faes
fundación para el análisis y los estudios sociales

CATALUÑA EN CLARO

Economía • Derecho • Historia • Cultura

CATALUÑA EN CLARO

Economía • Derecho • Historia • Cultura

José Mª. de Areilza Carvajal

Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Miquel Porta Perales

Gabriel Tortella Casares

Clemente Polo Andrés

Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa

Carlos Fernández de Casadevante Romani

Ricardo García Cárcel

Ángel Rivero Rodríguez

faes

fundación para el análisis y los estudios sociales

Este libro reúne los textos editados, revisados y actualizados de la mayoría de las ponencias presentadas entre finales de 2013 y principios de 2014 en la serie de seminarios organizados por FAES en Barcelona para abordar en profundidad el proyecto secesionista que actualmente se desarrolla en Cataluña. En esos encuentros, que por el número, la calidad profesional y la transversalidad ideológica de los asistentes han desbordado todo lo inicialmente previsto, han participado destacados profesores, juristas, empresarios, políticos, artistas, escritores, economistas y periodistas catalanes y del resto de España.

Las ponencias que aquí se publican muestran la realidad secular de una Cataluña que es parte y protagonista de España, explican lo que con ello ha ganado Cataluña para sí misma y para todos los españoles, y alertan sobre los efectos ciertos que tendría el final abrupto y deliberado de esa trayectoria histórica.

Cataluña en claro es una exhaustiva reflexión que reafirma activamente el valor de la gran realidad cívica, integradora y de progreso acreditado que es la democracia española, que tiene su mejor expresión en la Constitución de 1978.

© 2014. FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales
ISBN: 978-84-92561-33-9
Depósito legal: M-12600-2014

Diseño de portada y maquetación: Paloma Cuesta

Impresión: Raro S.L.

fundacion@fundacionfaes.org
www.fundacionfaes.org

Índice

JOSÉ Mª. DE AREILZA CARVAJAL, LEOPOLDO CALVO-SOTELO IBÁÑEZ-MARTÍN
Secesión y pertenencia a organizaciones internacionales:
los casos de la Unión Europea y de las Naciones Unidas 7

MIQUEL PORTA PERALES
El nacionalismo populista en Cataluña. Naturaleza, desarrollo y falacias 19

GABRIEL TORTELLA CASARES
Cataluña y España: el coste de la separación 27

CLEMENTE POLO ANDRÉS
Efectos económicos de la secesión de Cataluña: mejor con España 43

IGNACIO ASTARLOA HUARTE-MENDICOA
Aspectos jurídicos del proyecto secesionista 67

CARLOS FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI
El proyecto independentista catalán a la luz del Derecho Internacional
y de la Unión Europea 83

RICARDO GARCÍA CÁRCEL
Los mitos del 11 de septiembre 99

ÁNGEL RIVERO RODRÍGUEZ
Democracia e identidad.
El reconocimiento de Cataluña y las razones de la secesión 109

Secesión y pertenencia a organizaciones internacionales: los casos de la Unión Europea y de las Naciones Unidas*

José Mª. de Areilza Carvajal
Profesor Ordinario y Cátedra Jean Monnet. Facultad de Derecho de ESADE

Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín
Abogado

Escisión y no permanencia en la Unión Europea: la UE como régimen antisecesión

A lo largo de la integración europea ninguna región de un Estado miembro ha logrado escindirse y convertirse de forma automática en nuevo Estado de la Unión (la operación de "ampliación interna", llamada así por algunos partidos nacionalistas) o, en su caso, independizarse, solicitar la adhesión y negociar su ingreso en la UE, algo mucho menos atractivo para los partidarios de la secesión. Pero el hecho de que no haya un precedente exacto de ninguna de esas dos hipótesis no quiere decir que el Derecho Comunitario y la política europea no contengan poderosos incentivos y reglas para que no se produzca ninguna de ellas e indiquen claramente cuál de estas dos posibilidades en cualquier caso tendría más opciones, si a pesar de todo se consiguiese la independencia de la región[1].

El territorio de una región no forma parte jurídicamente de la Unión Europea sino como parte de un Estado miembro. Los Estados miembros conservan la competencia para definir dicho territorio, con limitaciones impuestas por su Derecho Constitucional, el Derecho Comunitario y el Derecho Internacional Público. En

* Texto editado de la intervención en el seminario FAES "La Unión Europea y la identidad e integridad territorial de los Estados miembros", Barcelona, 30 de septiembre de 2013.

[1] Para un estudio detallado que fue pionero en el tratamiento de esta cuestión en España, cfr. Andrés Ortega y José Mª. de Areilza, "Escisión y permanencia en la Unión Europea", *Claves de Razón Práctica*, número 100, 2000.

las distintas mutaciones de territorio de Estados miembros a lo largo de la historia de la integración, se ha confirmado la vigencia del principio de competencia nacional sobre el territorio. El Derecho Comunitario ha intervenido sobre todo para regular la aplicación de las políticas comunes una vez sucedidas estas transformaciones. Así ocurrió en 1982 con la salida de Groenlandia de la Comunidad Europea, en la que no hubo secesión de Dinamarca; en 1962, cuando se produjo la secesión de Argelia de Francia y su salida de la Comunidad Europea y en 1990, en el caso inverso, la unificación de las dos Alemanias y la "entrada" de la RDA en la Comunidad Europea.

Por ello, las normas aplicables en primer lugar a una hipotética secesión de un territorio de un Estado miembro son las normas constitucionales internas, que en principio no la regulan de modo detallado en ninguno de los actuales socios de la Unión. En el caso español, las normas constitucionales son incontrovertidas, empezando por el artículo 1.2. de la Constitución, que no deja dudas sobre la titularidad de la soberanía nacional por el pueblo español; y el artículo 92, que al regular las consultas se refiere a la participación de "todos los ciudadanos". Tanto la Comunidad Autónoma catalana como la vasca tienen una garantía completa de sus libertades individuales y de sus derechos colectivos, que les permite proteger su carácter de nacionalidad histórica y su identidad cultural dentro de España. Y solo bajo condiciones de verdadera represión política y cultural se puede presentar de modo convincente el caso para la autodeterminación, a través de un referéndum de independencia en una parte de la nación histórica española.

El Derecho Internacional Público tampoco contiene una normativa pensada para favorecer la independencia unilateral de una región dentro de un Estado y, en cambio, afirma los principios de respeto a la integridad territorial de los Estados y de inviolabilidad de fronteras. En nuestros días, el ejercicio unilateral de la autodeterminación solo tiene sentido si no hay democracia en el Estado de origen, circunstancia ligada a situaciones de descolonización consideradas como tales por las Naciones Unidas.

Por otro lado, el problema previo de la autodeterminación consiste en saber qué constituye un "pueblo", es decir, cómo se identificaría el sujeto del derecho. Como ha argumentado Joseph Weiler en una reflexión reciente:

> "A veces se dice que los principios de democracia y autodeterminación exigen poder decidir a una región su futuro a través de un referéndum. Pero, por supuesto, esta afirmación evita preguntarse antes quién es el sujeto político con derecho a determinar si una nación histórica –incluso si está compuesta por varias nacionalidades– ha de desaparecer para que pueda tener lugar la secesión. ¿Permitimos a cada identidad cultural, política y lingüística en Europa que celebre un referéndum sobre secesión e independencia? La lista es interminable, dada la fantástica riqueza cultural de Europa. ¿Por qué no habrían de ser los franceses en conjunto, o los británicos en conjunto, o los italianos en conjunto, los que puedan decidir el futuro de su propio Estado? ¿Por qué no pueden ser el conjunto de ciudadanos españoles los que puedan decidir la ruptura de su reino? No hay una respuesta evidente a esta pregunta"[2].

El Derecho Comunitario y el funcionamiento institucional de la Unión Europea contienen un verdadero régimen antisecesión, desde un punto de vista jurídico y político. La UE no regula el supuesto de escisión de una parte de un Estado miembro, ni hay precedentes exactos. Pero la pretensión de separarse de forma unilateral o negociada contradice sus principios, valores y normas básicas y desencadena

[2] Cfr. Joseph Weiler, Editorial, *J Int Law* (2012) 23 (4): 909-913.

una dinámica jurídica y política que desincentiva poderosamente la operación. De hecho, la propia evolución de la integración europea vacía de sentido la idea de la secesión de un territorio dentro de un Estado miembro. La integración europea no favorece las escisiones, ya que van en contra de los fines de la Comunidad, pensada para unir y no para separar.

El proceso de unidad europea nos proporciona otro enfoque del concepto de soberanía nacional: la categoría que mejor define a sus miembros es la de Estados-nación transformados en Estados miembros. Porque la integración se basa en el afán de unir preservando, e incluso revitalizando, las identidades nacionales. La integración europea ha fortalecido a los Estados que participan en el proceso, a la vez que los ha limitado de forma severa. En la UE, el nacionalismo y el estatalismo son vigilados y controlados por el Derecho Comunitario y las instituciones europeas. Este mismo efecto limitador se hace sentir sobre las llamadas regiones políticas.

Uno de los principios básicos de la integración es la no discriminación por razón de la nacionalidad y uno de sus objetivos más loables es el pluralismo de lealtades, de modo que no haya efecto de suma cero entre la pertenencia a un Estado y a la propia Unión. El Derecho Comunitario descansa sobre un principio implícito de "tolerancia constitucional" que permite evitar situaciones extremas en las que haya que decidir la autoridad final del nivel europeo o del nacional. Esta tensión beneficiosa entre la Unión y sus Estados miembros permite el desarrollo de la integración nacional, compatible con la profundización en la integración europea. Es más, ambos procesos se desarrollan en paralelo, con protagonistas comunes[3].

La inserción de un Estado en una comunidad política más amplia, que es Comunidad de Derecho, contribuye además al respeto y a la protección de minorías en el territorio de cada Estado. En paralelo al llamado déficit democrático europeo producido por la integración de los Estados y sus regiones en una unidad mayor, hay un "superávit democrático" que se produce dentro del territorio de cada socio comunitario por el efecto de su pertenencia a la Unión[4].

Por otro lado, la Unión Europea se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros (artículo 2 del Tratado de la Unión Europea). Es decir, los Estados miembros por su pertenencia a la Unión están obligados a garantizar la democracia y la vigencia de los derechos humanos y libertades fundamentales en su seno y a revisar si ocurre lo mismo en el territorio de todos los Estados candidatos.

De este modo, se puede argumentar que ningún territorio dentro de un Estado miembro puede transitar de modo unilateral hacia la autodeterminación, si el Estado miembro al que pertenece no ha conculcado antes el artículo 7 del TUE, una comprobación de una situación extrema que corresponde hacer por unanimidad al Consejo Europeo. Si no hay una declaración europea de "violación grave y persistente" de estos principios, ningún territorio puede plantear el ejercicio del derecho de la autodeterminación en la UE.

[3] Cfr. Joseph Weiler, "Federalism and constitutionalism: Europe's Sonderweg", *Harvard Jean Monnet Papers 1*, 2001.

[4] Cfr. el artículo de Miguel Poiares Maduro, "Europe and the Constitution: What If this Is As Good as It Gets?", in Wind and Weiler (eds), *Rethinking Constitutionalism in the European Union*, 2001.

La constatación de esta situación interna excepcional corresponde al Derecho Comunitario, lo cual añade garantías de objetividad y dificulta enormemente una interpretación política unilateral. El artículo 7 del TUE en su redacción actual permite reaccionar de modo gradual y proporcional desde la Unión ante una situación de riesgo de violación grave y persistente de derechos fundamentales, sin necesidad de esperar a que se produzca el daño. Si finalmente se constata la violación, en tal situación extrema el Consejo Europeo puede incluso suspender algunos derechos de un Estado miembro en la Unión Europea, como el voto en el Consejo. Solo entonces podría plantearse la hipotética autodeterminación de un territorio, cuyo Estado miembro ha visto suspendida una parte esencial de su pertenencia a la Unión. Para recuperar estos derechos, el Estado tendría que poner fin a la situación patológica que da lugar a que un territorio pueda aspirar a la secesión. Es decir, de acuerdo con las normas europeas, solo en un Estado que ha dejado temporalmente de poder actuar plenamente como miembro de la Unión Europea un territorio puede aspirar a la secesión, aunque ni siquiera entonces a la secesión y a la permanencia en la Unión.

Es decir, si por parte del Estado miembro hay una convivencia democrática y pacífica, en Derecho Internacional Público y en Derecho Comunitario la escisión solo es posible partiendo del consentimiento de una clara mayoría de la población de ese Estado miembro, siempre que así lo permita su Constitución. En ese caso, el Estado de origen tendría un claro veto sobre la creación de un nuevo Estado a partir de una porción de su territorio.

El caso británico, utilizado en nuestros días por algunos como ejemplo europeo de pacto político para dar la oportunidad a una región de decidir su futuro, se explica desde las peculiaridades del flexible y excepcional sistema constitucional británico, basado en una Constitución no escrita y asentado sobre una unión de reinos. El Gobierno de Londres ha acordado un referéndum con el Ejecutivo escocés sobre una hipotética independencia. Lo que ha creado es un grave precedente interno, no europeo. Al mismo tiempo, ha convertido una posible escisión unilateral en un asunto negociado con Londres, en el que su gobierno pesa enormemente. Desde un punto de vista político, el primer ministro Cameron sabe que, mientras controle la pregunta y el procedimiento, y aclare que la salida del Reino Unido equivale a la salida de la UE, ganará la consulta del 18 de septiembre de 2014. Apuesta a que entonces el habilidoso líder escocés, Alex Salmond, pedirá otra ronda de negociación sobre competencias y recursos, a cambio de guardar en el cajón el intento secesionista durante un tiempo.

Escocia, conviene recordarlo, fue un reino que se adhirió a un Estado multinacional por el tratado de Unión de 1707. Desde esa fecha, la gran mayoría de los habitantes de Escocia han participado a fondo y con notables éxitos en todas las empresas históricas del Reino Unido. El fenómeno nacionalista actual tiene un origen muy reciente, y se ha desarrollado en buena parte en la última década gracias a las consecuencias no queridas del plan de descentralización de Tony Blair, que transfirió amplios poderes a un territorio en el que pensaba que los laboristas siempre ganarían las elecciones.

Uno de los argumentos que más pesa en el debate a favor o en contra de la independencia escocesa es que el triunfo del 'sí' de modo necesario comportaría la salida de la UE del territorio escindido. Los presidentes de la Comisión, Romano Prodi y José Manuel Durão Barroso, han confirmado este extremo en distintas oca-

siones[5]. El Gobierno de David Cameron, tal vez influido por la claridad con la que tanto la Comisión como el Ejecutivo español han subrayado estas reglas del juego ante las recientes reivindicaciones soberanistas en España, publicó en febrero de 2013 su propio informe, con un anexo sobre cuestiones de Derecho Internacional en relación a la independencia de Escocia[6]. En el mismo, los profesores Alan Boyle y James Crawford llegaban a la conclusión de que en una hipotética secesión escocesa el Estado británico seguiría siendo miembro de la Unión y el nuevo Estado escocés quedaría fuera y tendría que solicitar la adhesión, negociarla y lograr que los términos de ingreso se adaptaran a sus intereses.

La ironía es que el propio Cameron está contra las cuerdas en su partido por su defensa de la permanencia del Reino Unido en la UE y ha prometido un referéndum de salida en 2017 si se cumplen ciertas condiciones. Parte de los diputados conservadores presionan para que la consulta británica se celebre cuanto antes, en buena medida por la intensa competencia en sus distritos electorales de los candidatos del Partido británico por la independencia (UKIP), una formación populista en ascenso, que propugna la retirada inmediata y por completo de la Unión Europea. El voto escocés favorable a la independencia del Reino Unido aumentaría en el caso de una hipotética salida británica, porque en el fondo sería un voto por la interdependencia europea.

En el caso español no han faltado voces que defienden una reforma constitucional para permitir el ejercicio del mal llamado "derecho a decidir" de Cataluña. Incluso algunas de ellas propugnan la idea de que en caso de que ganasen las tesis independentistas, nuestro país debería apadrinar y facilitar el ingreso en la UE cuanto antes de la región escindida de España. De este modo, se argumenta, una eventual negociación interna para gestionar la separación, posterior al triunfo del voto secesionista, debería discurrir paralela a la asistencia española a la región escindida para que pudiese negociar con la Unión e ingresar en tiempo récord, casi sin pasar por el estatus de país candidato. Esta enorme capacidad de comprensión y de pacto contrasta con el hecho de que una secesión choca con los valores básicos de la Constitución española y de la integración europea.

Joseph Weiler ha subrayado este extremo al abordar la hipótesis de secesión no solo con una perspectiva jurídica sino también ética. Sostiene que sería enormemente irónico que el proyecto de pertenencia a la Unión acabase creando un incentivo que diese sentido a la desintegración política. En contra de la secesión Weiler proclama un deber europeo de gestionar la interdependencia, una disciplina de la lealtad y solidaridad. Por ello, en el contexto europeo no resulta aceptable que una región en el fondo lo que proclame sea la independencia de la necesidad de gestionar las diferencias políticas, sociales, económicas y culturales dentro de la comunidad política más amplia a la que se pertenece, sea un Estado miembro o la propia Unión[7]. Todo el sistema institucional de pesos y contrapesos de la Unión está orientado para favorecer el pluralismo de lealtades, no

[5] Cfr. la contestación del presidente Barroso a una pregunta al respecto en el Parlamento Europeo el 28 de agosto de 2012. www.europarl.eu/sides/setall/answers.do?/reference=E-2012-007453

[6] Cfr. el documento del Gobierno británico "Scotland analysis: devolution and the implications of Scottish Independence", February 2013, y el informe jurídico anexo de los profesores James Crawford y Alan Boyle, Annex A, "Opinion on the independence of Scotland. International Law Aspects".

[7] Cfr. Joseph Weiler, Editorial, *op. cit*.

solo la europea y la nacional, sino también, por reflejo, la estatal y la regional. Así, las secesiones contradicen los valores sobre los que se sostiene el proyecto de integración.

Algunos han interpretado el nuevo artículo 4.2. del Tratado de la Unión Europea, pactado durante el proceso de elaboración de la Constitución europea y mantenido en el texto pactado en Lisboa, como una nueva garantía antisecesión. Este artículo establece que la Unión respetará las funciones estatales esenciales, incluida la garantía de la integridad territorial del Estado. Al tratar este ámbito como una competencia exclusiva de los Estados miembros, las decisiones nacionales al respecto no pueden ser revocadas por otras basadas en el Derecho europeo. Pero este reenvío al derecho nacional tiene una parte lógica y otra más preocupante, porque se deseuropeíza la cuestión. La UE es la primera interesada en no fomentar escisiones, por razones tanto axiológicas como prácticas. Los intentos de escisión le afectan profundamente y por ello estas amenazas a la integridad territorial deben considerarse asuntos comunes a todos los europeos. Por ello tiene sentido político y jurídico no devolver a contextos nacionales concretos la contención de los proyectos separatistas y subrayar que la Unión contiene un verdadero régimen antisecesión.

En el muy poco probable caso de que se consiguiese la escisión de un territorio comunitario a través de una declaración unilateral de independencia, su resultado solo puede ser la creación de un nuevo Estado, que pasaría a ser un sujeto de derecho internacional y, para hacer operativa esta condición, buscaría el reconocimiento de suficientes miembros de la comunidad internacional. Este nuevo Estado europeo necesitaría para llegar a ser Estado miembro su paso por el complicado y largo proceso de adhesión a la Unión. No basta con su deseo de permanencia en la UE, ni tampoco con que en su territorio se hayan aplicado hasta entonces las políticas comunes y esté vigente la normativa del mercado interior e incluso utilice la moneda única. Tampoco el hecho de que sus habitantes hayan tenido el estatus de ciudadanos europeos.

Algunos autores citan una sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de marzo 2010, el asunto Rottman contra Baviera, en la que se advirtió a los Estados miembros de que debían ejercer su poder de quitar la nacionalidad a un individuo de forma compatible con los principios de Derecho Comunitario, como podría ser el de proporcionalidad[8]. A esta decisión le suman el artículo 20.1. del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE, que tiene como efecto al instituir la ciudadanía europea prohibir las medidas nacionales que no permitan el ejercicio de los derechos propios del estatus europeo. Sobre estas endebles bases, reclaman que los habitantes de un territorio escindido seguirían siendo ciudadanos europeos. Pero se trata de un razonamiento sin fundamento. El presidente Barroso reaccionó en agosto de 2012 a una iniciativa ciudadana para asegurar que los nacionales de un hipotético Estado catalán seguirían siendo ciudadanos europeos advirtiendo de que el artículo 20 citado crea una ciudadanía europea adicional que no reemplaza a la nacionalidad de un Estado miembro y que ante una hipotética secesión, la solución pasaría por aplicar las reglas del Derecho Internacional Público[9]. Se refería así Barroso a las normas

[8] Asunto C-135/08, Rottman *vs* Baviera, 2 de marzo 2010.

[9] Cfr. la respuesta del presidente Barroso en nombre de la Comisión, 28 de agosto de 2012, www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-007453&language=EN

sobre continuidad y sucesión de Estados, que claramente calificarían como tercer Estado fuera de la UE al territorio escindido.

Una vez sale de su Estado de origen y se constituye en nuevo Estado, lo único seguro es su condición de Estado europeo, que nadie puede negar. Pero en principio es el Estado de origen quien conserva su personalidad jurídica internacional y su pertenencia a la Unión Europea. Este no sería el caso si el Estado miembro desaparece por completo, como podría ocurrir en una hipotética escisión en Bélgica.

Si el nuevo Estado consiguiera el reconocimiento por la comunidad internacional, afrontaría múltiples vetos para poder adherirse a la Unión, ya que formalmente tendría que negociar para ser candidato y para ingresar. La decisión de abrir su proceso de adhesión se tomaría por consenso e iría seguida de una negociación de todos los capítulos temáticos que se abordan en estos procesos, en los que la Comisión sirve de interlocutor con el Estado candidato. Se plantearía en especial un cúmulo de problemas institucionales (cuántos votos en el Consejo, cuántos diputados europeos) y de acceso a las políticas europeas del nuevo Estado candidato. Cada adhesión se hace posible a través de una reforma sustantiva de los tratados europeos, que hay que acordar en esta fase final con la unanimidad de todos los Gobiernos, con el refrendo de todos los parlamentos nacionales y tras la superación de algún referéndum. Jurídicamente, hemos visto que según el Derecho Internacional y el Derecho Comunitario no hay posibilidad de escisión unilateral en una situación pacífica. Si, no obstante, la escisión se consiguiera a través de un pacto interno, la independencia no lleva a la permanencia en la Unión, porque solo a través de la adopción primero por el nuevo territorio de la forma de tercer Estado, la puesta en pie de instituciones, *rule of law* y de una economía de mercado y la superación de múltiples vetos se puede plantear su relación plena con la UE.

Hay que recordar por otra parte que ninguna ampliación de la UE es una negociación entre dos partes iguales, sino un examen de la capacidad del candidato para cumplir criterios políticos y económicos dictados por la UE y para aplicar el acervo comunitario. La salida de un territorio de un Estado miembro y su constitución en Estado no daría lugar de forma automática a esta capacidad política, económica y jurídica y habría que crearla y demostrarla.

No hay que menospreciar la dificultad para conseguir capacidad negociadora de un Estado. En una Unión de veintiocho socios no es fácil para un Estado pequeño ser interlocutor permanente y obligado de los principales Estados miembros y de las instituciones europeas. Antes tendría que pagar el coste de preparar fuera de la Unión un aparato estatal eficaz y capaz de negociar con éxito en Bruselas, además de demostrar que cumple con todos los requisitos democráticos y que es una economía de mercado en funcionamiento. Los niveles de ayudas públicas, los incentivos fiscales, las subvenciones agrícolas, los fondos estructurales y el fondo de cohesión que recibe en estos momentos España son el resultado de negociaciones prolijas, revisables e inciertas en sus contenidos futuros.

La pregunta entonces es si los Estados miembros facilitarían tanto la escisión de territorios como la adhesión de los nuevos Estados resultantes. Si la escisión ha sido forzada de modo unilateral por el desarrollo de un nacionalismo excluyente y discriminador, sería difícil argumentar que se dan las condiciones políticas en el territorio escindido para aspirar a la pertenencia a la Unión.

El riesgo de contagio en otros Estados miembros que temen escisiones en su territorio es un factor muy a tener en cuenta y que limita de forma tajante la benevolencia con la que los Gobiernos de la Unión facilitarían la creación y la adhesión de nuevos Estados miembros a partir de regiones. Un escenario de escisiones encadenadas no solo debilitaría a los Estados sino a la integración europea, que no podría absorberlas fácilmente.

En definitiva, los Gobiernos de dichos Estados no alientan secesiones en territorio de la Unión Europea. La Unión Europea lucha hoy en día con una estructura de toma de decisiones sobrecargada y una solidaridad débil, en plena crisis de la moneda común. Las reclamaciones de independencia son tensiones añadidas al estrés de gobernabilidad de la zona euro. La tendencia actual a la hora de determinar el peso de cada Estado miembro en las instituciones comunitarias, bien visible en la negociación tanto del Tratado de Niza de 2000 como de la Constitución europea de 2004, es una clara división entre pocos Estados grandes y muchos pequeños, un puzle difícil de encajar en cuanto a la distribución de poder institucional, lo cual permite anticipar resistencia a un crecimiento del número de Estados pequeños en la futura Unión surgidos de una desmembración de los actuales Estados miembros.

En resumen, una hipotética escisión de un territorio europeo de su Estado miembro se regula por su Derecho constitucional, que con la excepción británica no facilita esta vía. Además, encuentra limitaciones y dificultades graves derivadas del Derecho Comunitario y de la práctica institucional comunitaria, que se añaden a las del Derecho Internacional Público. La escisión supone una ruptura de las reglas del juego europeas, que no prevén ni favorecen este escenario. La hipótesis de escisión y permanencia en la UE es, en realidad, escisión, reconocimiento internacional y petición de adhesión a la UE como Estado tercero. Dentro de la Unión Europea, el Estado de origen y todos los demás Estados miembros tendrían que dar su consentimiento a la entrada del nuevo Estado, por lo que de hecho los veintiocho Estados tendrían también capacidad decisoria sobre su creación en el momento de la escisión pacífica. El Estado de origen tendría un doble veto, sobre la escisión de su territorio y sobre la entrada del nuevo Estado europeo. Las instituciones comunitarias y los demás Estados miembros intervendrían en la decisión interna sobre la escisión, ya que ningún territorio se aventuraría hacia la estatalidad europea sin pararse a pensar antes las consecuencias de este paso y sin asegurar su pertenencia futura a la Unión Europea, al no poder aspirar a la permanencia. El Parlamento Europeo tendría que emitir su dictamen conforme, como ha ocurrido en las ampliaciones en curso. Una vez trasladada esta perspectiva a los posibles votantes en un hipotético referéndum de independencia, los partidarios de salir al mismo tiempo de su Estado miembro y de la Unión Europea son muchos menos.

Por todo ello, la clave para abordar el debate actual sobre los proyectos de secesión de Escocia y Cataluña es una realidad básica, con frecuencia ignorada: ni España ni el Reino Unido son ya solo Estados nación. Ambos han sido transformados por su pertenencia a una comunidad política más amplia y se han transformado en Estados miembros. La dimensión europea refuerza la tesis de que con los proyectos de secesión todos pierden. Si se consiguiese poner en pie un nuevo Estado, al margen de la Unión, se estaría haciendo un sacrificio de intereses objetivos en aras de una pasión. El objetivo de la operación unilateral “escisión más permanencia en la UE” es inalcanzable. Y por muchos problemas que tenga

la Unión de nuestros días, fuera hace mucho más frío. Por fortuna, el proceso europeo contribuye a desenmascarar concepciones anticuadas y peligrosas de la soberanía, nacionales o regionales, y sirve para preservar, limitar y renovar las identidades nacionales. Todavía hoy cumple esa función.

"La confusión pisando del desierto": los primeros pasos de un Estado recién accedido a la independencia

La atención preferente que ha recibido el debate sobre la permanencia o, en su caso, la adhesión a la Unión Europea de una Cataluña escindida ha venido a ocultar una cuestión previa de gran importancia: ¿Cómo nace un Estado y con qué dificultades se encuentra para satisfacer su natural deseo de convertirse en miembro de pleno derecho de la comunidad internacional?

Según sugiere el endecasílabo de Góngora que se ha escogido para dar título a este apartado, confusión y soledad son las notas que describen la posición del Estado *in statu nascendi*. Pero antes de entrar en la descripción y el análisis de tal situación, es necesario dar alguna precisión sobre el marco conceptual que rodea el fenómeno del nacimiento de un Estado. Los orígenes de la personalidad internacional del Estado son puramente fácticos: desde el punto de vista del Derecho Internacional, un Estado empieza a existir con la mera aparición de una comunidad territorial soberana[10]. En una formulación clásica, el artículo 1 de la Convención de Montevideo de 1933 sobre Derechos y Deberes de los Estados dice que "el Estado como persona de Derecho Internacional debe reunir los siguientes requisitos: I. Población permanente. II. Territorio determinado. III. Gobierno. IV. Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados". Estos cuatro requisitos pueden sin duda resumirse en uno solo: la independencia.

Este esquema teórico parece simple, pero su proyección sobre la realidad está erizada de dificultades que se manifiestan en dos fases sucesivas. En primer lugar, esa independencia ha de ser constatada por los demás Estados. Y a continuación, si se quiere que la desnuda independencia pueda vestirse de manera útil para la población del nuevo Estado, es necesario que los otros Estados decidan establecer con él las correspondientes relaciones diplomáticas y comerciales. Ambas fases podrán quizá solaparse parcialmente, pero son conceptualmente distintas. Como escribió un antiguo autor italiano, se trata de que cada gobierno pueda "juzgar libremente acerca de la mayor o menor solidez del nuevo organismo político, y resolver respecto de la oportunidad de entrar o no en relaciones con el nuevo Estado constituido[11]".

La constatación por los demás Estados de la realidad de la independencia del nuevo ente requiere un juicio sobre la efectividad del poder soberano que ejerce sobre su territorio y sobre la solidez y estabilidad de ese poder[12]. Ciertamente, una declaración unilateral de independencia no basta para que los sujetos de la comunidad internacional lleguen a una conclusión definitiva al respecto. En el supuesto de una secesión que se pretenda hacer contra la voluntad del Estado predecesor, esa conclusión no vendrá hasta que se haya disipado la polvareda

[10] Cfr. Rolando Quadri, *Diritto internazionale pubblico*, Liguori Editore, Nápoles, 1978, p. 440 y ss.

[11] Pasquale Fiore, *Tratado de Derecho Internacional Público*, traducción de Alejo García Moreno, Tomo I, p. 201, Madrid, 1894.

[12] Cfr. Rolando Quadri, *op. cit.*, p. 441.

levantada por los inevitables conflictos y forcejeos políticos, de modo que pueda verse con claridad que la independencia verdaderamente existe y es irreversible. Todo ello lleva tiempo, años. En este sentido, quienes estén acostumbrados a la rapidez con que tienen lugar los cambios políticos en el orden interno (tras unas elecciones generales, por ejemplo), corren el riesgo de sufrir muchas frustraciones con la lentitud glacial de los procesos internacionales.

Terminado lo más espeso de la confusión, y consolidada aparentemente la independencia, viene la segunda fase, que consiste en persuadir a otros Estados para que decidan establecer relaciones diplomáticas y comerciales con el nuevo Estado. Esa decisión, expresa o tácita, constituye la esencia de lo que en Derecho Internacional se llama "reconocimiento"[13]. Antes del reconocimiento, la independencia es pura soledad. En este sentido, la famosa frase de Bolívar ("Hemos conseguido la independencia, pero hemos perdido todo lo demás") tiene un doble aspecto, interno e internacional. La secesión trae consigo la ruptura de incontables lazos en las complejas entrañas de la sociedad civil, y también la desintegración de la red de contactos internacionales tejida por el Estado predecesor, en algunos casos a lo largo de siglos.

¿Cuánto tiempo lleva recomponer esa red internacional, obtener el reconocimiento de casi todos los Estados y convertirse en un miembro de pleno derecho de la comunidad internacional? No es esta, ciertamente, una estimación fácil de hacer, ni tampoco resulta sencillo reunir la multitud de datos empíricos que resultarían necesarios para realizarla. Por ello, quizá sea conveniente concentrar el análisis en un episodio de la vida de los nuevos Estados que tiene un valor simbólico especial: la pertenencia a la Organización de las Naciones Unidas.

Secesión y no permanencia en las Naciones Unidas

Sobre la particular relevancia de la admisión de un Estado como miembro de la ONU se ha escrito entre nosotros lo siguiente:

> "Por otra parte, no puede olvidarse el impacto que la existencia y acción de la ONU ha tenido en relación con el reconocimiento de Estados, y ello tanto desde una perspectiva positiva como negativa. En efecto, es indudable la importancia objetiva de la admisión de un Estado como miembro de las Naciones Unidas, hasta el punto de que se ha llegado a decir que este hecho ha venido a sustituir en buena medida al acto de reconocimiento; sin llegar a una afirmación tan radical, es evidente, como ha apuntado J. Dugard, que tal admisión es considerada en la actualidad como el definitivo reconocimiento de la independencia y condición estatal de una entidad por parte de la comunidad internacional" [14].

Se suscita ahora una cuestión formalmente parecida a la que se planteaba más arriba al examinar la situación respecto de la Unión Europea de la región de un Estado miembro que se escinde para formar un Estado nuevo. Pues bien, tras una secesión, y si el Estado predecesor es miembro de las Naciones Unidas, ¿continúa siendo miembro de la ONU la entidad que se separa y se constituye en nuevo Estado? También aquí la respuesta es que no, y la ONU la dio muy pronto, cuando tuvo que abordar el problema surgido en 1947 al separarse Pakistán de la India, que era miembro fundador de Naciones Unidas. El Sexto Comité, o Comité Legal, de la Asamblea General de la ONU dijo, entre otras cosas, lo siguiente:

[13] Para este concepto de reconocimiento, ver Rolando Quadri, *op. cit.*, p. 551.

[14] González Campos, Sánchez Rodríguez, Andrés Sáenz de Santa María, *Curso de Derecho Internacional Público*, Volumen I, pp. 413-414, Madrid, 1990.

> "Que cuando se crea un nuevo Estado, sean cuales sean el territorio y las poblaciones que comprenda, e independientemente de que hayan formado parte o no de un Estado miembro de las Naciones Unidas, [dicho nuevo Estado] no puede bajo el sistema de la Carta pedir el estatus de miembro de las Naciones Unidas, salvo que haya sido formalmente admitido como tal de conformidad con las provisiones de la Carta"[15].

Pakistán tuvo que solicitar ser admitido en la ONU y desde entonces se ha extendido la práctica de que, con carácter general, el Estado sucesor no sustituye al predecesor en las organizaciones internacionales[16]. Así las cosas, debe examinarse a continuación el régimen jurídico de la admisión de nuevos Estados en las Naciones Unidas, que está contenido en el artículo 4 de la Carta, cuyo tenor es el siguiente:

> "1. Podrán ser miembros de las Naciones Unidas todos los demás Estados amantes de la paz, que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y que se hallen dispuestos a hacerlo.
>
> 2. La admisión de tales Estados como miembros de las Naciones Unidas se efectuará por decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad".

