

**CONTESTACIÓN AL TRABAJO DE RIDAO-GONZÁLEZ:
LA SECESIÓN DE TERRITORIOS DE ESTADOS
MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA, QUE SE FUNDAN
EN IDEOLOGÍAS NACIONALISTAS, SON CONTRARIAS
A LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS QUE RIGEN
EN LOS ESTADOS OCCIDENTALES Y EN LA UNIÓN
EUROPEA**

**REPLY TO WORK RIDAO-GONZALEZ: SECESSION
TERRITORIES OF THE EUROPEAN UNION
MEMBER STATES, THAT MERGE IN NATIONALIST
IDEOLOGIES, ARE CONTRARY TO THE DEMOCRATIC
PRINCIPLES IN THE WESTERN STATES AND THE
EUROPEAN UNION**

ENRIQUE LINDE PANIAGUA
Profesor de Derecho administrativo. UNED

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA DECLARACIÓN UNILATERAL DE INDEPENDENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CATALANA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL: UNA OPCIÓN QUE TIENE GARANTIZADO EL FRACASO. III. ¿PUEDE CONSIDERARSE LA DENEGACIÓN DE CELEBRACIÓN DE UN REFERÉNDUM SOBRE LA SECESIÓN DE CATALUÑA UNA VULNERACIÓN DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS? IV. ¿ES POSIBLE, EN EL CASO DE INDEPENDENCIA DE CATALUÑA, SU PERMANENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA? LAS DENOMINADAS SOLUCIONES JURÍDICAS POSIBLES Y POLÍTICAMENTE RAZONABLES POR RIDAO-GONZÁLEZ. LA LLAVE DE LA ENTRADA EN LA UNIÓN EUROPEA LA TIENE CADA UNO DE LOS ESTADOS MIEMBROS.

I. INTRODUCCIÓN

El primer tercio del artículo de los doctores Joan RIDAO MARTÍN y Alfonso GONZÁLEZ BONDÍA (a partir de ahora RIDAO-GONZÁLEZ) está dedicado a recordar aspectos elementales de la Unión Europea, que los autores enuncian por considerar que son el fundamento (*apartado 1. La singularidad de la Unión Europea como condicionante en un proceso de secesión o de disolución de un Estado miembro*) sobre el que construyen sus dos tesis principales. Estas sí merecen una contestación. La primera tesis plantea si obstaculizar el pronunciamiento de los ciudadanos españoles en Cataluña sobre la permanencia en España puede considerarse una vulneración de los artículos 2 y 7 del Tratado de la Unión Europea. La segunda tesis considera que la secesión de un territorio de la Unión Europea de un Estado miembro no tiene por qué suponer su desvinculación de la Unión Europea, ya que son posibles otras soluciones diferentes a la que podríamos denominar ortodoxa.

En las páginas que siguen trataré de rebatir las tesis de RIDAO-GONZÁLEZ desde varias perspectivas. Desde una perspectiva geoestratégica y desde el Derecho, es decir, desde las normas del Derecho interno y del Derecho de la Unión Europea, y desde los principios y derechos fundamentales que rigen los ordenamientos jurídicos occidentales.

II. LA DECLARACIÓN UNILATERAL DE INDEPENDENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CATALANA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL: UNA OPCIÓN QUE TIENE GARANTIZADO EL FRACASO

La Unión Europea y otros Estados miembros han dado tratamientos dispares a las secesiones que se han producido en Europa en los últimos años, aunque ninguna de ellas pueda parangonarse con las pretensiones de los nacionalistas catalanes.

Un reciente trabajo de Manuel MEDINA¹ supone un tratamiento muy extenso sobre las secesiones a lo largo de la historia, del que pueden extraerse algunas conclusiones. La principal, a mi juicio, a los efectos de este trabajo, es que los Estados y las organizaciones internacionales contemporáneos no se han comportado de un modo homogéneo en relación con las secesiones que han tenido lugar, particularmente, en Europa. Los Estados actúan, sin excepciones, de acuerdo con la llamada *razón de Estado* que ha tenido, a lo largo de la historia y desde que lo utilizara con frecuencia uno de sus paladines, el Cardenal RICHELIEU, poco de razón y mucho del ingrediente del interés de los gobiernos, que a veces coincide con las de los pueblos que gobiernan, pero en muchas otras ocasiones son contrarias a los mismos. Antes de la creación de la Unión Europea el *equilibrio de poder* fue otro de los ingredientes principales de la política exterior de los Estados europeos, origen

¹ M. MEDINA ORTEGA, *El derecho de secesión en la Unión Europea*, Marcial Pons, 2014.

de alianzas y coaliciones de unos Estados contra otros Estados, causantes o consecuencia de los enfrentamientos armados en Europa a lo largo de los últimos siglos. A partir de la fundación de la Unión Europea no puede decirse que el equilibrio de poder no esté presente en las políticas exteriores de los Estados de la Unión, pero no cabe duda de que la diplomacia ha sustituido totalmente a los enfrentamientos armados entre Estados.

El caso reciente de Crimea es paradigmático a los efectos que nos ocupan. Hemos asistido a su secesión de Ucrania, al margen de la Constitución de dicho Estado y del Derecho internacional, y a su incorporación simultánea a la Federación Rusa. La secesión de Crimea se ha fundado en un referéndum en que la inmensa mayoría de la población se ha manifestado de acuerdo con dicha secesión de Ucrania y con la incorporación inmediata y sucesiva a la Federación Rusa. Por lo demás, dicho referéndum se ha producido en un territorio ocupado militar y subrepticamente por una potencia extranjera, la Federación Rusa, lo que permite dudar de que los ciudadanos de Crimea se hayan pronunciado con la libertad exigible para hacer creíble su resultado. Tampoco puede olvidarse, como factor decisivo para entender la secesión de Crimea, la debilidad del Estado ucranio que soporta una larga crisis institucional y económica, con golpe de Estado incluido, que no ha llegado a su fin.

En el análisis de la secesión de Crimea se plantea la dicotomía entre el Derecho y la justicia que formulara KANT (*quid iuris* y *quid ius*). Para muchos, la secesión de Crimea sería una secesión justa, aunque contraria a los ordenamientos jurídicos nacional e internacional. No debe olvidarse, como dijera KANT, que: «Una doctrina del Derecho puramente empírica es (como la cabeza de madera en las fábulas de Fedro) una cabeza que puede ser hermosa, pero que –¡ay!– no tiene seso»². Retengamos estas ideas sobre las que volveremos más adelante, pues no podemos quedarnos en una interpretación del Derecho (ahora con mayúsculas) que no tenga en cuenta los valores, principios y derechos fundamentales que rigen nuestros ordenamientos jurídicos y que vertebran nuestras sociedades occidentales.

