989; Christian Dominicé, "The Secession of the Canton of Jura in Switzerland", en Marcelo G. Kohen (ed.), *Secession. International Law Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 468.

51. Jean Moritz, *Commentaire de la Constitution Jurassienne*, Courrendlin, Éditions CJE, 2002; Talbot, *La République...*, 1991.

52. Artículo 104 de la Constitución del cantón del Jura.

53. Kriesi, *Le système...*, 1998, p. 158.

de la nueva Constitución cantonal. Dentro del título dedicado a la “Revisión de la Constitución”, el artículo 138, rubricado “Modificaciones territoriales”, señalaba lo siguiente:

La República y Cantón del Jura puede acoger toda parte del territorio jurasiano directamente concernido por el escrutinio de 23 de junio de 1974 si esta parte se separa regularmente en el respeto al Derecho federal y el Derecho del cantón concernido.<sup>54</sup>

En el Derecho constitucional suizo, toda modificación constitucional o nueva constitución adoptada por el pueblo de un cantón debe obtener la “garantía federal” que otorga la Asamblea Federal, previo informe emitido por el Consejo Federal.<sup>55</sup> En el caso que nos ocupa, la Asamblea Federal entendió que el artículo 138 contradecía la garantía del territorio cantonal (de Berna, en este caso) y el principio de lealtad federal, lo que equivale en la práctica a la nulidad de dicha disposición.<sup>56</sup> Si bien es cierto que la disposición anulada constituía una concesión a la aspiración, por otra parte legítima, de reunificación territorial con los distritos berneses, y por tanto de irredentismo,<sup>57</sup> no lo es menos que especificaba claramente que ello solo podía hacerse de conformidad al Derecho federal y cantonal, por lo que la negación de la garantía federal parece un tanto desproporcionada, como han señalado algunos autores.<sup>58</sup>

---

54. Bilbao Ubillos defiende que este artículo 138 de la Constitución del Jura recuerda a la disposición transitoria 4ª de la Constitución española y la misma “obsesión irredentista”: Ubillos, “El proceso de gestación...”, 2006, p. 301. Sin embargo, pienso que este paralelismo no es el más exacto, dado que la naturaleza de ambas disposiciones es muy diferente. En el caso de la transitoria 4ª, hace parte de la Constitución española, no del Estatuto de una comunidad concreta, y en consecuencia ha sido aprobada y validada por el conjunto del pueblo español, del que como resulta obvio también forma parte la población de Navarra, por lo que no puede calificarse de irredentista en ningún caso. El texto jurasiano, por el contrario, expresa una voluntad de expansión sobre territorios que no están bajo su jurisdicción. El artículo 138 de la Constitución jurasiana recuerda mucho más, por ejemplo, al antiguo artículo 2 de la Constitución de Irlanda, que fue modificado como consecuencia de los Acuerdos de Viernes Santo de 1998, sobre Irlanda del Norte.

55. Vincent Martenet, *L'autonomie constitutionnelle des cantons*, Ginebra, Helbing and Lichtenhahn, 1999, pp. 451-468.

56. Martenet, *L'autonomie constitutionnelle...*, 1999, p. 463.

57. Del mismo modo que la bandera adoptada por el cantón del Jura hace referencia igualmente a los siete distritos históricos del Jura.

58. Boillat, *Jura, naissance...*, 1989, pp. 53-55; Talbot, *La République...*, 1991, p. 148.

## 4. Innovación política y desarrollos jurídicos desde 1993

### 4.1. Diferencias, iniciativas y comisiones

Tras la constitución del nuevo cantón del Jura, ya se vaticinaba que la situación resultante era inestable y provisional, y que en la cultura política suiza habría espacio para explorar otras soluciones institucionales.<sup>59</sup> El movimiento separatista jurasiano quedó parcialmente frustrado por la ruptura de la unidad del Jura, y algunos sectores criticaron el procedimiento de referéndum en cascada<sup>60</sup> y plantearon la nueva situación como una “irlandización” del Jura.<sup>61</sup> A esto se añadió que algunas comunas que habían votado en sentido contrario a su distrito no podían ejercer el derecho a modificar su estatus porque al tiempo de la separación no hacían frontera, y en otras, como Moutier, el resultado había sido realmente ajustado.<sup>62</sup>

Fruto de este descontento es la iniciativa popular UNIR, presentada en el cantón del Jura el 15 de noviembre de 1989 con el apoyo de 23.338 firmas, que pedía la promulgación de una ley sobre la unidad institucional del Jura, de Boncourt a La Neuveville. Obligado por la iniciativa, el Gobierno del Jura elaboró un proyecto de ley que sería presentado al Parlamento cantonal el 17 de diciembre de 1991. A su vez, el cantón de Berna había pedido el 20 de diciembre de 1990 al Tribunal Federal que declarara nula la iniciativa, por violación de la

59. Jenkins, *Jura separatism...*, 1986, pp. 152-156.

60. Rennwald, *Combat Jurassien...*, 1977, pp. 154-156.

61. Alain Charpilloz, *Le Jura irlandisé*, Vevey, Éditions Bertil Galland, 1976; Linder, *Swiss...*, 1998, pp. 65-68.

62. Varios autores y militantes favorables a la unidad del Jura critican la división del territorio y defienden básicamente que el ejercicio del derecho de autodeterminación de 1974 debió ser considerado como un acto unitario de autodisposición del conjunto del pueblo jurasiano: François Wisard; *Le Jura en question: analyse des discours sur "L'unité du Jura"*, Lausana, Université de Lausanne, 1988; Jean-Claude Rennwald, *Nord-Sud, le partage: ce que pourrait être un Canton du Jura à 6 districts: essai [le document sans lequel l'Assemblée interjurassienne ne pourra plus travailler]*, Courrendlin, Communication jurassienne et européenne, 1995; Alain Charpilloz, *Le Jura...*, 1976; Roland Béguelin y Roger Schaffter, *L'autodisposition du peuple jurassien. Ses conséquences*, Rassemblement jurassien, 1974; Pierre-André Comte, *Un seul Jura: une chance unique*, Delémont, Ed. de l'Ecluse, 2006; Pierre Philippe, *Roland Béguelin, la plume-épée: essai d'interprétation*, Vevey, L'Aire, 2008; Pierre Philippe y Roland Béguelin, *Pour réparer un génocide constitutionnel. Le devoir de rétorsion institutionnelle*, Delémont, Rassemblement jurassien, 1991; Theodor Weiter, *Le droit de libre disposition du peuple jurassien*, Viena/Stuttgart, Wilhelm Braumüller, 1971.

garantía constitucional del territorio bernés y de la paz confederal. El Parlamento jurasiano aprobó el proyecto de ley en primera lectura el mismo día (17 de junio de 1992) que el Tribunal Federal decidió constatar la nulidad de la iniciativa UNIR, dando la razón a Berna. Sin embargo, el 23 de septiembre de 1992, el Parlamento jurasiano adopta definitivamente la ley, alegando que no era exactamente igual que la iniciativa popular, lo que conduciría a Berna a solicitar la ejecución de la decisión del Tribunal Federal.

También distorsionarían el ambiente otros conflictos paralelos, como el problema de las comunas de Vellerat y Ederswiler, que deseaban cambiar de cantón en sentido opuesto. Si Berna defendía la consecución de una solución paralela para ambos casos, el Jura defendía la diferencia de situaciones. Finalmente, Vellerat lograría cambiar de cantón en 1996. También generaría un gran impacto la muerte en 1993 de Christophe Bader cuando estallaba en Berna una bomba de su propia fabricación.