Cuando la aplicación de estos preceptos ha tenido lugar respecto de un Estado nacido de resultas de una secesión, hay que observar que el Estado que se separaba no ha solido conseguir la admisión en la ONU si a ella se oponía el Estado predecesor. Así, en diciembre de 1971 Bangladesh se separó de Pakistán, pero su admisión como miembro de las Naciones Unidas fue bloqueada en agosto de 1972 por el veto de China en el Consejo de Seguridad. China actuaba en defensa de los intereses de Pakistán, y no levantó su veto hasta que, dos años después, Pakistán decidió reconocer a Bangladesh, que fue finalmente admitido en Naciones Unidas en septiembre de 1974[17].

Un caso semejante ocurre en la actualidad y es el de Kosovo, que, como es sabido, declaró unilateralmente su independencia de Serbia el 17 de febrero de 2008. Coinciden los analistas en que la admisión de Kosovo en la ONU no puede prosperar mientras que Serbia se oponga a ella y cuente con el apoyo de Rusia, que tiene la potestad de vetar tal admisión en el Consejo de Seguridad[18].

El camino del nuevo Estado surgido de una secesión hasta ser admitido en la ONU no está exento, pues, de posibles dificultades y esperas, que ciertamente pueden verse amenizadas con algún éxito previo, como la admisión en la UNESCO[19]. En todo caso, se trata de una espera insoslayable y que no puede utilizarse para ir haciendo camino con vistas a la adhesión a la Unión Europea: no es jurídica ni políticamente concebible que las conversaciones preliminares destinadas a abrir negociaciones en torno a tal adhesión comenzaran antes de la admisión del Estado de que se trate en las Naciones Unidas. En este sentido, puede resultar

[15] Citado en su versión original inglesa por Malcolm N. Shaw, *International Law*, Sixth Edition, Cambridge, 2008, pp. 985-986. La traducción española es nuestra.

[16] Ver, en este sentido, Manuel Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Cuarta edición, Tomo I, Madrid, 1978, p. 222.

[17] Resolución del Consejo de Seguridad 351 (1974), 10 de junio de 1974. Resolución de la Asamblea General 3203 (XXIX), 17 de septiembre de 1974.

[18] Cfr. David I. Efevwerhan, "Kosovo's Chances of UN Membership: A Prognosis", *Goettingen Journal of International Law 4* (2012) 1, 93-130, especialmente pp. 127 y 128.

[19] Palestina fue admitida en la UNESCO el 31 de octubre de 2011. Cfr. James Crawford, *Brownlie's principles of international law*, 8th Edition, Oxford, 2008, p. 140.

interesante repasar los calendarios referentes a dos Estados surgidos de la desintegración de la antigua República Federal Socialista de Yugoslavia. Eslovenia y Croacia proclamaron su independencia en junio de 1991 y fueron admitidas en Naciones Unidas en mayo de 1992. Eslovenia se adhirió a la Unión Europea en mayo de 2004 y Croacia en julio de 2013[20]. Es casi seguro que una mayor espera a la hora del ingreso en la ONU habría venido a añadirse netamente a la correspondiente a la adhesión a la Unión Europea.

Por último, cabe recordar que, con ser el más importante, la admisión en la ONU no es el único paso en el proceso por el que un nuevo Estado se convierte en un miembro de pleno derecho de la comunidad internacional y regulariza completamente su situación, resolviendo todos los problemas y dudas creados por el acto traumático de la secesión. No podemos analizar aquí, por ejemplo, las cuestiones –tan delicadas e importantes en orden a la seguridad jurídica– de la sucesión de Estados en materia de tratados internacionales[21]; ni tampoco las referentes a dicha sucesión en materia de bienes, archivos y deudas del Estado, y de nacionalidad de los habitantes, extraordinariamente complejas y difíciles de resolver en muchos casos[22].

[20] La situación de Croacia durante la década de 1990 ha sido descrita como de "nacionalismo y aislamiento" por Dejan Jovic, "Croatia and the European Union: a long delayed journey", *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 2006, 8 (1), pp. 85-103.

[21] Cfr. Cesáreo Gutiérrez Espada, "Sobre la sucesión de Estados en materia de tratados", en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo, Estudios homenaje al profesor Manuel Díez de Velasco*, Madrid, 1993, pp. 361-375.

[22] El acuerdo sobre las cuestiones sucesorias entre los Estados que surgieron de la desintegración de la antigua Yugoslavia no se concluyó hasta junio de 2001. Cfr. Carsten Stahn, "The Agreement on Succession Issues of the Former Socialist Federal Republic of Yugoslavia", *American Journal of International Law*, Vol. 96, Nº 2, April 2002, pp. 379 y ss.

El nacionalismo populista en Cataluña. Naturaleza, desarrollo y falacias*

Miquel Porta Perales
Crítico y escritor

En el mes de septiembre de 2012, el semanario alemán *Der Spiegel*, en un reportaje sobre el populismo localista emergente en la Unión Europea, hablaba del "nuevo egoísmo". Una manifestación del nacionalismo populista que periódicamente aparece y reaparece. En Cataluña, por ejemplo. El propio *Der Spiegel* ilustraba el reportaje con una fotografía de la Diada catalana de 2012.

El síndrome de la nación elegida y la víctima inocente

El nacionalismo populista se ha instalado en Cataluña. Ese nacionalismo siempre dispuesto a recalentar el ambiente, excitar al ciudadano con sus fantasías, desafiar al Estado para conseguir determinadas ventajas de índole política, económica, simbólica y psicológica. Ese nacionalismo castizo –de buen origen y casta– de las pequeñas diferencias –de hecho, una afirmación heráldica de carácter narcisista– que tiene la mala costumbre de señalar el recto camino a seguir bajo amenaza de exclusión, que apela al sentimiento, que fustiga sistemáticamente a un supuesto enemigo exterior siempre al acecho, que promueve la movilización social a la carta, que manifiesta una concepción neopatrimonialista de Cataluña, que sacraliza los rasgos identitarios *propios* y teme cualquier desnaturalización, que extranjeriza a los ciudadanos. Ese nacionalismo redentor que muestra su displicencia ante la legalidad democrática, que limita los derechos individuales, que ahoga la capacidad de pensar en beneficio del "unanimismo" sentimental, que prescribe la reali-

* Texto editado de la intervención del autor en el seminario FAES "La Unión Europea y la identidad e integridad territorial de los Estados miembros", Barcelona, 30 de septiembre de 2013.

dad en lugar de describirla, que construye un Régimen, que señala y marca toda disidencia, que genera creyentes. Ese nacionalismo *low cost* que fomenta la engañosa ilusión de un futuro mejor al alcance de la mano, que usa y abusa del victimismo, que intenta sacar ventajas de la situación, que complica los problemas en lugar de buscar las soluciones, que selecciona y procesa los datos a conveniencia para demostrar el expolio fiscal que padecería Cataluña, que pervierte el sentido de la democracia cuando habla del derecho a decidir, que tergiversa el derecho internacional para hacer creer que Cataluña tiene derecho a la autodeterminación y que una Cataluña independiente formaría parte de la Unión Europea.

Todo conduce a la evaluación intuitiva en clave binaria que distingue lo *propio* de lo *impropio*. Que deslinda lo *bueno* de lo *malo*. "Todos los demás son culpables, salvo yo", escribió Céline. El nacionalismo populista catalán o el "síndrome de la nación elegida" y la "víctima inocente", por decirlo a la manera del historiador John H. Elliott. Definitivamente, el problema de Cataluña es la llamada cuestión nacional catalana promovida por el nacionalismo catalán.

El nacionalismo banal y la espiral del silencio

¿Por qué hemos llegado –el dicho "proceso de transición nacional" y la consulta pro "derecho a decidir" (a decidir "sí" a la independencia: no se engañen)– a la situación actual? Apunto cinco claves de interpretación y un ambiente.

En primer lugar, porque la aspiración independentista no obedece únicamente a la necesidad de ocultar la mala gestión de CiU. Ni a la sentencia restrictiva del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto. Ni a los supuestos incumplimientos del Estado. Ni al desacuerdo en materia fiscal. Todo eso son argumentos *ad hoc* para justificar la desintegración del Estado. Con los matices que se quiera –fruto de una coyuntura e intereses que de la necesidad y la debilidad hacen virtud–, el nacionalismo catalán busca la independencia desde hace un siglo. La reivindicación de hoy es la continuación –con otros medios, tácticas y estrategias– de la de ayer. Reivindicación basada en la creencia según la cual a una nación –la premisa del nacionalismo catalán: Cataluña es una nación– le correspondería, por definición –el viejo principio de las nacionalidades del siglo XIX–, un Estado.

En segundo lugar, porque, contrariamente a lo que cree el nacionalismo catalán, la nacionalización de España ha sido débil. España ha sido un Estado escasamente jacobino incapaz de conseguir la unidad de caja, de uniformar el derecho civil, de reunificar las diversas áreas económicas. Y eso, pesa.

En tercer lugar, porque el Estatuto de Cataluña de 2006 –con la inestimable colaboración de José Luis Rodríguez Zapatero: "Apoyaré la reforma del Estatut que se apruebe en el Parlament", dijo en 2003– avanza lo que hoy ocurre –la deriva independentista– al hablar –me refiero a la primera redacción del texto– de Cataluña como nación, de España como Estado plurinacional, de los derechos históricos de Cataluña, de Europa como espacio político y geográfico de referencia de Cataluña, de una Cataluña que no quedaría vinculada por las decisiones adoptadas en los mecanismos multilaterales de colaboración con el Estado, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como última instancia judicial en Cataluña, de una larga lista de competencias –Estatuto orwelliano: todo lo quiere controlar– exclusivas y excluyentes de la Generalitat, de un sistema de financiación insolidario. Un Estatuto que pasa del "ser" al "estar". Ya no se trata de "ser una nación", sino de "no estar" en España.

En cuarto lugar, porque el nacionalismo catalán está ganando, en buena medida, la batalla mediática. Una parte de la ciudadanía y de los medios de comunicación ha asumido –"comprado", por decirlo en el lenguaje propio del comercio– la teoría del diálogo, del derecho a decidir, del expolio y de la imposición española. Una parte de la ciudadanía ha identificado libertad, democracia y bienestar con derecho a decidir y, en menor medida, con independencia. Una falacia. Pero la identificación existe.

En quinto lugar, porque ahí está la "espiral del silencio" que avanzó Alexis de Tocqueville y, posteriormente, consolidó Elisabeth Noelle-Neumann. Ese no expresar lo que uno piensa cuando va a contracorriente de lo publicado y publicitado; ese no significarse por miedo a lo que puedan pensar los otros o por temor a poner en peligro los intereses particulares, sociales o profesionales. Un detalle significativo: en las autonómicas del 25 de noviembre de 2012 –Artur Mas pidió una "mayoría excepcional" para impulsar el "proceso de transición nacional"–, CiU perdió doce escaños y noventa mil votos con una participación superior –quinientos mil votantes más– a la de anteriores comicios autonómicos. El ciudadano que guarda silencio votó a la contra –en silencio– en esas elecciones. A la espiral del silencio, añadamos el mimetismo de las masas y el oportunismo de quien sube al carro del caballo que cree ganador. Así se constituye un Régimen que condiciona, limita o confina –sutilmente o no– la disidencia, que presiona, que abruma a quien piensa distinto, que favorece la autocensura.

El ambiente: el clima de unanimidad e insumisión que se percibe en Cataluña. La unanimidad que empieza con el editorial conjunto de la prensa editada en Cataluña y concluye con las manifestaciones y la agitación callejeras. La insumisión de un Govern que incumple a conveniencia la legislación vigente y las resoluciones de los Altos Tribunales. A ello cabe sumar el "nacionalismo banal" (Michael Billig) que se percibe en los símbolos, la información, la terminología, la rotulación callejera, la estructura administrativa, la escuela, la cultura, la policía autonómica, la información meteorológica, los mapas, el deporte o el ocio. Cataluña transmite una imagen de Estado –de normalidad "nacional"– que deja su poso.

Diez notas para desmontar las falacias del pensamiento único nacionalista

Hay que desmontar las falacias del pensamiento único nacionalista que se ha instalado en Cataluña. Diez notas, al respecto.

1. **La imposición española**. Tres referéndums. Escala de participación, de mayor a menor: Constitución Española (67,91%), Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 (59,70%), Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (49,42%). Escala de votos afirmativos, de mayor a menor cuantía: Constitución Española (90,46%), Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 (88,15%), Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (73,90%). Escala de votos afirmativos en relación con la totalidad del censo electoral: Constitución Española (67,91%), Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 (60,44%), Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (48,85%). La Constitución española tiene mayor aceptación que el primer Estatuto catalán, y este mayor que el segundo, que pretendía sobrepasar al primer Estatuto y a la Constitución. ¿Imposición?

2. **El expolio fiscal**. El déficit fiscal –el "expolio" o el "robo", aseguran– no lo tiene Cataluña, sino el ciudadano catalán. En un sistema de imposición progresiva como el es-

pañol, el déficit fiscal surge porque el ciudadano paga –¡el territorio no paga impuestos!– en función de sus ingresos y patrimonio. Quien más ingresa y mayor patrimonio posee, más paga –más déficit soporta– con independencia del lugar de residencia. Por lo demás –si aceptamos el criterio territorial–, Cataluña –como la Comunidad de Madrid, las Islas Baleares o la Comunidad Valenciana, que también generan déficit fiscal– responde al patrón de redistribución territorial propio de las democracias occidentales. Por supuesto: conviene publicar las balanzas fiscales oficiales para desmontar los estudios de parte –victimistas– de la Generalitat.

3. **La independencia por interés**. Sostiene el nacionalismo catalán –forma de proselitismo– que, más allá de la cuestión identitaria, la independencia de Cataluña interesa por razones estrictamente económicas. "El catalanismo del bienestar" o "el soberanismo pragmático", dicen. Aunque también hay quien habla del "chovinismo del bienestar" a la manera de la Liga Norte italiana. El razonamiento: si los impuestos recaudados en Cataluña no salieran del territorio, habría más recursos para mejorar la calidad de vida de los catalanes. No puede establecerse una correlación mecánica entre la independencia fiscal y el aumento de la riqueza y bienestar ciudadano. ¿Quizá Grecia o Portugal no son fiscalmente independientes? El déficit fiscal genera riqueza y bienestar al proporcionar superávit comercial. Muchas empresas catalanas y trabajadores catalanes están ocupados gracias al déficit fiscal catalán que se redistribuye en otras autonomías: de esta manera, todos los españoles pueden comprar y pagar las mercancías producidas en Cataluña. Por lo demás –pequeñas, medianas y grandes empresas, así como entidades financieras y compañías de seguros que gozan de un amplio mercado nacional–, no olvidemos que muchos impuestos supuestamente generados en Cataluña provienen del resto de España. No se puede matar la gallina de los huevos de oro: dependencia por interés. Y por otras razones, claro está.

4. **Una Cataluña independiente continuaría en la Unión Europea**. A la legislación europea hay que remitirse. El artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea garantiza la integridad territorial de los Estados que la forman y el artículo 49 exige la negociación de los protocolos de entrada y la unanimidad de todos los miembros para aquellos nuevos Estados que quieran ingresar en la Unión Europea. ¿El plazo medio de incorporación de nuevos miembros? Dieciséis años. Suma y sigue, el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que la ciudadanía la concede la pertenencia a un Estado miembro. Y ahí están las declaraciones de diversos comisarios europeos –la Comisión Europea es el organismo que vela por el respeto y cumplimento de la legalidad europea–, así como del director de los servicios jurídicos de la Comisión Europea, que afirma que una Cataluña independiente saldría de la Unión Europea.

5. **Una Cataluña independiente tendría el euro como moneda**. Es cierto que una Cataluña independiente y fuera de la Unión Europea podría conservar –caso de Montenegro y Kosovo– el euro. Pero, quedaría fuera de la Unión Monetaria Europea. ¿Qué futuro habría sin el apoyo y créditos del Banco Central Europeo? ¿Con qué créditos se pagaría la deuda pública y privada? ¿Quién recapitalizaría a las entidades financieras con problemas? ¿Cómo garantizar los ahorros de aquellos impositores que tienen sus recur-

sos en entidades financieras catalanas? ¿Cómo evitar que el dinero ingresado en las entidades financieras catalanas busque refugio en cualquier Estado –España, por ejemplo– de la Unión Europea? ¿Un corralito a la catalana? ¿Cómo crecer y desarrollarse sin crédito? ¿Una moneda propia que tendría problemas de reconocimiento y convertibilidad y solo podría subsistir –si lo consigue– mediante continuadas devaluaciones gracias a las cuales el Estado catalán y la población y economía catalanas se empobrecerían?

6. **Cataluña, próximo Estado de la ONU**. Supongamos –hipótesis que no contemplamos– que Cataluña se constituye en Estado. Para formar parte de la ONU, el Consejo de Seguridad ha de proponer la integración a la Asamblea General. Cosa que no sucederá, porque cada uno de los cinco miembros del Consejo de Seguridad tiene el derecho de veto y la mayoría de ellos tienen suficientes razones –intereses internacionales y temor al contagio interior– para ejercerlo. ¿Cataluña en la ONU? Como Palestina.

7. **Una Cataluña independiente es viable**. Como viable es Kosovo y Montenegro. La economía de la secesión, por su propia naturaleza, disminuiría los flujos comerciales, reduciría las exportaciones, favorecería la deslocalización de empresas y la repatriación de capitales, necesitaría recursos propios para financiar un nuevo sistema de protección social, exigiría un aumento de la carga impositiva, adelgazaría la actividad productiva por un número indeterminado de años con las consiguientes secuelas. En definitiva, Cataluña y los catalanes experimentarían un empobrecimiento –caída del PIB y de la renta per cápita– que se traduciría en una pérdida del bienestar de los ciudadanos. Un mal negocio, ya que hablamos del bolsillo.

8. **El derecho a decidir. Y Escocia**. Lección elemental de politología: el derecho a decidir no es un derecho natural, sino un derecho político que se ejerce –eso es la democracia– en un determinado marco jurídico: el de la legalidad. El de la Constitución. La ley es para toda la ciudadanía. La ley no puede ser –pongamos por caso– un pacto entre el Estado y alguna de las partes. Y ello, para evitar –¿hay que decidir sobre la reinstauración de la pena de muerte, la vuelta de la esclavitud, la circulación por la izquierda o la supresión de impuestos o semáforos?– abusos o extravagancias. Por cierto: ¿los españoles tienen o no tienen "derecho a decidir"? Por supuesto que sí. ¿O es que la soberanía no reside en el pueblo español? ¿Escocia? El referéndum escocés obedece, no al reconocimiento de un derecho –que no existe–, sino a una concesión puntual del Parlamento británico. Si en España el Congreso de los Diputados –de conformidad con la Constitución– tomara una decisión parecida, sea. El imperio de la ley.

9. **El derecho de autodeterminación**. El Derecho Internacional no contempla la autodeterminación de Cataluña. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966: "Todo intento encaminado a romper total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas". La resolución 2160/XXI de la ONU de 30 de noviembre de 1966 llama a los Estados a que "realicen todo tipo de esfuerzos y adopten las medidas necesarias con el objeto de facilitar el derecho de autodeterminación de los pueblos bajo dominio colonial". Resolución 2625 de las Naciones Unidas de 24 de octubre de 1970: "Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se enten-

derá en el sentido que autorice o fomente cualquier acción encaminada a romper o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial de los Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color".

10. **Diálogo**. ¿De qué hablamos cuando hablamos de diálogo? ¿Cuáles son las condiciones, marco y límites del diálogo? ¿Se puede dialogar sobre la ilegalidad? ¿Cómo dialogar con quien –en el mensaje institucional de la Diada– señala la ruta del nacionalismo catalán: derecho a decidir, consulta, transición nacional y forma de Estado? ¿Así se dialoga? ¿Con diálogo, negociación y voluntad política solucionaremos el "problema catalán"? ¿El nacionalismo catalán quiere solucionar el "problema" o quiere seguir tensionando la situación como táctica o estrategia de la vía hacia la independencia? ¿Cuál sería la vida de una reforma dialogada del modelo autonómico o de un nuevo modelo? El nacionalismo catalán, ¿se conformaría con una reforma del Senado que lo convirtiera en una cámara territorial, o con un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, o con la introducción de singularidades territoriales en la Carta Magna? ¿Singularidades territoriales solo para uno o unos cuantos? ¿La legalidad es un objeto moldeable a gusto del consumidor? ¿La reforma de la Constitución? La Constitución puede ser interpretada, pero dentro de un límite. La Constitución admite la modificación o la reforma, pero siguiendo el procedimiento constitucional establecido ¿Hay que modificar o reformar la Constitución cuando lo pida un Parlamento autonómico sin contar con el apoyo suficiente en las Cortes?

La legalidad española –como la internacional– no contempla la secesión de una parte del Estado. El derecho a decidir tal como lo plantea el nacionalismo catalán no existe. Cataluña no es un sujeto político soberano y no tiene derecho a decidir en la cuestión de la soberanía.

Coda final. Dos citas para entender qué ocurre en Cataluña

Una cita del periodista catalán Agustí Calvet, "Gaziel" (1887-1964), director de *La Vanguardia* de 1920 a 1936. Anoten:

> "Todo indica que no se trata de un jugador desdichado, sino de un mal jugador, cosa absolutamente distinta. Solo hará falta que se coloquen silenciosamente detrás de él, a ver cómo juega. No tardarán mucho en descubrir que lanza espadas cuando debería lanzar oros, y envida cuando hay que pasar, y no acierta ni una. Pues bien: este tipo de jugador es Cataluña".
>
> "El desconsuelo", 1944, publicado en el libro *Qué clase de gente somos*, 1970.

Una cita del abogado catalanista y dirigente de Acció Catalana Republicana, Amadeu Hurtado (1875-1950). Anoten:

> "Es la pugna que se presenta y se presentará siempre en momentos de crisis de nuestro país, entre quienes representan la tradición política de Cataluña, refugiados ahora en el principio de la autodeterminación, y quienes representan la renovación penosa y difícil del sentido político de los catalanes… Siendo [Cataluña], en tantos órdenes de la vida, un pueblo hecho, políticamente no lo es. Por razones históricas que todos conocemos demasiado, Cataluña en el aspecto político no ha podido salir todavía del estadio de multitud. Y es sabido por todo el mundo, especialmente por nuestros tradicionalistas, que una multitud, para moverse y acontecer un factor de la vida pública, necesita el estímulo

de una emoción... En una multitud se puede encender un sentimiento de adoración del pasado, porque ya no molesta y es como un sagrario de todas las virtudes nacionales, y también se puede azuzar una pasión por el futuro, que tiene todo el encanto de una ilusión, pero es extremadamente difícil conseguir la estimación del presente, que no tiene, por la razón de ser el presente, ningún interés emotivo… se comprende, en las horas que vivimos, como en tantas otras parecidas, que la tradición política de Cataluña salga levantada contra el Estatuto de su autonomía, no porque sea restringido, deficiente o malo, sino porque es el actual".

"¿Hay que revisar el catalanismo?", 1945,
publicado en el libro *Antes del seis de octubre (un dietario*), 2008.

Cataluña y España: el coste de la separación*

Gabriel Tortella Casares
Catedrático de Historia Económica. Universidad de Alcalá de Henares

Un poco de historia

Es hoy muy frecuente recurrir a la historia para justificar el separatismo catalán, incluso convocar con este fin congresos preprogramados y subvencionados. Yo creo que, por poderosas que sean las autoridades que respaldan esta propaganda disfrazada de ciencia, el recurso a la historia es un grave error, porque lo que esta ciencia justifica es exactamente lo contrario.

El siglo XVIII

Se vive hoy en Cataluña un paroxismo de exaltación y revanchismo con motivo del tricentenario de la toma de Barcelona por las tropas borbónicas, en la Guerra de Sucesión de España. Como es bien sabido, la derrota de las tropas catalanas fue seguida por la abolición de los fueros y de las llamadas libertades catalanas, amén de una serie de instituciones centenarias, como la Generalidad, el Consejo de Ciento, la Diputación, los ayuntamientos tradicionales, etc., abolición que quedó confirmada dos años más tarde por el llamado Decreto de Nueva Planta que, además, instituía un nuevo sistema fiscal, con la introducción de un nuevo impuesto directo comúnmente conocido como el catastro, porque estaba basado en la confección de un catastro de bienes tanto raíces como comerciales e industriales. Afirman los nacionalistas que todo ello constituyó la destrucción de la nación catalana y que fue una agresión de España contra Cataluña.

* Texto editado de la intervención del autor en el seminario FAES "La factura económica del nacionalismo", Barcelona, 18 de noviembre de 2013.

Esta es una interpretación muy sesgada y esencialmente falsa. En primer lugar, no había tal nación catalana. Por un lado, el concepto moderno de nación (que es el que utilizan los modernos nacionalistas) como un conjunto de ciudadanos libres e iguales, en un determinado territorio, bajo una legislación uniforme y un solo Estado, nace con las revoluciones americana y francesa a finales del siglo XVIII. En este sentido, tampoco había nación española, pero sí había Reino de España, del que Aragón, y por tanto Cataluña, formaba parte. Por otro lado, los usos y fueros, que pervivieron en el Reino de Aragón con más fijeza que en el de Castilla, eran instituciones medievales, con una rígida estructura social de tipo feudal, estratificada en clases (estamentos), y por lo tanto antagónicas con el moderno concepto de nación.

En segundo lugar, la Guerra de Sucesión no enfrentó a España contra Cataluña (otra afirmación falsa muy frecuente entre los historiadores nacionalistas), sino, *grosso modo*, al antiguo Reino de Castilla (que apoyó al rey legítimo, Felipe V) contra el antiguo Reino de Aragón (que, después de haber reconocido a Felipe, empujado y ayudado por Inglaterra, Holanda y Austria, cambió de parecer y apoyó al candidato de estas potencias, Carlos de Habsburgo). Sucesivamente, y después de largos años de lucha cruenta, los antiguos reinos componentes del Reino de Aragón fueron conquistados por las tropas de Felipe V, por este orden: Valencia, Aragón, Cataluña y Mallorca. Por tanto, decir que hubo aquí un enfrentamiento de España contra Cataluña es una grave falsedad histórica. El mítico héroe de la resistencia barcelonesa, el tan admirado Rafael Casanova, manifestó siempre estar luchando "por la libertad de España". No contra España, ni por la libertad de Cataluña.

En tercer lugar, la abolición de los antiguos fueros catalanes dio lugar a la modernización de las instituciones del Principado, terminando con las instituciones medievales que preservaban los intereses de la nobleza y las élites urbanas, y que habían mantenido a Cataluña social y económicamente estancada durante más de dos siglos. Como escribió Jaume Vicens Vives (1966, pp. 144-5) la "'nueva planta' echó por la borda del pasado el régimen de privilegios y fueros de la Corona de Aragón [...], el desescombro de privilegios y fueros [...] benefició insospechadamente [a Cataluña], no solo porque obligó a los catalanes a mirar hacia el porvenir, sino porque les brindó las mismas posibilidades que a Castilla en el seno de la común monarquía [...]".

En cuarto lugar, además de la introducción del catastro, impuesto mucho más moderno y equitativo que los que habían regido en toda España hasta entonces, y que, aunque con distintas variantes, se aplicó también en Valencia, Aragón y Mallorca, otras reformas borbónicas beneficiaron grandemente a Cataluña, propiciando el crecimiento económico que se inició en las décadas siguientes a 1714. Hay razones para pensar que el catastro, tal como se aplicó en Cataluña, fue más justo y equitativo que en los demás territorios de la antigua Corona de Aragón; como escribió un experto fiscal de la época, Miguel de Zavala y Auñón (1732), "no puede compararse lo justificado de las reglas de la imposición de Cataluña, con las que se practican en Aragón y Valencia". Y aunque en los primeros años el nuevo impuesto resultó gravoso por la postración económica del Principado, pronto fue rebajado y nunca más vuelto a subir, por lo que, al crecer la población, la economía y los precios desde mediados del XVIII, resultaba llevadero y producía una presión fiscal mucho menor que la de Castilla (Fernández de Pinedo, 1984).

Según la teoría de Mancur Olson (1982), Cataluña, a la larga, se vio beneficiada por haber

perdido la guerra, porque sus instituciones pudieron modernizarse rápidamente en contra de los intereses seculares de los grupos poderosos; lo contrario ocurrió en Castilla, vencedora en la Guerra de Sucesión y, por tanto, mucho más difícil de reformar; es bien sabido que el éxito del catastro movió a un grupo de gobernantes ilustrados, señaladamente el marqués de la Ensenada y Pedro Rodríguez Campomanes, con el apoyo sucesivo de Fernando VI y Carlos III, a implantar el catastro de la riqueza rústica en Castilla (el famoso "Catastro de Ensenada") con el propósito de utilizarlo como fuente de información para imponer un gravamen directo similar al catalán, la llamada Única Contribución. Pero como, para su desgracia, Castilla no había perdido la guerra, sino que la ganó, ni siquiera Ensenada, con todo el apoyo real, consiguió implantar la Única Contribución en Castilla; la resistencia de una parte de la nobleza, de la Iglesia y de las corporaciones municipales acabó logrando que se salieran con la suya estos grupos de intereses, y que los oportunos decretos firmados por Carlos III acabaran convirtiéndose en papel mojado (Matilla Tascón, 1947; Mateos Dorado, 1990). Castilla siguió sufriendo mayor presión fiscal y un reparto inicuo de la carga.

Otros importantísimos beneficios económicos para Cataluña de la política borbónica fueron los siguientes:

- Abolición de las aduanas (salvo algunas excepciones) que separaban los reinos de Aragón y Castilla, con lo que la agricultura y la naciente industria catalana vieron facilitado el transporte de sus productos a los mercados más accesibles del resto de España.

- Estímulo al comercio catalán para la exportación a América. Sea por la razón que fuere –unos hablan de discriminación; otros, como Vicens Vives (2013, p. 48) y Martínez Shaw (1981, p. 14), la niegan–, Cataluña exportó poco a América en los siglos XVI y XVII. En el XVIII este comercio creció muy sustancialmente, beneficiado por la actitud de la Corona, que quería favorecer la recuperación económica de Cataluña y promover la industria naval, y por una legislación cada vez más liberal en materia de comercio colonial. A partir de 1745 los navíos catalanes navegaban directamente a América con la sola formalidad de fondear en Cádiz. A partir de 1765 ya navegaban directamente desde Barcelona sin necesidad de pasar por Cádiz (Martínez Shaw, 1981, Caps. 2 y 3).

- Protección a la industria textil catalana por medio de aranceles y prohibiciones, lo que, evidentemente, contribuyó al desarrollo de la industria algodonera; desarrollo y protección que luego se prolongarían en el XIX y convertirían a Cataluña en "la fábrica de España" (Thomson, 1992).

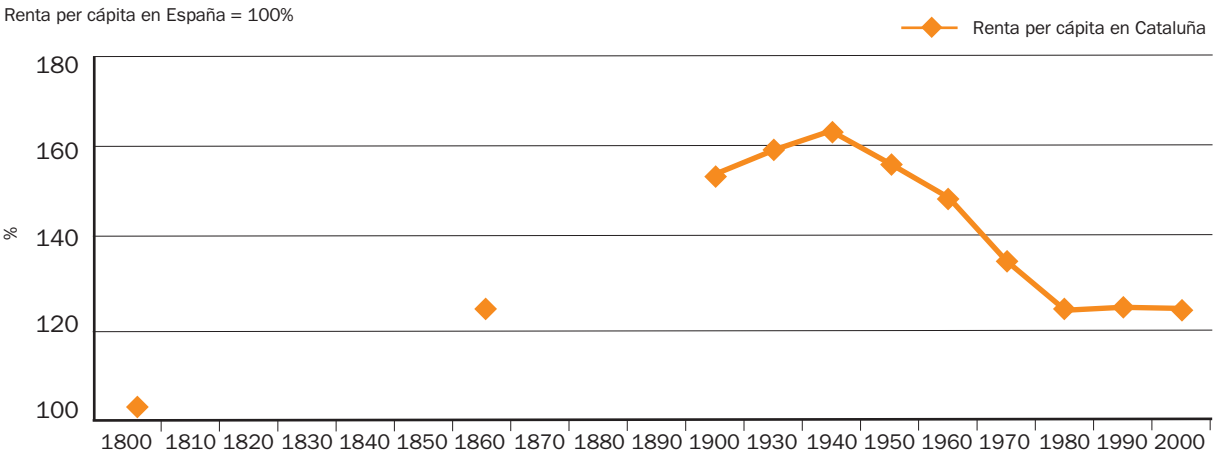
Todo lo anterior clarifica y pone en su lugar la insistencia de los separatistas en difundir un significado (erróneo) de la Guerra de Sucesión y en hablar, contra toda evidencia, de la "opresión borbónica" y la destrucción de la "nación catalana".

El siglo XIX

Ya en el siglo XVIII puede apreciarse la modernización de la sociedad catalana, entre cuyas más claras manifestaciones está el rápido crecimiento de la población: aumento de la nupcialidad y de la natalidad. Desde finales del siglo XVIII (1787) a mediados del XIX (1857), la población catalana pasa de ser un 7,8% a ser un 10,7% de la población española (Carreras y Tafunell, 2005, Cuadro 2.32).

Pese a las destrucciones de la Guerra de Independencia, la industria algodonera se repuso

GRÁFICO 1.
Renta por habitante en Cataluña/Renta por habitante en España



Fuente: Carreras y Tafunell, 2005, Cuadro 17.27

pronto y, de nuevo protegida por una fuerte barrera arancelaria, creció notablemente en el siglo XIX (ver, por ejemplo, Nadal, 1975, Cap. 7; Maluquer de Motes i Bernet, 1998, Caps. 2 y 3). Barcelona se convirtió en la gran ciudad industrial y comercial española gracias al desarrollo de esta industria y de otras auxiliares y atraídas por las economías internas y externas que la ciudad y el puerto conllevaban.

Los industriales catalanes, agrupados en la Comisión de Fábricas, que más tarde se llamaría Junta de Fábricas y luego se convertiría en el Fomento del Trabajo Nacional, constituían un fuerte grupo de presión que luchaba por mantener y aumentar la férrea protección arancelaria. El siglo XIX es el periodo en que Cataluña más se destaca del resto de España (ver Gráfico 1).

Aunque los cálculos en que se basa este gráfico son un tanto especulativos, la tendencia que marca es esencialmente correcta.

Se ha mencionado a menudo que Cataluña debe mucho a España a causa de esta constante protección que se otorgó a la industria algodonera desde el siglo XVIII hasta bien entrado el XX, y no hay duda de esto. Los españoles se vistieron con tejidos catalanes, más caros y de peor calidad que los ingleses, que hubieran podido adquirir de haber existido librecambio. Es decir, hubo una clara transferencia de renta de los consumidores españoles a los fabricantes textiles catalanes. Antonio Machado cuenta en *Juan de Mairena* que su protagonista llamaba a su abrigo "venganza catalana", por haberle costado mucho y abrigado poco.

Yo creo, sin embargo, que a medio y largo plazo hubiera sido mejor para la industria textil catalana tener menor protección. Con menor protección, seguramente las fábricas menos eficientes habrían cerrado, pero las supervivientes habrían reducido costes y aumentado su productividad, se habrían especializado más y habrían competido en los mercados internacionales. Los industriales catalanes se quejaban de la estrechez del mercado español a causa de la pobreza de España, pero renunciaron casi totalmente a competir en los mercados internacionales. La pérdida del mercado cautivo de Cuba en 1898 no hubiera sido tan traumática (contribuyó poderosamente al movi-

miento nacionalista), porque la industria textil habría tenido otros mercados alternativos donde competir. Es cierto, con todo, que la industria textil tuvo el papel de sector líder durante todo el siglo XIX y principios del XX.