Es difícil prever qué hubiera sucedido si Crimea hubiera pretendido ser una república independiente, pero en las circunstancias en que se ha producido ni la ONU, ni la OTAN, ni Estados Unidos, ni la Unión Europea, ni ninguno de los Estados miembros integrantes de la misma han sido capaces de frenar dicha secesión, aunque la secesión y posterior incorporación a la Federación Rusa sean contrarios a los intereses occidentales (tanto a la *razón de Estado*, como al *equilibrio de poder* que interesan a la Unión Europea y a EEUU). Sin duda, ha vencido la razón de Estado y el equilibrio de poder que interesa a la Federación Rusa, una potencia económica semejante a Italia, pero que sigue siendo una gran potencia militar que ha movido hábilmente sus fichas en el tablero internacional sin que haya recibido la respuesta que exigía el Derecho internacional o los intereses occidentales. El Derecho internacional sigue siendo un Derecho débil, que siempre deja paso a los intereses de las grandes potencias que tan solo lo utilizan contra sus oponen-

² I. KANT, *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Turín, 1956, pág. 405-406.

tes, pero que casi nunca cumplen cuando les afecta imponiéndoles obligaciones o limitaciones. Particularmente, los Estados Unidos de América, la Federación Rusa y China se consideran por encima del Derecho que rige para los demás, es decir; son creadores primigenios de un Derecho que rige el panorama internacional y que no necesita basarse en tratados internacionales. En fin, esto es bien conocido y no merece mayores comentarios en este lugar.

Por lo expuesto no creo que el contenido del epígrafe del trabajo de RIDAO-GONZÁLEZ (apartado 2.1) dedicado a la «actitud de la Unión Europea ante procesos secesionistas recientes» refuerce o sirva para fundamentar sus tesis, más bien al contrario, ya que se puede concluir del análisis de los antecedentes secesionistas en Europa, incluso de la lectura del trabajo de los citados autores, que no existe un criterio común ni de la Unión o de los Estados miembros en relación con las secesiones habidas fuera de la Unión.

La causa de la falta de criterio común de la Unión de los Estados miembros es el sistema de competencias de la Unión Europea. En efecto, los Estados miembros, aunque han transferido a la Unión Europea algunas competencias en materia de política exterior, siguen detentando las decisiones más trascendentes en la materia. Por otra parte, en relación con las competencias transferidas a la Unión el procedimiento de adopción de acuerdos se rige por el principio de unanimidad, en relación con el objeto de este trabajo. Por esa razón Kosovo sigue sin ser reconocido por algunos Estados de la Unión y sin ser reconocido siquiera como candidato a la adhesión a la Unión Europea, pues la iniciación de un procedimiento de adhesión de un Estado a la Unión Europea exige la unanimidad del Consejo de la Unión, de acuerdo con el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, y España, entre otros Estados miembros, impide la exigida unanimidad.

La situación de Cataluña y de las demás regiones europeas, en que sectores nacionalistas más o menos amplios de la población persiguen la secesión de sus territorios de sus respectivos estados, no es comparable ni a la de Eslovenia, ni a la de Kosovo, ni a la de Crimea, ni con ninguna de las secesiones pacíficas y no tan pacíficas habidas en Europa como consecuencia de la disolución de la URSS. Y esto por varias razones. Por una parte, porque en todas las secesiones habidas hasta la fecha EEUU, la Federación Rusa o los grandes Estados europeos, principalmente Alemania, Francia y Reino Unido, han estado dispuestos a apoyar la secesión, o ha existido un acuerdo de secesión o división con el Estado preexistente. Por otra parte, las secesiones que han tenido lugar hasta la fecha siempre han tenido lugar fuera de las fronteras de la Unión.

En el caso de Cataluña (y lo mismo puede decirse del País Vasco) no puede constatarse el interés de ningún Estado de la Unión, ni de EEUU ni de la Federación Rusa, ni de otras grandes potencias por la secesión de Cataluña, más bien al contrario. Y esto porque asistimos a un rebrote de nacionalismo secesionista que afecta a un número considerable de Estados miembros de la Unión. Circunstancia esta que suelen obviar los nacionalistas periféricos españoles (catalanes, vascos, gallegos y otros). Pues no cabe duda de que la *enfermedad* nacionalista no es un in-

vento español, sino que tiene su origen en el nacionalismo romántico del siglo XIX surgido en las actuales Alemania e Italia, y entre nosotros solo contamos con malos imitadores. Ni siquiera el Reino Unido, instalado en una concepción de la política exterior a la usanza renacentista, que considera que todos los estados pueden ser potencialmente sus enemigos, estaría dispuesto a apoyar movimientos secesionistas en España. Sus problemas internos, de mayor gravedad que los españoles, se lo impiden. Y, aunque el resurgimiento del secesionismo en España tenga mucho que ver con la presunción de una supuesta debilidad del Estado español que no sería capaz de afrontar el secesionismo, parece evidente que tal debilidad no existe, habida cuenta del alineamiento del Partido socialista con la posición del Gobierno del Partido Popular o, si se prefiere, la coincidencia de posiciones de los dos grandes partidos políticos españoles en el tema que nos ocupa. Coincidencia que es mayor que la que se aprecia entre los partidos nacionalistas-secesionistas catalanes sobre el modelo de secesión.

Al margen de las cuestiones estrictamente jurídicas, de las que nos ocuparemos más adelante, la secesión de territorios como el de la Comunidad Autónoma catalana o el de la Comunidad Autónoma vasca del Estado español exige la confluencia de circunstancias externas a las que antes me he referido y de circunstancias internas que no se dan en la actualidad. Los nacionalistas catalanes o vascos cuando intentan contraponer País Vasco a España o Cataluña a España, y se apropian de la voluntad de todos los ciudadanos españoles empadronados en dichos territorios, cometen un error estratégico de primer orden al olvidar que España es un Estado de las Autonomías y que las otras Comunidades Autónomas tienen singularidades iguales o superiores a las que esgrimen los nacionalistas vascos y catalanes. Y lo que es más importante, los nacionalistas catalanes y vascos se olvidan de que a la altura de nuestro tiempo, es decir, de acuerdo con los valores y principios que vertebran nuestras sociedades, no existen intereses superiores a los de los ciudadanos; y desde esta perspectiva todos los ciudadanos son iguales sea cual sea su origen, raza, religión, lengua u otras circunstancias.

Parece adecuado entrar en este lugar en el tema de la posible declaración unilateral de independencia de Cataluña que preconizan los tres partidos políticos nacionalistas-secesionistas catalanes, así como el presidente de la Generalitat catalana. Nada impide que, al margen del Derecho, el Parlamento de la Comunidad Autónoma catalana o el presidente de la Generalitat hagan una declaración unilateral de independencia. Incluso se podría llegar a la conclusión de que algunos de los acuerdos ya adoptados por la mayoría nacionalista del Parlamento catalán están en esa línea. Pero, claro está, una declaración de independencia que fuera más allá de ser un mero gesto, un brindis al sol, con consecuencias jurídicas tendría muchos problemas jurídicos, fundamentalmente para los ciudadanos españoles en Cataluña, nacionalistas o no, y tendría otras repercusiones.

Una declaración de independencia con repercusiones jurídicas supondría consecuencias considerables. Podría suponer la derogación o inaplicación automática, en el territorio del nuevo Estado del Derecho común (el Derecho adoptado por las Ins-

tituciones centrales del Estado, entre ellos los Tratados internacionales adoptados por España, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de los Tribunales internacionales cuyas resoluciones vinculan a España; Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo, Tribunal Penal Internacional, Tribunal de La Haya, etc.), en la medida en que es presumible que el pretendido estado soberano, que surgiera de la secesión, tendría como uno de sus objetivos principales adoptar su propia Constitución, su propio Código penal, su propia Ley del Poder Judicial, sus propias leyes procesales y otras tantas miles de leyes y disposiciones reglamentarias que rigen para los ciudadanos españoles en Cataluña, así como su propia jurisprudencia al margen de los Tribunales Supremo, Tribunal Constitucional y demás tribunales internacionales a los que está vinculado el Estado español como consecuencia de ser parte en centenares de tratados internacionales.