En un clima de inestabilidad política en la región, a finales de los años ochenta comienzan a producirse nuevos desarrollos. Así, el 7 de septiembre de 1989 Antoine Pétermann (Bienne), diputado del Gran Consejo de Berna, presentaba la moción “¿En qué medida la minoría francófona está integrada en el cantón de Berna?”, en la que expresaba su preocupación por la escasa presencia de francófonos en el gobierno y la administración berneses y la creciente inmigración alemana en La Neuveville y el sur de Courtelary. El 20 de diciembre del mismo año el Consejo ejecutivo cantonal aprueba la idea de confiar a un experto o instituto universitario neutro la tarea de elaborar un estudio sobre la situación de la minoría francófona de Berna. En febrero de 1990, la canciller de Estado del cantón de Berna propone confiar el mandato a Dominique Haenni, antiguo canciller de Ginebra. Presentado tres años más tarde, el informe Haenni<sup>63</sup> señalaba la dificultad a largo plazo de legitimar el apoyo de la mayoría a una minoría cantonal de menos del 5% de la población, sobre todo si la ciudad de Moutier acababa integrándose en el cantón del Jura. En todo caso, defendía que eran los propios jurabernes quienes debían decidir en qué medida deseaban un mayor grado de autonomía, pero se creaba y defendía una idea de “autonomía progresiva” para la zona.

Paralelamente, tras las primeras conversaciones tripartitas en 1991, el Consejo Federal nombraría el 9 de marzo de 1992 una “Co-

misión consultativa” con el mandato de examinar los problemas pendientes en las relaciones entre los dos cantones y proponer soluciones concretas al Consejo Federal y a los cantones afectados.<sup>64</sup> La comisión estaría presidida por Sigmund Widmer (antiguo alcalde de Zurich y consejero nacional de Alianza de Independientes) y conformada por otras cuatro personas elegidas a razón de dos por cada cantón concernido.<sup>65</sup>

Durante 1992 la comisión Widmer trabajaría con gran libertad y entrevistaría a 107 personalidades del Jura. Su informe aparecería casi a la par que el informe Haenni, el 31 de marzo de 1993, y en el mismo se analizaban varios escenarios. En primer lugar, se rechazaba la opción de mantener el *statu quo* existente, puesto que ello elevaría las tensiones de los últimos años. Un segundo escenario que la Comisión rechazaba era la llamada solución comunalista, en virtud de la cual cada comuna votaría a qué cantón quería pertenecer. El informe señala que este proceso sería largo y se produciría en un clima de agitación e inseguridad, además de poder resultar en una incoherencia geográfica. El tercer escenario rechazado es el de la creación de un cantón o semicantón para el Jura bernés, dado su reducido tamaño, con mayor motivo si Moutier optara por escindirse del mismo. Finalmente, también se declina una posible reunificación inmediata dentro del actual cantón del Jura, dado el rechazo claro a la misma de la mayoría en el Jura bernés y que una campaña en este sentido encendería de nuevo antiguas pasiones.

Sin embargo, la comisión Widmer estimaba que a largo plazo la reunificación del Jura norte y sur era la solución a la que se acabaría llegando, por razones históricas, de cultura común y de colaboración mutua económica y social. Por ello, la propuesta fundamental era la creación a medio plazo de un nuevo cantón que reuniera las dos partes del Jura. Para ello sugería un procedimiento en dos fases. La primera consistía en la puesta en marcha de un Consejo Interregional de Cooperación, que tendría por tareas fundamentales:

- a) Promover el diálogo entre los jurasianos de los dos lados.

---

64. Su nombre exacto era el siguiente: “Commission consultative du Conseil fédéral et des Cantons de Berne et du Jura examine les problèmes pendants dans les relations entre els deux cantons et propose des solutions concrètes à l’intention du Conseil fédéral et des cantons concernés”.

65. El cantón de Berna designó a Marcel Blanc (UDC, cantón de Vaud) y Claude Bonnard (liberal, cantón de VD). El cantón del Jura eligió, por su parte, a Guy Fontanet (cantón de Ginebra) y Bernard Comby (radical, cantón de Valais).



- b) Negociar y proponer las garantías para el Jura bernés en un futuro cantón común. El Consejo Federal debería asegurar que ninguna solución debería ser adoptada sin el consentimiento de los juraberneses.

Por su parte, el cantón de Berna debía establecer las bases necesarias para permitir al Jura bernés, si así lo quisiera, reforzar la colaboración con el cantón del Jura y negociar con él de manera autónoma. En una segunda fase, se proponía la creación de un nuevo cantón, previo referéndum favorable en ambos lados del Jura. Tras el mismo, se elegiría una asamblea constituyente que prepararía una Constitución, que a su vez debería ser votada positivamente en ambas zonas. Ahora bien, si el resultado del referéndum fuera negativo, la Comisión admitía que podían abrirse otras soluciones, como la creación de un nuevo cantón o semicantón del Jura bernés, separado del actual cantón del Jura; la puesta en práctica de un estatuto de autonomía para el Jura bernés, que favoreciera la colaboración con el cantón de Jura, o incluso la solución comunalista, previendo en todo caso una salida específica para la villa de Moutier.

#### **4.2. El Acuerdo de 1994 y la Asamblea Interjurasiana**

En su momento, se consideró por muchos que el informe Haenni constituiría un contrapeso del informe Widmer para las autoridades bernezas, pero lo cierto es que ambos informes presentaron, con enfoques distintos, coincidencias de fondo.<sup>66</sup> El informe Widmer recibió desde luego mejores reacciones en el lado jurasiano y separatista que en el bernés o unionista,<sup>67</sup> pero en todo caso condujo al establecimiento de conversaciones tripartitas decisivas y confidenciales en el otoño de 1993. Las reacciones oficiales de los dos cantones al informe Widmer se producirían en 1994, y a ello siguieron conversaciones bilaterales que se concretaron en el Acuerdo de 25 de marzo de 1994 entre el Consejo Federal, el Consejo ejecutivo del cantón de Berna y el Gobierno del cantón del Jura. El Acuerdo fue ratificado por ambos parlamentos

---

66. Jean-Jacques Schumacher, *L'Assemblée interjurassienne: histoire et perspectives: 1985-2004*, Porrentruy, Société jurassienne d'Emulation, 2005, p. 33.

67. Jean-Jacques Schumacher, *L'Assemblée interjurassienne...*, 2005, pp. 41-46.

cantonales,<sup>68</sup> de forma que el 11 de noviembre de 1994 tendría lugar en Moutier la primera sesión de la Asamblea Interjurásiana (en adelante AIJ).<sup>69</sup>

La AIJ es una institución única en Suiza, y en Derecho comparado, y el fruto de un compromiso típicamente helvético.<sup>70</sup> La AIJ aprueba su propio reglamento interno, y dispone de seis comisiones permanentes: Instituciones; Transportes, Comunicaciones y Ordenación del Territorio; Instrucción Pública y Formación Profesional; Cultura; Economía, y Salud Pública y Asuntos Sociales.

Uno de los hitos más relevantes de la actividad de la AIJ se produciría con la adopción de la Resolución número 44 el 20 de diciembre de 2000, tras tres años de trabajos. La Resolución, votada favorablemente por 22 de los 24 miembros de la AIJ (las dos abstenciones lo fueron de representantes de la parte bernesa), establece una hoja de ruta en dos fases consecutivas. En la primera de ellas, a desarrollarse en dos años, se aprobaría un estatuto de autonomía amplio para el Jura bernés en el seno del cantón, con órganos dotados de poderes decisorios y financieros. A partir de ello, se establecen unos principios de partenariado entre el cantón del Jura y la nueva entidad autónoma del Jura bernés, para posteriormente adoptar un procedimiento convergente relativo a la creación y gestión de instituciones comunes sobre una base de soberanía compartida (*souveraineté partagée*). En la segunda fase, cuya duración prevista es de cuatro años, las dos entidades experimentan la colaboración nacida del estatuto de autonomía y de su partenariado, al tiempo que la AIJ seguiría funcionando.

---

68. El Parlamento del Jura ratificó el acuerdo el 25 de mayo de 1994, con 47 síes, 4 noes y 8 abstenciones. El Parlamento de Berna lo hizo el 8 de junio del mismo año, por 139 síes frente a 2 noes.