Siglo XX

El inicio del siglo vino marcado por la profunda crisis de 1898, una crisis que fue simultáneamente de identidad española, además de textil y agraria. De la crisis de identidad colectiva que causó la derrota de 1898 poco hay que hablar por lo mucho que se ha escrito sobre ella; baste recordar que dio nombre a una de las generaciones literarias más señaladas en la historia de España, además de al movimiento político-intelectual conocido como regeneracionismo. La depresión agraria vino ligada a dos fenómenos independientes: de un lado, la baja masiva en los precios de los productos agrarios, en especial los cereales, debida a la mejora en el sistema de transportes mundial (ferrocarriles, navegación a vapor), que inundó el mercado con la producción de las llanuras americanas y rusas; de otro lado, la plaga filoxérica, plaga que arrasó los viñedos europeos y que en Cataluña dio lugar al problema de la *rabassa morta*, contrato de arrendamiento agrario muy común en las tierras vitícolas del Principado que ligaba la vigencia del contrato a la pervivencia de las cepas. La extensión de la filoxera causó la interrupción masiva de estos contratos y dio lugar a una ola de desahucios y desempleo de los aparceros viticultores: los *rabassaires*. A todo ello se unió la crisis del textil ante la pérdida del mercado cubano y la pérdida de poder adquisitivo de las masas campesinas. Todo esto contribuyó a alentar el malestar y la rebeldía, el *Espanya no ens comprèn; Escolta, Espanya*, etc.

Sin embargo, tras el desastre del 98 se inició un proceso de diversificación y modernización de la economía española en su conjunto, y de la catalana también. Tuvo lugar desde los inicios del siglo un desarrollo de las industrias básicas, pesadas, frente a las ligeras (textil, alimentarias, calzado, bebidas) que fueron las características del XIX. Durante el primer tercio del XX se desarrolló en España la industria química, la metalúrgica, la de la energía (hidroelectricidad), la del automóvil, la aeronáutica, la de las comunicaciones, etc. La industrialización trajo consigo la emigración del campo a la ciudad y, por lo tanto, un proceso de urbanización y proletarización (proceso muy bien reflejado en *La rebelión de las masas*, la obra maestra de José Ortega y Gasset publicada en 1930). Esto conllevó la formación de los cinturones rojos de las ciudades, en especial, Barcelona, lo cual a su vez trajo consigo la aparición y desarrollo de nuevos partidos políticos (socialistas; anarquistas; más adelante, comunistas, republicanos, nacionalistas, etc.) que rompieron el duopolio que en la Restauración habían ostentado el partido conservador y el liberal. La descomposición del régimen político de la Restauración y la difusión de la propaganda bolchevique instiló en las clases acomodadas el miedo a la revolución que (como en muchos otros países de Europa) produjo un reflejo autoritario: consecuencia de esta reacción fue la dictadura del general Miguel Primo de Rivera, declaradamente antiseparatista, y con fuerte apoyo en Cataluña, a la que benefició con su política de obras públicas y su nacionalismo industrialista. Ello explica la actitud favorable que encontró en los círculos de negocios catalanes, cuyo ejemplo paradigmático lo constituyen los hermanos Eduard y Francesc Recasens, fundadores del Banco de Cataluña, y de varias otras empresas que colaboraban y recibían apoyo de los ministerios dictatoriales, en especial del de Hacienda, al frente del cual estaba José Calvo Sotelo. Pero la dictadura al fin se vino abajo por su falta de proyecto político a largo plazo, por

sus serios errores (en especial, la creación del Monopolio de Petróleos) y por los inicios de la Gran Depresión. Cuando llegó la República, el nuevo ministro de Hacienda, Indalecio Prieto, tomó en las empresas de los Recasens cumplida venganza.

Guerra Civil. No fue otra guerra de España contra Cataluña. Muchos catalanes apoyaron a Franco, empezando por Cambò, Ventosa, Carceller, Gual Villalbí, los generales Miquel Cabanellas y Manuel Goded (catalán aunque nacido en Puerto Rico), y un largo etcétera (más tarde, Félix Escalas, Laureano López Rodó, Fabián Estapé, Lucas Beltrán, Luis Valls Taberner, etc.). Cataluña, como toda España, se dividió en la guerra, e incluso se subdividió en la primavera de 1937. Fue una guerra civil entre la derecha y la izquierda españolas. Como casi todas las zonas urbanizadas y desarrolladas económicamente, Cataluña se resistió inicialmente al golpe militar del 18 de Julio.

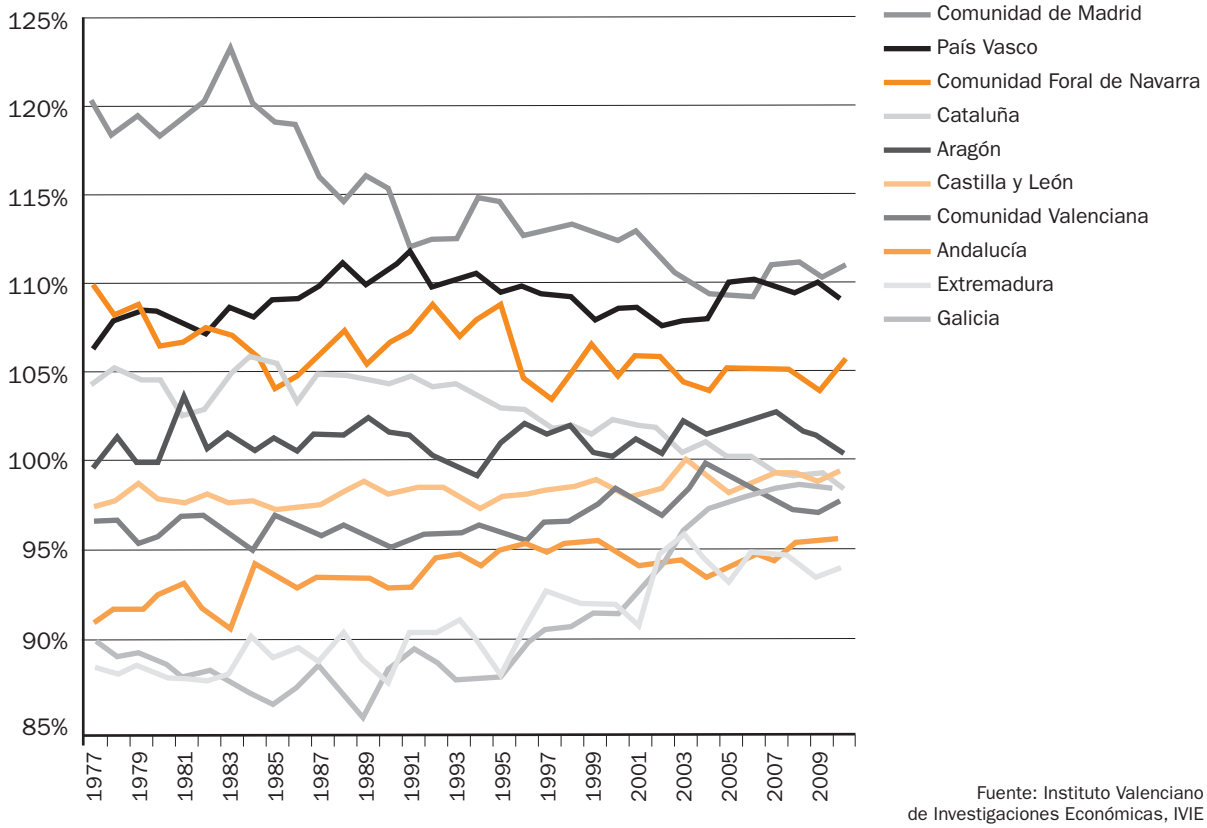
Franquismo. No oprimió a Cataluña más que al resto de España. No reprimió al idioma catalán más que al gallego o al vasco. Yo pasé mi primera infancia en Barcelona, fui al colegio allí; el catalán se hablaba libremente en los años cuarenta y Barcelona era una ciudad relajadamente bilingüe. Luego veraneé con mi familia en Sant Pol de Mar varios años durante mi infancia y adolescencia, y ocurría lo mismo. Allí veraneaban los hijos de Manuel Carrasco Formiguera (político republicano fusilado por Franco), que eran muy amigos de mis padres, y los hijos eran muy amigos nuestros y allí todo el mundo hablaba catalán y castellano *sense cap mena de problema*. Incluso había familias donde unos hermanos hablaban catalán y otros no. La clase media catalana en los años cincuenta no tenía simpatía por el franquismo, pero estaba muy adaptada. Durante la segunda mitad del franquismo, se publicaron muchos libros en catalán, entre otros el magnífico *Industrials i polítics* (1961), de Vicens Vives, que antes, en 1954, había publicado *Notícia de Catalunya*, un libro de tono bastante catalanista, con gran éxito de ventas. Y económicamente, la protección férrea con pretensiones autárquicas contribuyó mucho al desarrollo industrial. Por otra parte, la gran empresa automovilística de esa época, la SEAT, se localizó en Cataluña por decisión del gobierno franquista, como lo fueron la central nuclear de Vandellòs, la refinería de Tarragona, etc.

Para Cataluña, como en general para la industria española, el problema vino con la liberalización y la crisis de los años setenta, con el fenómeno de la desindustrialización que aquejó al mundo desarrollado ante la competencia de los países emergentes: Brasil, Corea, Japón. Hoy la competencia está en China.

En la actualidad, los problemas de la desindustrialización se agravan con las veleidades separatistas, que introducen una gran incertidumbre entre los inversores. Quizá a esto se deba la caída de la participación catalana en la inversión extranjera española (Gráfico 3).

También es serio el problema de la educación, que si en España en su conjunto es deficiente, en Cataluña exhibe tendencias alarmantes. Así, el Gráfico 2 muestra el descenso en Cataluña de los años de escolarización de la población ocupada; lo mismo traslucen las cifras del Ministerio de Educación. Cataluña está en el noveno lugar en cuanto a educación de adultos (Cuadro 1), pero lo más ominoso es que su puesto en educación de jóvenes adultos (Cuadro 2), que mide los efectos más recientes de la actividad educativa, es el undécimo (el cuadro ofrece la situación en algunas Comunidades seleccionadas).

GRÁFICO 2.
Años de Educación de la Población Ocupada. Media española = 100



Fuente: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, IVIE

CUADRO 1:
Nivel de estudios de la población adulta (25-64 años) 2010, porcentajes

	España	Cataluña	Madrid	País Vasco	Navarra	Castilla y León	Aragón
Primaria o inferior	19,5	24,0	13,2	10,9	12,0	19,7	17,6
Secundaria, 1ª etapa	27,7	23,2	19,0	22,4	25,3	26,9	23,7
Secundaria, 2ª etapa	22.2	22,0	26,9	22,5	24,0	21,4	25,6
Superior	30,7	30,8	40,9	44,1	38,5	32,0	33,0

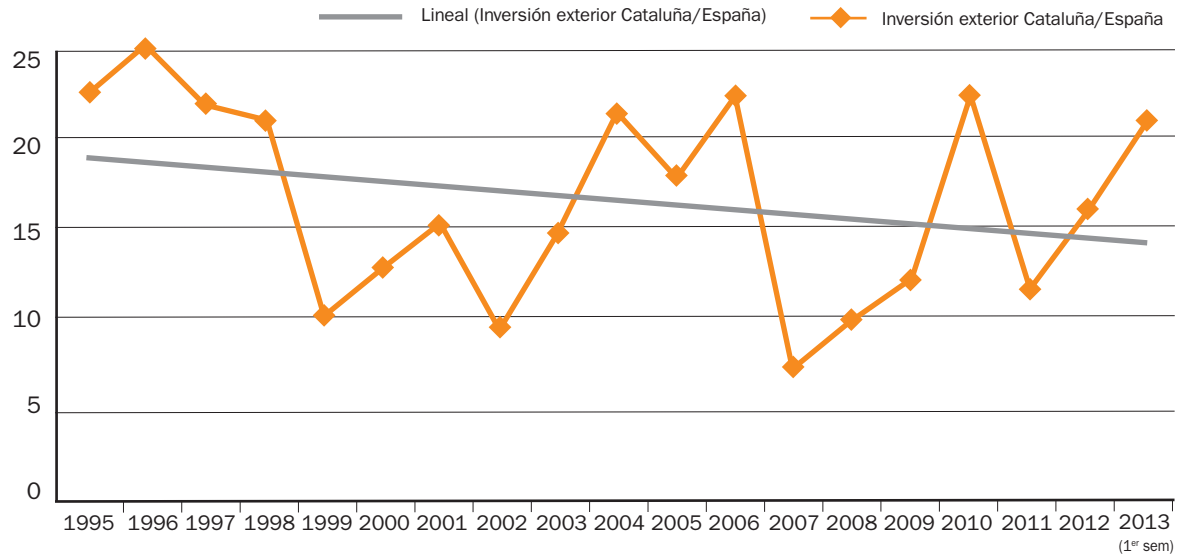
Fuente: Ministerio de Educación

CUADRO 2:
Nivel de estudios de la población adulta (25-34 años) 2010, porcentajes

	España	Cataluña	Madrid	País Vasco	Navarra	Castilla y León	Aragón
Primaria o inferior	8,9	13,3	6,1	2,5	5,9	6,8	7,5
Secundaria, 1ª etapa	26,4	23,6	16,4	16,5	16,9	25,0	22,0
Secundaria, 2ª etapa	25,6	23,7	27,8	23,0	27,9	25,2	27,9
Superior	39,2	39,5	49,8	58,0	49,3	43,0	42,7

Fuente: Ministerio de Educación

GRÁFICO 3.
Inversión Exterior Cataluña/España, Recta de Tendencia, 1995-2013



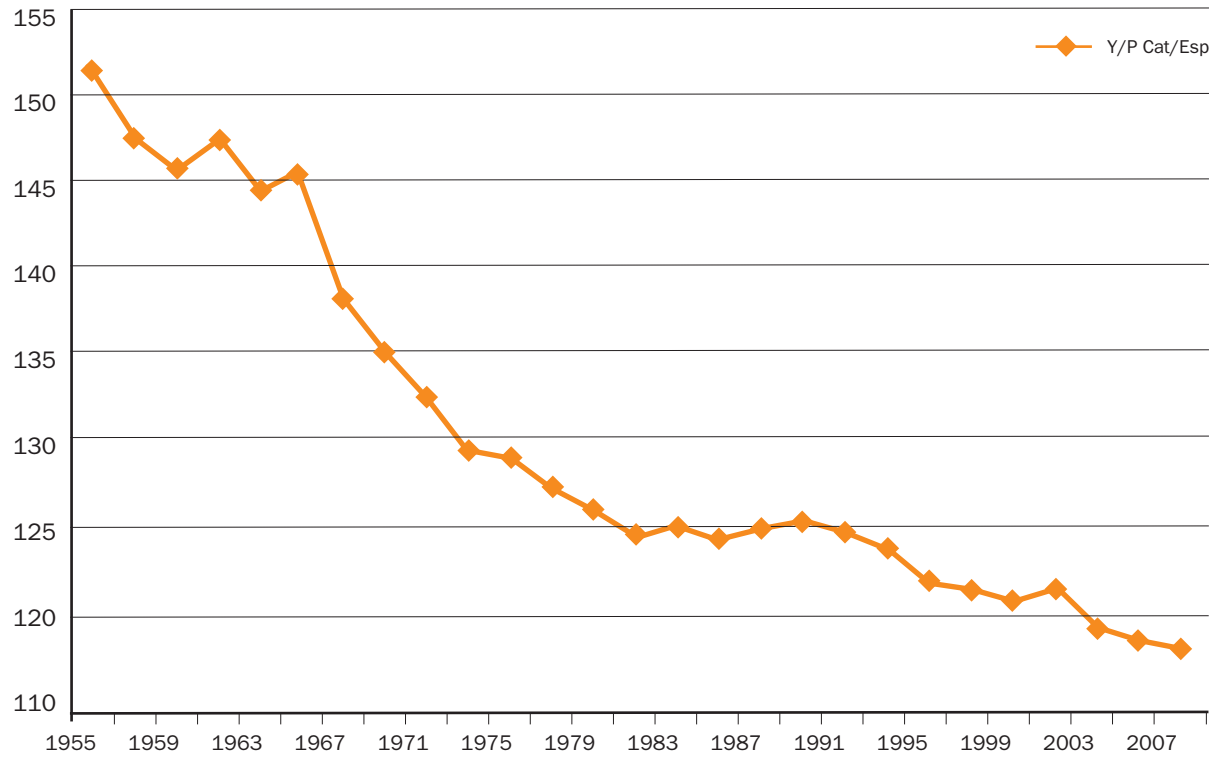
Fuente: Idescat

La conclusión de todo lo anterior es que, con una perspectiva secular, la unión con España le ha ido muy bien económicamente a Cataluña, y además le ha permitido entrar a formar parte de la Unión Europea. Desde los años de la Transición a la democracia, aproximadamente, la economía catalana, a pesar de que en conjunto ha tenido un desarrollo muy satisfactorio, ha sufrido, como muchas otras regiones europeas, un problema de desindustrialización, problema que quizá no se ha tratado con la eficacia que hubiera sido de desear, como sugiere el caso de la educación de adultos.

Por otra parte, ha tenido lugar durante esos años un proceso de convergencia económica en España que ha arrebatado a Cataluña el primer lugar en renta por habitante (Gráficos 4 y 5). Estos problemas, aunque no graves, pueden haber dado lugar al recrudecimiento del impulso separatista, sin justificarlo en absoluto.

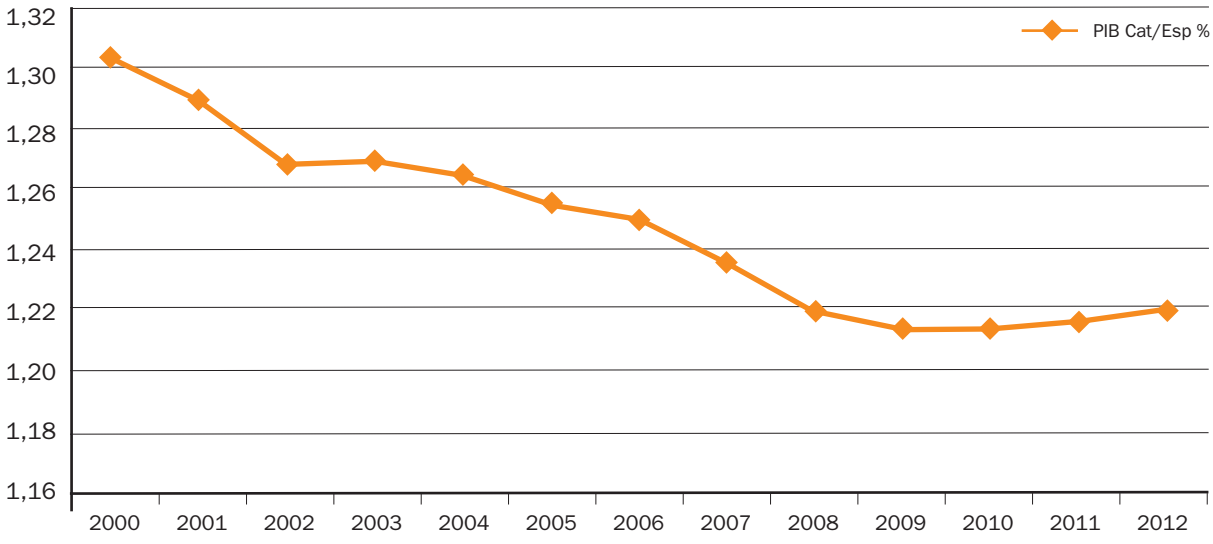
La economía catalana ha sufrido también, como la española y la de la Unión Europea, los efectos de la crisis que se inició en 2007 (Gráfico 6). Este gráfico y el precedente (5) muestran, por un lado, que, si bien el crecimiento anterior a la crisis fue mayor en Cataluña que en la Unión, la crisis afectó en mayor medida a Cataluña, y la recuperación fue allí también más lenta. Sin embargo, la comparación con España pone de relieve que, si bien la economía catalana se vio más afectada en los primeros años de la crisis, más recientemente la recuperación de Cataluña ha sido más rápida que la de España en su conjunto.

GRÁFICO 4.
Renta por habitante Cataluña/Renta por habitante España



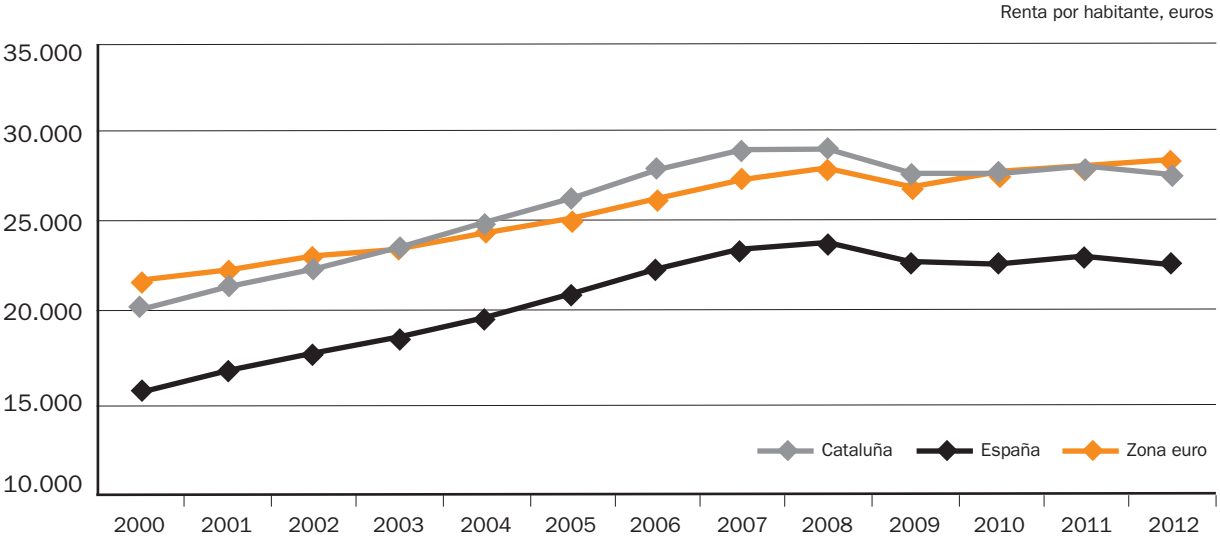
Fuente: Alcaide: (BBVA)

GRÁFICO 5.
Renta por Habitante: Cataluña/España, 2000-2012.



Fuente: Idescat

GRÁFICO 6.
Renta por Habitante, Cataluña, España y Zona Euro, 2000-2012.



Fuente: Idescat

Si se consumara la separación

La separación de Cataluña, ¿traería consigo su salida de la UE, o lograría el nuevo Estado salir de España sin abandonar la Unión? Esta cuestión es crucial, porque, entre otras cosas, la salida de la Unión acarrearía efectos económicos muy graves.

Si Cataluña se encontrase fuera de la Unión Europea desandaría en muy corto espacio de tiempo el camino que España recorrió desde su ingreso en 1986, es decir, una trayectoria de unos 28 años, suponiendo que la secesión tuviera lugar en 2014. En concreto, Cataluña se vería separada de sus vecinos, España y Francia, por el arancel exterior de la Unión; la legislación de la Unión dejaría de aplicarse en Cataluña, y también se vería privada de los Fondos de Cohesión y de los demás fondos que Europa ha creado para paliar los efectos de la crisis en países que han estado seriamente afectados por ella. También se vería privada de acceso al Fondo de Liquidez Autonómica y de otros fondos del Estado español establecidos con el mismo fin de paliar los efectos de la crisis.

En materia monetaria, Cataluña podría continuar utilizando el euro, pero el "euro catalán" no estaría sometido a, y a la vez defendido por, la política monetaria del BCE. Esto significaría, entre otras cosas, que, en principio, la masa monetaria circulando en Cataluña solo dependería de su balanza de pagos. Si esta fuera, como es previsible, deficitaria, la oferta monetaria catalana tendería a decrecer, y el ajuste habría de hacerse bien deprimiendo precios y salarios, bien devaluando el euro catalán, con lo que esta moneda ya sería diferente del "euro europeo", como el dólar canadiense es diferente del *US dollar*.

La balanza de pagos sería verosímilmente deficitaria porque, debido a los aranceles europeos, Cataluña tendría que reorientar drásticamente su comercio exterior, ya que sus exportaciones a la Unión disminuirían y tendría que encontrar nuevos mercados más lejanos, donde tendría que competir en condiciones di-

fíciles; además, por estos problemas y a causa de la incertidumbre generada por el drástico cambio, sus importaciones de capital también se reducirían considerablemente. Todo esto repercutiría negativamente en el empleo y también en las cuentas públicas, con una alta probabilidad de que se viera en graves dificultades para pagar sus pensiones, sus nóminas, y sus prestaciones de desempleo.

Por otra parte, si Cataluña pudiera continuar bajo el paraguas de la Unión Europea, sus problemas no estarían ni mucho menos resueltos, como veremos, pero no tendrían el carácter cataclísmico que tendrían en el caso de la separación total. Ahora bien, ¿cuál de los dos supuestos es más probable, el de la separación total o el de la permanencia en la Unión?

Para dar una respuesta a esta pregunta tenemos que referirnos a la legislación comunitaria, y también, por supuesto, a la interpretación que de tal legislación han ofrecido las autoridades. El art. 4.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) dice: "La Unión respetará [...] las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial [...]". Esto, evidentemente, significa que la secesión inconstitucional de una parte de un Estado no puede ser reconocida por la Unión.

El art. 9 TUE dice: "Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla". Esto implica que si Cataluña dejara de ser parte de España, sus ciudadanos dejarían de ser españoles y, por lo tanto, perderían automáticamente la ciudadanía europea.

Para dejar las cosas bien claras, el art. 52 TUE enumera a los países miembros de la Unión, entre los que se encuentra el Reino de España. Si Cataluña o cualquier otro territorio perteneciente a uno de estos países miembros se separara y constituyera un nuevo Estado, no estaría incluido en esta enumeración y, por tanto, quedaría automáticamente fuera de la Unión hasta ser admitido como nuevo Estado miembro, lo cual requiere la aceptación por unanimidad de los Estados integrantes de la Unión tras un procedimiento que lleva años de negociación. Además, para ser admitido se requiere no solo la unanimidad de los Estados de la Unión, sino la mayoría en el Parlamento Europeo y el acuerdo del Consejo.

Obsérvese que el caso de Escocia es diferente al de Cataluña, entre otras razones, por esta misma cuestión de la enumeración. Escocia fue un reino independiente por muchos siglos hasta que en 1707 se unió, por el Tratado de la Unión, con Inglaterra y Gales, lo cual produjo, entre otras cosas, el nacimiento del Reino Unido de Gran Bretaña. Por lo tanto, en caso de secesión de Escocia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que es como se le nombra en el TUE, dejaría de existir, y se plantearía el espinoso problema de si sería sustituido por un hipotético Reino Unido de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte, que es lo más probable, o por Escocia. Esta cuestión no se plantearía, por razones obvias, en el caso de España y Cataluña.

Por si todo lo anterior no estuviera suficientemente claro, los pronunciamientos de los altos representantes de la Unión lo han dejado aún más palmario. Los nacionalistas, entre ellos los catalanes, han alegado, por ejemplo, que en el TUE no existen normas específicas sobre secesiones y que ello permitiría hacer interpretaciones afirmativas del problema de la separación, que supondrían, por ejemplo, que si un Estado se escindiera, las dos partes quedarían automáticamente admitidas en la Unión. A este caso

hipotético le llaman sus partidarios "ampliación interna". Esto es, como hemos visto, inadmisible según la normativa europea: cualquier Estado no enumerado en el art. 52 se convierte en "tercero" y si quiere pertenecer a la Unión tiene que someterse al largo procedimiento del art. 49 que, como hemos visto, requiere, entre otras cosas, la "unanimidad" de los miembros.

Para más claridad, en marzo de 2004, a pregunta de una europarlamentaria británica (Eluned Morgan) el entonces presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi dictaminó que:

> "Cuando una parte del territorio de un Estado miembro deja de formar parte de ese Estado, por ejemplo porque se convierte en un Estado independiente, los tratados dejarán de aplicarse a ese Estado. En otras palabras, una nueva región independiente, por el hecho de su independencia, se convertirá en un tercer Estado en relación a la Unión y, desde el día de su independencia, los tratados ya no serán de aplicación en su territorio."

Más evidente, imposible. El dictamen, además, fue confirmado en noviembre de 2012 por el sucesor de Prodi al frente de la Comisión, José Manuel Durão Barroso, y remachado el pasado mes de septiembre de 2013 por la portavoz Pia Ahrenkilde y por el mismo comisario europeo de la Competencia, Joaquín Almunia, en Barcelona (el día 16). Almunia dijo textualmente, según *El País*, que: "La parte segregada [de un Estado de la Unión] no es miembro de la Unión Europea". Todo esto fue confirmado por escrito por Barroso el miércoles 13 de noviembre de 2013 ante una pregunta del eurodiputado holandés Auke Zijlstra, según reflejaron los periódicos los días 14 y 15 y proclamado una vez más, en español, el 16 de enero de 2014 en una reunión con el presidente español en Yuste, Extremadura. Pues bien, los nacionalistas siguen negando la evidencia y aferrándose a la tesis de la "ampliación interna" en los casos infrecuentes en que discuten esta cuestión explícitamente. Acostumbrados a que la ley española no se aplique en Cataluña, parecen suponer que lo mismo ocurrirá con la ley europea.

Balanzas fiscales

La cuestión de las balanzas fiscales (BF) es un ejemplo claro de la propaganda engañosa de los nacionalistas. En primer lugar, es una cuestión que no se plantea en la mayor parte de los países, porque su cálculo es arduo y debatible, y sus resultados poco interesantes, salvo que quieran utilizarse para hacer demagogia. Cataluña es una de las Comunidades más ricas y de mayor tamaño de España; el conjunto de sus habitantes, por tanto, contribuye a las arcas públicas más de lo que recibe en transferencias. Esto es algo perfectamente natural en un país moderno y redistributivo como es España, cuya Constitución dice (art. 138) que el Estado velará "por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español". Por lo tanto, el que Cataluña pague más de lo que recibe (como hace Madrid en mucha mayor medida) es perfectamente ético y constitucional. Salvo, por supuesto, que ese exceso de transferencia pudiera considerarse excesivo, es decir, que implicara un esfuerzo que sobrepasara lo que es "adecuado y justo".

La mejor manera de estimar si la contribución de Cataluña es inadecuada e injusta es la comparación, tanto nacional como internacional. Para ello, compararíamos la contribución de Cataluña con la de las demás Comunidades Autónomas españolas, por un lado, y con las de otras comunidades o entes regionales en otros países de nuestro entorno, como las regiones francesas o los *Länder* alemanes.

En cuanto a la comparación nacional, el Gobierno español ha publicado (por ejemplo, en

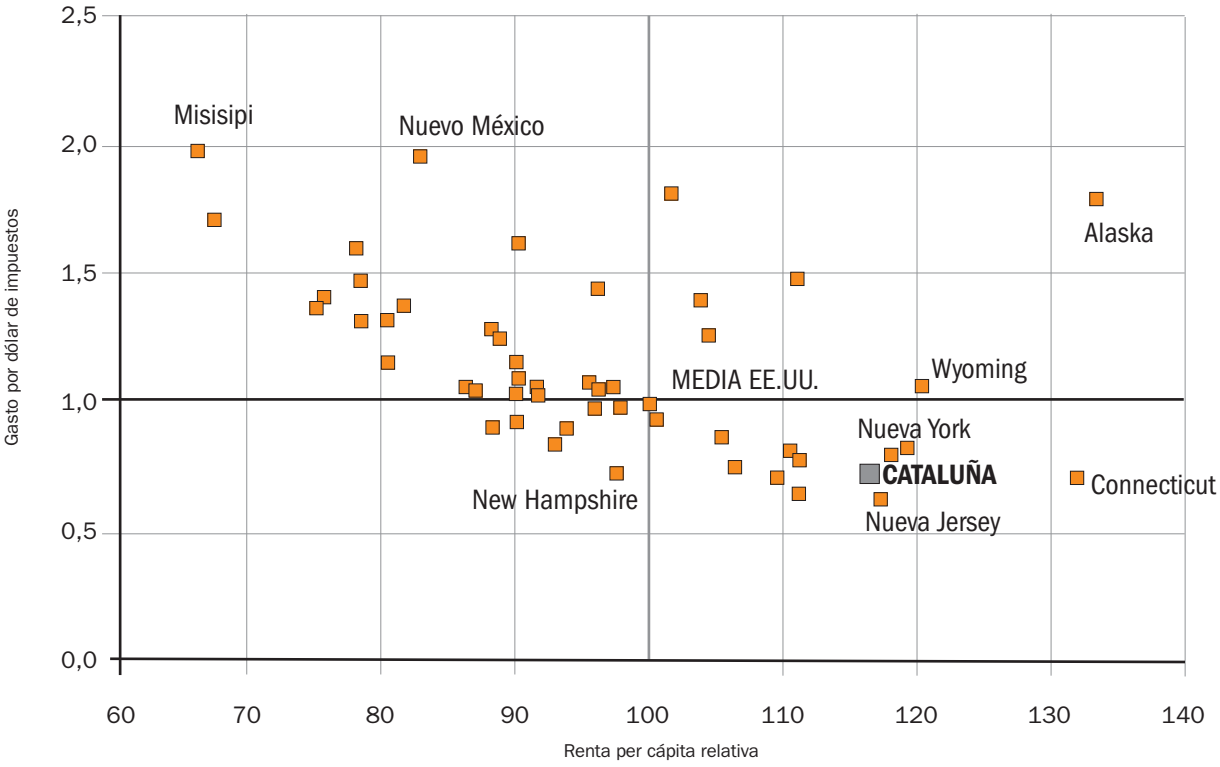
2008) unas estimaciones de balanzas fiscales (hay varios métodos, todos discutibles), donde se comprueba que Cataluña no es la Comunidad española que más contribuye: la que más aporta es Madrid, y la segunda, Baleares. Cataluña es la tercera, y Valencia, la cuarta. Esto es natural: se trata de las Comunidades más ricas; las más pobres, en lugar de contribuyentes netas, son beneficiarias netas: Extremadura, Andalucía, Asturias, Canarias, etc. Hasta aquí todo parece "adecuado y justo", y el que Cataluña se queje de ser contribuyente neta equivaldría a que prósperas empresas textiles (como Mango, etc.), agroalimentarias (como Gallina Blanca, Agroalimen y otras), o constructoras o industriales (como Sacyr, Total, Repsol, Unión Fenosa o Gas Natural), entre otras muchas, quisieran independizarse de España porque pagan impuestos muy altos. Si Cataluña, como agregado, tiene una renta por habitante en torno al 122% de la renta española, parece lógico que, en virtud del principio redistributivo consagrado en la Constitución, contribuya más que otras regiones con rentas más bajas. Basar el separatismo en las balanzas fiscales es, como decía antes, no solo endeble, sino demagógico.