¿Pero, acaso es posible crear un nuevo ordenamiento jurídico por arte de magia? O acaso se pretende una independencia sin un ordenamiento jurídico propio, como corresponde a un Estado soberano. Claro está, las autoridades del Estado secesionado podrían adoptar en bloque el ordenamiento jurídico francés, el alemán o el portugués, para eludir la contaminación española que al parecer ha producido grandes perjuicios a «Cataluña» desde la interpretación nacionalista reciente.

Las indicadas no son las mayores dificultades que tendría una secesión unilateral. El pretendido Estado soberano estaría huérfano de todas las instituciones y órganos que estructuran el Estado autonómico y que son indispensables para el funcionamiento ordinario de las Comunidades Autónomas. El pretendido Estado soberano quedaría aislado de España y del resto de Europa. No tendría representación alguna en los centenares de organizaciones internacionales de las que forma parte España. Y acaso no sería reconocido por la mayoría de Estados, ni por las organizaciones internacionales que afectan directamente a los ciudadanos. La exclusión de la Unión Europea sería automática, y esta sola circunstancia supondría una catástrofe para los ciudadanos españoles en Cataluña. Inaplicación del Derecho de la Unión, imposibilidad de acudir al crédito del Banco Central Europeo, imposibilidad de obtener crédito en el mercado internacional, imposibilidad de pagar las pensiones, imposibilidad de pagar la deuda pública, y otras tantas consecuencias no menores para los ciudadanos españoles en Cataluña.

Por otra parte, no me cabe duda de que una declaración unilateral de independencia que no fuera una mera ficción tendría respuestas jurídicas del Estado en una escala gradual que iría desde la mera impugnación ante el Tribunal Constitucional, que suspendería dicha declaración, que no se soporta en la correspondiente competencia de la Generalitat catalana y que, sin duda, sería anulada por el citado Tribunal. Pero, además, en el caso de que se produjera una declaración unilateral de independencia (tal y como hizo Kosovo), y aunque tal declaración fuera meramente gestual (es decir, en la medida en que la Generalidad siguiera ejerciendo solo sus competencias estatutarias) tendría como consecuencia la activación del artículo 155 de la Constitución. Esto es, con toda probabilidad, el Senado autorizaría que el Gobierno central interviniera el Gobierno de la Generalitat de Cataluña (no a Catalu-

ña) en el grado que fuera necesario para el restablecimiento del orden constitucional. No sería la primera vez que esto sucediera, ocurrió en tiempos de la Segunda República española y entre nuestros vecinos ha sucedido con la autonomía de Irlanda del Norte que fue suspendida por el Gobierno de BLAIR.

Por agotar todas las posibilidades habría que decir que en tiempos de inestabilidad internacional pueden suceder crisis que ahora no vislumbramos, que pudieran conducir a otros escenarios. Desde luego, si se descompone la Unión Europea (lo que no es del todo descartable si no se dan pasos firmes hacia la unidad política en los próximos años) pudieran brotar movimientos independentistas en todos los Estados europeos que dinamitaran el orden establecido. Descartar que puedan producirse catástrofes no solo es torpe y acientífico es, además, desconocer nuestra historia, aunque no sea posible predecir la dirección en que se producirían los cambios.

III. ¿PUEDE CONSIDERARSE LA DENEGACIÓN DE CELEBRACIÓN DE UN REFERÉNDUM SOBRE LA SECESIÓN DE CATALUÑA UNA VULNERACIÓN DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS?

No cabe la menor duda de que los ciudadanos de los Estados democráticos tienen entre sus derechos fundamentales el de participación en los asuntos públicos, participación directa o indirecta: un derecho fundamental individual de configuración legal, al margen de lo prescrito en la Constitución. Así lo expresa el artículo 23.1 de la Constitución española en una de las formulaciones más amplias de este derecho en el contexto de las constituciones occidentales y de los tratados internacionales. Así, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha sido más cauta que nuestra Constitución, de manera que no consagra dicho derecho entre los de ciudadanía que integran su título V, ni tampoco en ninguno de los demás títulos. El único derecho, manifestación de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos que proclama la Carta es el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo. Este es un derecho exigible frente a los Estados miembros, que deben permitir la participación de los ciudadanos europeos en las elecciones municipales y europeas, y exigible también frente a la Unión Europea, directamente, a través del recurso individual y a través de la Comisión Europea, que podría interponer, en caso de incumplimiento por los Estados miembros, el recurso por incumplimiento del Derecho de la Unión.

El artículo 10.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) consagra como principio democrático el derecho de los ciudadanos europeos «a participar en la vida democrática de la Unión». Se trata de un derecho exigible por los ciudadanos europeos, exclusivamente, frente a la Unión Europea. Es decir, a la Unión Europea no se le ha atribuido la competencia sobre la participación de los ciudadanos europeos en los asuntos públicos internos de cada uno de los Estados miembros (a salvo de lo que después diré). Los Estados miembros son los únicos

competentes en lo que concierne a la participación de sus nacionales y, eventualmente, de los ciudadanos europeos o de terceros estados, en los asuntos públicos internos. El principio de atribución proclamado en el artículo 4 del TUE, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, impide una interpretación extensiva de las competencias de la Unión. La Unión solo puede actuar las competencias que le han atribuido los Estados miembros en los Tratados de la Unión (TUE, TFUE y TCEEA), en otras palabras, no tiene la competencia de atribuirse competencias. Y esta misma circunstancia concurre en el Parlamento de la Generalitat catalana, ni dicho parlamento ni ninguna otra institución de la Comunidad Autónoma tienen la competencia de atribuirse competencias. Las competencias de las Comunidades Autónomas se deducen de la Constitución y de sus estatutos de autonomía, de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional. Tan grave es que una Comunidad Autónoma se atribuya la competencia de consultar a los ciudadanos españoles en su Comunidad en asuntos de especial trascendencia, como que una diputación o un ayuntamiento adopte decisiones en relación con su permanencia o no en una Comunidad Autónoma o en una provincia o en el Estado español.

Ahora bien, todos los Estados de la Unión están obligados a incluir el derecho a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos en sus ordenamientos jurídicos en la medida en que les vincula la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966. Pero lo cierto es que la Declaración Universal en su artículo 21.1 limita el derecho a la participación de los ciudadanos «en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos». Y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966, en su artículo 25.b) insiste en la idea de la participación «en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos». La formulación del artículo 23.1 de la Constitución española, como antes decía, es más amplia que la que se deduce de los instrumentos internacionales citados, pues los textos internacionales permiten que los Estados instrumenten sistemas meramente representativos en que la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos se canalizan a través de los referenda que suelen ser excepcionales. Y lo que es más relevante, los Estados pueden configurar libremente el modo, la extensión y la profundidad de la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos con respeto a sus respectivas constituciones y de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos.