69. La composición inicial de la AIJ era la siguiente. Por el cantón del Jura, las tendencias políticas presentes fueron: PDC 4; PLR 3; PS 2; PCSI 1; UDC 1; Independiente de izquierda 1. Por el cantón de Berna, el reparto de asientos por partidos políticos fue el siguiente: UDC 4; PRJB 3; PSA 2; PSJB 2; PDC-PLJ 1.

70. Schumacher, *L'Assemblée interjurassienne...*, 2005, p. 292. No existe hoy en el sistema español un órgano que pueda equipararse a la AIJ, pero recuerda el intento de establecer un órgano común permanente de cooperación entre las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra. El acuerdo de cooperación que creaba el órgano común fue aprobado por el Parlamento de Navarra el 11 de junio de 1996. El convenio, que debía ser aprobado por las Cortes, contaba con la oposición tanto de Herri Batasuna como del Partido Popular, que ostentaba mayoría absoluta en el Senado, por lo que podía vetar su constitución. Esto no obstante, problemas internos del Partido Socialista llevaron a este a retirar el convenio. Dos iniciativas similares presentadas en el Parlamento navarro a instancias de CDN (en 1996) y de EA (en 2005) fueron rechazadas.

Si bien el cantón del Jura aceptó la Resolución desde un primer momento, en Berna se produjo un rechazo parcial inicial el 5 de julio de 2001, que motivaría una nueva toma de posición de la AIJ sobre la Resolución 44 el 19 de septiembre de 2001. Finalmente, el Consejo ejecutivo de Berna aceptaría la nueva toma de posición y la Resolución 44 el 5 de octubre de 2001.

### 4.3. La autonomía intracantonal

La Constitución del cantón de Berna, tras reconocer en su artículo 4 las necesidades de las "minorías lingüísticas, culturales y regionales", dedica el artículo 5 al Jura bernés, reconociendo al mismo un estatus especial para el mantenimiento de su identidad lingüística y cultural y su participación en la política cantonal. En este marco se sitúa la Ley sobre el Estatuto Particular del Jura bernés y sobre la minoría francófona del distrito bilingüe de Bienne (en adelante LStP), de 13 de septiembre de 2004. Esta norma constituye la base jurídica de la autonomía jurasiana en el cantón de Berna, que agrupa a los tres distritos de Moutier, Courtelary y La Neuveville. La ley instituye un Consejo del Jura Bernés (CJB), compuesto por 24 miembros elegidos por sufragio universal directo, con competencias básicamente consultivas, pero también operativas por la disposición de ciertos fondos económicos.

En la misma ley se crea el Consejo de Asuntos Francófonos del distrito bilingüe de Bienne (CAFB), que pretende la promoción y salvaguarda del bilingüismo en dicho distrito, el único fuera del Jura, y fronterizo con el mismo, en el que la lengua francesa ocupa un lugar minoritario pero relevante. La ciudad de Bienne, con un número absoluto de francófonos equivalente a la mitad de la población del Jura sur, desarrolla una política de bilingüismo que quiere presentarse como la imagen reducida del conjunto de Suiza.<sup>71</sup> La posición de Bienne como ciudad de referencia para una buena parte del Jura sur constituye en cierto modo una complicación añadida a la cuestión jurasiana, toda vez que la colaboración que se instituye entre el CJB y el CAFB se solapa en determinados temas con la colaboración interjurasiana en el seno de la AIJ.<sup>72</sup>

---

71. Meune, "Pluralisme identitaire...", 2011, pp. 319-320. Existen cuatro ciudades oficialmente bilingües en suiza: Biel/Bienne (Berna), Friburgo (Friburgo), Murten/Morat (Friburgo) y Siders/Sierre (Valais).

72. Schumacher, *L'Assemblée interjurassienne...*, 2005, p. 294.

A partir de la entrada en vigor de la LStP, se desarrollaría la colaboración interjurásiana no solamente en el seno de la AIJ, sino también en diversos aspectos de manera directa entre el gobierno del Jura y el CJB, tal y como se preveía en el informe Widmer y en la Resolución 44. Estos desarrollos dejarían libre el paso al referéndum de 2013.

## 5. El referéndum del Jura de 2013

En los últimos años se han desarrollado dos procesos jurídicos diferentes que han conducido al referéndum de 24 de noviembre de 2013, del que a su vez derivan nuevas consecuencias jurídicas para el futuro de la región jurásiana. Por una parte, dentro del cantón del Jura se ha desarrollado una iniciativa legislativa popular para la adopción de la ley "Un solo Jura", depositada el 12 de septiembre de 2003. A pesar de las reticencias de las instituciones del cantón, que entendían que la iniciativa podía obstaculizar los avances en la colaboración interjurásiana con Berna, el Parlamento cantonal se vio obligado a adoptarla con fecha 26 de abril de 2006. La ley encargaba en sus artículos 4 y 5 al gobierno cantonal que elaborara una proposición de soberanía compartida para la creación de un nuevo cantón que abarcara los seis distritos tradicionales del Jura. Tratándose de una ley cantonal, es obvio que la misma no podía obligar a las instituciones bernesas, por lo que el resultado práctico de la ley se limitaba a la formulación de una mera propuesta.<sup>73</sup>

Más enjundia ha encerrado el trabajo paralelo de la AIJ. El 7 de septiembre de 2005, el Consejo ejecutivo del cantón de Berna y el Gobierno del cantón del Jura conferían a la AIJ, bajo los auspicios del Consejo Federal, el mandato de conducir un estudio sobre el futuro institucional de la región interjurásiana. El informe final que derivaba de este mandato (y un informe de la minoría discordante) sería remitido a los mandatarios el 4 de mayo de 2009.

El informe es un documento completo y riguroso que analiza diversos escenarios de futuro, algunos de los cuales son rechazados. Entre estos, más notablemente, el de la unificación del Jura con la región bilingüe de Bienne-Seeland o el de la creación de dos semicantones, solución que no garantizaría mayores niveles de coordinación y sin

73. Pierre-Alain Rumley, *La Suisse demain: de nouveaux territoires romands, un nouveau canton du Jura: utopie ou réalité?*, Lausana, Pontarlier, 2010.

embargo obligaría a la creación de nuevas estructuras institucionales duplicadas. Tras análisis políticos, jurídicos y económicos, el informe se centra en la discusión sobre dos opciones fundamentales: la creación de un cantón unificado con reducción de sus municipalidades a seis comunas equivalentes a los distritos actuales, y el mantenimiento del *statu quo* actual institucionalizando la colaboración entre un cantón del Jura independiente y un Jura bernés progresivamente más autónomo. La AIJ parece inclinarse en su informe por la primera solución de una manera diplomática, apostando por la innovación de un cantón unificado, con capital en Moutier, y diferente del actual cantón del Jura, por lo que la unificación no sería en ningún caso una mera anexión de los territorios del sur al mismo.

Cinco miembros de la AIJ elaborarían un contrainforme de minoría en el que se oponían al informe mayoritario, denunciando parcialidad en el mismo. El informe de minoría se muestra categóricamente contrario a la organización de nuevas consultas populares en el Jura bernés y subraya la voluntad histórica y presente de sus habitantes de mantener la relación directa tanto con Bienne<sup>74</sup> como con el cantón de Berna.