Sin embargo, hay algo en estas balanzas que no es ni adecuado ni justo, pero que poco tiene que ver con Cataluña. Esto es el hecho de que el País Vasco, teniendo una renta por habitante incluso más alta que la de Cataluña o Madrid, contribuya mucho menos al "equilibrio económico" y que incluso, según cómo se hagan los cálculos, esa contribución sea negativa (es decir, que recibe más de lo que aporta). Lo mismo puede decirse de Navarra. Se trata de las "comunidades forales", una verdadera reliquia del pasado que se desempolvó y rescató en la Transición. Y, para que digan que la historia no tiene importancia, ya en el Antiguo Régimen se conocía al País Vasco y Navarra como las "provincias exentas" por los pocos impuestos que pagaban. No hay como la democracia para preservar reliquias feudales. Ni que decir tiene que los separatistas vascos no apelan nunca a las balanzas fiscales para justificar sus tesis. Es difícil saber exactamente a qué apelan.

Pero volvamos a la perspectiva comparada acerca de la contribución de Cataluña al "equilibrio económico" español. ¿Qué ocurre en otros países? Para encontrar una respuesta recurrimos a un artículo de Ángel de la Fuente titulado "¿Cisne negro o pollo del montón?"* en sus varias versiones*. La tesis central de este trabajo es que el caso catalán no es un cisne negro, es decir, una *rara avis*, un caso de expolio desmesurado, sino un caso muy común a nivel internacional, es decir, un pollo del montón. Comparando de una manera aproximada con otros países como Alemania, Francia o Canadá resulta que, con todas las salvedades que se quiera, el caso catalán (y español) no es muy diferente del que se observa en esos países como consecuencia de las políticas redistributivas en ellos practicadas. El problema está, sin embargo, en que en un aspecto sí es España un cisne negro, y lo es en que calcula y publica las balanzas fiscales de sus autonomías. La mayor parte de los otros países no lo hacen, probablemente porque el cálculo es difícil, tiene mucho de arbitrario, aporta poco a lo que ya se sabe *a priori* (que las Comunidades ricas contribuyen y las pobres reciben), y puede dar lugar a discusiones y conflictos. En España, sin embargo, esto se hace porque los nacionalistas catalanes son maestros en provocar discusiones y conflictos, en cultivar el victimismo y en acusar al prójimo de los errores propios.

* Ángel de la Fuente: "¿Cisne negro o pollo del montón? El déficit fiscal catalán en perspectiva". En *El mito fiscal. Razones para un debate.* Fundación FAES, 2012.

GRÁFICO 7.
Tasa de retorno ajustada por el déficit federal *versus* renta per cápita relativa. Cataluña en relación con los estados de EE. UU.



Fuente: Ángel de la Fuente, "Cisne negro o pollo del montón. El déficit fiscal catalán en perspectiva".

Afortunadamente, hay otro cisne negro (o pollo corriente), y este es Estados Unidos, donde se han llevado a cabo unos estudios de comparación fiscal que pueden equipararse con los producidos en España. Por supuesto, la política redistributiva en Estados Unidos es mucho más débil que en España, y el tamaño del Estado mucho menor. Pero haciendo los necesarios ajustes que permiten convertir a Cataluña, equiparándola a un estado norteamericano, el resultado es que la balanza fiscal de esta Comunidad, adaptada a los parámetros fiscales de aquel país, encaja perfectamente entre las de los estados norteamericanos, donde también los pobres reciben y los ricos aportan a las arcas públicas (Gráfico 7). En concreto, según los cálculos de De la Fuente, la balanza de Cataluña queda muy cerca de las de Nueva York y Nueva Jersey en cuanto a renta por habitante y en cuanto a déficit.

No es, ni mucho menos, un caso extraordinario, como han pretendido algunos economistas de ideología nacionalista. Y, como no es un caso extraordinario, nunca hemos oído a los ciudadanos de Nueva York o de Nueva Jersey quejarse del expolio a que los someten los Estados Unidos. Jamás se les ha oído decir *the U.S. steal from us* ("los Estados Unidos nos roba"). Eso se queda para Umberto Bossi, de la *Lega Nord* italiana y su *slogan* favorito: *Roma ladra* ("Roma ladrona"). Los nacionalistas catalanes están en buena compañía.

Referencias

Artola, Miguel y Bilbao, Luis María (eds.): *Estudios de Hacienda: de Ensenada a Mon*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984.

Carreras, A., Tafunell, X.: *Estadística históricas de España, siglos XIX-XX*, 3 vols, Bilbao, Fundación BBVA, 2005.

Fernández de Pinedo, E.: "Los ingresos de la Hacienda Real en Cataluña (1717-1779)", en Artola y Bilbao (eds.), 1984, pp. 193-215.

Fuente, Ángel de la: "¿Cisne negro o pollo del montón? El déficit fiscal catalán en perspectiva". En *El mito fiscal. Razones para un debate.* Fundación FAES, 2012. Publicado también en *El País*, 5 octubre de 2012.

Maluquer de Motes, J.: *Història econòmica de Catalunya, segles XIX i XX*, Barcelona, Edicions de la Universitat Oberta de Catalunya, 1998.

Martínez Shaw, C.: *Cataluña en la carrera de Indias, 1680-1756*, Barcelona, Critica, 1981.

Mateos Dorado, D.: "La Única Contribución y el Catastro durante la época carolina". *Hacienda Pública Española*, vol. 2º *Carlos III y la Hacienda pública*, 1990, pp. 47-57.

Matilla Tascón, A.: *La única contribución y el Catastro de la Ensenada*, Madrid, Servicio de Estudios de la Inspección General del Ministerio de Hacienda, 1947.

Nadal, J.: *El fracaso de la revolución industrial en España, 1814-1913*, Barcelona, Ariel, 1975.

Nadal, J.: *La población española (siglos XVI a XX)*. Ed. corregida y aumentada, Barcelona, Ariel, 1984.

Olson, M.: *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1982.

Ortega y Gasset, José: *La rebelión de las masas*. Madrid, Revista de Occidente, 1954. (1ª ed., 1930).

Thomson, J. K. J.: *A Distinctive Industrialization. Cotton in Barcelona, 1728-1832*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Vicens Vives, J. y **Llorens, M.:** *Industrials i polítics del segle XIX*, Barcelona, Editorial Vicens Vives, 1961.

Vicens Vives, J.: *Aproximación a la Historia de España*, Barcelona, Editorial Vicens Vives, 1966.

Vicens Vives, J.: *Notícia de Catalunya*, Barcelona, Editorial Vicens Vives, 2013.

Zavala y Auñón, M. de: *Representación al Rey N. Señor D. Phelipe V. (que Dios guarde) dirigida al mas seguro aumento del real erario y conseguir la felicidad, mayor alivio, riqueza, y abundancia de su Monarquia,...* 1732. Madrid.

Efectos económicos de la secesión de Cataluña: mejor con España*

Clemente Polo Andrés
Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico
Universidad Autónoma de Barcelona

Introducción

Pocos pasos nos separan ya de que el reto del Gobierno de la Generalitat de Cataluña al Estado, a propósito del derecho a decidir, le lleve a adoptar decisiones inconstitucionales que obligarán, a su vez, al Gobierno de la nación y a las Cortes Generales a adoptar medidas para restablecer el orden constitucional. No hace falta bucear mucho en la Historia para encontrar ejemplos que ilustren qué suele ocurrir cuando una parte de un Estado (Estados miembros, comunidades étnico-religiosas, etc.) cuestiona primero y desacata después las normas que regulan la convivencia: el Estado se adentra por una senda de conflictividad e ingobernabilidad creciente que suele desembocar en insurrecciones y enfrentamientos armados con consecuencias desastrosas para la sociedad, la actividad económica y el bienestar de los ciudadanos. Estos conflictos se resuelven cuando una de las partes reinstaura la legalidad preexistente, como ocurrió en los Estados Unidos, 1861-65, o cuando una fuerza de intervención acaba creando varios Estados independientes, como ocurrió en Yugoslavia, 1991-2000.

Resulta, por ello, harto paradójico, que los líderes políticos (Mas, Junqueras, Pujol, etc.) y los economistas catalanes que con el consejero Mas-Colell a la cabeza apoyan el "proceso de transición nacional de Cataluña", lo presenten no como una aventura arriesgada y potencialmente catastrófica, sino como una transición idílica, como la panacea que permitirá mejorar el nivel de vida de los ciudada-

* Texto editado de la intervención del autor en el seminario FAES "La factura económica del nacionalismo", Barcelona, 18 de noviembre de 2013.

nos catalanes a corto plazo. Lo cierto es que el mensaje ha calado y son muchos los ciudadanos en Cataluña que se han dejado convencer tras escuchar a sus líderes repetir *ad nauseam* que están siendo expoliados por el resto de los españoles y que en sus manos está convertirse en la Holanda del sur de Europa. ¿Será verdad lo que les dicen o reducirá, por el contrario, la independencia su nivel de vida?

El objetivo de este artículo es examinar las consecuencias económicas de la hipotética independencia de Cataluña, asumiendo (y tengo que pedir perdón por hacer una hipótesis tan irrealista) que la independencia pudiera alcanzarse sin provocar una grave fractura social y desencadenar un conflicto de impredecibles consecuencias.

En el segundo apartado, tras ponderar la importancia que ha tenido el mercado español para el desarrollo de la actividad fabril en el siglo XIX y la expansión industrial y económica en el siglo XX, presento algunos resultados que cuantifican la importancia del mercado español para los sectores más dinámicos de la economía catalana y extraigo las consecuencias que tendría una reducción significativa de las exportaciones al resto de España, asumiendo que la supuesta independencia de Cataluña resquebrajaría el mercado único español y que el subsiguiente Estado catalán quedaría excluido de la UE.

En el tercer apartado analizo los efectos de la "eurización" de la economía catalana, adentrándome de lleno en el futurible de una Cataluña independiente condicionado por la circunstancia de que el euro sería la moneda de cambio y depósito de valor del nuevo Estado que tampoco pertenecería a la Unión Económica y Monetaria o Eurozona.

La última parte del artículo la dedico a recapitular las principales conclusiones alcanzadas y examino los costes que la secesión causaría también a la economía española, prestando especial atención a la situación que se crearía en relación al servicio y amortización de la deuda de la Administración Pública Central (APC) y al acceso de las empresas al capital de la APC instalado en Cataluña.

Finalizo presentando algunas propuestas de orden político y económico para afrontar con garantías la deriva independentista en Cataluña.

Cataluña, la fábrica de España[1]

Antes de cuantificar el peso del mercado español en la economía catalana, quiero recordar el papel esencial que ha jugado el mercado español en el desarrollo económico de Cataluña desde al menos 1850, por fijar una fecha a partir de la cual disponemos de abundantes cifras. La economía catalana es hoy lo que es gracias a la unidad política que posibilitó la creación a lo largo de los siglos XVIII y XIX de un mercado único en España donde se colocaban las manufacturas producidas en Cataluña, merced a los elevados niveles de protección (arancelaria y no arancelaria) de que gozaron desde al menos 1850 hasta 1992. Cataluña se benefició, además, de decisiones políticas de carácter discrecional y subvenciones que permitieron desarrollar y renovar sectores industriales tanto bajo el franquismo como durante la reconversión industrial acometida en los años 80 del pasado siglo, e incluso en las recientes reformas del sistema financiero.

[1] La expresión la utilizó Nadal (1987) para referirse a la situación hegemónica de las manufacturas e industrias de Cataluña en el mercado español a finales del siglo XIX.

Si Cataluña no hubiera formado parte de España, ni se hubiera beneficiado de la protección aduanera de que gozó, ni hubiera recibido las ayudas y subvenciones aportadas por el Estado español, nadie sabe a ciencia cierta lo que sería hoy Cataluña, quizá la Holanda del sur de Europa que algunos anhelan, o tal vez un departamento de Francia o Rumanía. Lo que sí está fuera de toda duda es que el capital físico, humano y empresarial con que cuenta hoy Cataluña no se habría acumulado si sus empresas no hubieran contado con el mercado del resto de España. Y también podemos afirmar que pese a la diversificación de las exportaciones que se ha producido tras la entrada de España en la CEE en 1986, la puesta en marcha del Mercado Único europeo en 1992, y la puesta en marcha de la UEM en 1999, las ventas al resto de España continúan teniendo hoy un peso decisivo en los sectores más dinámicos de la economía catalana: agricultura, ganadería y pesca, sectores industriales y ramas de servicios privados.

El peso de las exportaciones catalanas al resto de España

Qué peso tienen las exportaciones al resto de España (RDE) en los sectores de la economía catalana a principios del siglo XXI, es una pregunta que puede contestarse empleando la última tabla *input-output* de Cataluña que elaboró el Instituto de Estadística Catalán (IDESCAT) para el año 2005. Según indica la tabla, las exportaciones de bienes y servicios de Cataluña al RDE alcanzaron 62.654,4 millones de euros y las exportaciones al resto del mundo ascendieron a 42.294,4 millones. Estas cifras suponen el 38,6 y el 28,5%, respectivamente, del valor añadido bruto (VAB) generado en Cataluña (162.430,3 millones). Para apreciar la importancia de las exportaciones al resto de España, basta con recordar que las exportaciones de Cataluña a Francia y Alemania fueron 10.050 y 6.674,9 millones, respectivamente, en 2012. Cataluña es, por tanto, una economía bastante abierta cuyo bienestar depende en gran medida de las exportaciones y, muy en particular, de las exportaciones al resto de España, su principal mercado.

El modelo *input-output* (MIO) especificado con los datos de la TIO (tablas *input-ouput*) de Cataluña permite calcular con mayor precisión la fracción de la producción, el VAB y el empleo que generan las exportaciones al RDE de todas las ramas de la economía catalana[2]. Los resultados que aparecen en los Cuadros 1, 2 y 3 muestran el peso de las exportaciones en la producción, el valor añadido y el empleo, respectivamente, en dos escenarios. El primero considera únicamente la producción directa e indirecta requerida para producir las exportaciones al RDE, mientras que el segundo incluye también los efectos inducidos sobre el consumo de los hogares por las rentas generadas en la producción. Los resultados obtenidos indican que las exportaciones al RDE explican el 36,29% de la producción, el 33,57% del valor añadido y el 33,0% del empleo de la economía catalana, en el segundo escenario, y el 26,23% de la producción, el 21,64% del valor añadido y el 20,22% del empleo, en el primer escenario[3].

[2] El lector interesado en los detalles puede consultar el modelo *input-output* en el Apéndice 1.

[3] En el tercer escenario explicado en el Apéndice, cuando la inversión se considera endógena, la proporción de la producción, del valor añadido y del empleo es más alta: 46,01%, 43,67% y 42,55%, respectivamente.

CUADRO 1. **Producción directa, indirecta e inducida por las exportaciones al resto de España, 2005**

Grandes sectores	Producción total homogénea (PTH) (1)	Producción directa e indirecta (PDI) (2)	PDI en porcentaje de la PTH (3)=(2)/(1) *100	Producción directa, indirecta e inducida (PDI+I) (4)	PDI+I en porcentaje de la PTH (5)=(3)/(1) *100	Variación del porcentaje PRDI+I-PDI (6)=(5)-(3)
Agricultura, ganadería y pesca	3.927.241	1.450.852	36,94	1.870.686	47,63	10,69
Industria	122.366.486	56.134.492	45,87	60.707.645	49,61	3,74
Construcción	37.981.820	793.141	2,09	1.876.082	4,94	2,85
Servicios privados	146.391.870	30.788.421	21,03	56.374.294	38,51	17,48
Servicios privados/ públicos	37.407.653	2.126.975	5,69	5.485.082	14,66	8,98
Total	**348.075.070**	**91.293.882**	**26,23**	**126.313.790**	**36,29**	**10,06**

Fuente: IDESCAT

CUADRO 2. **Valor añadido directo, indirecto e inducido por las exportaciones al resto de España, 2005**

Grandes sectores	Valor añadido bruto total homogénea (VABT) (1)	Valor añadido bruto directo e indirecto (VABDI) (2)	VABDI en porcentaje del VABT (3)=(2)/(1) *100	Valor añadido bruto directo, indirecto e inducido (VABDI+I) (4)	VABDI+I en porcentaje de la VABT (5)=(3)/(1) *100	Variación del porcentaje VABDI+I-VABDI (6)=(5)-(3)
Agricultura, ganadería y pesca	1.947.043	721.345	37,05	928.825	47,70	10,66
Industria	37.057.820	17.081.733	46,09	18.430.694	49,73	3,64
Construcción	16.514.981	344.868	2,09	815.745	4,94	2,85
Servicios privados	82.836.930	16.016.820	19,34	31.241.246	37,71	18,38
Servicios privados/ públicos	24.073.618	981.480	4,08	3.112.331	12,93	8,85
Total	**162.430.392**	**35.146.246**	**21,64**	**54.528.841**	**33,57**	**11,93**

Fuente: IDESCAT

CUADRO 3: **Empleo total directo, indirecto e inducido por las exportaciones al resto de España, 2005**

Grandes sectores	Empleo total (ET) (1)	Empleo total directo e indirecto (ETDI) (2)	ETDI en porcentaje del ET (3)=(2)/(1) *100	Empleo total directo, indirecto e inducido (ETDI+I) (4)	ETDI+I en porcentaje del ET (5)=(3)/(1) *100	Variación del porcentaje ETDI+I - ETDI (6)=(5)-(3)
Agricultura, ganadería y pesca	82.146	30.405	37,01	39.159,40	47,67	10,66
Industria	795.047	372.245	46,82	397.974,71	50,06	3,24
Construcción	349.536	7.299	2,09	17.265,04	4,94	2,85
Servicios privados	1.756.706	294.280	16,75	655.935,82	37,34	20,59
Servicios privados/ públicos	599.931	20.389	3,40	72.092,27	12,02	8,62
Total	**3.583.366**	**724.618**	**20,22**	**1.182.427,24**	**33,00**	**12,78**

Fuente: IDESCAT

La pregunta que surge inmediatamente es qué ocurriría si Cataluña se declarase unilateralmente independiente y constituyera la República de Catalunya (RC). Hay hechos que acaecerán con certeza y podemos dar por seguros, y otras circunstancias sobre las que solo podemos hacer conjeturas razonables.

La primera certeza es que los productos exportados a España tendrían que salir de Cataluña netos de IVA, como ocurre hoy con los productos que exportan Alemania, Francia o Italia a España. Sería la Agencia Tributaria, no la Agencia Tributaria de Catalunya, la que gravaría las exportaciones de Cataluña a España y recaudaría el IVA correspondiente. Por cierto, no tengo noticia de que esta circunstancia se haya tenido en cuenta al calcular el "dividendo fiscal" de la independencia. El segundo hecho incontrovertible es que Cataluña quedaría excluida de la UE y sus exportaciones sujetas al arancel comunitario, lo que elevaría su precio medio en torno al 8,5% de su valor según la OCDE, a causa del arancel comunitario y otros costes no arancelarios.

A partir de aquí entramos en el terreno de las conjeturas razonables, es decir, circunstancias que consideramos probable que se produzcan tras la ruptura del mercado único español y la salida de Cataluña de la UE. En primer lugar, parece razonable asumir que las empresas y consumidores españoles reduzcan sus compras de bienes y servicios producidos en Cataluña, no solo a causa de un hipotético boicot sino como resultado de la "normalización" de los intercambios comerciales entre Cataluña y España. En segundo lugar, parece natural que se reduzca el atractivo turístico de Cataluña para los españoles que ahora viajan mucho más a Cataluña que a Portugal, ya sea por viajes de negocios o vacaciones, e incluso que algunos prefieran fijar su segunda residencia en otras CC.AA. que comparten el mismo ordenamiento jurídico y sistema judicial. En tercer lugar, es bastante probable que algunas empresas localizadas en Cataluña, pero que tienen al RDE o a Iberoamérica como sus principales mercados, trasladen sus sedes, así como una fracción o la totalidad de sus actividades productivas, a España.

Para cuantificar las consecuencias de la secesión, propongo un escenario conservador donde las exportaciones de bienes y servicios no turísticos de Cataluña a España se aproximan a las exportaciones a Francia o a Alemania, dos países miembros de la UE cuyo PIB duplica y triplica, respectivamente, el de España. En el caso de Francia, Cataluña comparte además frontera. En concreto, supongo que la normalización de las relaciones comerciales recorta a la mitad las exportaciones de Cataluña al resto de España en los cinco años siguientes. Lejos de ser una hipótesis catastrofista, la reducción está en línea con las caídas observadas en la intensidad de los intercambios en varios episodios de desintegración en Europa, incluso cuando estos han sido pactados de mutuo acuerdo (véanse Gráficos 1 y 2 en el Apéndice 3). Obsérvese, además, que las exportaciones de Cataluña al RDE en este escenario (31.327,4 millones) todavía triplicarían y cuadriplicarían holgadamente las exportaciones de Cataluña a Francia (10.050 millones) y a Alemania (6.674,9 millones) en 2012.

Los resultados del MIO (modelo *input-output*) implican que la producción, el valor añadido y el empleo se reducirían en torno al 24% en los sectores agropecuario, pesquero e industriales y al 19% en los servicios privados[4].

[4] Como se explica en la nota anterior, estos efectos no son los más elevados que produce el MIO (modelo *input-output*). Cuando se tiene en cuenta que la inversión también se requiere para producir estos porcentajes se elevan considerablemente.

En algunos sectores industriales, el impacto sería bastante mayor y pocas empresas podrían soportar caídas de esta magnitud.

La economía catalana depende hoy menos del resto de España que en 1986 o 1992, cierto, pero el RDE continúa siendo su principal mercado y la pérdida de una fracción significativa del mismo en un corto periodo tendría consecuencias desastrosas sobre la actividad económica, el empleo, la recaudación impositiva y el bienestar de los ciudadanos residentes en Cataluña. A los efectos de la caída de las exportaciones al RDE, habría que añadir los causados por la contracción de la demanda final originada por el aumento de los precios de las exportaciones a la UE, la caída del turismo con destino a Cataluña, la deslocalización de la actividad económica y el recorte del gasto público por la más que probable caída de la recaudación impositiva.

La respuesta del colectivo "negacionista"

Los economistas partidarios de la independencia eluden preguntarse por qué Cataluña exporta comparativamente tanto a España y tan poco a Francia o Alemania, dos economías de mayor tamaño y miembros de la UE, y se aferran a la inverosímil hipótesis de que la secesión no alterará la situación en nada (o casi nada): Cataluña seguirá en la UE y exportará igual o más que antes. Y así llegan a la perogrullada de que si nada o casi nada cambia y se elimina el pretendido "expolio fiscal", el bienestar de los ciudadanos catalanes se mantendrá o aumentará.

Cuando se ven obligados a admitir alguna circunstancia que contradice su idílico escenario, como la salida de la UE o la posible caída de las exportaciones al RDE, los "negacionistas" se apresuran a minimizar sus consecuencias: no estaremos formalmente en la UE y en la Eurozona pero estaremos de "facto", merced a los acuerdos comerciales y monetarios que se desarrollarán porque resultan beneficiosos para ambas partes. Y citan los casos de Andorra, Mónaco, el Vaticano, Kosovo, etc., para reconfortarse, como si la secesión de Cataluña tuviera algo que ver con la historia y circunstancias de esos pequeños Estados.

Así, por ejemplo, forzados a admitir que las exportaciones al resto de España caerán, Antràs y Ventura (2012) se apresuran a minimizar sus consecuencias atribuyendo el hecho a un boicot irracional y pasajero[5], o recurriendo a hipótesis heroicas que permitirán a las empresas catalanas compensar con reducciones en sus precios la caída de las ventas en el mercado español. Así llegan a la beatífica conclusión de que "en el peor de los escenarios nos encontraríamos con una caída de ventas del 18% y necesitaríamos una rebaja del 40+10 = 50% en el precio… [y] la caída en el PIB catalán estaría entre el 1,7% y el 2,2%"; y "si el boicot fuera menor y acorde con la experiencia del cava en 2005, el coste comercial de la independencia sería mucho menor y fácilmente menor al 1% del PIB", esto es, 2.000 millones frente a los más de 16.000 millones en que estiman el "dividendo fiscal" permanente de la independencia.

Que las exportaciones al RDE caerán el 18% es una conclusión a la que llegan realizando varios supuestos completamente arbitrarios, a saber: primero, que se mantendrán inalteradas

[5] Los economistas partidarios de la independencia como Guinjoan y Cuadras Morató (2011) o Antràs y Ventura (2012) ven en un boicot irracional la única causa de la caída de las exportaciones. Si así fuera, las exportaciones de Cataluña a Francia o Alemania deberían ser un múltiplo de las exportaciones al resto de España y no la fracción que son.

las exportaciones de empresas multinacionales a las que asignan el 40% del total exportado; segundo, que las exportaciones de productos intermedios, dos tercios del 60% restante, caerán solo el 20%; y tercero, que las exportaciones de bienes de consumo, un tercio del 60% restante, caerán el 50%. Ignoran, además, que una reducción del 18% de media podría significar el doble de ese porcentaje para los sectores que producen bienes agrícolas e industriales y servicios privados. Por ejemplo, en el sector de productos lácteos las exportaciones explican el 70% de la producción[6]. Una caída del 50% de las ventas al RDE implicaría una reducción del 35% de la producción que las empresas tendrían que colocar en el mercado mundial con una rebaja del 50% en el precio.

Finalmente, pasan por alto otra circunstancia importante que se explica a los alumnos en el primer curso de Macroeconomía: si se reduce el precio a la mitad, ¿quién soportará la reducción: los asalariados o los propietarios, la remuneración de asalariados o el excedente bruto? En ambos casos, habrá repercusiones negativas sobre el consumo, la inversión y el ahorro que los autores también ignoran.

La liga, sin clásico

Permítanme ilustrar las consecuencias económicas de la secesión de Cataluña en la esfera deportiva. Consideremos un primer escenario que podemos calificar como idílico: el Barcelona, el Espanyol y el resto de equipos y sociedades deportivas catalanas continúan participando en las competiciones españolas. El único cambio significativo respecto a la situación actual es que Cataluña podría acudir con sus selecciones a torneos internacionales y las selecciones españolas no podrían convocar a jugadores con nacionalidad catalana. Aparte de que ambas selecciones serían algo más débiles que la actual, parece razonable suponer que la secesión tendría efectos despreciables sobre los ingresos y las plantillas.

Alternativamente presentamos un escenario que podemos considerar realista: las sociedades deportivas catalanas quedan excluidas de todas las competiciones españolas. Los ingresos por exportaciones al RDE caen dramáticamente y con ellos los salarios, el excedente y los impuestos devengados. La ausencia de equipos catalanes en las competiciones españolas también reduciría los ingresos y el valor añadido en España, pero es seguro que la LEF seguiría contando con 20 equipos de primera.

Si “acelerando la diversificación exterior” se pudiera compensar, como sostienen los economistas partidarios de la independencia, la caída de las exportaciones al resto de España, sorprende que el Gobierno catalán no haya organizado ya competiciones deportivas restringidas al territorio catalán, pues que se sepa nada les obliga a participar en las competiciones españolas. Aunque Rosell, entonces presidente del F.C. Barcelona, manifestó que “estamos a favor del derecho a decidir”, no parecía tener intención alguna de sacar a su club de las competiciones españolas. Extraña forma de estar a favor del derecho a decidir cuando estando en sus manos el hacerlo prefiere no ejercerlo.

La conclusión de todo lo anterior es que parece inevitable que la secesión de Cataluña tendrá consecuencias económicas muy negativas para las empresas localizadas en Cataluña que producen bienes agrícolas e industriales y servicios privados. Quienes lo niegan demues-

[6] O incluso más cuando la inversión de reposición es endógena.

tran ignorancia o intención de engatusar con fantasías económicas (economía-ficción) a los ciudadanos catalanes.

La "eurización" de la economía catalana

Para examinar las consecuencias de la "eurización" de Cataluña volvemos a adentrarnos en lo que podríamos denominar el futurible económico del pretendido nuevo Estado catalán. Por "eurización" entendemos la peculiar situación en que se encontraría la economía catalana si sus ciudadanos y empresas utilizaran el euro como medio de cambio y depósito de valor, pero el Estado catalán estuviera excluido de la UE y, por tanto, de la Eurozona.

A diferencia de los Estados que han promovido la "dolarización" progresiva de su economía para aumentar la estabilidad monetaria y la disciplina económica, Cataluña no obtendría beneficio alguno en estos aspectos, pues su economía estaría ya plenamente "eurizada" en el momento de constituirse en Estado independiente. En cambio, la consiguiente salida de la UE y de la Eurozona sí tendría consecuencias muy negativas sobre la estructura de su sistema financiero, el acceso al crédito de familias, las empresas no financieras, las entidades financieras y las administraciones catalanas, los flujos de inversión y la evolución de la oferta monetaria. No puede tampoco descartarse que Cataluña tuviera que introducir su propia moneda, exacerbándose la inestabilidad durante el proceso de transición.

Efectos sobre las instituciones financieras monetarias

En primer lugar, las instituciones financieras monetarias (IFM) domiciliadas en Cataluña tendrían que desdoblarse y establecer sedes en España para continuar operando en España y mantener su estatus de entidades financieras de contrapartida con el BCE. Estas entidades tendrían que declarar sus beneficios y pagar impuestos a la Agencia Tributaria por sus operaciones en España, y estarían sujetas a la normativa y regulaciones del BCE y la supervisión del BdE.

La segunda consecuencia sería el probable aumento de los costes financieros para las empresas y familias residentes en Cataluña, así como para las Administraciones Públicas catalanas. La presente crisis financiera ha puesto de manifiesto que los costes de financiación varían considerablemente incluso entre países miembros de la Eurozona. En una Cataluña independiente la prima de riesgo sería incluso mayor a la que hoy soporta España, y esta circunstancia se vería reforzada por el hecho de que el Estado catalán carecería de una estructura tributaria y servicios de inspección financiera consolidados.

La independencia tendría también consecuencias sobre el volumen de activos y pasivos de las entidades financieras (EF) en Cataluña. La contracción de las exportaciones al RDE y a la UE, y la deslocalización de las empresas reducirían el volumen de actividad económica en Cataluña y el volumen de negocio de sus entidades financieras. Hay también razones de peso para esperar que se produzcan trasvases significativos de depósitos y activos desde las IFM en Cataluña a entidades financieras en el RDE. Para empezar, el 45,5% de los ciudadanos residentes en Cataluña se siente al menos tan español como catalán y solo el 25,8% se considera únicamente catalán. En un sistema financiero donde se puede operar desde cualquier lugar, tener las cuentas y activos domiciliados en EF localizadas fuera de Cataluña puede ser una reacción bastante natural de ciudadanos que se sientan

como rehenes dentro del Estado catalán. Quizá más importante sea el hecho de las mayores garantías para los depositantes que ofrecerán las entidades tuteladas por el BCE y los bancos centrales de la Eurozona. Es muy difícil que el Banco (central) de Cataluña y el Gobierno catalán, con finanzas muy precarias puedan asegurar los depósitos en una cuantía comparable al BCE. Finalmente, la posibilidad de que el nuevo Estado catalán se viera abocado a abandonar el euro e introducir su propia moneda crearía un riesgo muy alto para quienes mantuvieran depósitos y activos en las EF operativas en Cataluña.

Efectos sobre la inversión extranjera, la oferta monetaria y la estabilidad financiera

Cataluña ha recibido importantes flujos de inversión extranjera en las últimas décadas. Estos flujos podrían disminuir en cuantías significativas al quedar Cataluña excluida de la UE y la Eurozona. Las inversiones podrían dirigirse a cualquier otro lugar de España (u otros países de la UE) para evitar el coste de los aranceles y otras barreras comerciales y la falta de homologación con las normas comunitarias. La pérdida de atractivo de Cataluña como destino para los inversores extranjeros se vería reforzada si las empresas tuvieran que soportar costes financieros más altos en Cataluña que en España u otros países miembros de la Eurozona. La caída de las inversiones en Cataluña tendría a su vez efectos contractivos sobre la producción y las exportaciones de Cataluña y el volumen de negocio de sus entidades financieras.

El aumento del déficit exterior, las salidas de capitales y la reducción de la inversión extranjera reducirían la cantidad de dinero en circulación (efectivo más depósitos) en Cataluña. El aumento de los tipos de interés y la mayor incertidumbre acerca de la posibilidad de mantener el euro como moneda, exacerbarían la salida de capitales y la contracción de la oferta monetaria. En estas circunstancias, Cataluña se vería abocada a introducir controles de capital para evitar una salida masiva de activos y a introducir una moneda propia con un valor muy inferior al euro. Los tenedores de activos denominados en euros en Cataluña registrarían pérdidas de capital sustanciales, mientras que las deudas contraídas en euros en el exterior seguirían estando denominadas en esa moneda, originando desequilibrios importantes en los balances de las empresas no financieras y EF, principalmente.

Conclusiones y reflexiones finales

Que la secesión de Cataluña acarrearía costes muy elevados para los ciudadanos y las empresas en Cataluña como resultado de la desintegración del mercado único español y la salida de Cataluña de la UE y la Eurozona es una conclusión que solo cuestionan algunos economistas bajo el influjo del virus de la independencia. Originaría caídas de las exportaciones al RDE y a la UE y, muy probablemente, la contracción del turismo procedente de España; elevaría la prima de riesgo para las Administraciones Públicas catalanas, las grandes empresas y las EF que operasen en Cataluña, que a su vez trasladarían a las familias y a las pequeñas empresas; aceleraría la deslocalización de las empresas no financieras y de las EF, a las que impondrían costes innecesarios al tener que desdoblarse para operar en dos Estados; generaría trasvases de depósitos y activos desde las instituciones financieras en Cataluña a sus homólogas en el RDE y otros países de la Eurozona; provocaría una retracción de los flujos de inversión extranjera en Cataluña que incidiría negativamente sobre la producción, el valor añadido y el empleo, y muy probablemente también sobre las exportaciones de Cataluña al RDE; el aumento del déficit comercial y la salida de ca-

pitales disminuirían la cantidad de dinero en circulación y elevarían los tipos de interés; y no cabe descartar que el Banco (central) de Cataluña tuviera que imponer controles de capital y acabar introduciendo una moneda propia con un valor muy inferior al euro.

El proceso exacerbaría las salidas de capitales y provocaría serios problemas en los balances de las empresas y EF cuyas deudas estuvieran denominadas en euros. La contracción de la actividad económica recortará también los ingresos de las Administraciones Públicas catalanas, al tiempo que la Generalitat vería aumentar sus gastos al asumir funciones ahora desempeñadas por la Administración Pública Central (APC).

Si esto es así, ¿por qué hay tantos catalanes convencidos de que la independencia mejorará su nivel de vida? En parte porque se lo dicen todos los días sus dirigentes políticos en los medios de comunicación que colaboran activamente difundiendo la especie de que la independencia pondría fin al expolio que padecen y el dividendo fiscal obtenido podría destinarse a mejorar los servicios públicos y las infraestructuras y a reducir los impuestos. Pero también porque no son conscientes de la interrelación que existe entre las exportaciones al RDE y al resto de la UE y la demanda interna. Un comerciante de Guissona, un médico en El Papiol, un gestor de Vic, un abogado de Vilafranca del Penedès y un peluquero de Reus saben que sus clientes son sus vecinos y están convencidos de que su negocio no se vería afectado si Cataluña fuera independiente. Ellos no exportan nada ni dependen del mercado español: lo que ignoran es que algunos de sus clientes locales dejarían de serlo si perdieran sus empleos al caer las exportaciones al RDE y a la UE, o empeorasen las condiciones financieras en Cataluña.