En la medida en que la Unión Europea no es competente en lo relativo al ejercicio del derecho a la participación en los asuntos públicos internos de los Estados miembros, habría que decir que la, en su caso, vulneración de este derecho por poderes públicos de un Estado miembro (al margen del derecho de sufragio en las elecciones locales y europeas) sería susceptible de obtener la garantía o garantías previstas en el ámbito del Derecho interno de cada Estado miembro. Sin embargo,

no sería posible acudir al Tribunal de Estrasburgo de Derechos Humanos, en la medida en que el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Públicas no dedica ninguno de sus preceptos al derecho a la participación en asuntos públicos por los ciudadanos de los Estados partes de dicho tratado internacional. En este punto RIDAO-GONZÁLEZ omiten mencionar que el referido Convenio no tiene por objeto dicho derecho, por lo que es incorrecto afirmar que la Comisión Europea de Derechos Humanos pudiera intervenir en el caso de que se produjeran vulneraciones del Derecho en cuestión. Y, de hecho, la ya extensa jurisprudencia del referido Tribunal de Estrasburgo acredita que nunca se ha pronunciado sobre un asunto de esta naturaleza.

A mi juicio, hay que interpretar los derechos fundamentales de modo expansivo, así lo he justificado en algunos de mis trabajos, pero una cosa es la expansión de los derechos fundamentales y otra bien distinta es desvirtuar el sistema de distribución competencial de derechos y garantías, que es fundamental desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica, tanto en el orden nacional como en el orden internacional, indispensable en toda sociedad democrática.

De manera que no puede hablarse de falta de garantías de los ciudadanos españoles en lo que respecta al ejercicio del derecho a la participación en los asuntos públicos, pues en el ámbito interno español la vulneración de dicho derecho, en todas sus versiones, está garantizada mediante el recurso de amparo constitucional, que es una garantía suficiente como queda acreditado en la amplísima jurisprudencia de dicho Tribunal en la materia que nos ocupa.

La objeción que puede hacerse a lo anteriormente expuesto es la de la extensión y profundidad del derecho a participar en los asuntos públicos. En un sistema político representativo como es el español, y el de todos los Estados democráticos occidentales, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es limitada. Pero, sea cual sea el sistema de gobierno democrático la extensión de la participación de los ciudadanos es objeto de regulación, por imperativo del principio de seguridad jurídica. De manera que para que se produzca una vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos es necesario que antes se haya concretado el principio general en derechos concretos proclamados en la Constitución o en las leyes del Estado.

En el caso que nos ocupa, la regulación es bien clara. Una consulta sobre la secesión de Cataluña debe encuadrarse en el supuesto que establece el artículo 92 de la Constitución, es decir, se trataría de consultar la adopción de una decisión política de especial trascendencia que debe someterse a las garantías del artículo 92 de la Constitución. De manera que la consulta debería, en su caso, ser convocada por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. La circunstancia de que la consulta se pueda calificar por el Presidente del Gobierno como «decisión política de especial trascendencia», y su autorización por el Congreso de los Diputados, de manera inmediata convierte en titular de la misma al pueblo español, al pueblo soberano y por esa circunstancia se convierte en indelegable, pues ni la Generalitat de Cataluña ni

ninguna otra Comunidad Autónoma está legitimada para consultar al pueblo español. Y tampoco resulta posible, por imperativo de la Constitución, en relación con una consulta de especial trascendencia, fragmentar al titular de la soberanía, pues el titular de la misma, el Pueblo español, es por principio indivisible (STC de 25 de marzo de 2014).

La única posibilidad de que el Congreso de los Diputados delegara, mediante ley orgánica, la competencia del Estado en la materia que nos ocupa, exigiría que la consulta no versara sobre «una decisión política de especial trascendencia» a juicio del Presidente del Gobierno y del Congreso de los Diputados. De manera que el Parlamento de Cataluña ha incurrido en un error de planteamiento radical, pues no tiene ni puede tener competencia para convocar una consulta que afecte a decisiones de especial trascendencia para todos los españoles. Lo dicho no quiere decir que el Estado no pueda delegar la competencia del artículo 149.1.32^a, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.2 de la Constitución, pero la autorización de consultas no puede ser genérica, ni puede afectar a lo dispuesto en el artículo 92, que se ha constituido como una competencia rígida y no flexible; como son, por el contrario, gran parte de las competencias del artículo 149.1 de la Constitución.

Podemos llegar a la conclusión de que, de acuerdo con el Derecho vigente español, la Generalitat de Cataluña no es competente para convocar consultas para la adopción de decisiones políticas de especial trascendencia. Y que tampoco es posible solicitar la delegación de la competencia del apartado 32 del artículo 149.1, porque para el asunto para el que solicita no es posible dicha transferencia o delegación.

La cuestión se sitúa, a partir de lo dicho, en si se puede alcanzar la conclusión de que en el ordenamiento interno se cierra cualquiera posibilidad de que se convoquen consultas de la mencionada naturaleza, al margen de lo establecido en el artículo 92 de la Constitución. La respuesta, desde una perspectiva jurídica es que cabe la posibilidad de reformar la Constitución, de acuerdo con lo previsto en su Título X. La reforma afectaría fundamentalmente al artículo 92 de la Constitución, pero también al principio de la integridad territorial de España que he denominado *metapositivo*³ en otro lugar, que está implícito en el artículo 2 del texto constitucional.

Pero debemos seguir preguntándonos si la pretensión de la mayoría nacionalista del Parlamento catalán, aunque no se ajuste a la legalidad, es una pretensión justa. Para contestar a esta cuestión es preciso volver al hilo principal de las argumentaciones de RIDAO-GONZÁLEZ.

¿Es posible la intervención de la Unión Europea en el caso de una supuesta vulneración del derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de un Estado miembro? La Unión Europea no es una organización internacional que forme parte de la ONU y, por tanto, no es parte de los tratados elaborados por dicha organización internacional. Ahora bien, aunque la Unión Europea no tiene

³ Ver mi trabajo «Estado *versus* Nación. El fin de la era de los nacionalismos en Europa», en *REDUE* núm. 25, segundo semestre de 2013.

competencias ni normativas ni ejecutivas en lo que concierne a la participación de los nacionales de los Estados miembros en los asuntos públicos de los mismos, la Unión Europea sí tiene una competencia genérica de control de la democracia interna de los Estados miembros. En efecto, el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, que sigue teniendo dicha numeración tras la reforma llevada a cabo por el Tratado de Lisboa, es fundamental para entender a la Unión Europea como una organización democrática que exige que los Estados que la integran lo sean también. España ingresó tardíamente en la Unión porque hasta la Constitución de 1978 no formaba parte de los Estados democráticos occidentales. Y la «objeción democrática», entre otras, retrasó la incorporación a la Unión de los Estados del Este de Europa, tras la caída del muro de Berlín y la desintegración de la URSS, y está retrasando la incorporación de algunos de los aspirantes a incorporarse a la Unión, como es el caso de Turquía.

La exigencia de democracia interna rige para la Unión y rige para los Estados miembros. El artículo 7 del TUE es una advertencia clara a los Estados miembros que deben cumplir los valores contemplados en el artículo 2 del TUE. Y más allá de la mera advertencia el incumplimiento del artículo 2 del TUE puede acarrear consecuencias considerables en lo relativo a la participación de los Estados miembros incumplidores en las Instituciones de la Unión. Todavía no se ha aplicado el artículo 7 del TUE, de manera que no es posible vaticinar el alcance de las sanciones que pueden imponerse a los Estados que incumplan con los valores del artículo 2 del TUE, pero lo que sí es claro es que no cabe en caso alguno la expulsión de un Estado miembro de la Unión, ni está previsto que el incumplimiento de dichos valores y principios sean susceptibles de recurso alguno ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por la vía directa del artículo 7 del TUE.