Tras las consiguientes reacciones políticas e institucionales al informe de la AIJ y una fase de socialización, el 20 de febrero de 2012 el Gobierno del cantón del Jura y el Consejo ejecutivo de Berna firmarían conjuntamente una "Declaración de intención sobre la organización de votaciones populares en la República y Cantón del Jura y el Jura bernés relativas al futuro institucional de la región". El acuerdo iba encaminado a la organización del referéndum de 2013 como modo de solución democrática y definitiva de la cuestión jurasiana. A estos efectos, se preveía la organización simultánea de referendos paralelos en los dos lados del Jura:

- a. En el cantón del Jura, los ciudadanos serían consultados sobre si aceptan la adición de un artículo 139 de su Constitución por el que el Gobierno cantonal quedaría habilitado para iniciar un proceso de creación de un nuevo cantón que comprendiera también los distritos del Jura bernés, en el respeto al Derecho federal y de los cantones concernidos.
- b. En el Jura bernés, el referéndum sería consultivo, y la pregunta, muy similar a la anterior, en este caso dirigida al gobierno del cantón de Berna. Con carácter previo, ello implicaba la

---

74. Martin Schuler *et al.*, *Quelles perspectives pour Bienne et son bilinguisme?: examen des éventuelles conséquences d'un départ du Jura bernois du Canton de Berne*, Lausana, CEAT, 2011.

obligatoriedad de que el Parlamento cantonal modificara la LStP para posibilitar dicha consulta.

Respecto a los eventuales resultados de los referendos y los procesos subsiguientes, las previsiones eran las siguientes:

- a) Si en alguno de los dos territorios el resultado del referéndum fuera negativo:
  - i. Ambos gobiernos tomarían nota de que la idea de crear un nuevo cantón no es deseada por la población.
  - ii. El proyecto de crear un nuevo cantón quedaría abandonado.
  - iii. En un plazo de dos años, las comunas del Jura bernés podrían pedir al gobierno del cantón que someta al Parlamento las bases legales que permitan la organización de referendos municipales para someter a su población la incorporación de dichas comunas al cantón del Jura. Los dos gobiernos se comprometen a realizar la transferencia de dichos municipios de acuerdo al artículo 53.3 de la Constitución federal.
- b) Si el resultado del referéndum fuera positivo en ambas partes del Jura:
  - i. Los dos gobiernos elaborarían un acuerdo intercantonal definiendo el proceso a seguir, que previera la elección de una asamblea constituyente. El acuerdo debería ser sometido a referéndum obligatorio de las poblaciones de los dos cantones. En caso de resultado positivo, los gobiernos organizarían la elección de la asamblea constituyente.
  - ii. La asamblea así elegida redactaría una constitución del nuevo cantón, que sería sometida a la aprobación de la población afectada (ambas zonas del Jura) y posteriormente de la Asamblea Federal.
  - iii. En un plazo de dos años, las comunas del Jura bernés podrían pedir al gobierno del cantón que someta al Parlamento las bases legales que permitan la organización de referendos municipales para someter a su población la permanencia de dichas comunas en el cantón de Berna.

En estos términos,<sup>75</sup> el acuerdo aparece como más oneroso para la solución separatista que para la unionista, vistos los referendos rei-

---

75. Se describen los acuerdos sobre el referéndum en Scherrer; "Territorialfragen", en Marc Bühlmann, (dir.), *Année Politique Suisse 2011*, Berna, Institut de science politique à l'Université de Berne, 2012, pp. 65-67. Sobre la evolución precedente en los dos años

terados y paralelos que la primera exige. Por el contrario, la solución favorable al *statu quo* confía en la voluntad de los habitantes del sur del Jura, si bien debe aceptar como precio un más que posible desgaje de alguna comuna, principalmente Moutier, lo que supondría sin duda un debilitamiento de la región. Tampoco la solución separatista está libre del desgaje de municipios concretos, lo que en el fondo solo garantiza que la unidad del Jura no podrá ser mantenida. Por otro lado, el ámbito separatista, conocedor de la dificultad de convencer democráticamente a la población del sur, arriesga ofreciendo la disolución del cantón actual y de la propia AIJ, dando por cerrada la cuestión jurasiana sea cual sea el resultado obtenido.

Desde el punto de vista jurídico-constitucional, lo más interesante sería determinar las formas jurídicas que cada paso de un hipotético proceso de creación del nuevo cantón debería haber seguido. En este sentido, una proposición común de los dos cantones para la creación de un nuevo cantón debería, según Moritz, tomar la forma de un tratado intercantonal. En otro caso, no se podrían asegurar garantías específicas a los habitantes del Jura meridional por el nuevo cantón, puesto que sería preciso disponer de un acto jurídico de rango superior que obligue a la nueva entidad. El mejor modo de hacerlo, tanto desde el punto de vista material como formal, sería el tratado intercantonal.<sup>76</sup> En todo caso se habría tratado de un proceso diferente de otros intentos helvéticos de fusión de cantones, como los ocurridos entre Ginebra y Vaud o entre las dos Basileas, que se basaron en sendas iniciativas populares. En el caso del Jura, el hipotético tratado intercantonal debería ser aprobado por el Parlamento,<sup>77</sup> pero sin capacidad de modificarlo, para posteriormente ser sometido a referéndum.<sup>78</sup> En Berna debería aprobarlo el Gran Consejo,<sup>79</sup> previa consulta de la opinión del CJB (que debe dar su opinión sobre actos legislativos –como un tratado intercantonal– que conciernan

---

anteriores: Marc Bühlmann; "Territorialfragen", en Marc Bühlmann, (dir.), *Anné Politique Suisse 2010*, Berna, Institut de science politique à l'Université de Berne, 2011, pp. 55-56; Hans Hirter, "Territorialfragen", en Hans Hirter, (dir.), *Anné Politique Suisse 2009*, Berna, Institut de science politique à l'Université de Berne, 2010, pp. 46-47.

76. Jean Moritz, "Partage de souveraineté et modification du territoire des cantons de Berne et du Jura. Quel(s) processus?", *Revue Jurassienne de Jurisprudence*, 1-08, 2008, p. 13.

77. Artículo 84 de la Constitución del cantón del Jura.

78. Artículo 77 de la Constitución del cantón del Jura. Moritz, "Partage...", 2008, p. 13.

79. Artículo 74.2.b de la Constitución del cantón de Berna.

al Jura bernés)<sup>80</sup> y ser posteriormente sometido a votación popular.<sup>81</sup> La aprobación del tratado por el cuerpo electoral de los dos cantones está también exigida por el artículo 53 de la Constitución federal, sea por implicar una modificación del territorio o del estatuto cantonal. Además, esta modificación requiere la aprobación “del cuerpo electoral concernido”, que en este caso es el del Jura bernés.<sup>82</sup>

Si el proceso siguiera adelante, la creación de la asamblea constituyente sería realizada de modo paritario, con el mismo número de representantes del actual cantón del Jura y del Jura bernés, siendo cada zona un distrito electoral separado. La Constitución elaborada sería sometida a un nuevo referéndum, pero en este caso Moritz entiende que se trataría de un referéndum unívoco,<sup>83</sup> en el que no sería necesaria la mayoría doble. En efecto, a diferencia de un tratado intercantonal, la adopción de una Constitución es un acto unilateral de naturaleza institucional de un sujeto previamente definido y acordado, que ya actúa por sí mismo y en el que se aplica la regla de la mayoría ordinaria.