No sería objetivo finalizar este artículo sin mencionar que la secesión de Cataluña tendría también efectos significativos, casi todos negativos, sobre la actividad económica en España. Los más obvios serían los que resultaran de la reducción de las exportaciones de España a Cataluña y los costes generados por el desdoblamiento de empresas e instituciones financieras españolas para operar en Cataluña. Además, es muy probable que hubiera conatos de guerras comerciales que propiciaran la aparición de barreras no arancelarias y diferencias normativas que dificultasen la libre circulación de bienes y servicios, personas y capitales, al quedar Cataluña fuera de la UE.

¿Divorcio civilizado o disputa agria?

También me parece importante subrayar la posibilidad de que el Gobierno catalán adoptase medidas de fuerza o presión de carácter económico si el Gobierno español no apoyase el ingreso de Cataluña en la UE. Los políticos nacional-independentistas catalanes están acostumbrados a culpar a Madrid de todos sus problemas, y este caso no constituiría una excepción a la regla. En algunas ocasiones Mas se ha referido, con su frivolidad característica, a la secesión de Cataluña como un divorcio civilizado: la relación no da más de sí, está agotada, y ha llegado el momento de que cada cual siga su camino. Lo que no ha dejado claro es cómo se repartirían los activos y pasivos de la sociedad disuelta. Si alguien dudaba de que el divorcio a la catalana podría tornarse pronto en una agria disputa, ahí tiene como botón de muestra la advertencia de Junqueras cuando amenazó al Gobierno español con convocar una huelga general en Cataluña para obligarle a convocar el referéndum de autodeterminación. Pero hay, desde luego, otros asuntos de mayor enjundia.

El reparto de la deuda y el acceso al capital de la Administración Pública Central en Cataluña

Desde la perspectiva de un divorcio conflictivo, hay dos asuntos vitales para el futuro de la economía española. El primero es el servicio y amortización de la deuda de la APC. El peligro de que el nuevo Estado catalán rechazara hacerse cargo de una fracción de la misma, que podría estar entre el 16 y 20%, dependiendo del indicador elegido, factura que rondaba 145.000 millones a finales de 2013, obligaría al Gobierno español a asumir íntegramente el pago de intereses y el principal. No es ninguna broma: la deuda *per capita* de los españoles aumentaría *ipso facto* en torno al 21%. Quienes todavía tengan dudas sobre las intenciones de los independentistas catalanes, incluidos algunos economistas que podrían desempeñar responsabilidades económicas en el nuevo Gobierno catalán, presten atención a estas palabras: "Si Cataluña se independiza, el PIB español perderá el 20% correspondiente a Catalunya. Y si España se niega a negociar con Catalunya, Catalunya no se va a quedar con la parte de deuda que le corresponde, por lo que la deuda española como fracción del PIB será pronto superior al 120% del PIB", Xavier Sala i Martín *dixit*.

Para la economía española resulta vital el acceso de las familias y empresas españolas a las infraestructuras de la APC en Cataluña para asegurar las conexiones con la UE y el resto del mundo. No se puede olvidar que buena parte de esas infraestructuras forman parte de una red y que su utilidad depende de que esa característica se mantenga inalterada. Es obvio que si Cataluña o el País Vasco hubieran sido dos Estados independientes, el Gobierno español habría diseñado las autovías, carreteras nacionales y las líneas de alta velocidad de manera muy distinta a la actual. Y si miramos al futuro, está claro que el Gobierno de España, ante la perspectiva de una Cataluña independiente, nunca apostaría por el corredor del Mediterráneo sino que modificaría su trazado a partir de Valencia.

Como ocurre con la deuda pública, la cesión del control de las infraestructuras de la APC en Cataluña al Gobierno catalán dejaría en sus manos un arma poderosísima que podría apuntar contra la economía española para chantajear al Gobierno español. Sala i Martín nos ha hecho otro gran servicio al ponerlo negro sobre blanco con su habitual rudeza: "simplemente hay que observar el mapa de autopistas de España; a la vista de este mapa, ¿quién pensáis que será el primer interesado en que no se introduzcan barreras comerciales entre Catalunya y España? ¿Quién se quedará aislado si Europa alza una enorme barrera en Catalunya?". En otras palabras, si Cataluña quedara fuera de la UE, porque así son las reglas del juego y España no apoyara su ingreso, Cataluña haría todo lo posible para que España quedara aislada del resto de la UE. La imagen que le lleva a Sala i Martín a concluir que "si la ciudadanía de Catalunya quiere salir de España y así lo decide democráticamente, lo hará porqué tendrá la ayuda de España", me lleva a mí a la conclusión exactamente opuesta: ningún Gobierno español responsable se arriesgará a dejar en manos de personajes como Sala i Martín la posibilidad de impedir a los españoles el libre acceso al capital de la APC en Cataluña.

El coste de la secesión

En este artículo, para hacer honor a mi profesión siempre presta a examinar el funcionamiento de la economía en condiciones asépticas, he dedicado la mayor parte del espacio a desgranar las consecuencias de la secesión de Cataluña en

un escenario inverosímil: Cataluña se independiza, pone fin al mercado único español forjado en los siglos XVIII y XIX, y queda fuera de la UE y la Eurozona. Espero que ningún Gobierno español, del signo que sea, permita, por dejación de sus responsabilidades, que semejante aventura llegue a consumarse. Además de que quedaría deslegitimado al incumplir su deber de "guardar y hacer guardar" la Constitución, la inhibición del Gobierno dejaría a varios cientos de miles (quizá millones) de ciudadanos en Cataluña (entre los que me cuento) rehenes del Gobierno catalán en mayor grado del que ya lo estamos. Pero más allá de los aspectos institucionales y sociales, quiero subrayar que permitir la secesión de Cataluña constituiría un grave error desde el punto de vista económico por dos razones fundamentales: perjudicaría a los ciudadanos en España y Cataluña, y situaría a Cataluña en condiciones de chantajear al Gobierno español.

La batalla se puede ganar

La historia económica de Cataluña poco tiene que ver con la falaz distorsión maniquea que pretende reducirla a una confrontación entre una España saqueadora y una Cataluña expoliada. La evidencia que se ha presentado en este artículo prueba que, contrariamente a lo que sostienen los economistas partidarios de la independencia, Cataluña se ha beneficiado y se beneficia todavía de haber formado y formar parte de España y de poder colocar sus productos en el mercado español, que todavía es hoy y a gran diferencia su principal mercado. En contra del desánimo que a veces se expresa sobre la situación actual, la batalla contra el independentismo catalán no está ni mucho menos perdida. Quiero recordar a este respecto que en las olas de consultas independentistas celebradas en Cataluña entre septiembre de 2009 y abril de 2011, pese a que el derecho al voto se pudo ejercer durante varios días y los organizadores contaron con un abrumador respaldo de los medios de comunicación y todas las Administraciones Públicas catalanas, solo 857.233 personas, el 20,5% del censo, votaron a favor de la independencia, el *president* Mas, los miembros de su Gobierno y el *expresident* Pujol entre ellos.

Los beneficios derivados de la unión política y el mercado único español, ahora subsumidos dentro de la UE y el mercado único europeo, constituyen argumentos más que suficientes para librar la batalla en el terreno de la economía. Lo que hace falta ahora es que las instituciones centrales del Estado y los partidos políticos que han manifestado su apuesta inequívoca en favor de la unidad política y económica de España en el marco de la UE, se tomen en serio su propio papel, diseñen estrategias para asegurar que los ciudadanos catalanes reciban información veraz y los hechos no queden sepultados por la propaganda del régimen nacional-independentista que ahora controla los medios de comunicación públicos en Cataluña. Sin pretender ser exhaustivo, subrayaría cuatro posibles áreas en las que se debería actuar sin demora, dos en el ámbito político y otras dos en el económico.

En primer lugar, hay que reforzar la presencia del Gobierno español y la APC en Cataluña y exigir al Gobierno, diputaciones y ayuntamientos de la Generalitat de Cataluña el cumplimiento de las normas estatales. Si el Gobierno español, las Cortes y el sistema judicial no se toman en serio su papel de garantes del ordenamiento constitucional y las leyes que lo desarrollan, no cabe esperar que quienes pretenden destruir ese orden lo acaten.

En segundo lugar, hay que diseñar una estrategia de comunicación apropiada para que los mensajes de quienes apostamos por no desha-

cer la unión política y de mercado, construida con tanto esfuerzo y que tanto ha beneficiado a la economía catalana, estén tan presentes en la sociedad catalana como los que propician el Gobierno catalán y las organizaciones independentistas. Según la encuesta postelectoral del CIS de 2013, las opiniones políticas de la inmensa mayoría de los ciudadanos catalanes las conformaron medios de comunicación controlados directamente por el Gobierno catalán o dependientes de subvenciones gubernamentales. No es extraño que cuando esto ocurre, si Mas y Mas-Colell afirman que "España se queda con 16.000 millones que nunca vuelven a Cataluña", los ciudadanos catalanes acaben creyéndolo, aunque como acertadamente señaló Zabalza (2012), "los catalanes nunca hayan ingresado en la Agencia Tributaria ese dinero".

Las otras dos sugerencias se refieren al ámbito de la economía. Resulta esencial para evitar posibles chantajes que la recaudación de todas las grandes figuras impositivas se mantenga en manos de la Agencia Tributaria. Ni el IRPF ni el impuesto de sociedades deben cederse a las CC.AA. No hace mucho, el Gobierno catalán sacó el enésimo memorial de agravios: 9.500 millones que supuestamente adeuda el Estado a Cataluña. Pues bien, si la recaudación estuviera en manos de la Agencia Tributaria de Catalunya se puede dar por seguro que los habrían descontado al realizar las transferencias a la Agencia Tributaria. Bajo ningún concepto y por similares razones se puede ceder tampoco a las CC.AA. el control de las infraestructuras propiedad de la APC.

Finalmente, el Gobierno español tendría que poner presión financiera a las Administraciones territoriales, CC.AA. y ayuntamientos, y condicionar las transferencias que reciben al cumplimiento de los objetivos de política económica establecidos por el Gobierno central y al acatamiento de las normas del Estado. Bruselas supervisa los Presupuestos Generales del Estado español y, por pura coherencia, al Estado español compete y dar el visto bueno también los presupuestos de las CC.AA.

Referencias

Antràs, P y **Ventura J.** (2012): "Dos más dos son mil. Los efectos comerciales de la independencia", http://wilson.cat/es/comunicats-conjunts/item/215-dos-m%C3%A9s-dos-s%C3%B3n-mil-els-efectes-comercials-de-la-independ%C3%A8ncia.html

CIS (2013): Postelectoral de Cataluña, Elecciones Autonómicas 2012, Avance de Resultados. Estudio nº 2970, noviembre de 2012 - febrero de 2013.

Fidrmuc, J. y **Fidrmuc, J.** (2003): *"Desintegration and Trade",* Review of International Economics, 11(5), 811-829.

Fidrmuc, J. y **Horváth, J.** (1998): *"Stability of monetary unions: Lessons from the break-up of Czecholovaquia",* manuscrito, Tilburg University.

Guinjoan, M. y **Cuadras Morató, X.** (2011): *Sense Espanya, balanç econòmic de la independència,* Portic.

Nadal, J. (1987): "La industria fabril española en 1900. Una aproximación", en *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, J. Nadal, A. Carreras y S. Sudriá (compiladores). Barcelona: Ariel.

Polo, C. (2013a): "El peso de las exportaciones en la economía catalana". Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

Polo, C. (2013b): "La eurización de la economía catalana". Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

Polo, C. (2013c): "El capital público y la deuda pública: dos facturas olvidadas por los independentistas". Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

Polo, C. and **E. Valle** (2009), "Estimating tourism impacts using input-output and SAM model in the Balearic Islands", in *Advances in Tourism Economics. New developments*, Matias A., P. Nijkamp and M. Sarmiento (eds.), 121-143. Heildelberg: Pysica-Verlag. A Springer Company.

Polo, C. and **E. Valle** (2012), "Input-output and SAM models", in *Handbook of research methods in tourism*, Dwyer, L., A. Gill and N. Seetaram (eds.), 227-260. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Sala i Martín, X. (2012): "Dos imágenes que demuestran que Cataluña independiente estará en la UE", http://salaimartin.com/randomthoughts/item/467-dos-im%C3%A1genes-que-demuestran-que-catalunya-independiente-estar%C3%A1-en-la-ue.html

Wolff, E.N. (1994). "Productivity measurement within an input-output framework", *Regional Science and Urban Economics,* 24, 75-92.

Zabalza, A. (2012): "Malentendidos del saldo fiscal catalán", *El País*, 19 de noviembre.

Apéndice 1. El modelo *input-output*

Como se ha indicado, el peso de las exportaciones en la economía catalana se va a examinar empleando el modelo *input-output* abierto (MIO) desarrollado por Leontief (1943). Se han empleado dos versiones del modelo. En la primera, los sectores productivos son las únicas variables endógenas. A continuación, el estudio asume que el trabajo es un factor de producción más añadiendo una "industria" adicional.

El MIO estándar distingue los flujos de bienes y servicios atendiendo a su origen interior o procedente del resto del mundo:

$$y = A^I y + d^I \quad (1)$$

donde A^I es la matriz interior de coeficientes intermedios y d^I es el vector de demanda final de origen interior. Para obtener el peso de las exportaciones al resto de España o al resto del mundo basta con sustituir el vector d^I por los vectores de exportaciones d^I_{XRES} o d^I_{XRDM}. De manera similar, se puede calcular el peso de las exportaciones turísticas o demanda de no residentes del resto de España empleando los correspondientes vectores d^I_{XTRES} y d^I_{XTREM}, respectivamente, en la ecuación (1).

En cuanto a la matriz interior se han empleado dos modelos[7]. En el primero, A^I es una matriz cuadrada con 65 filas y 65 columnas. En cada una de las columnas aparecen únicamente los coeficientes técnicos A^I_{SP} de los 65 sectores productivos en la tabla *input-output*. En el segundo modelo, la matriz de consumos intermedios de los sectores se amplía incluyendo una fila y una columna: cada entrada de la nueva fila indica la cantidad de bien de consumo requerida para producir una unidad en cada sector y la columna la composición de una unidad de consumo:

[7] El lector interesado en el planteamiento del modelo puede consultar Polo y Valle (2009 y 2012).

$$A^{I} = \begin{pmatrix} A_S^{I} & c^{I} \\ l^{I}\overline{c}^{I} & 0 \end{pmatrix}$$

Obsérvese que todos los coeficientes se definen incluyendo únicamente los flujos de origen interior.

Para obtener con el primer modelo la producción requerida para satisfacer las exportaciones al resto de España o al resto del mundo, se resuelven los sistemas de ecuaciones:

$$y^{XRDE} = A_S^{I} y^{XRDE} + d^{I}_{XRDE}$$
$$y^{XRDM} = A_S^{I} y^{XRDM} + d^{I}_{XRDM}$$

(2)

que proporciona el vector de producciones brutas requerido para satisfacer la demanda de exportaciones al resto de España y al resto del mundo:

$$y^{XRDE} = \left(I - A_S^{I}\right) d^{I}_{XRDE}$$
$$y^{XRDM} = \left(I - A_S^{I}\right) d^{I}_{XRDM}$$

(3)

Con el segundo modelo, la ecuación oferta igual a demanda se puede expresar ahora así:

$$\begin{pmatrix} y_{XRDE} \\ C \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} A_S^{I} & c^{I} \\ l^{I}c^{I} & 0 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} y_{XRDE} \\ C \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} d^{I}_{XRDE} \\ 0 \end{pmatrix}$$

$$\begin{pmatrix} y_{XRDM} \\ C \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} A_S^{I} & c^{I} \\ l^{I}\overline{c}^{I} & 0 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} y_{XRDM} \\ C \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} d^{I}_{XRDM} \\ 0 \end{pmatrix}$$

(4)

donde C es el consumo total. La producción requerida para satisfacer la demanda de exportaciones es:

$$\begin{pmatrix} y_{XRDE} \\ C \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} I - A_S^{I} & -c^{I} \\ -l^{I}\overline{c}^{I} & 1 \end{pmatrix}^{-1} \begin{pmatrix} d^{I}_{XRDE} \\ 0 \end{pmatrix}$$

$$\begin{pmatrix} y_{XRDE} \\ C \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} I - A_S^{I} & -c^{I} \\ -l^{I}\overline{c}^{I} & 1 \end{pmatrix}^{-1} \begin{pmatrix} d^{I}_{XRDE} \\ 0 \end{pmatrix}$$

(5)

El valor añadido o el empleo se pueden obtener multiplicando el correspondiente vector de coeficientes unitarios de valor añadido o empleo por el vector de producción que proporcionan las ecuaciones (3) o (5).

Aunque no se presentan los resultados, el modelo puede también ampliarse para incluir la inversión de reposición como una industria más. Siguiendo a Wolff (1994), el modelo puede plantearse como:

$$\begin{pmatrix} y_T \\ C \\ K \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} A^{I} & c & i \\ l^{I}\overline{c} & 0 & 0 \\ k^{I} & 0 & 0 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} y_T \\ C \\ K \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} d^{I}_{T} \\ 0 \\ 0 \end{pmatrix}$$

(6)

donde es el consume de capital fijo, un vector fila de consumo de capital fijo por unidad de producto e un vector columna de coeficientes de inversión[8].

[8] "Para tratar el capital como un input endógeno, se introduce una nueva industria (endógena) cuya fila representa el consumo de capital fijo en cada sector de la economía y la columna los inputs requeridos para producir el stock de capital reemplazado. La demanda final se valora neta de la inversión de reposición…". Wolff (1994), p. 85.

Apéndice 2.
Resultados sectoriales detallados: producción total

CUADRO 1.
Producción directa, indirecta e inducida por las exportaciones al resto de España, 2005: cifras absolutas y porcentaje sobre el total

Productos/ Ramas	Producción total homogénea (PTH) (1)	Producción directa e indirecta (PDI) (2)	PDI en porcentaje de la PTH (3)=(2)/(1) *100	Producción directa, indirecta e inducida (PDI+I) (4)	PDI+I en porcentaje de la PTH (5)=(3)/(1) *100	Variación del porcentaje (6)=(5)-(3)
01. Productos de la agricultura, la ganadería y servicios relacionados	3.551.942	1.313.405	36,98	1.690.873	47,60	10,63
02. Productos de silvicultura, la explotación forestal y servicios relacionados	154.729	65.717	42,47	78.722	50,88	8,40
03. Productos de la pesca, la piscicultura y servicios relacionados	220.570	71.731	32,52	101.091	45,83	13,31
04. Productos energéticos	31.210	11.216	35,94	12.806	41,03	5,09
05. Otros minerales (excepto productos energéticos)	568.645	227.781	40,06	237.338	41,74	1,68
06. Carne y productos cárnicos	7.104.440	3.208.284	45,16	4.010.579	56,45	11,29
07. Otros productos alimentarios y tabaco	7.712.849	3.685.081	47,78	4.290.912	55,63	7,85
08. Productos lácteos y helados	1.093.991	754.086	68,93	834.390	76,27	7,34
09. Bebidas	3.238.798	1.576.370	48,67	1.913.563	59,08	10,41
10. Productos textiles	4.814.075	2.541.607	52,80	2.612.651	54,27	1,48
11. Vestido y piel	2.223.159	1.152.868	51,86	1.237.671	55,67	3,81
12. Cuero y productos de cuero y calzado	444.994	123.612	27,78	133.780	30,06	2,29
13. Madera y corcho y productos derivados (excepto muebles); artículos de cestería y esparto	1.592.449	883.641	55,49	932.269	58,54	3,05
14. Pasta de papel, papel y cartón y artículos de papel y cartón	3.682.930	1.864.360	50,62	1.982.352	53,83	3,20

CUADRO 1. (Continuación)
Producción directa, indirecta e inducida por las exportaciones al resto de España, 2005: cifras absolutas y porcentaje sobre el total

Productos/ Ramas	Producción total homogénea (PTH) (1)	Producción directa e indirecta (PDI) (2)	PDI en porcentaje de la PTH (3)=(2)/(1) *100	Producción directa, indirecta e inducida (PDI+I) (4)	PDI+I en porcentaje de la PTH (5)=(3)/(1) *100	Variación del porcentaje (6)=(5)-(3)
15. Productos de edición, impresos y material impreso	5.088.047	2.671.681	52,51	2.906.335	57,12	4,61
16. Coque, productos del refino de petróleo y combustibles nucleares	2.963.950	1.561.278	52,68	1.738.949	58,67	5,99
17. Productos químicos	16.799.593	8.153.625	48,53	8.367.726	49,81	1,27
18. Productos de caucho y plásticos	5.464.983	2.555.104	46,75	2.669.556	48,85	2,09
19. Vidrio y productos de vidrio	791.197	430.465	54,41	451.409	57,05	2,65
20. Productos cerámicos, baldosas, ladrillos, tejas y productos de tierra	710.476	309.898	43,62	320.934	45,17	1,55
21. Cemento, cal y yeso	795.725	493.543	62,02	503.275	63,25	1,22
22. Hormigón, yeso y cemento; piedra ornamental y para construcción y productos minerales no metálicos	2.328.311	1.018.373	43,74	1.052.447	45,20	1,46
23. Productos de la metalurgia	3.430.529	1.819.096	53,03	1.842.792	53,72	0,69
24. Productos metálicos (excepto maquinaria y equipos)	8.631.567	4.327.114	50,13	4.445.066	51,50	1,37
25. Maquinaria y equipos mecánicos	7.180.589	2.972.061	41,39	3.123.757	43,50	2,11
26. Máquinas de oficina y equipos informáticos	169.050	50.746	30,02	73.845	43,68	13,66
27. Maquinaria y materiales eléctricos	5.007.131	2.596.633	51,86	2.651.524	52,95	1,10
28. Materiales electrónicos; equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	2.079.957	592.984	28,51	599.297	28,81	0,30

CUADRO 1. (Continuación)
Producción directa, indirecta e inducida por las exportaciones al resto de España, 2005: cifras absolutas y porcentaje sobre el total

Productos/ Ramas	Producción total homogénea (PTH) (1)	Producción directa e indirecta (PDI) (2)	PDI en porcentaje de la PTH (3)=(2)/(1) *100	Producción directa, indirecta e inducida (PDI+I) (4)	PDI+I en porcentaje de la PTH (5)=(3)/(1) *100	Variación del porcentaje (6)=(5)-(3)
29. Equipos e instrumentos médico-quirúrgicos, de precisión, óptica y relojería	1.153.727	421.216	36,51	435.724	37,77	1,26
30. Vehículos de motor, remolques y semirremolques	14.826.808	5.112.828	34,48	5.228.005	35,26	0,78
31. Otros materiales de transporte	1.378.680	520.561	37,76	544.373	39,49	1,73
32. Muebles y otras manufacturas	3.310.121	1.534.151	46,35	1.641.552	49,59	3,24
33. Servicios de reciclado	1.306.662	791.278	60,56	800.705	61,28	0,72
34. Servicios de producción y distribución de energía eléctrica	3.503.310	1.331.300	38,00	1.789.483	51,08	13,08
35. Gas manufacturado y servicios de distribución de combustibles gaseosos, vapor y agua caliente	1.871.191	756.012	40,40	967.513	51,71	11,30
36. Servicios de captación, potabilización y distribución de agua	1.067.343	85.642	8,02	355.067	33,27	25,24
37. Trabajos de construcción	37.981.820	793.141	2,09	1.876.082	4,94	2,85
38. Servicios de comercio, mantenimiento y reparación de vehículos de motor	5.719.301	1.386.495	24,24	2.394.361	41,86	17,62
39. Servicios de comercio, al por mayor e intermediarios (excepto vehículos de motor)	23.626.352	7.996.481	33,85	10.330.674	43,73	9,88
40. Servicios de comercio por menor (excepto vehículos de motor) y reparaciones	9.327.941	72.754	0,78	2.903.771	31,13	30,35

CUADRO 1. (Continuación)
Producción directa, indirecta e inducida por las exportaciones al resto de España, 2005: cifras absolutas y porcentaje sobre el total

Productos/ Ramas	Producción total homogénea (PTH) (1)	Producción directa e indirecta (PDI) (2)	PDI en porcentaje de la PTH (3)=(2)/(1) *100	Producción directa, indirecta e inducida (PDI+I) (4)	PDI+I en porcentaje de la PTH (5)=(3)/(1) *100	Variación del porcentaje (6)=(5)-(3)
41. Hoteles, cámping y otros tipos de alojamiento	2.592.963	61.814	2,38	855.248	32,98	30,60
42. Servicios de restaurantes, establecimientos de bebidas, comedores colectivos y comida preparada	16.156.916	50.445	0,31	5.251.056	32,50	32,19
43. Servicios de transporte por ferrocarril	367.811	64.088	17,42	139.583	37,95	20,53
44. Servicios de otros tipos de transporte terrestre	7.875.741	3.057.665	38,82	3.716.734	47,19	8,37
45. Servicios de transporte marítimo, cabotaje y vías interiores	218.393	59.658	27,32	67.237	30,79	3,47
46. Servicios de transporte aéreo y espacial	1.662.387	831.049	49,99	887.630	53,39	3,40
47. Servicios afines al transporte	7.404.426	3.685.531	49,77	4.095.011	55,30	5,53
48. Servicios de agencias de viajes y operadores turísticos	1.704.826	69.442	4,07	540.664	31,71	27,64
49. Servicios de correos y telecomunicaciones	6.498.906	1.245.820	19,17	2.408.413	37,06	17,89
50. Servicios de intermediación financiera (excepto seguros y planes de pensiones)	7.220.638	1.770.121	24,51	3.002.765	41,59	17,07
51. Servicios de seguros y planes de pensiones (excepto Seguridad Social obligatoria)	2.504.032	404.743	16,16	954.226	38,11	21,94
52. Servicios auxiliares de intermediación financiera	1.627.936	291.850	17,93	631.661	38,80	20,87

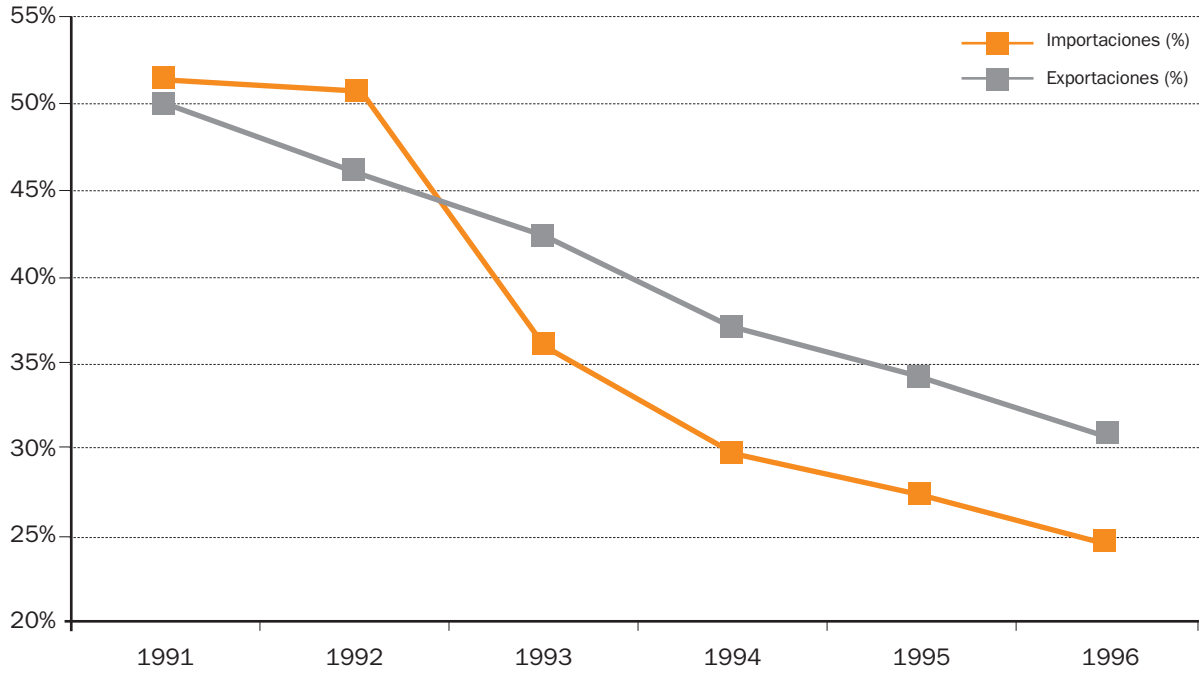
CUADRO 1. (Continuación)
Producción directa, indirecta e inducida por las exportaciones al resto de España, 2005: cifras absolutas y porcentaje sobre el total

Productos/ Ramas	Producción total homogénea (PTH) (1)	Producción directa e indirecta (PDI) (2)	PDI en porcentaje de la PTH (3)=(2)/(1) *100	Producción directa, indirecta e inducida (PDI+I) (4)	PDI+I en porcentaje de la PTH (5)=(3)/(1) *100	Variación del porcentaje (6)=(5)-(3)
53. Servicios inmobiliarios	23.001.664	1.227.974	5,34	6.741.686	29,31	23,97
54. Servicios de alquiler de maquinaria, efectos personales y enseres domésticos	1.688.907	465.972	27,59	741.574	43,91	16,32
55. Servicios de informática	3.139.638	1.198.887	38,19	1.298.561	41,36	3,17
56. Servicios de investigación y desarrollo	1.622.474	406.742	25,07	449.340	27,69	2,63
57. Otros servicios empresariales	20.954.160	6.813.901	32,52	8.407.724	40,12	7,61
58. Servicios de la Administración pública, defensa y Seguridad Social obligatoria	7.922.968	0	0,00	0	0,00	0,00
59. Servicios educativos	7.024.758	121.616	1,73	878.441	12,50	10,77
60. Servicios sanitarios y veterinarios y servicios sociales	11.886.893	60.061	0,51	1.180.693	9,93	9,43
61. Actividades de saneamiento público	1.480.185	160.349	10,83	278.090	18,79	7,95
62. Servicios proporcionados por asociaciones	532.556	45.062	8,46	67.493	12,67	4,21
63. Servicios recreativos, culturales y deportivos	6.937.821	1.333.144	19,22	2.631.025	37,92	18,71
64. Otros servicios personales	1.722.100	33.732	1,96	556.282	32,30	30,34
65. Servicios de los hogares con empleados domésticos	1.376.833	0	0,00	449.433	32,64	32,64
TOTAL	**348.075.070**	**91.293.882**	**26,23**	**126.313.790**	**36,29**	**10,06**

Fuente: IDESCAT

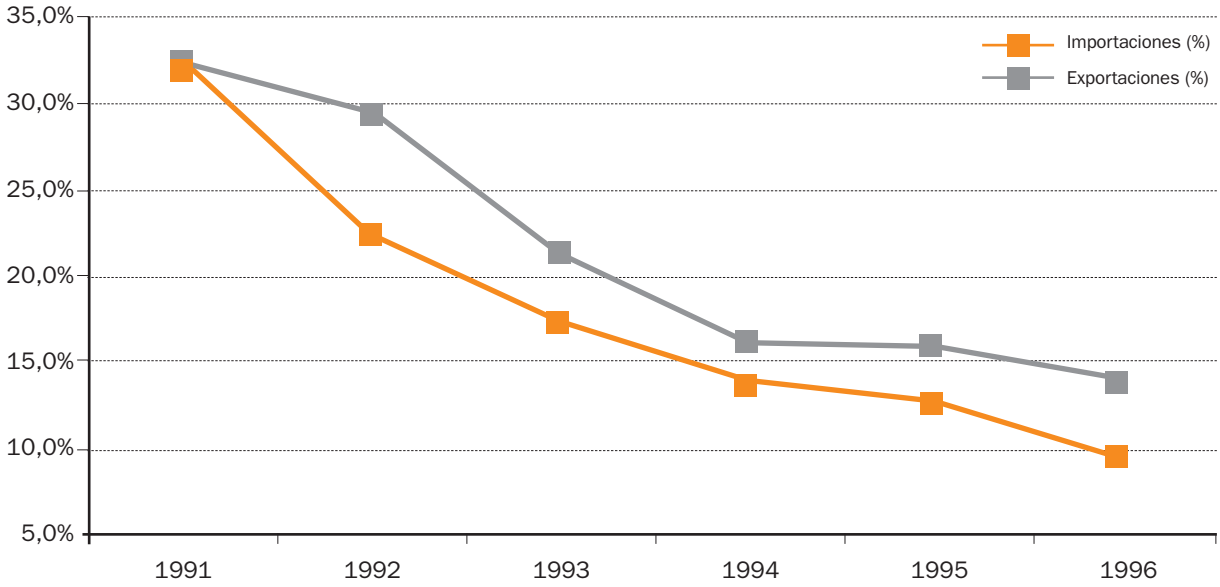
Apéndice 3.
Gráficos sobre la intensidad del comercio en procesos de desintegración

GRÁFICO 1.
Eslovaquia: comercio con la República Checa (%)



Fuente: Fidmurc y Horváth (1998)
Datos de la oficina estadística de Eslovaquia
Nota: Los datos de 1991 y 1992 están basados en datos de empresas

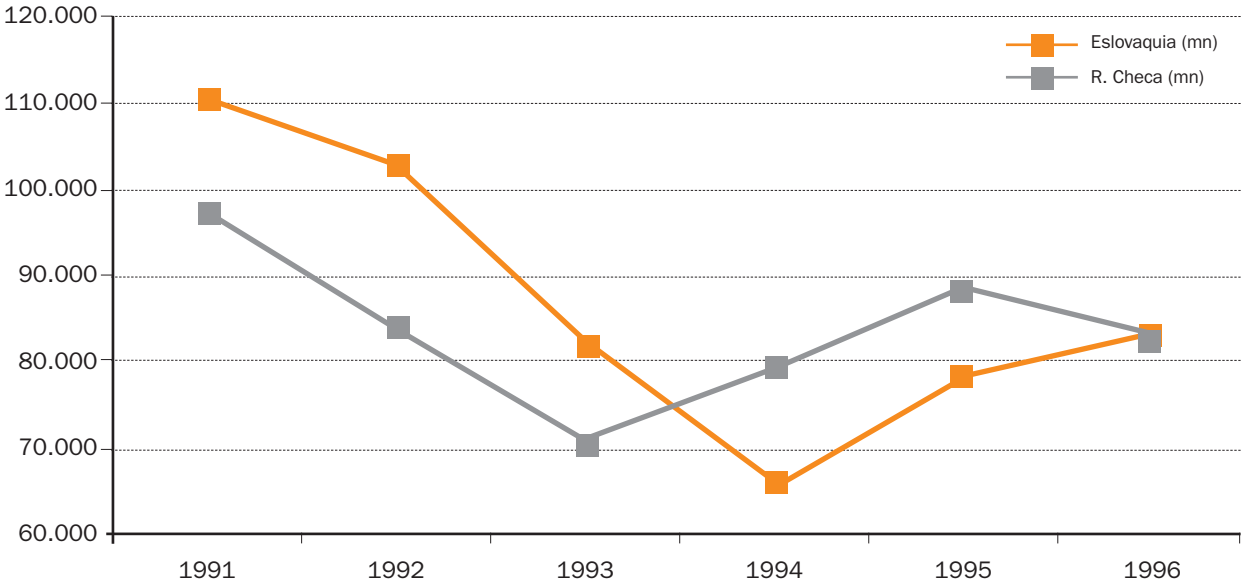
GRÁFICO 2.
República Checa: comercio con Eslovaquia (%)