Para que pudiera aplicarse el artículo 7 en relación con el artículo 2, ambos del TUE, sería necesario, al margen del cumplimiento de los requisitos procedimentales que en el mismo se establecen, que concurren dos de las siguientes circunstancias: «el riesgo claro de violación grave por un Estado miembro de los valores del artículo 2 del TUE», o bien que se constate «una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE».

Desde un análisis estrictamente jurídico habría que decir que la negativa por el Congreso de los Diputados a la convocatoria de una consulta popular por el gobierno de la Generalidad de Cataluña, con la participación de los ciudadanos españoles con derecho de voto en Cataluña, solicitada por el Parlamento de Cataluña, no supondría vulneración alguna de los valores del artículo 2 del TUE, en la medida en que ni el gobierno de la Generalitat de Cataluña ni el Parlamento catalán tienen competencias para organizar dicha consulta.

Por otra parte tampoco existe en nuestro Derecho, ni en ninguno occidental, el derecho fundamental colectivo de los ciudadanos españoles en una Comunidad Autónoma a tomar decisiones de especial trascendencia. Lo que sí existe es el derecho individual de los ciudadanos españoles a participar en las consultas que convoque el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada

por el Congreso de los Diputados. Ni siquiera el Parlamento catalán cree en la existencia de un derecho fundamental colectivo de los ciudadanos españoles en el territorio de la Comunidad Autónoma catalana. Lo que el Parlamento catalán pretende es detentar la competencia del Estado para convocar dichas consultas.

Esto es, en el caso que nos ocupa el derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos, expresado a través de una consulta a los ciudadanos, es un derecho cuyo ejercicio está subordinado al ejercicio de la competencia que se otorga al Estado en el artículo 92 de la Constitución.

En una sociedad democrática los poderes públicos deben actuar, en todo caso, en el marco de las competencias que les hayan sido atribuidas. En el caso de España, la distribución del poder tiene mecanismos muy claros. La Constitución española ha creado un Estado Autonómico-Europeo en que la distribución final de competencias de las instituciones de la Unión Europea, de las instituciones generales, y de las instituciones de las Comunidades autónomas está encomendada a las Cortes Generales, a través de la aprobación de leyes orgánicas que contienen tratados internacionales, leyes orgánicas que contienen estatutos de autonomía y leyes orgánicas y ordinarias que desarrollan preceptos constitucionales.

Las Instituciones autonómicas no tienen la competencia de convocar las consultas a que se refiere el artículo 92 de la Constitución, ni para hacer declaraciones independentistas, ni para redefinir el territorio del Estado. Sus competencias son las que se deducen de su Estatuto de Autonomía de acuerdo con la interpretación que en su caso haya producido el Tribunal Constitucional.

Dejando a un lado la estricta aplicación de la Constitución, los Tratados de la Unión y las leyes, es posible plantearse si debiera otorgarse a las Comunidades Autónomas españolas el derecho de convocar consultas secesionistas. O dicho de otro modo: ¿puede privarse a una determinada colectividad de ciudadanos que decidan libremente su futuro político, o que se organicen políticamente al margen de la organización estatal en que se encuentran en un determinado momento histórico?

El caso de Crimea vuelve a ser paradigmático. Si hubiera dependido del Gobierno de Ucrania, Crimea no se hubiera independizado e incorporado a otro Estado. Pero en Crimea concurren circunstancias muy especiales. La fundamental, a juicio de muchos, es que la práctica totalidad de los ciudadanos de Crimea, más del 90% de la población, querían separarse de Ucrania en la que estaban integrados hacía poco más de medio siglo. No obstante las minorías no pro-rusas de Crimea por exiguas que sean deben ser objeto de particular protección, tanto por el gobierno de Crimea como por el de la Federación Rusa y, en su caso, por las organizaciones internacionales.

Pero las circunstancias de Cataluña no son comparables ni a las de Crimea, ni a Escocia ni a Québec⁴. No me refiero a la comparación histórica sino a lo que resulta más importante a los ciudadanos españoles actuales en Cataluña. En Cata-

⁴ Ver para estos casos los trabajos de A. LÓPEZ BASAGUREN «La secesión de territorios en la Constitución española» y A. CALONGE VELÁZQUEZ, «El derecho de secesión en Canadá: una

luña la sociedad está fraccionada según todos los indicios. Probablemente existe en la actualidad una mayoría de ciudadanos españoles en Cataluña partidarios de la creación de un Estado independiente, pero la minoría que quiere seguir integrada en España no debe ser menor del 45% de la población. De manera que una consulta sobre la secesión no haría sino ahondar la fractura entre ciudadanos españoles en Cataluña. Así, la consulta no es un procedimiento aséptico, sino que serviría para incrementar la fractura de la sociedad catalana.

Los promotores de la consulta y la finalidad de la consulta no son cuestiones indiferentes a los efectos de valorar si la denegación de la misma pudiera vulnerar el artículo 2 del TUE. Si la consulta es promovida por un partido nacionalista en una sociedad con riesgo grave de fractura, solo evitada hasta la fecha por la acción del Estado, es decir, por un Estado que preserva la igualdad de los ciudadanos, respeta la diversidad cultural y evita la segregación de grandes sectores de la población; las actuaciones del Estado para preservar la democracia en un determinado territorio estarían justificadas.

Los partidos nacionalistas-secesionistas en Cataluña, pese a presentar diferencias considerables entre ellos, coinciden en una concepción cerrada de la sociedad, con un fundamentalismo cultural y lingüístico que de no ser por el Estado segregaría y marginaría a los millones de ciudadanos (muchos consideran que la segregación de la minoría no secesionista ya se está produciendo). De manera que una consulta en un proceso que culminaría en la independencia de Cataluña liderada por los partidos nacionalistas, sería un proceso antidemocrático. Y por tanto, las actuaciones del Estado para evitar la secesión serían legítimas y democráticas. Y viceversa, el proceso secesionista sería un proceso contrario a los valores del artículo 2 del TUE. Ya que la secesión, de modo deliberado, tendría por objeto cercenar los derechos culturales de una minoría integrada por millones de personas, entre otros derechos fundamentales. Se puede aplicar al caso que nos ocupa, lo escrito por A. MANGAS: «Los nacionalismos desean volver a sembrar la UE de fronteras para las personas, las mercancías y las ideas»⁵. Y en esa medida los nacionalismos deben ser combatidos desde el Estado de Derecho, desde los valores y principios de nuestra Constitución (libertad, igualdad, pluralismo, tolerancia, respeto a las minorías y a las culturas minoritarias, solidaridad individual y territorial, y otros tantos), e igualmente desde los valores y principios que vertebran la Unión Europea, particularmente los valores y principios del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea que cual bumerang se vuelven contra los nacionalismos que los esgrimen frente al Estado del que quieren separarse porque no reparan en que pretenden practicar con los disidentes de su pensamiento secesionista lo que, sin ningún fundamento, reprochan al Estado.

regulación jurídica completa y un problema político sin resolver», ambos en la *REDUE* núm. 25, segundo semestre de 2013.

⁵ A. MANGAS MARTÍN, «La irresistible ascensión de la anti Europa», en *El Mundo*, miércoles 7 de mayo de 2014, pág. 21.