Finalmente, en la hipotética última etapa de este proceso, habría que tener en cuenta que tanto el tratado intercantonal como la Constitución del nuevo cantón deben obtener la llamada garantía federal, que otorgará en su caso la Asamblea Federal suiza.<sup>84</sup> El tratado concluido por los dos cantones debería obtener la garantía federal porque tendría el efecto de modificar las constituciones cantonales,<sup>85</sup> y la garantía debe obtenerse antes de la elección de la asamblea constituyente. Por su parte, la nueva Constitución también debería obtener la garantía federal, y cabe aquí la duda de si en virtud del artículo 53 de la Constitución suiza sería necesario efectuar un referéndum nacional para aprobar la misma. En contra de ello, se puede argumentar que se trata de una modificación meramente territorial en el sentido artículo 53.3 de la Constitución federal, que no necesita más que la aprobación de la Asamblea bajo la forma de un *arrête fédéral*. Esta solución, más sencilla, se funda también sobre la base de que no se altera el número de cantones ni por tanto los números que representan a los mismos

80. Artículos 31.a y b, y 32 de la LStP.

81. Artículo 61.1.c y d de la Constitución del cantón de Berna.

82. Moritz, “Partage...”, 2008, p. 14.

83. Moritz, “Partage...”, 2008, p. 16.

84. Artículo 172.2 de la Constitución de la Confederación Helvética.

85. Artículo 51.2 de la Constitución de la Confederación Helvética.



en las instituciones federales. Sería así una solución diferente a otros casos de fusión de cantones, nueva separación o transformación de un semicantón en cantón.<sup>86</sup> Por el contrario, para Grisel, el proceso iría encaminado a la creación de un nuevo cantón, lo que implica cambio de estatuto en el sentido del artículo 53.2 de la Constitución, en el que se establece necesario un voto del pueblo y el resto de los cantones suizos.<sup>87</sup> En realidad, este precepto es una consecuencia de las lecciones aprendidas en la anterior crisis del Jura,<sup>88</sup> de forma que el artículo 53.3, que no exige referéndum nacional, puede ser aplicado a casos de meras modificaciones fronterizas, como se interpretó el caso de la comuna de Vellerat en 1996. En cualquier caso, en el sistema helvético es claro que el procedimiento constitucional para la modificación territorial tiene como elemento principal el consentimiento de las poblaciones afectadas por el cambio.<sup>89</sup>

Tras la celebración del referéndum el 24 de noviembre de 2013 y su concluyente resultado negativo en el Jura bernés,<sup>90</sup> todo proceso de creación de un nuevo cantón ha quedado descartado. Conforme a los acuerdos de 2012, la cuestión jurasiana estaría cerca de considerarse clausurada, si bien resta la posibilidad de convocar referendos en el ámbito comunal para que aquellos municipios berneses que lo decidan puedan incorporarse al cantón del Jura. Vistos los resultados del referéndum, solamente la villa de Moutier parece dispuesta a solicitar la realización de una votación que podría confirmar el traspase territorial de dicha localidad, cuyo valor simbólico no deja de tener importancia. Ello debería ser posible en el plazo de dos años, tras el cual, y una vez determinado el futuro de Moutier, la histórica cuestión jurasiana habría de considerarse resuelta, y la AIJ, disuelta.

---

86. Daniel Thürer, Jean-François Aubert y Jörg Paul Müller; *Droit constitutionnel suisse*, Zürich, Schulthess, 2001 p. 473; Moritz, "Partage...", 2008, p. 18. Walter Haller; *The Swiss Constitution in a comparative context*, Zurich, Dike, 2009, pp. 51-52.

87. Etienne Grisel, "Fusion de cantons", en Astrid Epiney, Marcel Haag y Andreas Heine-mann (eds.), *Le défi des frontières (Mélanges en l'honneur de Roland Bieber)*, Nomos & Dike, 2007, pp. 324-337.

88. Haller, *The Swiss Constitution...*, 2009, p. 51; Thomas Fleiner; "The Current Situation of Federalism in Switzerland", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 9, 2009, p. 68.

89. Thomas Fleiner, Alexander Misis y Nicole Töpferwien, *Constitutional Law in Switzerland*, 2ª ed., La Haya, Wolters Kluwer, 2012, p. 170.

90. En el cantón del Jura, la participación se elevó al 64,2%, con un resultado afirmativo del 76,6% de los votos emitidos. En el Jura bernés, la participación alcanzó el 72,5%, obteniendo el no un 71,85% de los votos válidos frente a un 28,15% de síes. Moutier fue el único municipio del Jura sur en el que el sí (55%) prevaleció sobre el no.

La cooperación entre las dos partes del Jura seguirá en lo sucesivo conforme al marco general de cooperación intercantonal. Queda por ver si este nuevo escenario aporta alguna novedad a lo largo de los próximos años.

## 6. ¿Un modelo exportable? Referéndum y cuestiones territoriales

Para prestigiosos constitucionalistas suizos, como Thomas Fleiner, el procedimiento de creación del cantón del Jura (y por extensión el proceso reciente de decisión popular) puede ser considerado un modelo para otros conflictos territoriales similares en los que concurren movimientos secesionistas, resaltando el hecho de que el primer paso fue la previsión constitucional (en el cantón de Berna) de un derecho democrático a la autodeterminación del Jura basado en una serie de votaciones populares "en cascada".<sup>91</sup> En efecto, en aquella modificación constitucional, como señala Bilbao Ubillos, se "descentralizaba el derecho de autodeterminación".<sup>92</sup> Es interesante resaltar a este respecto que en el caso suizo se utilizan sin complejos aparentes las expresiones "derecho de autodeterminación" o "derecho de libre disposición" que en otros ámbitos suscitan encendidos debates. Por otra parte, es claro que en el caso suizo no se ha planteado nunca un resultado que pudiera afectar a la integridad de la Confederación.

Con todas las complejidades que plantea el derecho de autodeterminación desde una perspectiva internacional o constitucional,<sup>93</sup> y sabiendo que nos encontramos en un contexto en el que las fronteras externas no están en cuestión, las experiencias jurasianas son un interesante banco de pruebas para reflexionar sobre otros supuestos en los que se invocan derechos de decisión popular territorializados. Precisamente, el caso del Jura confirma que uno de los mayores problemas en la definición del derecho a decidir es la determinación del sujeto.<sup>94</sup> A dicha determinación han ido encaminados los procedimientos de deci-

91. Fleiner, "The Current Situation...", 2009, pp. 66-67.

92. Ubillos, "El proceso de gestación...", 2006, p. 299.

93. Eduardo J. Ruiz Vieytez, "Réflexions sur la nature de l'autodétermination de la perspective des droits de l'homme", *Les Cahiers du Centre de Recherche Interdisciplinaire sur la Diversité* (CRIDAQ), 3, 2012, Montreal.

94. Ubillos, "El proceso de gestación...", 2006, p. 294.

sión en cascada y las posibilidades abiertas en el proceso actual de 2013, incluyendo la opción comunalista que se aplicará como última instancia.

Este último aspecto es quizás lo más interesante de la experiencia jurasiana, pues juega contra los dogmatismos (pre)políticos que definen apriorísticamente los sujetos de decisión, si bien a cambio obliga a aceptar con madurez democrática extrema soluciones que no son de la plena satisfacción de ninguno de los imaginarios políticos iniciales, algo que pocas sociedades son capaces de realizar.

Nos plantea también el caso suizo, siquiera de modo interno, la pregunta cada vez más recurrente en algunos ámbitos sobre si debe regularse el derecho de autodeterminación o al menos los procedimientos de secesión democrática en sede constitucional, o si, por el contrario, su regulación constituye una contradicción intrínseca con un régimen constitucional. Hoy en día son escasísimas las constituciones que incluyen la regulación de un proceso de tal naturaleza.<sup>95</sup> Y al mismo tiempo la pregunta obligaría a tener en cuenta lo que Javier de Lucas denomina "*regresium ad infinitum*", cuando frente a la expresión democrática de un nuevo sujeto emergente aparecen sujetos de ámbito territorial inferior que disponen de mayorías contrarias a la del primero.<sup>96</sup> En el caso suizo, la respuesta a ello es el mecanismo de los referendos secuenciales en cascada, que permite escuchar a las minorías atrapadas en el proceso, cuya voluntad prevalece sobre la de ámbito superior.<sup>97</sup> Aunque la efectividad de este aditivo depende del contexto sociopolítico concreto, no cabe duda de que ayuda a equilibrar posiciones, a tener un cuadro más exacto de la voluntad popular y obliga a negociar y acercar posturas cuando la sociedad se muestra dividida sobre la secesión, sea interna o externa.

Mancini se muestra favorable a la regulación constitucional de los procesos de secesión, a su juridificación desde una posición política

---

95. Constituciones de Etiopía o Saint Kitt y Nevis, así como la extinta Carta Constitucional de Serbia y Montenegro (también el artículo 1 de la Ley de Moldavia sobre el estatuto jurídico especial de la Gagaouzie - Gagaouze-Yeri). Susanna Mancini, "Rethinking the boundaries of democratic secession: Liberalism, nationalism, and the right of minorities to selfdetermination", *International Journal of Constitutional Law*, 6-3/4, 2008, pp. 553-584.