Fuente: Fidmurc y Horváth (1998)

Datos de la oficina estadística de la república Checa y Oficina estadística de Eslovaquia
Nota: Los datos de 1991 y 1992 están basados en datos de empresas

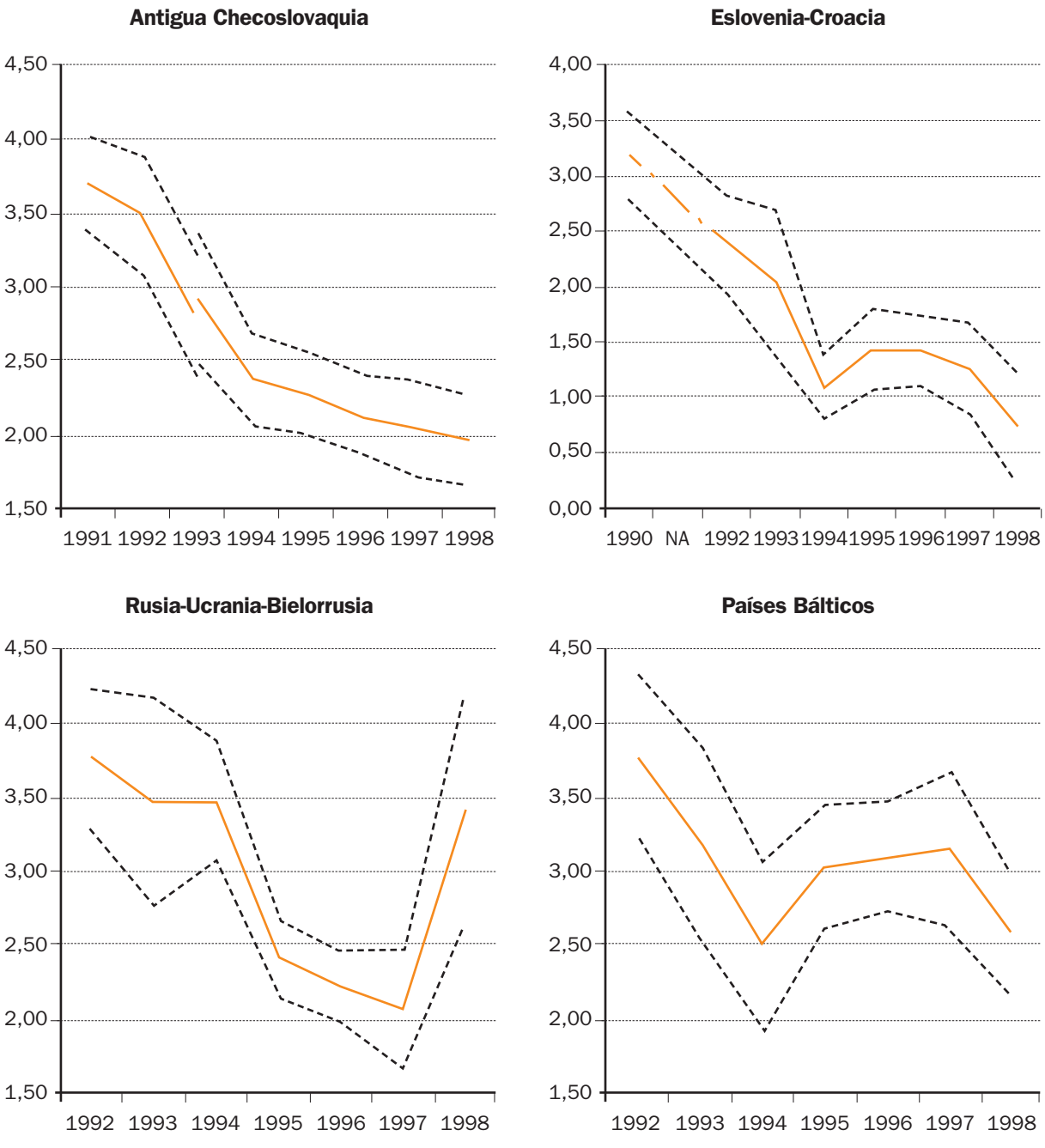
GRÁFICO 3.
Exportaciones hacia los países indicados (niveles)



Fuente: Fidmurc y Horváth (1998)

Datos de la oficina estadística de la república Checa y Oficina estadística de Eslovaquia
Nota: Los niveles del comercio no son comparables directamente por estar expresados en las monedas nacionales

GRÁFICO 4.
Episodios de desintegración, muestra completa



Fuente: Fidmurc y Fidmurc (2003)

Aspectos jurídicos del proyecto secesionista

Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa
Director del Área de Constitución e Instituciones de la Fundación

El presente texto reproduce parcialmente la intervención con la que introduje el seminario del mismo nombre organizado por FAES en Barcelona el 27 de noviembre de 2013, actualizada para recoger algunos importantes acontecimientos que se han producido con posterioridad a esa fecha[1]. Desde la Fundación se ha perseguido contribuir, con este y con otros tantos seminarios celebrados en Cataluña, a que la reflexión en el seno de la sociedad catalana y en el conjunto de la sociedad española, en este momento complejo y grave, sea una reflexión auténtica, informada y responsable, basada en la verdad de las cosas, no en eslóganes propagandísticos que algunos repiten todos los días, ni, menos aún, en tergiversaciones, lamentablemente frecuentes e intencionadas.

Interesa comenzar destacando que el problema planteado por los nacionalistas catalanes es un problema político de enorme envergadura que no puede afrontarse tan solo desde la perspectiva jurídica. Su trabajo constante en la opinión pública debe ser contestado. En todos los frentes, con la misma convicción, intensidad y perseverancia que los independentistas ponen en sentido contrario. Empezando por desmontar las falsedades históricas. Y terminando por explicar exhaustivamente todas y cada una de las consecuencias de la pretendida independencia.

Partiendo, por tanto, de que la perspectiva jurídica de la cuestión no es la única, es evidente que forma parte sustancial de los planteamientos que se están formulando desde el

[1] Muy señaladamente la Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 2014, que declara inconstitucional la declaración de soberanía del Parlamento de Cataluña; la Proposición de Ley Orgánica para la delegación a la Generalidad de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña, aprobada por el Parlamento de Cataluña el 16 de enero de 2014; y el debate sobre dicha proposición celebrado en el Congreso de los Diputados el 8 de abril del presente año.

secesionismo. Entre otras cosas porque se están trasladando a la opinión toda clase de argumentos jurídicos basados en informes con los que se persigue, no explicar cuáles son las opciones jurídicas reales, sino vestir con apariencia de legalidad lo que no es sino retorcer la verdad jurídica (lo que el profesor Josu de Miguel ha calificado como creacionismo jurídico). Por eso, resultaba imprescindible un tratamiento específico, sólido y profundo de los aspectos jurídicos, que tuvo lugar en el seminario que nos ocupa y que tuve el privilegio de introducir ante un nutrido y especialmente cualificado auditorio de juristas catalanes.

A cualquier jurista que crea firmemente en el Derecho y en la Ley solo le cabe observar con asombro, con preocupación, e incluso con tristeza, muchas de las afirmaciones, planteamientos, informes, y también acuerdos institucionales que se han sucedido en Cataluña en los últimos tiempos. Me refiero a cosas como las resoluciones aprobadas en el último año y medio por el Parlamento de Cataluña, o el acuerdo de gobierno firmado por CiU y Esquerra Republicana, o los mismos programas electorales de los partidos, o los informes del Instituto de Estudios Autonómicos o el primer informe –y los sucesivos– del Consejo de Transición Nacional. Me refiero también a las cosas que se están diciendo en la Comisión parlamentaria sobre el derecho a decidir constituida en el Parlamento de Cataluña. Y me refiero, obviamente, a lo que se oye y se lee cada día en las noticias y en los periódicos, muchas veces de la boca de portavoces oficiales de las instituciones, cuando no, día sí, día también, del propio presidente Mas.

Oyendo y leyendo todo eso es inevitable y sencillo para un jurista que crea en la Ley llegar a dos conclusiones muy evidentes: la primera es que lo que se está planteando a la sociedad catalana es claramente ilegal y la segunda, que los que están dirigiendo este proceso saben perfectamente que es ilegal, y lo están haciendo con plena conciencia.

Se plantea, con apariencia de legalidad, la posibilidad de celebrar un referéndum para decidir la independencia de Cataluña y su ruptura con el resto de España, sobre la base de los siguientes razonamientos: el pueblo de Cataluña, soberano según proclamación de su Parlamento, tiene derecho a decidir su destino; por el principio democrático, ninguna Constitución ni ninguna Ley pueden evitar que Cataluña decida; para ejercer su derecho democrático y hacer que el pueblo se pronuncie, hay que hacer una consulta; para convocar la consulta, diversos informes de instituciones oficiales formulan hasta cinco procedimientos diferentes.

Pero no es cierto que el pueblo catalán goce de soberanía (acaba de decirlo, por si hacía falta, el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 25 de marzo[2]). Es ilegal –y antidemocrático– invocar la democracia y un in-

[2] F.J.3º: "el reconocimiento al pueblo de Cataluña de la cualidad de soberano, no contemplada en nuestra Constitución para las nacionalidades y regiones que integran el Estado, resulta incompatible con el art. 2 CE, pues supone conferir al sujeto parcial del que se predica dicha cualidad el poder de quebrar, por su sola voluntad, lo que la Constitución declara como su propio fundamento en el citado precepto constitucional: 'la indisoluble unidad de la Nación española'… nuestra Constitución hace residir la soberanía nacional en el pueblo español (art. 1.2 CE), de manera que aquella […] 'no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones históricas anteriores [STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3; reiterado en STC 247/2007, FJ 4 a)]'. Igualmente este Tribunal ha declarado que autonomía no es soberanía [STC 247/2007, FJ 4 a)]. De esto se infiere que en el marco de la Constitución una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España".

existente derecho a decidir para eludir el cumplimiento de las leyes vigentes. Son ilegales y en consecuencia inviables las diversas vías argumentadas por la red de Consejos y consejeros del Sr. Mas para dar apariencia de legalidad a una consulta ilegal (¡nada menos que cinco y últimamente se anuncia que están estudiando más!). Y está al margen de la Ley, por añadidura, haber anunciado fecha y contenido de las preguntas de esa consulta ilegal, antes incluso de haber transitado ninguna de las supuestas cinco vías (o sea, por las bravas, sin obtener legalmente la competencia para convocar nada) y poniendo a la sociedad catalana ante una expectativa –para muchos una gran frustración– imposible.

Para completar lo que no cabe calificar sino de desafío absoluto a la Ley, se avisa de que si el Estado impide la consulta podrían convocarse elecciones plebiscitarias, a las que podría seguir una declaración unilateral de independencia por parte del Parlamento catalán electo. Y esto no es algo que diga un político de repente, en un arranque de incontinencia verbal, en una tertulia de televisión. Es algo que repiten los máximos dirigentes y que se llega a poner por escrito en los informes oficiales, supuestamente jurídicos.

En el fondo, todo el razonamiento se reduce a apelar a la democracia, a anteponer la voluntad política frente a las leyes y a deslegitimar una Constitución impecablemente democrática como un desagradable obstáculo para la libertad del pueblo.

Frente a ello, interesa recordar, para empezar, dos cosas muy elementales.

a) No hay democracia sin ley. Cuando la democracia prescinde de la ley lo que no hay es ni ley ni democracia. Desde que en el siglo XVIII se propició el pasó del gobierno de los hombres al gobierno de las leyes, en democracia nadie puede prescindir de la misma y hacer al margen de la ley lo que considera su particular voluntad. Cuando se prescinde de la ley de lo que se prescinde es del elemento nuclear y central que da sentido a la convivencia en un Estado social y democrático de derecho. Y cuando se pierde el respeto a las normas lo que queda es lo contrario de la democracia.

En consecuencia, se engaña cuando se repite machaconamente que “la democracia exige poder votar”, al obviar que votar es un acto contrario a la democracia cuando no se realiza de acuerdo a las leyes que están en vigor[3].

Y se engaña también cuando se apela a otros procesos de votación como los de Canadá, con Quebec; o Reino Unido, con Escocia, cuando se conoce perfectamente que, además de tratarse de supuestos históricos distintos, el fundamento de ambos procesos no es un principio democrático operativo por encima de las leyes, sino el cumplimiento estricto de sus diferentes previsiones constitucionales.

Una Constitución democrática, como lo es la española, no es un obstáculo ni un parapeto formal sino la garantía de un proyecto de convivencia, de libertad y de paz. Solo es un obstáculo para los que persiguen un proyecto particular, destruyendo el proyecto de convivencia común.

[3] La portavoz de UPD, Sra. Díez, añadió en el debate celebrado en el Congreso de los Diputados el 8 de abril, que la democracia es igualmente decidir sobre qué no se vota, como la ablación genital femenina o la pena de muerte…

b) El llamado "derecho a decidir" no existe, y es, en definitiva, una expresión nacionalista aplicada hace unos años por el lehendakari Juan José Ibarreche a su fracasado proceso soberanista y resucitada ahora en Cataluña. Expresión que encubre, con un eslogan aparentemente amable, la imposibilidad de aplicar a España el derecho de autodeterminación de los pueblos y la inconveniencia de utilizar los términos más dramáticos realmente aplicables a la situación, como son el de secesión o el de ruptura del país y su Constitución.

El derecho de autodeterminación es un derecho limitado a procesos de descolonización y regímenes no democráticos y que no respetan el Estado de Derecho, sujeto a condiciones enumeradas por la ONU que no tienen nada que ver con lo que sucede en Cataluña ni en ninguna otra parte de España.

Por su parte, la pretensión de un derecho de secesión carece absolutamente de reconocimiento en parte alguna y merece el rechazo en todos los ordenamientos constitucionales del mundo. Con la única excepción de la Constitución de Etiopía de 1994, ninguna Constitución del mundo prevé un proceso de secesión de una parte de su territorio. Así que lo más que se podría hacer sería asumir esa aspiración como resultado de un proceso de reforma constitucional establecido de manera general, siempre y cuando que la propia Constitución no establezca, como hacen Constituciones tan democráticas como la alemana o la francesa, sus propias cláusulas de intangibilidad. Y hasta para un proceso de este tipo sería preciso respetar los procedimientos constitucionales que se establecieran, sencillamente porque ningún proceso es democrático si se produce contra la ley.

Es cierto que se podría introducir en la Constitución, si así se quiere, el derecho de secesión, definiendo eso sí exactamente en qué se hace consistir su contenido, sus requisitos y sus efectos, hoy desconocidos. Pero no es menos cierto que, si lo hiciéramos, innovaríamos históricamente el Derecho Constitucional occidental. Y, sobre todo, que con ello introduciríamos igualmente un factor permanente de inestabilidad en nuestro sistema constitucional, lo cual haría que esta cláusula resultase difícilmente compatible con las restantes previsiones de la nuestra y de cualquier Constitución democrática (lo que los constitucionalistas conocen como límites inmanentes a la Constitución, que, si se alteran, cambian el sujeto constituyente y el Estado; en palabras de Schmitt, la destrucción de la Constitución y otro poder constituyente).

Pero, en todo caso, lo que es seguro a día de hoy es que ni en nuestro ordenamiento vigente ni en prácticamente ningún otro se reconoce el derecho de secesión. Lo dejó claro en su día la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de septiembre de 2008 (Plan Ibarreche), en términos inequívocos que más adelante se reproducen. Y acaba de recordarlo otra vez la Sentencia TC de 25 de marzo de 2014: es una mera aspiración política que solo puede propiciarse mediante una reforma de la Constitución.

Por eso, como ha dicho el presidente Rajoy en el debate celebrado en el Congreso de los Diputados el 8 de abril del presente año sobre la proposición de ley de delegación a la Generalidad de la competencia para convocar un referéndum, el único derecho a decidir que hay en España y sobre España es el que tienen todos los españoles.

* * * * *

Sentado todo lo anterior, las cinco vías que diversos informes de instituciones oficiales han formulado para convocar la consulta son las siguientes:

1. Mediante la Ley catalana de Consultas por vía de referéndum aprobada en 2010, recurrida al Tribunal Constitucional y suspendida temporalmente; hoy vigente y en espera de Sentencia.

2. Mediante convocatoria por el Gobierno de España de un referéndum consultivo por el art. 92 de la Constitución y la Ley Orgánica de Referéndum de 1980.

3. Delegando el Estado la convocatoria en la Generalidad, por el artículo 150.2 de la Constitución.

4. Mediante una reforma constitucional.

5. Con una nueva Ley catalana de Consultas populares denominadas no referendarias, para obviar la necesaria autorización estatal, actualmente en tramitación en el Parlamento de Cataluña.

De todas ellas, solo la de la reforma constitucional es realmente viable. De hecho, es fácil de comprender: solo por voluntad de todos se puede cambiar lo que se conformó por voluntad de todos. Principio elemental que rige en todos los ordenamientos constitucionales.

Las otras cuatro aparentes soluciones son sencillamente ilegales. Por eso, una vez que se ha puesto en ejecución el proceso por las autoridades nacionalistas, se está generando una sucesión de confusiones, llena de contradicciones, vaivenes y rectificaciones sobre la marcha. Y se van diluyendo una a una dichas supuestas cuatro vías.

Lo de la vigente Ley de Consultas (vía 1) era sencillamente un adorno; un brindis al sol para sumar cuantas más apariencias mejor. La Ley catalana vigente no solo puede ser inconstitucional, tal y como se le ha pedido que declare al Tribunal Constitucional. Es que el propio contenido de su articulado hace imposible que el presidente Mas convoque el referéndum que pretende. Por eso, no se ha valorado realmente hacer uso de ella y se habla de una nueva y diferente Ley de Consultas (vía 5), que, sin embargo, no podrá tampoco, como luego veremos, subsanar legalmente la imposibilidad de la anterior.

Y en cuanto a las vías 2 y 3, además de no depender de la Generalidad, son notoriamente inconstitucionales, como ya se ha puesto de manifiesto en el debate celebrado en el Congreso de los Diputados el 8 de abril del presente año sobre la proposición de ley de delegación a la Generalidad de la competencia para convocar un referéndum.

Como es sabido, los impulsores del proceso se inclinaron por activar la vía 3 y solicitar a las Cortes que deleguen en la Generalidad la convocatoria de la consulta por el mencionado artículo 150.2. El resultado es que el Congreso ha denegado lo pedido, tras quedar más que claro en el debate que ni cabe que ninguna institución, ni siquiera el Gobierno del Estado, convoque un referéndum de secesión (imposibilidad de la vía 2), ni es posible que el Estado delegue en la Generalidad la competencia para convocar una consulta de esta naturaleza (imposibilidad de la vía 3), y menos aún para convocar un referéndum con unas preguntas anunciadas por los propios interesados, que ya se conoce que son inequívocamente inconstitucionales.

Una consulta (por la vía de referéndum) solo puede ser convocada por el Estado mediante el artículo 92 de la CE. Y es una Ley Orgánica estatal (la LO 2/1980) la que hoy regula las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas por la Constitución. Entre las que obviamente no se encuentra un referéndum territorial de secesión, ni convocado por un territorio, ni convocado por el Estado.

No faltan propuestas de políticos o profesores que consideran posible que el Gobierno convoque ese referéndum si se modifica la Ley Orgánica. Pero lo cierto es que nunca podría tener un contenido como el que ha anunciado el Gobierno del Sr. Mas (ni cualquier otro que ponga en cuestión los artículos 1 y 2 de la Constitución y el sujeto de la soberanía) y que, además, debería obviar la mayoría, por no decir la totalidad, de los requisitos establecidos por el artículo 92 de la Constitución, resultando por ello de una fragilidad constitucional extrema, prácticamente insalvable.

En cuanto a lo primero, basta con recordar que esta es ya una cuestión resuelta por el Tribunal Constitucional. Y además, de manera bien clara y concluyente.

La Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, preveía la realización de una consulta no vinculante a la ciudadanía vasca el 25 de octubre de 2008. Aprobada por el Parlamento Vasco el Tribunal Constitucional la declaró inconstitucional, por unanimidad, en Sentencia de 11 de septiembre de 2008; fundando su decisión en tres motivos, de los que interesan los dos primeros (el tercero se refería al procedimiento parlamentario de tramitación en lectura única):

1. La incompetencia del Parlamento Vasco para aprobar una ley de esta naturaleza, por vulneración del artículo 149.1.32 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

2. El contenido de la Ley, que supone una infracción de los artículos 1 y 2 de la Constitución, porque una consulta de este tipo afecta al fundamento de la misma, porque afecta a la identidad y unidad del soberano o, cuando menos, a la relación que solo este puede establecer entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Para ello haría falta una reforma constitucional, añade el Alto Tribunal.

Como en aquella Ley vasca también se apelaba al derecho a decidir, como ocurre ahora en Cataluña, el Tribunal observó que ese derecho presupondría la existencia de un sujeto (pueblo vasco, pueblo catalán) equivalente al sujeto titular de la soberanía que es el pueblo español, sentenciando que ni cabe otro soberano, ni el derecho a decidir deja de afectar al conjunto de los ciudadanos. Todo ello en un marco en el que, como también se dice en la Sentencia, frente al derecho a decidir, nuestra Constitución garantiza "uno de los sistemas democráticos más plenos que caben encontrarse en el Derecho Constitucional comparado".

Por otra parte, y por si no fuese suficiente señalar que un referéndum de esas características alteraría la lógica de todo el sistema constitucional ("referéndum jurídicamente constituyente" lo denominó el Sr. Rubalcaba en el debate de 8 abril en el Congreso), ocurre además que con-

forme a lo dispuesto en el artículo 92 de la Constitución, no cabe referéndum al no cumplirse los requisitos establecidos en el mismo.

De acuerdo con tal precepto, no cabe referéndum sobre normas, y sobre el mismo deben pronunciarse todos los ciudadanos, sin que quepa reducirlo a los ciudadanos de una parte del territorio (salvo cuando la Constitución lo ha previsto expresamente, de acuerdo con la lógica de otras previsiones constitucionales, como las que se refieren, por ejemplo, a la aprobación o reforma de los Estatutos de Autonomía). Como señaló el Sr. Rubalcaba en el debate de 8 de abril, podríamos debatir si el "todos" del precepto puede modularse por la Ley Orgánica prevista en el artículo 92 para permitir algunos referéndums de ámbito autonómico, pero lo que es seguro es no puede llevarse esa interpretación al extremo de preguntar a una Autonomía lo que afecta a todos los españoles. Una cosa es prever por Ley Orgánica que existan referéndums autonómicos sobre materias de la competencia de una Comunidad y otra bien diferente que una Autonomía pueda convocar y celebrar un referéndum de secesión.

Además, solo cabe regular supuestos, condiciones y procedimientos en esta concreta Ley Orgánica estatal específica sobre las modalidades de referéndum, no en cualquier Ley Orgánica, por lo que no es intercambiable, por ejemplo, con las Leyes Orgánicas de transferencia o delegación previstas en el artículo 150.2 de la CE, ni tampoco con los estatutos de autonomía, según el Tribunal Constitucional.

Cabe añadir que ni siquiera esa ha sido la demanda que se ha formulado desde Cataluña, porque ni se ha presentado una proposición de ley para modificar la Ley Orgánica 2/1980 y pretender una ingeniería jurídica que obvie los límites constitucionales, ni se le ha planteado sin más al Gobierno que sea él quien convoque el referéndum. El procedimiento que finalmente se ha puesto en ejecución ha sido, como se dijo, el de solicitar que se delegue en la Generalidad la competencia para convocar la consulta, mediante una Ley Orgánica aprobada por la vía del artículo 150.2 de la Constitución.

Pero ni el Estado puede delegar una competencia que él mismo no puede ejercer, como acabamos de ver, ni, aunque la tuviera, tampoco habría sido posible delegarla en la Generalidad. Por eso, el Congreso ha rechazado abrumadoramente la solicitud imposible del Parlamento de Cataluña.

El párrafo 2º del artículo 150 determina que "el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación".

No cualquier competencia estatal es, por tanto, delegable. Es cierto que la concreción de las que no lo son no es evidente, porque la referencia a las "materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación" es un concepto jurídico indeterminado que admite diversas interpretaciones.

Pero es sabido que la interpretación de un concepto indeterminado no queda a la discrecionalidad ilimitada de cualquier voluntad política, diferente en cada tiempo por puras razones de oportunidad. Los conceptos indeterminados son determinables en cada momento concreto, de acuerdo con los criterios de la lógica y de la realidad social del tiempo en que se interpreta. Y parece bastante evidente que delegar la competencia para convocar un referéndum para que una parte del país convoque

un referéndum de independencia y secesión no es precisamente la interpretación que en su día el constituyente –y hoy cualquier intérprete– debió de tener en mente como "competencia estatal susceptible de delegación".

Tal interpretación del artículo 150.2 es sencillamente una extravagancia, tanto más cuando en la práctica se traduciría en una auténtica cesión de la soberanía del conjunto del pueblo español en una parte del mismo, siendo así que parece también evidente que las materias que afectan a la soberanía son las que más inequívocamente deben considerarse no susceptibles de delegación o transferencia. Hasta autores que, como Francisco Rubio Llorente, Francesc de Carreras o César Aguado han considerado posible, bien por razones jurídicas bien por conveniencia política, que el Estado haga posible este tipo de referéndum, han descartado que tal potestad sea constitucionalmente delegable en la Generalidad.

Por su parte, el presidente Rajoy, haciéndose eco del criterio del Gobierno remitido por escrito a la Cámara sobre la proposición de ley, aclaró a los comisionados del Parlamento de Cataluña presentes en el debate celebrado en el Congreso de los Diputados el 8 de abril que las competencias del Estado que, por definición constitucional, tienen la naturaleza de exclusivas, no pueden ser transferidas en su totalidad, como aquí se solicita, de forma que si se efectuase tal transferencia se vaciaría completamente una competencia exclusiva del Estado[4].

En este sentido, Tereixa Freixes, catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma de Barcelona, ha explicado que la competencia de convocar referendos no puede ser fruto de una delegación parcial, porque no es parcelable. Y sus efectos también afectan al conjunto. La petición que se ha hecho es para convocar un referéndum sobre la independencia, y eso afecta a toda España. Si se transfiere a una comunidad algo como eso, entonces lo que no tiene sentido es tener una Constitución.

Algunos portavoces nacionalistas han argumentado que, al ser consultivo y no vinculante, el referéndum y su delegación son constitucionales. Eso es, obviamente, una pura simpleza: es el propio artículo 92 CE el que dice que todos los referéndums sobre "decisiones políticas de especial trascendencia" son meramente consultivos y eso no quiere decir que haya barra libre para consultar cualquier cosa, por inconstitucional o aberrante que sea[5]. Que sea consultiva y no vinculante no convierte una consulta imposible en posible. Y además, es la propia propuesta de delegación enviada desde Barcelona la que adelanta que si la consulta sale adelante resultará obligado tramitar y negociar sus consecuencias. El mismo portavoz

[4] El Informe con el criterio del Gobierno, leído al inicio de la sesión del Congreso de 8 de abril dice textualmente: "supondría la transferencia genérica –más allá de las facultades de regulación, que irían implícitas– de la totalidad de la competencia general o en abstracto, el título competencial en sí mismo". Sin embargo, el citado artículo 150.2 de la Constitución prevé solo la transferencia de "facultades correspondientes a materia de competencia estatal", pero no la competencia estatal, toda ella, en sí misma. Es decir, se pretende como objeto de delegación una facultad que supondría un vaciamiento completo de la competencia del Estado atribuida por el artículo 149.1.32ª en relación con la materia específica de la celebración de consultas populares.

[5] Nuevamente el Informe con el criterio del Gobierno sobre la proposición de ley de delegación leído en la sesión del Congreso del pasado 8 de abril: "los referendos consultivos están previstos en la Constitución sola y únicamente para someter a consulta de los ciudadanos decisiones políticas de especial trascendencia. Es decir, sólo puede consultarse lo que se va a decidir: no caben consultas meramente especulativas. Y si Cataluña sola, de manera unilateral, no puede decidir jurídicamente su separación de España, tampoco lo puede técnicamente consultar. Y si no puede consultarlo, no puede delegársele la facultad correspondiente, pues estaríamos ante una de las facultades que con arreglo al mismo artículo 150.2 de la Constitución, por su propia naturaleza no sería susceptible de transferencia o delegación".

de la Generalidad, Sr. Homs, declaró abiertamente que si gana la independencia "esto tiene una legitimidad democrática que sitúa las cosas en un punto de no retorno". Por eso el Sr. Rubalcaba dejó claro en el debate del Congreso de 8 de abril que lo que se pretende es un referéndum que, calificado jurídicamente de consultivo, sea políticamente vinculante[6].

Se ha puesto también la pintoresca excusa de que el Estado ya utilizó el artículo 150.2 de la Constitución para delegar a Cataluña la competencia de Tráfico en 1997, por lo que si ahora no hace lo mismo con la competencia para la convocatoria de referéndums es porque no tiene "voluntad política", expresión totémica en el debate público catalán. Pero también se contesta por sí mismo que ceder la competencia de tráfico no tiene nada que ver con ceder soberanía, lo que choca de plano con artículos fundamentales de la Constitución como el 1.2 y el 2, cuya reforma implicaría el complejo procedimiento de reforma constitucional.

En fin, sorprendentemente, en el debate del Congreso y en la prensa, algunos portavoces nacionalistas han dicho en los últimos tiempos, una vez puesta en evidencia la insuficiencia de los supuestos argumentos jurídicos iniciales, que lo que se pretende en realidad es autorización legal para celebrar una consulta, sin que ello tenga que significar que la consulta sea para la independencia[7].

Y este argumento no es que sea débil o fuerte, es sencillamente un sarcasmo. Decir que no se sabe para qué se va a delegar la consulta y que se trata solo de permitir que los ciudadanos decidan, es un argumento infantil que califica la solvencia de lo que se defiende. Dada la gravedad del asunto, no cederé a la fácil tentación de ridiculizar "un proceso independentista que no debe ser para la independencia" (la Sra. Díez dijo en el debate del 8 de abril en el Congreso que se proponía no el "derecho a decidir", sino el "derecho a conocer", como si fuese una simple encuesta[8]), así que me limitaré a decir que tal aseveración es sencillamente falsa.

Lo que se ha abierto y se está desarrollando en Cataluña es un proceso soberanista com-

[6] Esto ya lo dejó escrito en 2012 el profesor Juan José Solozábal: "el referéndum para la verificación del apoyo secesionista en un territorio en realidad incurriría en fraude constitucional. Sería convocado como consultivo, pero resultaría realmente vinculante, de modo que no abriría el paso a la reforma constitucional, sino a la independencia. No sería una consulta para la soberanía, sino un referéndum de soberanía, radicalmente prohibido en nuestro ordenamiento, mientras no se reforme la Constitución. En realidad en ningún caso hay referendos consultivos de autodeterminación (no lo fueron los de Quebec ni lo será el de Escocia), entre otras cosas por la simple razón de que en el hecho de la consulta se contiene una definición del soberano, que es constituido cuando se le hace objeto de una pregunta, como digo, de soberanía".

[7] Este argumento se completa a veces con otros dos que también han empezado a repetirse mucho en los últimos tiempos, ante la imposibilidad de consolidar un edificio jurídico sólido con los planteamientos iniciales. Se dice que si el Estado propone otras preguntas, las anunciadas se pueden cambiar o completar (!!!). Y se afirma que la consulta puede celebrarse porque luego ya se escuchará a todos los españoles a la hora de reformar la Constitución. Esto segundo, como hemos visto, ya sabemos que no depende de la buena voluntad de los nacionalistas, sino de las previsiones constitucionales establecidas. Y, en cuanto a la posibilidad de iniciar una reforma constitucional con un requisito nuevo, que sería una consulta a una parte del territorio, cabe traer a colación que ya el Tribunal Constitucional italiano conoció un caso de esta naturaleza (pretensión de referéndum del Véneto en 1992 y 2000), declarando que cuando hay un procedimiento de reforma constitucional no se puede añadir nada a ese procedimiento y que el pretendido referéndum sería un elemento de presión a las instituciones representativas, al Parlamento de Roma para que aprobara la reforma constitucional en el sentido impuesto por los vénetos).

[8] El propio portavoz de la Generalidad, Sr. Homs, admitiendo el 23 de enero 2014 las dificultades jurídicas, intentó buscarle encaje legal a la consulta, planteándola como una suerte de "encuesta". A su parecer, una victoria del secesionismo "no generaría de por sí una nueva situación jurídica, sino la apertura de la negociación con el Estado". El portavoz Homs se preguntó: "¿Nos van a prohibir hacer encuestas?".

pleto, descrito e iniciado en la resolución del Parlamento de Cataluña de septiembre de 2012, y que se pretende terminar con la independencia. Todos los documentos muestran que el proceso es para la secesión. Las declaraciones de los dirigentes muestran que el proceso es para la secesión. La creación y los trabajos del Consejo Asesor para la Transición Nacional son para la secesión. La proposición de ley presentada en el Congreso deja claro que es una consulta para surtir los efectos pretendidos de secesión y su defensa en el Congreso por los miembros del Parlamento de Cataluña dejó explícitamente establecido que el propósito de la consulta es la independencia (comisionada Sra. Rovira).

Ahí está para quien quiera leerla la larga Exposición de Motivos de la Proposición de Ley que el Parlamento de Cataluña envía a las Cortes para solicitar la delegación: el Estatuto ya no sirve, el Tribunal Constitucional ha hecho imposible continuar así, la voluntad de decidir de la ciudadanía catalana es "inequívoca", hay "una mayoría favorable al derecho a decidir"… En fin, si hay algo que en todo esto no ofrece dudas es que la consulta, cuya delegación se pide además *ad casum*, o sea, para convocar esta consulta y solo esta, es para preguntar por la secesión. Y esto es tan transparente que en la citada Exposición de Motivos ya se prejuzga incluso que se va a contestar que sí y que por eso el referéndum "consultivo" no debe considerarse tan consultivo, sino que obliga "a un determinado comportamiento político del Estado y la Generalidad, a saber, negociar de forma leal y sin dilaciones el proceso a seguir para convertir en realidad jurídica aquella voluntad"[9].

Por si todo lo anterior no fuera abrumadoramente notorio y claro, ocurre que, como hasta las preguntas para la pretendida consulta del 9 de noviembre ya han sido anunciadas nada menos que por el Presidente de la Generalidad y desde hace meses (12-12-2013), los objetivos de todo esto son cualquier cosa menos equívocos:

Pregunta 1: "¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado?".

Pregunta 2: "Y, en caso afirmativo, ¿quiere que este Estado sea independiente?".

* * * * * *

Frustradas todas las vías anteriores, se insiste ahora en que el proceso soberanista continúa. Dos días después del rechazo en el Congreso a la ley de delegación de competencias para convocar la consulta, el presidente Más dejó claro que "ahora hay que construir los marcos legales catalanes y ver también qué dan de sí los marcos legales internacionales". Así pues, "la consulta se realizará bajo el amparo de la legalidad catalana y de la legislación internacional que reconoce el derecho de los pueblos a decidir libremente su futuro" (Sr. Junqueras).