¿Dónde quedan, por tanto, los derechos de los ciudadanos que suponen una mayoría cultural en Cataluña? ¿Es que la mayoría no puede determinar su destino? Los derechos de las personas, se integren en mayorías o minorías, deben ser preservados en todo caso. Esa es la función básica del Estado de Derecho. La cuestión en el caso que nos ocupa sería la de si las minorías en Cataluña tienen suficientemente preservados sus derechos por la circunstancia de que el gobierno de la Generalitat de Cataluña sea detentado por una coalición de partidos nacionalistas secesionistas. Pero esta cuestión excede los límites de este trabajo.

Volviendo a la cuestión antes planteada debo decir que la mayoría en una organización política tiene límites infranqueables en los derechos de las minorías, límites que no pueden ser vulnerados, salvo que se quiera por dicha mayoría segregarse de las sociedades democráticas. Y en esa medida se puede considerar que la mayoría de un Parlamento autonómico, incluso una mayoría de la población de una Comunidad Autónoma, tiene limitadas sus facultades de decisión no solo en el sistema de competencias, sino también en los valores y principios que vertebran nuestras sociedades democráticas. El presidente de Escocia se ha distanciado del nacionalismo-secesionista catalán al proclamar que su pretensión secesionista es «A diferencia de otras, nuestra campaña por la independencia es pacífica, inclusiva, cívica y constitucional»⁶, circunstancias que no se dan cita en el caso de los nacionalistas-secesionistas catalanes, pues amenazan con separarse vulnerando el orden constitucional y estatutario y tienen como último fundamento de sus pretensiones la exclusión de los ciudadanos que no son nacionalistas.

De manera que las actuaciones del Estado para evitar una consulta que tuviera por finalidad la secesión de un territorio del Estado, que ocasionaría una grave fractura de la sociedad subyacente, fuera cual fuera el resultado de la consulta, con vulneración de los derechos de la minoría ciudadana resultante, integrada por varios millones de ciudadanos, no supondría una violación del artículo 2 del TUE, sino que, por el contrario, constituiría la aplicación de los principios y valores que lucen en dicho precepto y muy en particular: los derechos de las minorías, el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres sean cuales sean su raza, lengua, cultura y creencias. La alusión frecuente de los autores al respeto de las decisiones de la mayoría olvida que no por ser mayoritaria se convierte una decisión en democrática. La mayoría puede ser un instrumento para canalizar decisiones democráticas y antidemocráticas. Es decir, la

⁶ Ver en la prensa diaria española del 29 de abril de 2014 la reseña de la conferencia de Alex SALMOND en el Colegio de Europa de la Universidad de Brujas. Por otra parte hay que decir que en el argumentario del Gobierno británico contra la secesión de Escocia (Gobierno británico que postula su salida de la Unión Europea), tiene una particular relevancia la advertencia a los escoceses de que su secesión supondría su salida de la Unión Europea. Uno de los ejemplos es la carta dirigida por William HAGUE, ministro de exteriores británico, a Alex SALMOND, difundida por la prensa el 28 de abril de 2014. Escoceses ilustres como Gordon BROWN, que fuera primer ministro británico, se manifestó contrario a la secesión en un discurso en la Universidad de Glasgow el 23 de abril de 2014 en el marco de la campaña «Mejor juntos» que postula el no en el referéndum independentista previsto para el mes de septiembre de 2014.

existencia de una mayoría que tome decisiones contrarias a los principios y valores democráticos, convierte a la decisión mayoritaria en una decisión antidemocrática, y como tal hay que tratarla. Este es el caso de las decisiones en un proceso secesionista basado en la ideología nacionalista que contamina el proceso convirtiéndolo en antidemocrático.

En otro lugar he sostenido que existen normas al margen de la Constitución que son presupuestos de la misma. Y que una de esas normas es la de la integridad del territorio español que forma parte del pacto constitucional primigenio. De manera que la posibilidad de fraccionar el territorio español creando en el mismo varias organizaciones estatales exigiría una modificación de dicho pacto constitucional. Pero puede también considerarse que dicho presupuesto haya dejado de tener vigencia por la incidencia de los propios principios constitucionales. El texto constitucional no solo es un texto abierto sino un texto susceptible de sufrir mutaciones como resultado de la interacción de principios constitucionales.

De manera que si RIDAO-GONZÁLEZ llegaran a la conclusión de que la privación de la competencia a las Comunidades Autónomas para convocar referenda es contraria a los principios constitucionales y que, incluso, los artículos 2, 92 y 149.1.32ª de la Constitución pudieran considerarse contrarios a los valores y principios constitucionales, sería posible la impugnación de dichos preceptos ante el Tribunal Constitucional, pues pudiera ser aplicable a este caso la doctrina de la inconstitucionalidad de preceptos constitucionales, con carácter originario o derivado.

IV. ¿ES POSIBLE, EN EL CASO DE INDEPENDENCIA DE CATALUÑA, SU PERMANENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA? LAS DENOMINADAS SOLUCIONES JURÍDICAS POSIBLES Y POLÍTICAMENTE RAZONABLES POR RIDAO-GONZÁLEZ. LA LLAVE DE LA ENTRADA EN LA UNIÓN EUROPEA LA TIENE CADA UNO DE LOS ESTADOS MIEMBROS

El último de los epígrafes del trabajo de RIDAO-GONZÁLEZ pone de evidencia una considerable imaginación al margen del Derecho de la Unión. Los autores olvidan algunas coordenadas que hacen inviables las soluciones que se apuntan. De manera que volveremos sobre este tema recordando esas coordenadas jurídicas.

La circunstancia de que los partidos nacionalistas secesionistas de Cataluña estén obsesionados por demostrar que caben soluciones que permitirían que una Cataluña independiente siguiera en la Unión Europea pone de relevancia la debilidad de sus planteamientos secesionistas. Permanecer en la Unión Europea siendo un nuevo Estado de la Unión significaría sencillamente que todo seguiría aparentemente igual, solo que un reducido sector de la clase política catalana tendría la posibilidad de acceder directamente a las Instituciones de la Unión Europea. Sería una independencia con red de seguridad para la clase política catalana, ya que, por

poner un ejemplo gráfico, las cuatro libertades económicas seguirían vigentes. Los catalanes podrían circular libremente por el territorio de España y del resto de los Estados de la Unión, las mercancías seguirían circulando libremente por el territorio de España y del resto de Estados de la Unión Europea, los servicios se prestarían libremente en el territorio de España y los capitales circularían libremente. No se produciría el colapso de las entidades de crédito que podrían seguir acudiendo a la financiación del BCE, estarían garantizadas las ayudas de la Unión Europea a la agricultura y al conjunto de ayudas de la Unión, y un largo etc. Pero a su vez los nacientes ciudadanos catalanes tendrían los mismos derechos y obligaciones de una Unión Europea cada vez más incluyente, cada vez más homogénea desde todos los puntos de vista. En definitiva, para los ciudadanos todo seguiría igual tras la pretendida independencia.