96. Javier de Lucas, "El derecho a decidir y la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Catalunya. Una aproximación crítica", ponencia presentada en el seminario "El derecho a decidir en sociedades multinacionales: autodeterminación y referéndum en Canadá, España y Reino Unido", celebrado en la Universidad de Deusto (Bilbao) el 8 de febrero de 2013. Agradezco a Javier de Lucas su gentileza en facilitarme el texto final de la ponencia antes de su publicación.

97. Fleiner, "The Current Situation...", 2009, p. 67.

abierta, a fin de evitar que los mismos se produzcan por el uso de la fuerza o la conclusión de acuerdos políticos de difícil encaje legal, y mero reconocimiento de una situación de hecho ya consumada. Para esta autora, la constitucionalización de este derecho a nivel doméstico podría representar un importante paso para democratizar los procesos políticos de secesión.<sup>98</sup> En este sentido, es claro que en Suiza prevalece constitucionalmente el principio de la “doble mayoría”, es decir, de la necesidad de conformidad del cuerpo electoral nacional o cantonal, además de la del sujeto que se autodispone, lo que resta un importante elemento al propio concepto de autodeterminación. Pero no es menos cierto que en la cultura política suiza la mayoría está abierta al reconocimiento de aquellos sujetos que democráticamente emergen en su interior, como prueban los referendos relativos al Jura y las modificaciones constitucionales consecuentes. En suma, existe una cultura consensualista de fondo que evita el denominado “choque de mayorías”, de manera que la mayoría acepta de buena gana el nacimiento de un nuevo sujeto soberano, incluso dentro de su propia unidad (como sucedió en el cantón de Berna para la creación del Jura o en 2013 para la aceptación de la voluntad del Jura bernés).

No podemos negar la importancia que tiene el hecho de que no se haya planteado una secesión externa para que el derecho de libre disposición esté tan asumido a nivel interno. Sin duda, el hecho de que Suiza sea una nación política fuertemente cohesionada ayuda sobremanera a ello. A pesar de su evidente pluralidad interna (lingüística y religiosa, por ejemplo), la nación suiza tiene la suficiente confianza en sí misma como para aceptar las decisiones democráticas de sujetos no previamente reconocidos en su interior. Como señala Fleiner, la lección que debe ser aprendida del proceso jurasiano es que en un país multicultural no existen soluciones claras ni directas para las diferencias políticas, siendo lo más importante que los países definan procedimientos legítimos, democráticos y aceptables para la mayoría de la población directamente afectada.<sup>99</sup> Quizás el aprendizaje más relevante del caso es que Suiza ha sabido rectificar constitucionalmente, eliminar disensiones y evitar dogmatismos, dando la palabra al pueblo y estableciendo procesos negociados de hacerlo para conseguir la mayor satisfacción posible de las aspiraciones políticas que se plantean.

98. Susanna Mancini, “Rethinking the boundaries of democratic secession: Liberalism, nationalism, and the right of minorities to selfdetermination”, *International Journal of Constitutional Law*, 6-3/4, 2008, p. 583.

99. Fleiner, “The Current Situation...”, 2009, p. 68; Haller, *The Swiss Constitution...*, 2009, p. 51.

Dejando a un lado los debates mayores sobre soberanías nacionales,<sup>100</sup> el modelo jurasiano nos ofrece también una pauta interesante de solución para conflictos políticamente menos llamativos, pero igualmente sensibles e importantes en clave de identidad y de racionalización administrativa. Me refiero con ello a la situación de los numerosos enclaves internos existentes en el Estado español o incluso de otros municipios que sin serlo desean ejercer un cambio de adscripción territorial. Un debate conjunto de estas situaciones con espíritu constructivo y democrático podría permitir que, a través de la expresión democrática de sus ciudadanos, los límites territoriales de algunas provincias o comunidades autónomas pudieran verse alterados para mejor satisfacción de sus habitantes o mayor racionalidad de los servicios. Para ello es necesario dejar a un lado posiciones inmóviles y apostar por soluciones flexibles y democráticas. Un debate conjunto sobre la situación de los enclaves o de algunos municipios fronterizos podría conducir a una solución “a la jurasiana” de dichas situaciones, sin necesidad para ello de grandes reformas normativas. No en vano, algunos de los procesos están ya regulados, y es solamente una cultura política rígida la que impide que puedan ponerse en práctica, convirtiéndolos en cláusulas sin efectividad real.<sup>101</sup> Una iniciativa de este nivel, incorporando lo que en Suiza se conoce como “solución comunalista”, que abarque todas las situaciones al mismo tiempo y

---

100. Básicamente, a fecha de hoy, los procesos de Escocia y Cataluña y sus debates sobre el derecho a decidir. Diversos enfoques en: Vito Breda, “La *Devolution* de Escocia y el referéndum de 2014: ¿Cuáles son las repercusiones potenciales en España?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 31, 2013, pp. 69-88; Edwige Camp-Pietrain, “Le référendum d’auto-détermination en Écosse”, *Revue française de Droit Constitutionnel*, 94, 2013, pp. 259-267; Juan Antonio Carrillo Salcedo, “Sobre el pretendido ‘derecho a decidir’ en Derecho Internacional contemporáneo”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 33, 2012, pp. 20-22; Josu De Miguel Bárcena, “Variaciones contemporáneas del derecho de autodeterminación: el ‘derecho a decidir’ y la propuesta de reforma del estatuto de autonomía del País Vasco”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 10, 2006, pp. 261-278; Richard Falk, “Self-Determination under International Law: The Coherence of Doctrine Versus the Incoherence of Experience”, in Wolfgang Dansanspeckgruber (ed.), *The Self-Determination of Peoples. Community, Nation and State in an Interdependent World*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2002; Iñaki Lasagabaster Herrarte, *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*, Bilbao, LETE, 2008; Roberto Viciano Pastor, “Constitución y derecho de autodeterminación”, ponencia pronunciada en el seminario “Crisis constitucional en España frente al derecho de autodeterminación”, celebrado en la Universidad de Valencia el 30 de enero de 2013, disponible en <http://www.uv.es/seminaridret/sesiones2013/autodeterminacion/ponenciaviciano>.

101. Por ejemplo, el caso de los enclaves de Condado de Treviño y Valle de Villaverde en el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca, cuyo Estatuto prevé en su artículo 8 el procedimiento para su incorporación.

con un consenso político amplio, constituiría una mejora sustancial en la situación de varios municipios y una señal de que la cultura del consenso y la ductilidad pueden tener cabida también en nuestra cultura constitucional.