Esta "legalidad catalana" es la comentada vía 5, o sea, la nueva Ley catalana de Consultas populares denominadas no referendarias (más, en su caso, una Ley Electoral catalana –que no ha podido dictarse por falta de acuerdo en 34 años–). Ley de Consultas cuyo proyecto

[9] Es verdaderamente llamativo que para los nacionalistas catalanes este preámbulo no debe considerarse relevante, a diferencia de lo que defendieron sobre el debatido preámbulo del Estatut. En su intervención en el debate de 8 de abril en el Congreso, el Sr. Durán i Lleida definió la larga exposición de motivos de la proposición de ley como simples "deslices", que no deben oscurecer el carácter meramente consultivo de la consulta.

fue presentado y tomado en consideración por el Parlamento de Cataluña en 2013 y que lleva desde entonces congelado en trámite de ponencia, a la espera de acontecimientos.

Pero lo cierto es que nos espera más de lo mismo, porque si con esta segunda Ley de Consultas se persigue habilitar a la Generalidad para consultar lo que ya se ha anunciado, será evidentemente otro paso completamente inconstitucional y en consecuencia inútil.

El asunto es jurídicamente sencillo. De acuerdo con el artículo 122 del Estatuto, lo que corresponde a la Generalidad es "la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalidad o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución".

En consecuencia, estando reservada al Estado la convocatoria de "consultas populares por vía de referéndum" (149.1.32 CE), la Generalidad puede convocar "encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular", pero no referéndums. Y solo "en el ámbito de sus competencias"; no para cuestionar los artículos 1 y 2 de la Constitución y declarar la secesión.

Se está haciendo circular últimamente el argumento de que esto se solventa con la mencionada Ley Electoral catalana, que vendría a permitir soslayar los requisitos de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional definiendo un cuerpo electoral nuevo y recogiendo un procedimiento y unas garantías para la consulta. Incluida una propia Administración electoral[10]. Pero semejante –e igualmente ingenuo– fraude no puede convertir un referéndum (o consulta referendaria) en un "no referéndum" (o consulta no referendaria). Al contrario, es triplemente inconstitucional: 1) porque encubre burdamente la convocatoria de un auténtico referéndum, competencia del Estado; 2) porque no respeta la legislación electoral general, competencia del Estado; y 3) porque reduce las garantías del proceso electoral actualmente vigente, afectando gravemente el derecho reconocido a millones de ciudadanos en el artículo 23 de la Constitución.

Como se preocupó de aclarar la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatut,

> "en la expresión 'cualquier otro instrumento de consulta popular' no se comprende el referéndum. Tal entendimiento parece implícito en el propio art. 122 EAC, que hace excepción expresa 'de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución'. Sin embargo, esa excepción no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación. Ello es así por cuanto, según hemos dicho en la repetida STC 103/2008, 'la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, es la llamada por el art. 92.3 CE para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, siendo además la única Ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, añadida a la competencial del art. 149.1.32 CE: la genérica del art. 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE'." (STC 103/2008, FJ 3).

[10] De ahí propuestas que se escuchan estos días como la de ampliar el derecho de sufragio activo a los mayores de 16 años o la de sustituir el censo electoral por los padrones municipales, en los que, por cierto, se incluyen obviamente los niños, los extranjeros y otras personas sin derecho a voto.

Todo ello con el agravante igualmente insuperable de que, al haber pedido el Parlamento de Cataluña al Estado que delegue su competencia para convocar referéndum se ha reconocido paladinamente que esa competencia es del Estado y que no cabe atribuirla a Cataluña en ninguna Ley propia de consultas que se haya dictado o se pueda dictar. Como ha escrito el catedrático Roberto Blanco Valdés, cuando Cataluña solicita que le transfieran la competencia "está reconociendo de forma expresa que no la tiene… a partir de ahí, si se la deniegan, todo lo que haga será ilegal".

Aunque el Tribunal Constitucional no hubiese dicho ya en relación con el Plan Ibarreche que las Comunidades Autónomas no son competentes para convocar referéndums y menos para cuestionar la soberanía nacional, lo cierto es que ahora tampoco tendría que dedicar mucho esfuerzo para repetir semejante doctrina, prácticamente a confesión de parte.

Así pues, si se aprueba una nueva Ley catalana de Consultas, con la pretensión de habilitar a la Generalidad para que convoque un referéndum de secesión, el Presidente del Gobierno y los demás legitimados para interponer un recurso de inconstitucionalidad, podrán impugnarla, cargados de razones, ante el Tribunal Constitucional. Y si lo hace, como es de esperar, el Gobierno de la Nación, la impugnación supondrá la suspensión automática de la Ley, en virtud de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución.

Se insinúa por portavoces nacionalistas, con aparente ingenuidad, que el Parlamento de Cataluña demorará hasta septiembre la aprobación de la Ley para que coincida con la convocatoria de la consulta, como fórmula para dificultar su impugnación. Desde el punto de vista jurídico –otra cosa es el juego político con las fechas–, semejante planteamiento es una ocurrencia más sin el más mínimo recorrido. Ley y convocatoria serán impugnables e impugnadas por ilegales e inconstitucionales, sin el más mínimo problema ni de plazos ni de trámites de impugnación. Y en consecuencia la consulta no podrá celebrarse de acuerdo con la ley.

Como el presidente Mas conoce todo esto perfectamente, ha declarado en las últimas fechas que "si no hay otra posibilidad transformaremos las elecciones en refrendo… no es el mejor escenario, pero sí el más probable"[11].

Resumiendo, para terminar: quienes promueven este proceso conocen perfectamente que el único camino posible para conseguir lo que persiguen sería una reforma constitucional. De hecho, saben también que, si alguna de esas supuestas vías les hubiese permitido celebrar la consulta, lo único que habrían podido plantear a continuación es una propuesta para reformar la Constitución, lo que nos sitúa, jurídicamente, en la misma casilla de salida.

Y para hacer una reforma de la Constitución hay un procedimiento bien claro, que consiste en presentar la reforma de la Constitución –cosa que el Parlamento de Cataluña puede hacer– y discutirla en los términos del Título X de la Constitución. Un procedimiento ciertamente complejo, pensado para garantizar que el acuerdo de todos no se puede cambiar entre unos cuantos y para proteger a las minorías que tomaron parte en el proceso

[11] Entrevista a *Le Figaro*, recogida ampliamente por la prensa española el 12 de abril de 2014.

constituyente –por ejemplo, al nacionalismo catalán– e impedir que una mayoría transitoria –por ejemplo, del PP o del PSOE– pudiera cambiar el consenso que se alcanzó entre todos. Lo que beneficia a los partidos pequeños y no al revés, como en ocasiones se afirma para presentar la Constitución como un obstáculo.

Siempre se puede adaptar, mejorar y reformar una Constitución, pero es tarea de todos, del poder constituyente, o sea el pueblo español. Y tan importante es respetar la Constitución como el procedimiento para que actúe el poder constituyente. Si un poder constituido pretende sustituirlo es porque lo que busca es el enfrentamiento y la ruptura.

Con la paradoja final de que, incluso si admitiésemos a efectos puramente dialécticos que, como dicen los secesionistas, la consulta ha de poder celebrarse porque solo consiste en oír al pueblo de manera consultiva y no trae por sí la secesión, estaríamos ante un futurible de imposible realización sin la voluntad del resto de España y por el complejísimo cauce de la reforma constitucional. Porque lo que en su caso vendría después sería, en última instancia, el voto del pueblo español sobre su deseo de reformar o no la Constitución, bien para lo que quieren los secesionistas o bien en cualquier otra dirección.

Hay quien opina además (profesor Castellá) que tal y como se está planteando el proceso, abrir el procedimiento constitucional provocaría antes que una reforma constitucional, una auténtica ruptura constitucional. Y hay incluso quien ha escrito que el derecho a decidir sería en todo caso verdaderamente incompatible con una Constitución reformada (profesor Aragón Reyes).

Como vengo repitiendo desde el comienzo, todo esto lo conocen perfectamente los que están promoviendo este proceso. Se conoce y se hace a conciencia. Por eso se invoca a cada vuelta del camino la voluntad política, recuperando la peligrosa y vieja teoría de que los poderes públicos pueden por razones políticas eximirse de cumplir la ley. Como dijo literalmente en la tribuna del Congreso el comisionado de CiU, Sr. Turull: si hay voluntad política, cabe en la Constitución. O como remachó el Sr. Durán i Lleida: cualquier abogado es capaz, si se quiere, de encontrar en la ley argumentos para defender la tesis de su cliente.

Se aprecia también muy claramente en los llamados informes jurídicos de los Institutos y Consejos, en los que se refleja nítidamente que, al conocerse perfectamente bien lo que es legal y lo que no, se acaba recurriendo una y otra vez a la conveniencia política, recabando para ella la "benevolencia" a la hora de interpretar (obviar, en realidad) las normas legales. Por eso, la salida final es clamorosamente antijurídica: la convocatoria de unas elecciones plebiscitarias que permitan el acto revolucionario de una secesión unilateral[12]. ¡Un acto democrático previsto para elegir un Parlamento por cuatro años se convierte en un acto antidemocrático, un acto de fuerza, un acto donde no rige el Derecho! ¡Y el Consejo de Transición Nacional, supuesto asesor jurídico de semejante proceso, se entretiene en debatir en su informe si ese acto revolucionario tiene que ha-

[12] "Una democracia constitucional no puede consentir la transformación del orden político sin observancia de los límites y procedimientos constitucionales, pues Constitución y revolución son categorías incompatibles" (Profesor J. J. Solozábal).

cerse por proposición de ley o por proposición no de ley!

El proceso está concebido, por tanto, como un proceso de enfrentamiento (de "fin de régimen", en expresión del comisionado Sr. Herrera en el Congreso[13]). Se ponen en ejecución con total determinación unas vías que no tienen salida posible, a conciencia de que eso es así, pero trasladando la convicción de que el destino de esa comunidad es su secesión, y de que avanzando hacia ese objetivo se irá ampliando progresivamente el apoyo social a la creación de un Estado propio. Se tacha a cualquier oposición al proceso en nombre de la ley de "solución autoritaria" (nuevamente el Sr. Herrera en el Congreso). Y se anuncia abiertamente el incumplimiento de la ley, anticipando que no se va a respetar la decisión adoptada por el Parlamento de la Nación o por los Tribunales y, concretamente, por el Tribunal Constitucional.

Por eso, aunque la imposibilidad jurídica de este proceso es evidente, no se trata sólo ni principalmente de un debate jurídico. Como se ha demostrado en el conjunto de seminarios organizados por FAES en Cataluña, que este libro refleja, se trata de un empeño dañino para España y para Cataluña a todos los niveles (socialmente, económicamente, internacionalmente, históricamente…), y que además socava la democracia en nombre de la propia democracia y pone en cuestión al Estado de Derecho y a los valores de libertad y convivencia que persiguen nuestras normas básicas.

Entre otras muchas y graves cosas porque incluso si se permitiese realizar un recorrido tan barroco como el pretendido para llegar al punto de partida, que es presentar una reforma de la Constitución y discutirla, y a continuación el poder constituyente no confirmase las expectativas pretendidas por algunos, la frustración sería ya insuperable. Y el problema político generado, también.

Y tengo que finalizar recordando que a la situación presente se ha llegado, entre otras cosas, porque algunos vienen levantando en los últimos años una sucesión de falsas expectativas que, una vez que se acredita una imposibilidad que conocían de antemano, ellos mismos convierten en agravios y en el consiguiente sentimiento colectivo de decepción.

Así ocurrió con el Estatut y con la subsiguiente Sentencia del Tribunal Constitucional. Todos sabían que el Estatut era inconstitucional y que el Tribunal no podía hacer otra cosa que declararlo. Todos sabían que se dejaba fuera del consenso a la mitad de la Nación, aprobando por primera vez un Estatuto sin acuerdo de los partidos mayoritarios. Todos sabían que si el TC ha tenido que desautorizar un Estatuto inconstitucional que previamente ha sido ratificado por el pueblo en referéndum, ha sido porque los mismos que repiten ahora ese lamento son los que votaron en contra de reformar la Ley para reincorporar el recurso previo de inconstitucionalidad para los Estatutos de Autonomía y evitar que aquello pasara. Y estos son los mismos que hoy tratan

[13] Hasta un ponente constitucional ha coincidido en este tipo de expresiones. Así, Miguel Roca declaraba a *El País* el 2 de diciembre de 2013, entre otras cosas lo siguiente: "todo el mundo reconoce que ese modelo se ha agotado, yo creo que no por defecto constitucional sino por la cerrazón del Tribunal Constitucional. La Constitución habría permitido lecturas mucho más amplias que hoy nos habrían evitado situaciones... en las que no quiero entrar. Estamos ante problemas políticos que tienen que ser resueltos políticamente".

de sacar provecho político de los serios desarreglos que han provocado, repitiendo que tras lo ocurrido con el Estatut y con la Sentencia del Tribunal Constitucional, "Cataluña ya no está en la Constitución" (Sr. Herrera en la tribuna del Congreso).

Y así se está operando nuevamente con este asunto de la consulta, que puede provocar en la opinión pública una nueva frustración colectiva multiplicada hasta extremos cada vez más dolorosos y, por supuesto, cada vez más peligrosos para todos[14].

[14] El profesor Josu de Miguel lo ha descrito del siguiente modo: "en realidad, el movimiento es la clave del proyecto de Mas y Junqueras. Adaptando las reglas de las lecciones históricas hegelianas a la revolución nacionalista, se piensa que quemando una serie de etapas se llegará al objetivo final casi por inercia… plan perfectamente pensado, que por cierto ya estaba implícito en el primer informe del Consejo de Transición Nacional: hay que ir cosechando negativas del Estado, para cargarse de razones y en su momento, mediante las correspondientes elecciones plebiscitarias, declarar la independencia. Lo que pase después, ya no es competencia de los políticos catalanes, probablemente tampoco de los españoles: es cosa de multitudes y de un orden de las cosas aleatorio".

El proyecto independentista catalán a la luz del Derecho Internacional y de la Unión Europea*

Carlos Fernández de Casadevante Romani
Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.
Universidad Rey Juan Carlos

Una cuestión previa: el derecho a decidir, un derecho inexistente

Los nacionalismos vasco y catalán fundamentan su aspiración a la independencia –más todavía, elevan tal pretensión a la categoría jurídica de derecho– invocando un pretendido "derecho a decidir". Así, sin más. Sin precisar en qué se basan ni en qué se apoyan. Sucedió antes en el caso del nacionalismo vasco en la época del denominado "Plan Ibarretxe", acontece ahora respecto del proyecto independentista del nacionalismo catalán y vuelve a presentarse en el proceso que nuevamente se avecina, otra vez en el País Vasco, de la mano del nacionalismo vasco.

Por eso, lo primero que hay que decir es que todos esos proyectos independentistas –como es ahora el del nacionalismo catalán– están construidos sobre una premisa falsa, porque tal derecho a decidir –entendido en realidad, aunque no lo digan, como el derecho a la estatalidad, esto es, el derecho a constituirse en un Estado independiente– no existe con carácter general ni en el orden interno de los Estados (como es obvio, toda vez que reconocerlo supondría abrir la puerta a la desintegración progresiva del Estado)[1] ni en el Derecho Internacional (porque aceptarlo también implicaría la destrucción, la disgregación, del Estado que es, no se olvide, el autor del Derecho Internacional).

---

* Texto editado de la intervención del autor en el seminario FAES "Aspectos jurídicos del proyecto secesionista del presidente Mas", Barcelona, 27 de noviembre de 2013.

[1] En el pasado, solo algunos Estados del bloque soviético contemplaron en sus ordenamientos internos el derecho de autodeterminación externa (derecho a la estatalidad). Fue el caso de Checoslovaquia, cuya Constitución de 1968 afirmaba que la República se basaba en la unión voluntaria de los dos Estados nacionales, libremente unidos e iguales en derechos y fundada en la facultad de cada uno de estos pueblos a la autodeterminación, incluida la secesión (*vid.* el texto en Daranas Peláez, M., *Las Constituciones Europeas*, tomo I, Ed. Nacional, Madrid, 1979, p. 487). El art. 70 de la Constitución de la URSS aludía a su creación "como resultado de la libre determinación de las naciones y de la asociación voluntaria de las repúblicas socialistas soviéticas en derechos". El art. 72 afirmaba que "a cada República federada se le conserva el derecho a separarse libremente de la URSS". En la actualidad, solo la Constitución de Etiopía de 8 de diciembre de 1994 reconoce un "derecho incondicional a la autodeterminación, incluyendo el derecho a la secesión" (art. 39.1). Las Constituciones de Saint Christopher y Nevis y de Uzbekistán reconocen un derecho a la secesión (*vid.* nota 10 del presente trabajo).

De ahí el recurso al lenguaje –"derecho a decidir"– para evitar la claridad y las consecuencias negativas derivadas de la misma. De ahí, también, la opción por términos que no solo encubren la pretensión real pero imposible –la constitución de Cataluña en Estado– sino que, además, la presentan como un "derecho" con el deseo de darle fuerza. De ahí, por último, la imposibilidad con la que se encuentran sus defensores a la hora de fundamentarlo jurídicamente. Por eso, cuando lo invocan, se limitan a proclamar el dogma pero no proporcionan ningún fundamento jurídico en el que sustentarlo salvo el recurso genérico –y fraudulento–, como veremos, al Derecho Internacional, porque para el nacionalismo "derecho a decidir" significa derecho de autodeterminación externa o, lo que es lo mismo, derecho a constituirse en Estado; hipótesis esta que, como veremos después, el Derecho Internacional no contempla más que respecto de situaciones limitadas y concretas.

Con tales mimbres, lo sorprendente es la ingenuidad y la docilidad de una gran parte de la sociedad catalana (también vasca) en apariencia totalmente dispuesta y entregada a comulgar con ruedas de molino sin pedir explicaciones ni hacer preguntas. Al mismo tiempo, con semejante actitud, es la propia democracia la que se cuestiona toda vez que tales proyectos tienen lugar pervirtiendo y quebrantando las reglas del Estado de Derecho.

Por lo tanto, se habla de "derecho a decidir" falseando la realidad –siempre sin precisar su fundamento jurídico o esgrimiendo uno falso, el Derecho Internacional– para invocar un pretendido derecho a la estatalidad, a constituirse en Estado, que nunca se justifica.

Por otra parte, quienes invocan ese pretendido "derecho a decidir" entendido como derecho a la estatalidad, generalmente no tienen reparos en negárselo dentro de sus territorios a las entidades menores que también lo invocan (municipios) o se lo impiden a los ciudadanos cuando su ejercicio por los mismos puede ser contrario a sus intereses. Y esto aunque verse sobre cuestiones de orden doméstico que nada tienen que ver con la estatalidad[2].

A diferencia de la autodeterminación externa –el derecho a constituirse en Estado– que el Derecho Internacional reconoce de modo exclusivo respecto de situaciones tasadas que tienen en común el hecho de ser, como veremos después, territorios que poseen una naturaleza jurídica distinta y separada del territorio de la metrópoli (colonias, territorios no autónomos, territorios bajo administración fiduciaria) o del Estado ocupante (territorios ocupados), ese mismo ordenamiento internacional sí reconoce con carácter general el derecho a la autodeterminación interna. Esto es, el derecho de todos los pueblos a establecer libremente su condición política y a proveer a su

[2] Una situación de ese tipo tuvo lugar a comienzos del presente siglo en el pequeño barrio de Amorebieta –llamado Boroa– en el cual la empresa irlandesa ESB proyectaba construir una central eléctrica de ciclo combinado; proyecto impulsado por el gobierno vasco del Sr. Ibarretxe. En julio de 2001, la alcaldesa de Amorebieta –del Partido Nacionalista Vasco (PNV)– anunció la convocatoria de un referéndum sobre dicho proyecto. En septiembre del mismo año el PNV desautorizó la consulta. Sin embargo, su grupo municipal en Amorebieta insistió en la consulta, lo que motivó que, dos meses más tarde, el PNV abriera expediente de expulsión a sus representantes en el Ayuntamiento de Amorebieta (sobre este caso *vid.* Fernández de Casadevante Romani, C., *La nación sin ciudadanos: el dilema del País Vasco*, ed. Dilex, Madrid, 2006, pp. 134-137). En la actualidad, es el caso de la segregación del barrio de Igueldo respecto del municipio de San Sebastián (Guipúzcoa). La decisión de la segregación y consiguiente constitución en municipio independiente ha sido promovida y apoyada por Bildu (partido que preside tanto el Ayuntamiento de San Sebastián como la Diputación de Guipúzcoa) –a pesar de los informes jurídicos contrarios tanto del secretario del Ayuntamiento como de los servicios jurídicos de la Diputación– como una modalidad de ejercicio del "derecho a decidir". El PNV, sin embargo, ha recurrido esa decisión ante los tribunales en compañía del PSE-PSOE y PP.

desarrollo económico, social y cultural. Es la autodeterminación que, en su reverso, constituye una obligación a cargo de los Estados y a la que se refieren las normas internacionales cuando proclaman:

> "1.Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural."[3]

Es el derecho de autodeterminación al que se refiere el Tribunal Supremo de Canadá en su Dictamen de 20 de agosto de 1998, sobre la secesión de Quebec, cuando afirma:

> "126. Las fuentes del Derecho Internacional reconocidas establecen que el derecho de un pueblo a disponer de sí mismo se realiza normalmente por la vía de la autodeterminación interna, a saber, la prosecución por ese pueblo de su desarrollo político, económico, social y cultural en el marco de un Estado existente."[4].

Por el contrario, respecto del derecho de autodeterminación externa el Tribunal Supremo de Canadá recuerda el criterio firmemente establecido por el Derecho Internacional:

> "El derecho a la autodeterminación externa (que, en el presente caso, podría pretender la forma de la reivindicación de un derecho de secesión unilateral) no nace más que en casos extremos en relación con los cuales, por otra parte, las circunstancias han sido cuidadosamente definidas"[5].

Y añade:

> "131. ....el derecho a la autodeterminación externa, que conlleva la posibilidad de elegir (o restablecer) la independencia, no ha sido otorgado más que a dos categorías de pueblos (aquellos bajo dominación colonial o bajo ocupación extranjera), sobre el fundamento de la hipótesis de que, en ambos casos, esos pueblos constituyen entidades intrínsecamente distintas de la potencia colonial u ocupante, y que la 'integridad territorial' de esos pueblos, que a efectos prácticos ha sido destruida por la potencia colonial u ocupante, debe ser restablecida plenamente..."[6].

Como puede comprobarse, la autodeterminación interna a la que aluden tanto las normas internacionales como el Tribunal Supremo de Canadá en su dictamen es la que tiene lugar regularmente en los Estados dotados de sistemas democráticos con ocasión de los distintos procesos electorales, mediante los cuales los ciudadanos "establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural" sin distinción alguna. Por lo que a España se refiere, es la autodeterminación que se ejercita regularmente con ocasión de los comicios locales, provinciales, autonómicos y generales (adquiriendo otra dimensión en el marco de la Unión Europea con ocasión de las elecciones al Parlamento Europeo).

Puede afirmarse, por lo tanto, que el derecho de autodeterminación interna es un concepto de los demócratas toda vez que se trata

---

[3] Art. 1.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, ambos de 16 de diciembre de 1966 y ratificados por España. En los dos tratados, el citado derecho se encuentra recogido en el artículo 1.1, cuyo texto es idéntico en ambos. También la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración relativa a los principios de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas: "En virtud del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, consagrado en la Carta, todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de proseguir su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta."

[4] Párrafo 126 del Dictamen de 20 de agosto de 1998 (*vid.* el texto íntegro de este dictamen en http://www.droit.umontreal.ca/doc/csc-scc/fr/publ/1998/vol2/html y en español en la pág. 57 de http://www.difusionjuridica.com.bo/bdi/biblioteca/biblioteca/libro133/lib133-15.pdf

[5] *Ibíd*.

[6] *Ibíd.,* parágrafo 131.

de un derecho que *solo* se ejerce en democracia. En lo que a España se refiere, se trata de un derecho que el Estado cumple íntegramente. Tanto es así que ese derecho figura en el Preámbulo de la Constitución española de 1978 cuando afirma, ya en el primer párrafo, que es la "Nación española" la que en uso de su soberanía proclama la voluntad que el texto constitucional manifiesta[7]; Constitución que "las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica".

Por lo tanto, en lo que a España se refiere, la Constitución de 1978 constituye el marco jurídico resultado del ejercicio del derecho de autodeterminación interna por el pueblo español (la "Nación española"). Es la "Nación española" el sujeto colectivo; un sujeto colectivo individualizable en sus ciudadanos[8]. De ahí que ese derecho no pueda ser "parcelado" o "troceado" para disponer de él unilateralmente, esto es, sin tener en cuenta la voluntad de los demás integrantes de ese sujeto colectivo.

Señalado y precisado todo lo anterior, queda claro que los nacionalismos cuando invocan ese supuesto "derecho a decidir" a lo que realmente se refieren es al derecho de autodeterminación externa –el derecho a constituirse Estado– que el Derecho Internacional solo afirma y reconoce respecto de situaciones territoriales concretas como son los territorios sometidos a ocupación (por ejemplo, en la actualidad, los casos del Sahara Occidental y de Palestina), los territorios coloniales, los territorios no autónomos y los territorios bajo administración fiduciaria[9]. Como su pretensión carece de fundamento y de amparo jurídico, recurren al Derecho Internacional para enmascararla invocando lo que este ordenamiento jurídico establece para situaciones territoriales que nada tienen que ver con la suya. Con este envoltorio falso, lo invocan y defienden ante la ciudadanía; una ciudadanía que para ser tal debería ser crítica y no sumisa ante tamaño falseamiento de la realidad.

La secesión

La secesión es un acto unilateral, del que no se ocupa el Derecho Internacional, en virtud del cual una parte o partes del territorio del Estado se separa(n) del mismo[10]. Sobre esta cuestión, como señala Dubuy, el Derecho Internacional es totalmente neutro: ni prohíbe ni promueve la secesión. En otros términos, "el ordenamiento in-

[7] Esto es: "deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo. Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular. Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida. Establecer una sociedad democrática avanzada, y colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra."

[8] Así comienza el párrafo primero del Preámbulo: "La Nación española...".

[9] A los que, según algunos, la evolución del Derecho Internacional en la materia permitiría añadir los pueblos de Estados que no contaran con Gobiernos representativos del conjunto de la población, que no fueran respetuosos de los derechos humanos o que discriminaran política, social y sistemáticamente a una parte de su población. Cf. en este sentido, Cassese, A., *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2002. p. 106. El Tribunal Supremo de Canadá, en su Dictamen de 20 de agosto de 1998 sobre la secesión de Quebec considera "poco claro que esta tercera propuesta refleje actualmente un estándar bien establecido de Derecho Internacional" (*op. cit.*, parágrafo 135).

[10] Muy pocos ordenamientos internos reconocen un derecho a la secesión. Es el caso de Etiopía, de Saint Christopher y Nevis y de Uzbekistán. El art. 39.1 de la Constitución de Etiopía (de 8 de diciembre de 1994) establece que "cada Nación, Nacionalidad y Pueblo en Etiopía tiene un derecho incondicional a la autodeterminación, incluyendo el derecho a la secesión". El art. 39.4 añade: "El derecho a la autodeterminación, incluyendo la secesión, de cada Nación, Nacionalidad y Pueblo deberá tener efecto: (a) cuando una demanda de secesión haya sido aprobada por dos tercios de los miembros del Consejo Legislativo de la Nación, Nacionalidad o Pueblo en cuestión; (b) cuando el Gobierno Federal haya organizado un referéndum que debe tener lugar en un tiempo de

ternacional se desentiende de la secesión, que no es una cuestión de derecho sino de simple hecho. De lo que se trata es de respaldar el hecho consumado: el fracaso de la secesión o su éxito. La ecuación es muy simple: si una entidad infraestatal que se secesiona logra reunir los elementos constitutivos del Estado, entonces nacerá un nuevo Estado"[11].

Por eso, conviene precisar que la autodeterminación –tanto interna como externa– reconocida y amparada por el Derecho Internacional *no* es secesión. No lo es, porque la autodeterminación interna a la que aluden las normas internacionales anteriormente citadas y que se ejercita en el marco de Estados soberanos e independientes que se conducen "de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito" y están, "por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio", sin distinción de ningún tipo[12], tiene precisamente como límite la integridad territorial del Estado.

Asimismo, la autodeterminación externa que reconocen esas mismas normas internacionales tampoco es secesión ni la ampara toda vez que sus exclusivos titulares lo son las poblaciones de territorios que no forman parte del territorio estatal. Esto es, territorios que, como señala la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General anteriormente citada, poseen una naturaleza jurídica distinta y separada del territorio de la metrópoli. En otros términos, territorios que *no* son territorio de la metrópoli ni del Estado ocupante, ni forman parte de él porque el Derecho Internacional así lo establece. En consecuencia, cuando las poblaciones de tales territorios ejercen la autodeterminación externa y optan por la estatalidad –su constitución en Estado–, no se están separando porque *nunca* estuvieron unidos al territorio estatal. Por eso, las normas internacionales relativas al derecho de autodeterminación de los

tres años a partir del momento en que recibió la decisión de secesión por parte del consejo en cuestión; (c) cuando la demanda de secesión haya sido apoyada por mayoría de voto en el referéndum; (d) cuando el Gobierno Federal haya transferido sus poderes al consejo de la Nación, Nacionalidad o Pueblo que hubiese votado por la secesión; y (e) se haya efectuado la división de bienes en la forma prescrita por la ley". (Se trata de un procedimiento formal similar al que culminó con la separación oficial de Eritrea y su transformación en un Estado independiente).

Respecto de la Federación de las islas de St. Kitts y Nevis, el art. 113.1 de la Constitución de 1983 contempla el derecho de Nevis a dejar la Federación, siguiendo para ello el procedimiento establecido en este artículo (*vid.* el texto de la Constitución en http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=235246).

Por último, el art. 74 de la Constitución de Uzbekistán contempla el derecho a la secesión de la República de Karakalpakstán: "La República de Karakalpakstán tendrá derecho a separarse de la República de Uzbekistán en base a un referéndum a nivel nacional celebrado por el pueblo de Karakalpakstán."

El caso de la independencia de Sudán del Sur es diferente, ya que estaba prevista en la Constitución interina de la República de Sudán, de 5 de julio de 2005, en cuya Parte XVI trata de la autodeterminación de Sudán del Sur (cf. art. 82 c). *Vid.* el texto en http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=250714

[11] Dubuy, M., "La théorie de la sécession remède (*remedial secession*): avatar contemporain du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes?", *Droit Constitutionnel et Droits Externes. Revue semestrielle de Droit constitutionell comparé*, Numero 22, automne 2012, pp. 365-408. En este sentido *vid.* Christakis, Th., "The State as a primary fact: some thoughts on the principle of effectiveness", en la obra colectiva de Kohen, MG. (ed.), *Secession, International Law in perspective*, Cambridge University Press, 2012, pp. 138-170.

[12] En la Declaración de la Conferencia de Viena sobre derechos humanos de 1993 y en la Resolución 50/6, de 9 de noviembre de 1995 (más conocida como "Declaración con motivo del cincuentenario de las Naciones Unidas", se ha sustituido la última parte de la frase de este principio en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración relativa a los principios de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas ("sin distinción por motivos de raza, credo o color"), por la expresión "sin distinción alguna".

pueblos no se limitan a proclamar el derecho, sino que también precisan los territorios titulares del mismo en su vertiente externa: colonias, territorios no autónomos y territorios bajo administración fiduciaria[13], a los que hay que añadir los territorios ocupados. Asimismo precisan las formas de ejercicio de ese derecho de autodeterminación externa[14].

Por lo tanto, fundamentar la secesión en el Derecho Internacional no deja de ser un engaño y una falsedad: la secesión no solo no forma parte del derecho de autodeterminación de los pueblos regulado por el Derecho Internacional, sino que este ordenamiento jurídico establece el principio de integridad territorial como límite expreso al derecho de autodeterminación interna[15].

El límite de la autodeterminación interna: la integridad territorial

Como acabo de indicar, la secesión es un acto unilateral del que no se ocupa el Derecho Internacional: ni constituye una manifestación del ejercicio del derecho de autodeterminación externa ni es una modalidad de ejercicio del derecho de autodeterminación interna. Por el contrario, el Derecho Internacional a este respecto es claro. En efecto, de conformidad con él, el derecho de libre determinación interna no implica en ningún caso un derecho de secesión respecto del Estado del que el pueblo en cuestión forma parte, y así lo proclaman todas las normas internacionales que se refieren al derecho a la libre determinación de los pueblos al afirmar sin ambages el principio de integridad territorial del Estado y la incompatibilidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas de todo intento encaminado a quebrantarla total o parcialmente.

Es el caso de una de las primeras de ellas, la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1960, que contiene la *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*, y que afirma:

> "6. Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas."

Con posterioridad es el caso, también, de la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de 24 de octubre de 1970, que con idéntica claridad y firmeza establece:

> "Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial de los Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito y estén, por tanto, dotados

[13] Es el caso de las resoluciones de la Asamblea General 1514 (XV) y 1541 (XV), ambas de 14 de diciembre de 1960, así como de la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración relativa a los principios de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

[14] Sobre este particular, tanto la Resolución 1541 (XV) como la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General antes citada precisan que "el establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación o integración con un Estado independiente o la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo constituyen formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo."

[15] De ahí, también, la precisión contenida en el último párrafo relativo a este principio en la citada la Resolución 2625 (XXV): "Todo Estado se abstendrá de cualquier acción dirigida al quebrantamiento parcial o total de la unidad nacional e integridad territorial de cualquier otro Estado o país."

de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color."[16]

Como resulta evidente, establecer el límite del derecho a la libre determinación interna en el respeto del principio de integridad territorial del Estado acompañado de la declaración de incompatibilidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas de "todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país" es una cuestión, como tantas otras, de puro sentido común. Aunque solo sea por el simple hecho de que la opción contraria hubiera significado la apertura por los propios Estados (autores del Derecho Internacional) de una puerta a su autodestrucción.

En definitiva, autodeterminación no significa secesión. El propio Tribunal Supremo de Canadá lo ha reiterado en su tan citado Dictamen de 20 de agosto de 1998, a propósito de la secesión de Quebec. Así, en el párrafo 130 de dicho Dictamen, afirma:

> "130. Aunque el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no se refieren expresamente a la protección de la integridad territorial (del Estado), sí delimitan el alcance del derecho a la autodeterminación en función de condiciones que normalmente son realizables en el marco de un Estado existente. No existe necesariamente incompatibilidad entre el mantenimiento de la integridad territorial de Estados existentes, como Canadá, y el derecho de un 'pueblo' a disponer completamente de sí mismo. Un Estado cuyo Gobierno representa, en igualdad y sin discriminación al conjunto del pueblo o de los pueblos que residen en su territorio y que respeta los principios de la autodeterminación en sus arreglos internos tiene derecho, en virtud del derecho internacional, a la protección de su integridad territorial."[17]

Como puede apreciarse, el Tribunal Supremo de Canadá no hace otra cosa que reiterar el criterio establecido por las normas internacionales. Solo el incumplimiento de la última premisa que esas normas internacionales establecen, esto es, que el Gobierno del Estado en cuestión no representara "en igualdad y sin discriminación al conjunto del pueblo o de los pueblos que residen en su territorio" ni respetara "los principios de la autodeterminación en sus arreglos internos" podría tener como consecuencia que se viera afectado el derecho de aquel, "en virtud del derecho internacional, a la protección de su integridad territorial". No es evidentemente el caso de España.