En el caso de que se produjera la secesión del Estado español del territorio de la Comunidad Autónoma catalana, o de cualquier otra región europea, la incorporación efectiva del estado emergente exigiría la modificación de los Tratados de la Unión para adaptar las Instituciones de la Unión al nuevo número de Estados, modificación que exige la ratificación del Tratado de reforma de los Tratados de la Unión por todos y cada uno de los Estados miembros, o bien la suscripción de un Tratado de adhesión entre el Estado aspirante a adherirse a la Unión y todos y cada uno de los Estados miembros. La primera de las posibilidades, es decir, la reforma interna de los Tratados y sus protocolos por la vía del artículo 48 del TUE no está pensada con la finalidad de evitar la vía del artículo 49 del TUE. Y esto porque la reforma de los Tratados por la vía del artículo 48 del TUE solo puede afrontar alguno de los contenidos de un tratado de adhesión, pero no todos sus extremos. No obstante, vamos a pasar por alto los efectos limitados de una reforma de los tratados como vía para eludir la aplicación del artículo 49 del TUE. Ésta, por cierto, es la vía que postulan en la actualidad los nacionalistas escoceses aterrados con la posibilidad de que un proceso de secesión de Escocia del Reino Unido les dejara fuera de la Unión Europea.

Pero los nacionalistas escoceses parecen desconocer que la iniciación del procedimiento de reforma de los Tratados corresponde en exclusiva a los Estados miembros, a la Comisión y al Parlamento Europeo. Es decir, en el procedimiento del artículo 48 del TUE no pueden intervenir territorios de los Estados miembros o nuevos estados. Pero lo que resulta más relevante a los efectos que nos ocupan es que la entrada en vigor de la reforma de los Tratados de la Unión exige la ratificación por cada uno de los Estados miembros. Es decir, la llave de la reforma la tienen en todo caso cada uno de los Estados miembros. De lo que se deduce que el Estado miembro en que se haya producido la secesión tendría la llave para reformar los Tratados de la Unión, y resulta del todo improbable que el Estado miembro en que se haya producido la secesión ratificara una reforma de los Tratados que permitiera la entrada en la Unión de un territorio secesionado de su territorio por la vía del artículo 48 del TUE.

Por lo que se refiere a la incorporación de un Estado miembro por la vía del artículo 49, es decir, por la vía de un Tratado de adhesión a la Unión, el TUE exige la unanimidad de los miembros del Consejo para la iniciación del procedimiento de adhesión, y finalmente, el Tratado de adhesión debe suscribirse por todos los Estados miembros y posteriormente tiene que ser ratificado por todos los Estados miembros. De manera que el Estado miembro en que se haya producido la secesión tiene una doble llave, a la iniciación del procedimiento de adhesión y al final del procedimiento de adhesión.

Por lo dicho anteriormente, puede afirmarse que las que los autores denominan soluciones jurídicas posibles y políticamente razonables son inviables y no son políticamente razonables, ya que olvidan que la llave de cualquier solución por imaginativa que ésta sea exige la conformidad del Estado miembro del que se haya secesionado el nuevo estado. E incluso, debe decirse que en el caso de una posición favorable del Estado miembro en que se ha producido la secesión resulta imposible garantizar que otro Estado miembro de la Unión no se oponga a la incorporación del Estado miembro secesionado.

Los autores cometen el error jurídico de referirse a la Unión Europea como titular de las competencias concernidas en los artículos 48 y 49 del TUE, cuando dichas competencias, las decisorias, competen al Consejo Europeo y al Consejo de la Unión. Y decir que las citadas son las instituciones competentes significa que se otorga a los Estados miembros la competencia para decidir de manera unilateral la procedencia de la reforma de los Tratados de la Unión o de la adhesión de nuevos estados. Tanto el Consejo Europeo como el Consejo de la Unión son instituciones de naturaleza gubernamental en que la posición del Estado miembro en que se haya producido la secesión es decisiva. De manera que sin la unanimidad de los miembros del Consejo no es posible ni la reforma de los Tratados ni la adhesión de nuevos Estados miembros a la Unión.

De otra parte, hablar de soluciones políticas razonables sobre la base de la declaración unilateral de independencia es todo menos razonable. No puede considerarse ni razonable ni ajustado a la Constitución extralimitarse en las competencias que la Constitución, emanada del Pueblo español, otorga a las Comunidades Autónomas. Es como si nos pareciera razonable que una provincia catalana quisiera convertirse en Comunidad Autónoma por obra y gracia del acuerdo adoptado por una Diputación Catalana. Lo razonable tiene como parámetro de medición el ejercicio de las competencias que se han repartido en una comunidad política. Y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la Constitución, no tienen legitimidad alguna para adoptar ese tipo de decisiones. Y tampoco los ciudadanos de una determinada Comunidad están legitimados para adoptar ese tipo de decisiones. Lo están con el conjunto de los ciudadanos españoles que integran el Pueblo español, pero no lo están los ciudadanos de una determinada Comunidad Autónoma. Para que esto fuera así, el soberano, el Pueblo español, tendría que renunciar a su derecho a decidir.

Por lo dicho la posición del Gobierno del Estado español a los efectos de la incorporación de un hipotético estado catalán es fundamental y no una mera opinión, como parecería deducirse del trabajo de RIDAO-GONZÁLEZ. La posición del Gobierno del Estado no se ha expresado en ninguna declaración solemne, adoptada por el Consejo de Ministros, sino en numerosas manifestaciones de ministros y del propio presidente del Gobierno. El texto escrito más relevante es el citado por los autores del trabajo que contesto⁷, que fundamenta la exclusión de la Unión Europea de una Cataluña secesionada del Estado español en el artículo 4.2 del TUE. No insistiré en la inconsistencia de dicha argumentación a la que he dedicado unas líneas en un reciente trabajo⁸. Pero la inconsistencia de la fundamentación no es óbice para reconocer con claridad la posición del Gobierno del Estado que tiene la llave de la reforma del artículo 48 del TUE y de la de los Tratados de adhesión del artículo 49 del TUE. Y no puede hablarse sino de claridad a propósito del reciente pronunciamiento del Congreso de los Diputados negando la posibilidad de delegar al Parlamento de la Generalitat la competencia del artículo 149.1.32^a del texto constitucional.

A mi juicio no son jurídicamente relevantes las manifestaciones del presidente de la Comisión, de los comisarios, del presidente del Consejo Europeo o de otras autoridades nacionales o de la Unión Europea. Lo relevante es, como antes decía, que cada uno de los Estados miembros tiene la llave de la reforma de los Tratados de la Unión o de la adhesión de un nuevo estado a la Unión. Pero si la opinión de los titulares de las Instituciones nacionales y europeas, unánimes por cierto, no son decisorias, mucho menos relevantes son las opiniones de los autores que traen a colación RIDAO-GONZÁLEZ en apoyo de sus posiciones, que parecen desconocer el ordenamiento jurídico de la Unión y practicar una especie de sociologismo inútil, por lo que, con todos mis respetos, no merecen el menor comentario.

Dicho lo anterior podría dar por terminada la contestación al trabajo de RIDAO-GONZÁLEZ, que merece todos mis respetos aunque discrepe profundamente del mismo. Pero resulta difícil sustraerse al comentario de algunas de las afirmaciones vertidas en la mayor parte del apartado tercero de su trabajo, pues se trata de ideas subyacentes que quieren eludir el enfrentamiento a la realidad. Así, dicen los autores, asumiendo la opinión de otro autor: «...los Estados miembros de la Unión Europea tendrían mucho que perder si pusieran a estos nuevos Estados en cuarentena». En el escrito de RIDAO-GONZÁLEZ no se leen en ningún lugar los perjuicios que sufrirían los ciudadanos de un estado secesionado de un Estado miembro de la Unión. Y sin embargo, los peligros a que se enfrentarían dichos ciudadanos sí son ciertos y de enorme gravedad, mientras que resulta ilusorio que la Unión Europea, que tiene en lista de espera a numerosos estados, y sus ciudadanos sufrieran algún percance de consideración por la secesión (en el caso catalán) de una economía que

⁷ Me refiero a la carta citada por los autores del trabajo que contesto del secretario de Estado para la Unión Europea, Íñigo MÉNDEZ DE VIGO.