## Referencias

- ALTWEGG, Jürg. *Une Suisse en crise. De Ziegler à Blocher, 2ª ed.* Lausana: Presses polytechniques et universitaires romandes, 2006.
- AUBRY, Geneviève. *Jura: Le temps des imposteurs.* Tavannes: Agecopresse, 1977.
- AUER, Andreas; MALVERINI, Giorgio, y HOTTELIER, Michel. *Droit constitutionnel suisse.* Berna: Stämpfli, 2010.
- BÄRTSCHI, René. *Les Béliers.* Burgdorf: Gymnasium, 2008.
- BASSAND, Michel. *Le séparatisme jurassien.* International Political Science Association, 1973.
- BÉGUELIN, Roland, y SCHAFFTER, Roger. *L'autodisposition du peuple jurassien. Ses conséquences.* Delémont: Rassemblement jurassien, 1974.
- BESSIRE, Paul-Otto, y PRONGUÉ, Bernard. *Histoire du Jura bernois et de l'ancien Évêché de Bâle.* Moutier: Éditions de la Prévôté, 1977.
- BILBAO UBILLOS, Juan M. "El proceso de gestación de un nuevo cantón de la confederación Helvética: La secesión del Jura". *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, núm. 7, 2006.
- BOILLAT, Pierre. *Jura, naissance d'un État: aux sources du droit et des institutions jurassiennes.* Lausana: Payot, 1989.
- BRAUN, Dietmar. "Constitutional Change in Switzerland". *Publius. The Journal of Federalism*, núm. 39-2, 2006, pp. 314-340.
- BREDA, Vito. "La Devolution de Escocia y el referéndum de 2014: ¿Cuáles son las repercusiones potenciales en España?". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, pp. 69-88.
- BÜCHI, Christophe. *Mariage de raison. Romands et Alémaniques: une histoire suisse.* Ginebra: Éditions Zoé, 2001.
- BÜHLMANN, Marc. "Territorialfragen", en BÜHLMANN, Marc, (dir.). *Anné Politique Suisse 2010.* Berna Institut de science politique à l'Université de Berne, 2011, pp. 55-56.
- CAMP-PIETRAIN, Edwige. "Le référendum d'autodétermination en Écosse". *Revue française de Droit Constitutionnel*, núm. 94, 2013, pp. 259-267.
- CARNAL, Jean-René; DONZÉ, Frédéric, y SEULET, Francis. *Histoire du Jura bernois et de Bienna.* Berna: Éd. scolaires de l'État, 1995.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. "Sobre el pretendido 'derecho a decidir' en Derecho Internacional contemporáneo". *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 33, 2012, pp. 20-22.

- CHARPILLOZ, Alain Charpilloz. *Le Jura irlandisé*. Vevey: Éditions Bertil Galland, 1976.
- CHIFFELLE, Frederique. "La germanisation du Jura Romand: Un mythe!", *Geographie et Cultures*, núm. 53, 2005, pp. 105-115.
- CHURCH, Clive H. *The Politics and Government of Switzerland*, Palgrave-Mac-Millan, 2004.
- COMTE, Pierre-André. *Un seul Jura: une chance unique*. Delémont: Ed. de l'Ecluse, 2006.
- DE LUCAS, Javier. "El derecho a decidir y la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Catalunya. Una aproximación crítica", ponencia presentada en el seminario "El derecho a decidir en sociedades multinacionales: autodeterminación y referéndum en Canadá, España y Reino Unido", celebrado en la Universidad de Deusto (Bilbao) el 8 de febrero de 2013.
- DE MIGUEL BARCENA, Josu. "Variaciones contemporáneas del derecho de autodeterminación: el 'derecho a decidir' y la propuesta de reforma del estatuto de autonomía del País Vasco", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 10, 2006, pp. 261-278.
- DE PICHARD, Alain. *La Question jurassienne: avant et après la création du 23e canton suisse*, 2ª ed. Presses Polytechniques Romandes, 2006.
- DOMINIĆIĆ, Christian. "The Secession of the Canton of Jura in Switzerland", en KOHEN, Marcelo G. (ed.). *Secession. International Law Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 459-469.
- EUGSTER, Beatrice, y STRIJBIS, Oliver. "The Swiss: A Political Nation?", *Swiss Political Science Review*, núm. 17-4, 2011, pp. 394-416.
- FALK, Richard. "Self-Determination under International Law: The Coherence of Doctrine Versus the Incoherence of Experience", in DANSPECKGRUBER, Wolfgang (ed.). *The Self-Determination of Peoples. Community, Nation and State in an Interdependent World*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2002.
- FLEINER, Thomas. "The Current Situation of Federalism in Switzerland", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 9, 2009, pp. 51-90.
- FLEINER, Thomas, y BASTA, Lidia. *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*. Berlín: Springer, 2009.
- FLEINER, Thomas; MISIC, Alexander, y TÖPPERWIEN, Nicole. *Constitutional Law in Switzerland*, 2ª ed., La Haya: Wolters Kluwer, 2012.
- GASSER, Adolf. *Berne et le Jura (1815-1977)*. Berna: Éditions Imprimerie Fédérative, 1978.
- GRISEL, Etienne. "Fusion de cantons", en EPINEY, Astrid; HAAG, Marcel, y HEINEMANN, Andreas (eds.); *Le défi des frontières (Mélanges en l'honneur de Roland Bieber)*. Nomos & Dike, 2007, pp. 324-337.
- GUIGLIA, Giovanni, y KNAPP, Blaise. *L'organizzazione dei poteri e il federalismo in Svizzera secondo la nuova Costituzione*. Turín: G. Giappichelli Editore, 2000.

- HALLER, Walter. *The Swiss Constitution in a comparative context*. Zurich: Dike, 2009.
- HAUSER, Claude. *Aux origines intellectuelles de la question jurassienne: culture et politique entre la France et la Suisse romande (1910-1950)*. Editions Communication jurassienne et européenne, 1997.
- . *L'aventure du Jura: cultures politiques et identité régionale au XXe siècle*. Lausana: Editions Antipodes, 2004.
- HIRTER, Hans. "Territorialfragen", en HIRTER, Hans (dir.). *Anné Politique Suisse 2009*. Berna: Institut de science politique à l'Université de Berne, 2010, pp. 46-47.
- IPPERCIEL, Donald. "La Suisse: un cas d'exception pour le nationalisme?". *Swiss Political Science Review*, núm. 13-1, 2007, pp. 39-67.
- JARIA I MANZANO, Jordi. "El federalismo suizo. Una respuesta a una sociedad plural", *Revista Vasca de Administración Pública*. núm. 61, 2001, pp. 89-136.
- JENKINS, John Robert. *Jura separatism in Switzerland*. Londres: Clarendon Press, 1986.
- KLÖTI, Ulrich. "Kantonale Parteiensysteme – Bedeutung des kantonalen Kontexts für die Positionierung der Parteien", en KRIESI, Hanspeter, LINDER, Wolf y KLÖTI, Ulrich (dirs.). *Schweizer Wahlen 1995*, Berna: Haupt., 1998, pp. 45-72.
- KOHLER, François. *Le Parti socialiste et la Question Jurassienne 1947-1974*. Ginebra: Éditions Grounauer, 1979.
- KREISEL, Werner. "Der Kanton Jura – eine geographische Studie zur Entwicklung politischer Grenzen in der Schweiz (El Cantón del Jura – Un estudio a geográfico sobre el desarrollo de las fronteras políticas en Suiza)", *Berichte zur Deutschen Landeskunde*. núm. 57-2, 1983, pp. 293-315.
- KRIESI, Hanspeter. "Die Schweiz – ein Nationalstaat?" en EBERLE. *Sonderfall Schweiz*. Zurich: Seismo, 2007, pp. 82-93.
- . *Le système politique suisse*. Paris: Economica, 1998.
- KRIESI, Hanspeter, y TRECHSEL, Alexander. *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- LASAGABASTER, Iñaki. *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*. Bilbao: Lete, 2008.
- LINDER, Wolf. *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, 2ª ed. Londres: Macmillan Press, 1998.
- MANCINI, Susanna. "Rethinking the boundaries of democratic secession: Liberalism, nationalism, and the right of minorities to selfdetermination". *International Journal of Constitutional Law*, núm. 6-3/4, 2008, p. 553-584.
- MAHON, Pascual. *Droit constitutionnel*. Neuchâtel: Université de Neuchâtel, 2010.
- MARTENET, Vincent. *L'autonomie constitutionnelle des cantons*. Ginebra: Helbing and Lichtenhahn, 1999, pp. 451-468.



- MEUNE, Manuel. "Pluralisme identitaire et nation unitaire en Suisse. Les discours des acteurs politiques locaux dans les cantons bilingues à l'aune du débat québécois", *Swiss Political Science Review*, núm. 17-3, 2011, pp. 308-335.
- MONTAVON, Léonard. *Le "Pays" et la question jurassienne durant la première guerre mondiale*. Friburgo: Ed. Universitaires, 1971.
- MORITZ, Jean. *Commentaire de la Constitution Jurassienne*. Courrendlin: Éditions CJE, 2002.
- . "'Partage de souveraineté'" et modification du territoire des cantons de Berne et du Jura. Quel(s) processus?". *Revue Jurassienne de Jurisprudence*, núm. 1-08, 2008, pp. 4-20.
- NEUJEAN, Muriel. *Problèmes socio-politiques contemporains: thème le nationalisme, le cas du Jura*. Lovaina: 1993.
- PHILIPPE, Pierre. *Roland Béguelin, la plume-épée: essai d'interprétation*. Vevey: L'Aire, 2008.
- PHILIPPE, Pierre, y BEGUELIN, Roland. *Pour réparer un génocide constitutionnel. Le devoir de rétorsion institutionnelle*. Delémont: Rassemblement jurassien, 1991.
- REENWALD, Jean-Claude. *La question jurassienne*. Paris: Éditions Entente, 1984.
- . *Combat Jurassien. Aliénation ethnique et nouvelle culture politique*. Lausana: Institut de Science Politique, 1977.
- . *Nord-Sud, le partage: ce que pourrait être un Canton du Jura à 6 districts: essai [le document sans lequel l'Assemblée interjurassienne ne pourra plus travailler]*. Courrendlin: Communication jurassienne et européenne, 1995.
- RUIZ VIEYTES, Eduardo J. "Democracia y religión. Problemas derivados de la decisión suiza de prohibir los minaretes", *Revista de Derecho Político*, núm. 87, 2013, pp. 253-288.
- . "Réflexions sur la nature de l'autodétermination de la perspective des droits de l'homme", *Les Cahiers du Centre de Recherche Interdisciplinaire sur la Diversité (CRIDAQ)*, núm. 3, 2012.
- RUMLEY, Pierre-Alain. *La Suisse demain: de nouveaux territoires romands, un nouveau canton du Jura: utopie ou réalité?* Lausana: Pontarlier, 2010.
- SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, y GARCÍA SORIANO, María Vicenta. *Suiza. Sistema político y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- SCHAFFTER, Roger. *Plaidoyer pour un pays déchiré: "la question jurassienne: une question suisse"*. Delémont: Chancellerie de la République et Canton du Jura, 1991.
- SCHERRER. "Territorialfragen", en BÜHLMANN, Marc (dir.). *Anné Politique Suisse 2011*. Berna: Institut de science politique à l'Université de Berne, 2012, pp. 65-67.

- SCHULER, Martin, et al. *Quelles perspectives pour Bienne et son bilinguisme?: examen des éventuelles conséquences d'un départ du Jura bernois du Canton de Berne*. Lausana: CEAT, 2011.
- SCHUMACHER, Jean-Jacques. *L'Assemblée interjurassienne: histoire et perspectives: 1985-2004*. Porrentruy: Société jurassienne d'Emulation, 2005.
- SCHWANDER, Marcel. *La Suisse et le Jura*, Carouge/Genève: Heuwinkel, 2005.
- SOTO BARRIENTOS, Francisco. "Democracy as a form of state: Analysis of direct democracy' mechanisms regulated by the Swiss constitution". *Estudios Constitucionales*, núm. 10-1, 2012, pp. 373-402.
- STEINBERG, Jonathan. *Why Switzerland?*, 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- TALBOT, Patrick. *La République et canton du Jura. Etude des institutions politiques et administratives du vingt-troisième canton de la Confédération Suisse*. Friburgo: Institut du Fédéralisme, 1991.
- THÜRER, Daniel ; AUBERT, Jean-François, y MÜLLER, Jörg Paul. *Droit constitutionnel suisse*. Zürich: Schulthess, 2001.
- VICIANO PASTOR, Roberto. "Constitución y derecho de autodeterminación", ponencia pronunciada en el seminario "Crisis constitucional en España frente al derecho de autodeterminación", celebrado en la Universidad de Valencia el 30 de enero de 2013.
- VOLLMERT, Andrew. "The reinterpretation of political tradition: the Catholic roots of Jurassian nationalism". *Nationalism and Ethnic Politics*, núm. 14-3, 2008, pp. 395-427.
- VOUTAT, Bernard. "Territorial Identity in Europe: the Political Processes of the Construction of Identities in Corsica, the Basque Country, Italy, Macedonia and the Swiss Jura", *Contemporary European History*, núm. null-02, 2000, pp. 285-294.
- . *Les origines sociales de la "question jurassienne"*, Lausana: Université de Lausanne, 1992.
- . "Objectivation sociale et motivations politiques. La question nationale dans le Jura suisse", *Revue Française de Science Politique*. núm. 46-1, 1996, pp. 30-51.
- WEIDER, Erich. "Sereinement conservateur et résolutement progressiste: Le canton suisse du jura". *Linguistique*, núm. 47 (2), 2011, pp. 33-49.
- WEITER, Theodor. *Le droit de libre disposition du peuple jurassien*. Viena: Stuttgart: Wilhelm Braumüller, 1971.
- WISARD, François. *Le Jura en question: analyse des discours sur "L'unité du Jura"*. Lausana: Université de Lausanne, 1988.

## RESUMEN

El 24 de noviembre de 2013 se ha celebrado un referéndum tanto en el cantón del Jura como en la región conocida como Jura bernés o Jura del sur (ambos en Suiza), en el marco de los acuerdos políticos obtenidos hace años para la solución definitiva de la cuestión jurasiana. La utilización de mecanismos de democracia directa, la autonomía territorial o el partenariado institucional en el ámbito jurasiano ofrecen un modelo interesante de reflexión para la gestión de conflictos territoriales en otros lugares de Europa. La especificidad del régimen político suizo enmarca la gestión pacífica y consensuada del conflicto jurasiano, pero no evita extraer del mismo consecuencias o análisis que pudieran resultar de interés para otros ámbitos institucionales. En particular, podría incentivar en España la racionalización administrativa en el ámbito local sobre una base consensuada de alteración de determinados límites provinciales con la participación directa de las poblaciones afectadas.

**Palabras clave:** Suiza; Jura; referéndum; derecho a decidir; autodeterminación; cantones; autonomía; federalismo.

## RESUM

El 24 de novembre de 2013 s'ha celebrat un referèndum tant al cantó del Jura com a la regió coneguda com Jura bernès o Jura del sud (tots dos a Suïssa), en el marc dels acords polítics obtinguts fa anys per a la solució definitiva de la qüestió jurasiana. La utilització de mecanismes de democràcia directa, l'autonomia territorial o el partenariat institucional en l'àmbit jurassià ofereixen un model interessant de reflexió per a la gestió de conflictes territorials en altres llocs d'Europa. L'especificitat del règim polític suís emmarca la gestió pacífica i consensuada del conflicte jurassià, però no evita extreure'n conseqüències o anàlisis que puguin resultar d'interès per a altres àmbits institucionals. En particular, podria incentivar a Espanya la racionalització administrativa en l'àmbit local sobre una base consensuada d'alteració de determinats límits provincials amb la participació directa de les poblacions afectades.

**Paraules clau:** Suïssa; Jura; referèndum; dret a decidir; autodeterminació; cantons; autonomia; federalisme.

## ABSTRACT

On 24 November 2013, a referendum was held in the Canton of Jura and in the region known as Jura bernois or Southern Jura (both in Switzerland), in the framework of the political agreements for the solution of the question jurassienne. The use of mechanisms of direct democracy, territorial autonomy or institutional partnership in the Jura region offers an interesting model of comparison for the managements of other territorial conflicts in other European countries. The specificity of the Swiss political system contextualizes the peaceful and consensus-based management of the jurasian conflict, but it does not exclude that consequences or analysis that may interest to other institutional frameworks maybe obtained. In particular, it could be fruitful to promote in Spain a process of administrative reorganization at the local level, on a consensus basis, to modify some provincial limits with the direct participation of the populations concerned.

**Keywords:** Switzerland; Jura; referendum; right to decide; self-determination; Cantons; autonomy; federalism.