⁸ Ver mi trabajo «Estado *versus* Nación. El fin de la era de los nacionalismos en Europa», en *REDUE* núm. 25, segundo semestre de 2013.

supone en torno a un 2% del PIB de la Unión, que se vería menguado considerablemente como consecuencia de la secesión. ¿Es posible que RIDAO-GONZÁLEZ no sean conscientes de que el nuevo estado secesionista sería un estado fallido fuera de la Unión?

En el trabajo que contesto RIDAO-GONZÁLEZ se hacen constantes trampas en solitario. Así, se pretende justificar la equivalencia entre una declaración unilateral de independencia y el que denominan «comportamiento antidemocrático de un Estado miembro que hubiera forzado a una declaración unilateral de independencia como la única vía posible para aplicar la voluntad democrática mayoritaria de los ciudadanos de un territorio, porque en todo momento se hubiera negado a negociar»⁹. Como antes he acreditado, ninguna institución de la Comunidad Autónoma catalana tiene competencias para iniciar un proceso de secesión, ni se puede denominar «voluntad democrática mayoritaria» la que se produce al margen del Derecho, ni es cierto que cualquier decisión de la mayoría sea democrática, cuando tiene por objeto la exclusión de varios millones de ciudadanos, ni existe ninguna obligación de negociar en una materia que está excluida de toda negociación y en que el que se pretende negociar (una Comunidad Autónoma) no está legitimado para hacerlo.

Es igualmente falaz la referencia reiterada a la Unión Europea, dejando a un lado, como he reiterado, la voluntad de todos y cada uno de los Estados miembros que son los titulares de la competencia para que entre en vigor la reforma de los Tratados de la Unión (art. 48 del TUE) o el correspondiente Tratado de adhesión (art. 49 del TUE); únicos procedimientos posibles para la incorporación de un nuevo Estado a la Unión Europea. De manera que referirse a la Unión Europea, como persona jurídica de Derecho internacional, en vez de a los Estados miembros es un modo de falsear el análisis. Pues la Unión ni se va ni se puede pronunciar como organización política con personalidad jurídica sustituyendo a los Estados que son los titulares de la competencia relativa a la incorporación de nuevos estados ya sea por la vía del artículo 48 o del artículo 49, ambos del TUE. Y lo dicho invalida por completo, a mi juicio, los razonamientos de RIDAO-GONZÁLEZ que postulan soluciones, la mayoría, apoyadas en otros autores, a las que se califican de posibles y políticamente razonables, cuando no son otra cosa que ilusiones sin fundamento en el Derecho de la Unión Europea¹⁰. Al respecto se podría decir algo así como: «no

⁹ Dicen así RIDAO-GONZÁLEZ: *«En cuanto a las circunstancias del proceso de independencia, es indudable que una secesión no pactada puede condicionar enormemente la respuesta de la Unión, como también lo haría el comportamiento antidemocrático de un Estado miembro que hubiera forzado una declaración unilateral de independencia como única vía posible para aplicar la voluntad democrática mayoritaria de los ciudadanos de un territorio, porque en todo momento se hubiera negado a negociar».*

¹⁰ Ejemplo paradigmático de opiniones descabelladas es la de CHAMON Y VAN DER LOO, citado por RIDAO-GONZÁLEZ, que postula recurrir al artículo 50 del TUE, que regula la secesión de Estados miembros de la Unión, para lo que denomina «contracción de la Unión Europea», que permitiría la incorporación provisional del estado secesionado. Las demás opiniones son de esta misma índole.

permita ud. que las normas le impidan hacer su voluntad contraria a las mismas». En definitiva, la degradación del Derecho.

A modo de conclusión podría decirse que, al margen de la imposibilidad jurídica de las tesis postuladas, el problema que tienen los nacionalistas catalanes es que la secesión que postulan atenta a los principios y valores proclamados en nuestra Constitución y en los textos internacionales. Pues se trata de una secesión contraria al Derecho vigente, que es excluyente de una parte considerable de los ciudadanos, de sus lenguas y sus culturas en el territorio de la Comunidad Autónoma catalana y, en esa medida, no es ni cívica, porque no es respetuosa con las normas de la convivencia pública en una sociedad plural, y pudiera no ser pacífica.

La secesión de un territorio de un Estado miembro de la Unión Europea sin causa nacionalista pudiera ser conforme a Derecho, pudiera ser incluyente, pudiera ser cívica y pudiera ser pacífica. Y en esa medida, aunque me seguiría pareciendo contraria a nuestro tiempo (en que estamos incurso en un proceso de unificación del que depende un buen futuro para los ciudadanos europeos) estaría dispuesto a apoyarla, porque no se puede obligar a la inmensa mayoría de ciudadanos de una determinada comunidad a que formen parte de un Estado, por centenario que este sea, cuando la secesión cumpla los requisitos antes enunciados. Pero estas características no se dan en la pretendida secesión catalana.

RESUMEN: En este trabajo se rebaten las tesis sostenidas por Ridao-González. Así se sostiene que la pretensión secesionista de los nacionalistas-secesionistas catalanes es contraria a los valores y principios que vertebran la Unión Europea y sus Estados miembros. Ya que dicha secesión es contraria a la Constitución y al Derecho de la Unión, es excluyente, es incívica y podría no ser pacífica. Y en esa medida, la prohibición de una consulta secesionista, y de la secesión misma, que supondría una mayor fractura de la sociedad catalana lejos de vulnerar el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea preservaría los principios y valores en dicho artículo consagrado.

Además se sostiene que en el caso de que produjera la secesión de un territorio del Estado español, el estado secesionado quedaría excluido automáticamente de la Unión Europea, y su posible incorporación a la misma dependería, en todo caso, de la voluntad de todos y cada uno de los Estados miembros de la Unión, sin que quepan soluciones al margen de los artículos 48 y 49 del Tratado de la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE: Secesión, secesión nacionalista, vulneración de los principios y valores de la UE, competencia de los Estados miembros en materia de secesión

ABSTRACT: In this paper the thesis supported by Ridao - Gonzalez is refuted . Thus it is argued that the secessionist claim of the Catalan nationalist secessionist is contrary to the values and principles that underpin the European Union and its Member States, that secession is contrary to the Constitution and because the Union law, is exclusive, is antisocial and may not be peaceful . And to that extent, the prohibition of a secessionist consultation and secession itself, which would be a major fracture of Catalan society far from violating Article 2 of the Treaty on European Union would preserve the principles and values enshrined in that Article.

Furthermore it is argued that in case the secession of a territory of the Spanish State, would take place the seceded state would be automatically excluded from the European Union and its possible incorporation into the same depends , in any case, on the will of every one of the Member States of the Union. Solutions outside of Articles 48 and 49 of the Treaty on European Union are not possible.

KEYWORDS: Secession, nationalist secession, breach of the principles and values of the EU, competence of the Member States relating to secession.