Las declaraciones unilaterales de independencia: Kosovo

El Derecho Internacional tampoco se ocupa de las declaraciones unilaterales de independencia. De lo que sí se ocupa el Derecho Internacional es de los requisitos necesarios para ser Estado. La verificación de su existencia es una cuestión de efectividad respecto de la cual el acto del reconocimiento tiene efecto declarativo. En efecto, en Derecho Internacional el re-

[16] Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración relativa a los principios de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Esta afirmación es reiterada en el Principio 5 del Acta Final de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (citada anteriormente), en la Declaración de la Conferencia de Viena sobre derechos humanos de 1993 y en la Resolución 50/6, de 9 de noviembre de 1995 (más conocida como "Declaración con motivo del cincuentenario de las Naciones Unidas", citada también anteriormente). En las dos últimas se ha sustituido la última parte de la frase "sin distinción por motivos de raza, credo o color" por la expresión: "sin distinción alguna".

[17] El Dictamen está disponible en http://www.droit.umontreal.ca/doc/csc-scc/fr/publ/1998/vol2/html y en español en la pág. 57 de http://www.difusionjuridica.com.bo/bdi/biblioteca/biblioteca/libro133/lib133-15.pdf

conocimiento de un Estado no afecta a su existencia. El reconocimiento ni quita ni añade nada al hecho de la estatalidad ni atribuye efecto jurídico a la personalidad internacional de la entidad en cuestión. Como ya he señalado, el reconocimiento solo tiene un efecto declarativo limitándose a constatar una nueva realidad que resulta oponible al Estado que reconoce[18]. Se trata, por lo tanto, de un acto unilateral que realiza el Estado que reconoce, que tiene carácter definitivo[19].

En el *asunto de la conformidad con el Derecho Internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo*, Opinión consultiva de 22 de julio de 2010, el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) –órgano judicial principal de la ONU y máximo intérprete del Derecho Internacional– ha manifestado que, "en su conjunto, la práctica de los Estados no parece indicar que la declaración de independencia haya sido jamás considerada como una transgresión del Derecho Internacional. Al contrario, de la práctica estatal en el curso de ese periodo –siglos XVIII a XX– se desprende claramente que el Derecho Internacional no prohibía de ningún modo las declaraciones de independencia"[20].

Según el TIJ, "en el curso de la segunda mitad del siglo XX, el Derecho Internacional en materia de autodeterminación ha evolucionado para dar nacimiento a un derecho a la independencia en beneficio de los pueblos de los territorios no autónomos y de aquellos que estaban sometidos a la subyugación, a la dominación o a la explotación extranjeras. (...) Un gran número de nuevos Estados han nacido como consecuencia del ejercicio de ese derecho. Pero también ha ocurrido que se han hecho declaraciones de independencia fuera de ese contexto. La práctica de los Estados en estos últimos casos no revela la aparición, en Derecho Internacional, de una regla nueva que prohíba que tales declaraciones sean hechas"[21].

En la citada Opinión consultiva el TIJ afirma que "el Derecho Internacional general no contiene ninguna prohibición de las declaraciones unilaterales de independencia. En consecuencia, concluye que la declaración de independencia del 17 de febrero de 2008 no ha violado el Derecho internacional"[22]. Concluye, también, que la declaración de independencia objeto de su análisis tampoco es contraria a la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad por la que se establece una administración interina en Kosovo, sin adoptar ninguna decisión definitiva en cuanto a las cuestiones relativas al estatuto final (par. 118). Y no lo es porque:

a) la declaración no emana de la Asamblea de Kosovo sino de personas que se presentan

[18] El acto del reconocimiento posee una doble dimensión: *política*, pues manifiesta el deseo del Estado que reconoce de iniciar relaciones con el Estado reconocido; también *jurídica*, pues se trata de un acto irreversible que pone de manifiesto que, para el Estado que reconoce, la nueva entidad reconocida reúne las condiciones necesarias para convertirse en un sujeto internacional. Sobre el reconocimiento *vid.* Quel López, F.J., "La práctica reciente en materia de reconocimiento de Estados: problemas en presencia", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1992*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1993, pp. 39-81.

[19] Como señala Blumann, "el acto de reconocimiento aun siendo discrecional en su principio, supone la toma en consideración de una realidad objetiva; si esta no ha cambiado, el Estado que reconoce está obligado por la regla del estoppel" ("Etablissement et rupture des relations diplomatiques", en la obra colectiva *Aspects récents du droit des relations diplomatiques*, ed. A. Pedone, París, 1989, p. 27).

[20] TIJ, *asunto de la conformidad con el Derecho Internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo*, Opinión consultiva de 22 de julio de 2010, parágrafo 79.

[21] *Ibíd.*

[22] *Ibíd.,* parágrafo 84.

a sí mismas como los "dirigentes democráticamente elegidos del pueblo" (términos distintos de los que son utilizados en los actos adoptados por la Asamblea de Kosovo (en los que se emplea la tercera persona del singular);

b) es firmada por el presidente de Kosovo, quien no es miembro de la Asamblea de Kosovo;

c) no fue transmitida al representante del Secretario General de la ONU para su publicación en el Diario Oficial;[23]

d) el representante del Secretario General de la ONU, con poder de supervisión y, en ciertos casos, de anular los actos de las instituciones provisionales de administración autónoma guardó silencio respecto de la citada declaración de independencia, lo que "parece indicar que no la consideraba como un acto de las instituciones provisionales de administración autónoma susceptible de tener efecto en el marco del orden jurídico cuya supervisión le incumbía"[24].

Por todo ello, el TIJ concluye que "los autores de la declaración de independencia de 17 de febrero de 2008 no actuaron como institución provisional de autogobierno dentro del marco constitucional, sino como personas que actuaron conjuntamente, en su calidad de representantes del pueblo de Kosovo, fuera del marco de la administración provisional"[25].

Algunos sostienen que la solución que se dé al estatuto de Kosovo "sentará un precedente para otros casos similares tanto en Europa como fuera de ella"[26]. Otros, como el Consejo de la Unión Europea, afirman que se trata de un caso excepcional y que no constituye ningún precedente[27].

En su opinión consultiva, el TIJ prefiere huir de posturas tajantes y opta por la filigrana para no concluir que la declaración unilateral de independencia es el hecho de la Asamblea de Kosovo en tanto que institución provisional de administración autónoma actuando dentro de los límites del marco constitucional, lo que hubiera significado atribuirle efectos jurídicos ciertamente demoledores por desintegradores.

En cualquier caso, por lo que a España se refiere, bien haría el Estado en ser diligente y tomar nota, toda vez que siendo la secesión una cuestión de hecho de la que se desentiende el ordenamiento internacional y respecto de cuyo éxito o fracaso –su efectividad– se pronuncian los Estados por medio del acto del reconocimiento (decisión política), no cabe fiar a terceros la resolución de problemas domésticos respecto de los cuales el Estado parece ausente. Como señala Dubuy, "no es porque el Derecho Constitucional, de manera general, no autoriza la secesión que el Derecho Internacional no podría consagrar tal derecho. Las disposiciones constitucionales no son más que 'simples hechos' para el Derecho Internacional. Por otra parte, un Estado no puede invocar sobre el plano internacional sus disposiciones constitucionales para mostrar que la tentativa de secesión de la que es ob-

[23] Cf. *ibíd.,* parágrafo 107.

[24] *Ibíd.,* parágrafo 108.

[25] *Ibíd.,* parágrafo 109.

[26] Bermejo García, R., y Gutiérrez Espada, C., "*La independencia de Kosovo a la luz del derecho de libre determinación*", Documento de Trabajo Nº 7/2008, Real Instituto Elcano, 12 de febrero de 2008, p. 1.

[27] Así, el Consejo celebrado el 18 de febrero de 2008 en el que manifestó que "Kosovo constituye un caso *sui generis* que no sienta ningún precedente" (*El Mundo*, 19 de febrero de 2008, p. 30).

jeto debe ser considerada como prohibida. Y cuando la secesión se hace sobre una base consensual (recurso a formas constitucionales específicas o mediante un acuerdo realizado entre la entidad infraestatal y el Estado que la engloba) y que esta secesión es aceptada en Derecho Internacional, no puede verse en ella el reconocimiento de un derecho existente a la secesión sino la aceptación de un hecho consumado"[28].

La independencia conlleva para Cataluña salir de todas las Organizaciones Internacionales de las que es miembro España: algunos ejemplos

Cuando una parte o partes del territorio de un Estado se separan para formar uno o más Estados, el nuevo Estado así creado no puede pretender conservar la condición de miembro en las organizaciones internacionales de las que formaba parte cuando era parte integrante del Estado predecesor.

Las reglas a este respecto son claras: es el Tratado constitutivo de la Organización Internacional en cuestión el que establece las condiciones de acceso para el nuevo Estado miembro. Así lo señala el art. 4 del Convenio de Viena sobre sucesión de Estados en materia de tratados, de 23 de agosto de 1978; tratado que aunque no ha sido ratificado por España ni ha entrado en vigor, sí tiene interés respecto de la hipotética independencia de Cataluña porque sí ha sido ratificado por siete Estados miembros de la Unión Europea (Chipre, República Checa, Estonia, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia y Croacia), por lo que respecto de ellos y de su posible actitud ante esa hipotética independencia de Cataluña sí constituye un elemento a considerar.

El citado art. 4 afirma que el Convenio de Viena sobre sucesión de Estados en materia de tratados se aplica a los efectos de la sucesión de Estados respecto de "a) todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional, *sin perjuicio de las normas relativas a la adquisición de la calidad de miembro y sin perjuicio de cualquier otra norma pertinente de la organización*"[29]. Por lo tanto, son estas normas relativas a la adquisición de la calidad de miembro, así como cualquier otra norma pertinente de la organización las que rigen en la materia.

A los efectos de la hipotética independencia de Cataluña me limitaré a examinar muy brevemente tres organizaciones internacionales (ONU, Unión Europea y Consejo de Europa), advirtiendo que el criterio anteriormente examinado vale para *todas* las Organizaciones Internacionales de las que es miembro España.

La ONU

La condición de miembro de la ONU se regula en el art. 4 de la Carta. El requisito de entrada es genérico: "Podrán ser Miembros de las Naciones Unidas todos los demás Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta, y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a

[28] Dubuy, M., *op. cit.*, 365-408.

[29] El texto íntegro del art. 4 dice: "La presente Convención se aplicará a los efectos de la sucesión de Estados respecto de: a) todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional, sin perjuicio de las normas relativas a la adquisición de la calidad de miembro y sin perjuicio de cualquier otra norma pertinente de la organización; b) todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización." (ONU, *UNTS*, Vol. 1946, I-No.33356, pp. 125-146; http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201946/v1946.pdf)

hacerlo" (art. 4.1). El art. 4.2 establece el procedimiento, de conformidad con el cual la admisión de "tales Estados como Miembros de las Naciones Unidas se efectuará por decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad".

Evidentemente, cuando una parte del territorio del Estado se separa de este y se independiza constituyéndose en Estado, una de las consecuencias que lleva aparejadas ese hecho es la desvinculación con el Estado del que formaba parte y, en consecuencia, la pérdida de los efectos derivados de la pertenencia de aquel a las organizaciones internacionales de que se trate. Si a esto se añade el hecho de que es el Consejo de Seguridad el que formula la recomendación, que algunos de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad son Estados con tensiones y reivindicaciones territoriales independentistas (Rusia, China y Francia), y aunque en la práctica interfieran con frecuencia consideraciones políticas, cabe intuir cuál podría ser su actitud a la hora de pronunciarse respecto de una solicitud de ingreso en la ONU de una hipotética Cataluña independiente.

Por otra parte, no hay que olvidar la existencia de reglas concretas relativas a la admisión de un Estado o de Estados surgidos a la vida internacional como resultado de la división de un Estado miembro, adoptadas en 1947 por el Sexto Comité de la Asamblea General con ocasión del debate sobre si Pakistán podía suceder a la India Británica en su condición de miembro de la ONU. En esa ocasión, el Sexto Comité adoptó una serie de principios que encarnan sus opiniones sobre las reglas jurídicas "a las que, en el futuro, un Estado o Estados que entran en la vida internacional a través de la división de un Estado miembro de las Naciones Unidas deben estar sujetos". Tales principios son los siguientes:

> "1. Que, como regla general, es conforme a los principios del Derecho presumir que un Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas no deja de ser un miembro simplemente porque su Constitución o su frontera han sido sometidos a cambios y que la extinción del Estado como una personalidad jurídica reconocida en el orden internacional debe mostrarse antes de que sus derechos y obligaciones pueden ser considerados de tal modo que han dejado de existir.
>
> 2. Que cuando se crea un nuevo Estado, cualquiera que sea el territorio y las poblaciones que comprenda y si formaban o no parte de un Estado miembro de las Naciones Unidas, no pueden bajo el sistema de la Carta reclamar el estatuto de miembro de las Naciones Unidas a menos que haya sido formalmente admitido como tal de conformidad con las disposiciones de la Carta.
>
> 3. Más allá de eso, cada caso debe ser juzgado según su fondo."[30]

En consecuencia, si un Estado es un Estado "continuador" –en nuestro caso, España–, entonces su pertenencia a la ONU continuará, mientras que un nuevo Estado –en el caso que nos ocupa, Cataluña– debe ser formalmente admitido a la membresía, lo que implica someterse al procedimiento antes descrito.

La Unión Europea

Como en los casos anteriores, también aquí es aplicable la remisión que hace el art. 4 del Convenio de Viena sobre sucesión de Estados en materia de tratados en el sentido de que el mismo se aplica a los efectos de la sucesión de Estados respecto de "a) todo tratado que

[30] Crawford, J, Boyle, A., *Annex A. Opinion: Referendum on the Independence of Scotland - International Law Aspects*, p. 94. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79408/Annex_A.pdf
http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_149_add1.pdf

sea un instrumento constitutivo de una OI, *sin perjuicio de las normas relativas a la adquisición de la calidad de miembro y sin perjuicio de cualquier otra norma pertinente de la organización"*. Por lo tanto, son los Tratados de la UE los que hay que considerar para abordar esta cuestión.

Con carácter previo resulta ilustrativo recordar que, tanto respecto de la independencia de Escocia como respecto de otras situaciones como la hipotética de Cataluña, distintos representantes de la Unión Europea (en adelante UE) ya han afirmado reiteradamente que separarse de un Estado miembro significa perder la condición de miembro de la UE no siendo aplicables, a partir de ese momento, los Tratados en ese territorio[31].

Los Tratados de la UE solo contemplan la adhesión a la Unión y la retirada de la misma por parte de un Estado miembro. Respecto a la adhesión, el art. 49 TUE señala:

> "Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo.
>
> Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales."

En cuanto a la retirada, el art. 50 TUE afirma que todo Estado miembro "podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión". En ese caso, el Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A continuación, y "a la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión"[32].

La consecuencia inmediata es que los Tratados dejarán de aplicarse al Estado en cuestión a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación al Consejo Europeo de su intención de retirarse. En cualquier caso, no sería el caso de España toda vez que –independizada en nuestra hipótesis Cataluña– España continuaría como Estado miembro de la UE. Eso sí, con los efectos derivados de la no pertenencia de Cataluña a España (reducción del territorio y de la población, por ejemplo) y su incidencia sobre cuestiones reguladas en los Tratados en los que tales cuestiones tienen

[31] Dentro de las más recientes, por ejemplo, el presidente de la Comisión Europea, Durão Barroso, en respuesta a una pregunta parlamentaria formulada por el eurodiputado de CiU Ramon Tremosa, en la que este le pedía claridad sobre la posición de la CE en el asunto: "Si una parte del territorio de un Estado miembro dejase de ser parte de ese Estado para convertirse en un nuevo Estado independiente, los Tratados ya no serían aplicables en dicho territorio" y "un nuevo Estado independiente, por el hecho de alcanzar la independencia, pasaría a convertirse en un tercer país con respecto a la UE y los Tratados dejarían de ser aplicables en su territorio" (*La Vanguardia,* 3 de diciembre de 2013: http://www.lavanguardia.com/politica/20131203/54394771025/barroso-asegura-catalunya-independiente-dejaria-ue.html). También el presidente del Consejo Europeo, Herman van Rompuy: "Un Estado nuevo independiente sería un tercer país respecto a la UE y los tratados, desde el mismo día de su independencia, no se aplicarían en ese territorio" (*El Mundo,* 13 de diciembre de 2013: http://www.elmundo.es/espana/2013/12/12/52aa13eb63fd3ddc778b4598.html).

[32] El art. 50.2 TUE señala el procedimiento a seguir.

incidencia (número de parlamentarios en el Parlamento Europeo, por ejemplo).

La posición de Cataluña sería, por el contrario, la de un nuevo Estado que debe solicitar su adhesión a la UE; lo que implica un procedimiento en el que se verificaría si Cataluña cumple o no los requisitos del art. 49 TUE ya examinados, la intervención de distintos órganos de la Unión así como la ratificación por *todos* los Estados miembros del Tratado de adhesión del nuevo Estado; Tratado de adhesión que implica también la enmienda de los tratados existentes para incorporar los efectos derivados del ingreso de ese nuevo Estado (por ejemplo, número de comisarios, jueces, parlamentarios).

En consecuencia, a partir de la independencia de Cataluña los Tratados seguirían en vigor respecto a España con los cambios derivados de dicha independencia, mientras que dejarían de aplicarse a Cataluña al no formar ya parte de España y ostentar la condición de Estado tercero respecto de la UE[33]. Asimismo, los ciudadanos que optaran por la "ciudadanía catalana" perderían la ciudadanía europea que los Tratados vinculan a la nacionalidad de los Estados miembros.

El Consejo de Europa

En lo que al Consejo de Europa se refiere, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa –su órgano deliberante– resolvió en 1974 que "el acceso al Consejo de Europa debe ir unido al hecho de devenir Parte en el Convenio europeo de DDHH"[34]. España es parte en este Convenio desde 1979. Pero así como respecto de este tratado internacional puede haber sucesión de Estados, la condición de miembro tiene que ser solicitada por el nuevo Estado. El Estatuto de Londres –el tratado constitutivo del Consejo de Europa– no lo contempla expresamente pero sí la práctica reciente con ocasión del acceso de Montenegro, y de la República Checa y de Eslovaquia como miembros del Consejo de Europa.

Los artículos relevantes a este respecto son los arts. 2, 3, 4 y 16. De conformidad con el art. 2, "los Miembros del Consejo de Europa son las Partes que intervienen en el presente Estatuto". El art. 3 establece los requisitos que debe reunir un Estado que aspira a ser miembro de esta organización internacional. Así, precisa que "cada uno de los Miembros del Consejo de Europa reconoce el principio del imperio del Derecho y el principio en virtud del cual cualquier persona que se halle bajo su Jurisdicción ha de gozar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y se compromete a colaborar sincera y activamente en la consecución de la finalidad definida en el capítulo primero"[35]. En consecuencia, el art. 4 dispone que cualquier Estado europeo que sea considerado capaz de cumplir tales requisitos y que tenga voluntad de hacerlo podrá ser invitado a convertirse en miembro del Consejo de Europa:

> "Cualquier Estado europeo, considerado capaz de cumplir las disposiciones del artículo 3, y que tenga voluntad de hacerlo, podrá ser invitado por el Comité de Ministros a convertirse en Miembro del Consejo de Europa. El Estado así invitado tendrá la calidad de

[33] No solo los Tratados sino la totalidad del Derecho Comunitario.

[34] Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Resolución 1031 (1994).

[35] Principio que sería verificado respecto de una hipotética Cataluña independiente. A este respecto no está de más recordar el incumplimiento por parte de la Generalitat de Cataluña de sentencias judiciales en materia de educación por razones lingüísticas, ante la pasividad del Estado. http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/ConsejoDeEuropa/Documents/Acta%20de%20Adhesi%C3%B3n%20de%20Espa%C3%B1a%20al%20Consejo%20de%20Europa.pdf

> Miembro tan pronto como se remita en su nombre al Secretario general un instrumento de adhesión al presente Estatuto."

Es preciso añadir que así como hay una disposición que contempla la retirada de un miembro del Consejo de Europa, no existe ninguna relativa a la sucesión de Estados en la condición de miembro. Del primer aspecto se ocupa el art. 7, de conformidad con el cual:

> "Cualquier Miembro del Consejo de Europa podrá retirarse del mismo notificando su decisión al Secretario general. La notificación surtirá efecto al concluir el año financiero en curso si tuvo lugar en los primeros nueve meses de este año, y al finalizar el año financiero siguiente si se realizó en los tres últimos meses."

Respecto a la segunda cuestión, el Estatuto de Londres no contempla la sucesión de Estados en la condición de miembro del Consejo de Europa, por lo que sería de aplicación su art. 16 que atribuye al Comité de Ministros la competencia para resolver "con carácter obligatorio, cualquier cuestión relativa a la organización y el régimen interior del Consejo de Europa"[36]. Esto es, sería el Comité de Ministros el que decidiera sobre el caso concreto.

Sobre este particular, existen en la práctica dos precedentes recientes: uno, el de la disolución de Checoslovaquia; el otro, el de la independencia de Montenegro. Respecto al primero, tanto la República Checa como la República Eslovaca accedieron al Consejo de Europa como nuevos Estados miembros el 30 de junio de 1993. Por lo tanto, la escisión de Checoslovaquia en dos nuevos Estados no tuvo como efecto el que estos últimos sucedieran a aquel en su condición de miembros del Consejo de Europa, sino que estos tuvieron que solicitar su ingreso en su condición de nuevos Estados.

En el caso de la República de Serbia y Montenegro (más relevante respecto de la hipótesis de una Cataluña independiente), aquella era miembro del Consejo de Europa desde el 16 de junio de 2006. El Comité de Ministros del Consejo de Europa, refiriéndose a una carta de Serbia en la que manifestaba que continuaría con su membresía de conformidad con la *Carta Constitucional* de Serbia-Montenegro señaló que "la República de Serbia es continuadora de la membresía de Serbia y Montenegro en el Consejo de Europa con efecto a partir del 3 de junio de 2006"[37]. Por el contrario, Montenegro presentó una solicitud de adhesión al Consejo de Europa; solicitud que fue aceptada, ratificando Montenegro el 11 de mayo de 2007 el Estatuto del Consejo de Europa[38].

En definitiva, la membresía de Serbia continuó mientras que Montenegro tuvo que solicitar su adhesión al Consejo de Europa en su condición de nuevo Estado, de conformidad con el art. 4 del Estatuto.

Conclusiones

1. El derecho a decidir –entendido como lo invocan los nacionalismos catalán y vasco, esto es, como un derecho a la estatalidad– es un derecho inexistente que nada tiene que ver con el derecho de autodetermina-

[36] El texto íntegro del art. 16 dice: "Sin perjuicio de los poderes de la Asamblea Consultiva, tal como se definen en los artículos 24, 28, 30, 32, 33 y 35, el Comité de Ministros resolverá, con carácter obligatorio, cualquier cuestión relativa a la organización y el régimen interior del Consejo de Europa. Con este fin adoptará los reglamentos financieros administrativos necesarios."

[37] CoE Doc CM/Del/Dec(2006)967/2.3aE/ 16 June 2006, http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1011241&Site=COE.

[38] *Vid.* http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=001&CM=1&DF=&CL=ENG

ción interna contemplado por el Derecho Internacional; derecho ejercitado regularmente con ocasión de los comicios electorales en los Estados dotados de sistemas políticos democráticos. En el caso de España es el derecho del que –como afirma la Constitución de 1978– es titular la "Nación española", en ejercicio del cual se constituyó "en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político" (art. 1.1).

2. El derecho de autodeterminación externa –derecho a constituirse en Estado– es una de las formas de ejercicio del derecho de autodeterminación que el Derecho Internacional reconoce respecto de situaciones territoriales concretas caracterizadas todas ellas porque los territorios contemplados poseen una naturaleza jurídica distinta y separada del territorio de la metrópoli (colonias, territorios no autónomos y territorios bajo administración fiduciaria) o del ocupante (territorios ocupados).

3. La secesión es un acto unilateral, del que no se ocupa el Derecho Internacional, en virtud del cual una parte o partes del territorio del Estado se separa(n) del mismo. El Derecho Internacional ni prohíbe ni promueve la secesión. Lo que sí afirma es el principio de la integridad territorial de todo Estado que se conduzca de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos y esté, por tanto, dotado de un Gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción alguna. Así concebido, el principio de integridad territorial constituye un límite al derecho de autodeterminación interna.

4. El Derecho Internacional no se ocupa de las declaraciones unilaterales de independencia pero sí se ocupa de los requisitos necesarios para ser Estado. La verificación de su existencia es una cuestión de efectividad respecto de la cual el acto –político y jurídico– del reconocimiento tiene efecto declarativo. El reconocimiento de un Estado no afecta a su existencia, no quita ni añade nada al hecho de la estatalidad ni atribuye efecto jurídico a la personalidad internacional de la entidad en cuestión. El reconocimiento solo tiene un efecto declarativo, limitándose a constatar una nueva realidad que resulta oponible al Estado que reconoce.

5. Por lo que a España se refiere, no es lo más inteligente fiar a terceros (Estados o la UE, por ejemplo) la resolución de problemas domésticos respecto de los cuales el Estado parece ausente, porque la secesión es una cuestión de hecho de la que se desentiende el ordenamiento internacional, pero respecto de cuyo éxito o fracaso –su efectividad– se pronuncian los Estados por medio del acto del reconocimiento. Resulta llamativa en este sentido la pasividad y la tolerancia con la que los sucesivos gobiernos españoles han aceptado y aceptan el hecho real del incumplimiento de decisiones judiciales en Cataluña permitiendo *de facto* lo que *de iure* está prohibido (por ejemplo, en materia de educación por razón de la lengua) sin que el Estado haga acto de presencia imponiendo el principio de legalidad y el Estado de Derecho. Un Estado que permite que se vulnere el Derecho es un Estado que cava su propia fosa. Los nacionalismos catalán y vasco se han beneficiado y se benefician de esa actitud que los propios órganos del Estado propician.

6. De conformidad con el art. 4 del Convenio de Viena sobre sucesión de Estados en ma-

teria de tratados, de 23 de agosto de 1978, son las normas relativas a la adquisición de la calidad de miembro previstas en el tratado constitutivo de la organización internacional, así como cualquier otra norma pertinente de la organización en cuestión, las que rigen las consecuencias que para un Estado nuevo surgido de un acto de secesión tiene este hecho. De conformidad con ellas, este nuevo Estado no puede pretender beneficiarse de la membresía del Estado del que se ha separado, sino que debe solicitar su ingreso en su condición de nuevo Estado. Esta consecuencia sería aplicable a una hipotética Cataluña independiente en relación con todas las organizaciones internacionales de las que es miembro España.

7. La doble pregunta aprobada para la consulta en Cataluña constituye una contradicción en sí misma, siendo ambas incompatibles entre sí. En efecto, preguntar primero si se es partidario de que Cataluña sea un Estado para después preguntar si se es partidario de que sea independiente no tiene ningún sentido porque, como es obvio, sin independencia (soberanía) no existe el Estado. Como señaló hace ya muchos años la jurisprudencia internacional, el Estado, o es independiente (y por tanto soberano) o no es Estado.

Los mitos del 11 de septiembre*

Ricardo García Cárcel
Catedrático de Historia Moderna, Universidad Autónoma de Barcelona

Todos los nacionalismos necesitan de referentes emocionales (con distorsiones interesadas de la realidad) que puedan generar adhesiones colectivas para promover la cohesión del colectivo nacional, o que pretende ser nacional. El nacionalismo catalán ha cultivado mucho la historia de Cataluña salpicándola de mitos estimuladores de su identidad: desde *"la iniquitat de Casp"* a la imagen de la última Guerra Civil española como la confrontación de España y Cataluña. La historia, últimamente, ha perdido valor referencial y los argumentos nacionalistas son absolutamente presentistas. La memoria del pasado parece haberse reducido a 1714, el final de la Guerra de Sucesión y la entrada de las tropas borbónicas en Barcelona tras el largo sitio de esta ciudad. La referencia, a caballo del tercer centenario de este hito histórico, es hoy, sin duda, 1714.

Hay que empezar por decir que la épica y la dramática del sitio de Barcelona de 1713-14 es incuestionable. Tanto las crónicas austracistas como borbónicas se hacen eco del dramatismo y de los sufrimientos y penalidades de los sitiados. El asedio duró un año y tres meses, y el asalto final del 11 de septiembre diez horas y media. Un total de 30.000 bombas sobre la ciudad. La destrucción del barrio de la Ribera. La construcción de la ciudadela militar. El dramatismo del sitio de Barcelona en 1714 fue especialmente patético, porque la ciudad había padecido hacía bien poco sitios de distinta naturaleza. En 1697, Barcelona fue

* Texto editado de la intervención del autor en el Foro FAES "Cataluña en España. Historia, cultura e identidad" que tuvo lugar en el Círculo Ecuestre de Barcelona el 6 de marzo de 2014.

sitiada, tomada y gobernada por los franceses durante unos meses. En mayo de 1704 la intentaron tomar los austracistas. En septiembre de 1705 fue, de nuevo, sitiada por los austracistas que, tras un bombardeo terrible (6.000 bombas), la tomaron. En abril de 1706 fue otra vez sitiada, esta vez por los borbónicos, sin poder tomarla. Y, finalmente, el sitio de 1713-14 al que dedicaremos este artículo.

Pero la incuestionable evidencia del patetismo del sitio de Barcelona no impide que, al respecto, hagamos algunas reflexiones que tienen como objeto evitar la lamentable tendencia a la simplificación maniquea que caracteriza el tiempo que vivimos:

1) En la Guerra de Sucesión no lucharon catalanes contra españoles sino austracistas y borbónicos en torno a un candidato a la sucesión del rey muerto, Carlos II. Desde 1702, en la opción austracista se alinearon británicos, holandeses, austríacos, portugueses y, dentro del territorio español, buena parte de la Corona de Aragón (Valencia, Aragón, Cataluña, Baleares) y no pocos castellanos. En la defensa de Barcelona de 1713-14 había muchos refugiados procedentes de toda España en tanto que Barcelona se convirtió en el símbolo de la resistencia final austracista. En el bando borbónico lucharon también catalanes, conjuntamente con españoles de toda procedencia y franceses. Los jefes que lideraron el ejército sitiador eran el napolitano duque de Populi y el británico al servicio de los Borbones, Berwick.

2) El punto de partida de la guerra en Cataluña fue el viraje del Principado desde la fidelidad inicial mantenida al rey Borbón designado como sucesor en el testamento de Carlos II, hasta su apuesta por el rey Austria. La apuesta catalana se ha explicado por diversos argumentos (la actitud proabsolutista de Felipe V, los intereses económicos antifranceses de la burguesía catalana, la creencia equivocada de que el caballo perdedor iba a ser Luis XIV…). Pero lo cierto es que son centenares los elogios que se tributaron a Felipe V cuando vino a Barcelona a jurar los fueros de las Cortes de 1701-02 y el rey Borbón se casó con su primera esposa en el Monasterio de Vilabertrán (Girona) para satisfacer expectativas catalanas. La comparación de las Cortes borbónicas de 1701-02 aun con la estela de sus "disentiments" y las austracistas de 1705-06 no refleja diferencias capitales en el tratamiento de las Constituciones catalanas por parte del rey Borbón y del rey-archiduque Carlos. Lo que sí es evidente es que Felipe V vio en el comportamiento de una parte de las élites catalanas un delito de lesa traición que nunca perdonó.

3) A partir de 1711 el austracismo se descabezó cuando el rey-archiduque Carlos decidió asumir el título de Emperador a la muerte de su hermano José I y marchó a Viena, donde moriría en 1740. La guerra perdió su sentido y los catalanes se convirtieron en "el caso de los catalanes" evolucionando en sus expectativas: primero, seguir siendo Corona de Aragón perteneciente al Imperio Austríaco, con fidelidad al que era emperador con el nombre de Carlos VI; después, en 1713, la aspiración a ser República, lo que los ingleses siempre rechazaron: "no me parece muy práctica, no dejarían de ser sus consecuencias guerras perpetuas, y ese realista pueblo por el que siente S.M. tanta bondad, sería su víctima"; y por último, en 1714, la aspiración de conservar sus fueros políticos. El itinerario reivindicativo catalán, tras las ilusiones alimentadas por sus embajadas en Viena y en Londres, fue patético. Los aliados no tenían otro interés sino acabar la guerra cuanto antes. En marzo de 1713 se firmó el Tratado de Evacuación que marcaba el fin de las hostilidades y la salida de los ejércitos del territorio español. Y

en junio de ese año, por el Acuerdo de Hospitalet, se aplicaba esa evacuación a Cataluña. Un mes después, en el Tratado de Utrecht entre la monarquía española y la británica, se acordó solucionar "el caso de los catalanes" concediendo la amnistía y los mismos privilegios económicos que tenían los castellanos, esto es, el acceso al mercado atlántico. El texto del Artículo 13 decía exactamente:

> "Visto que la reina de la Gran Bretaña no cesó de instar con suma eficacia porque todos los habitantes del Principado, de cualquier estado y condición que sean, consigan no sólo entero y perpetuo olvido de todo lo que se ha ejecutado durante esta guerra y gocen de la íntegra posesión de todos sus patrimonios y honores, sino que conserven ilesos e intactos sus antiguos privilegios, el rey Católico en atención a S.M. Británica, concede y confirma con el presente a los habitantes de Cataluña no sólo la amnistía justamente deseada juntamente con la plena posesión de todos sus bienes y honores, sino que les da y concede también todos aquellos privilegios que poseen los habitantes de las dos Castillas, que de todos los pueblos de España son los más amados del rey Católico".

Los británicos estaban convencidos de que el aliciente económico primaria sobre los fueros políticos. Así lo justificaba el embajador Bolingbroke:

> "Los privilegios de los catalanes son, en verdad, de desear por un pueblo que ansíe sustraerse del todo de la dependencia de su Príncipe y vivir de sus brazos y de sus manos; pero los Privilegios de Castilla son infinitamente de mayor valor para quienes entiendan vivir en la debida sujeción a su autoridad. Para los primeros, el poder de la bolsa y el de la espada están en absoluto en poder del pueblo de la provincia, y el Príncipe no tiene cuidado ni de lo uno ni de lo otro; pero los otros tienen el comercio abierto de las Indias Occidentales y están no sólo autorizados para comerciar y entrar y salir de ellas, sino que también pueden gozar del privilegio que el Rey de España confiere en toda América".

4) En Cataluña se rechazó la propuesta que hubiera evitado el sitio. Se convocó una Junta de Brazos (unas Cortes sin rey) con los tres estamentos propios de aquellas Cortes: el brazo nobiliario, el real y el eclesiástico, que con una muy escasa presencia de sus representantes, por 78 votos contra 45, optaron por la resistencia de Barcelona. Faltó la presencia de ciudades como Figueres, Gerona, Cervera, Balaguer, Lleida y otros muchos lugares. El brazo eclesiástico, del que solo asistió la mitad de sus miembros, se inhibió: "los sujetos del Estado eclesiástico declararon que ellos no podían dar otro voto que el de la pacificación pero resolvieron adherirse a la sabia resolución que tomarían los dos estados militar y real, por evitar toda disputa, y se salieron de la conferencia alegando que el caso no era contra la fe, concilios ni buenas costumbres". El brazo real y el brazo nobiliario o militar estuvieron profundamente divididos. Nicolau de Sant Joan y Manuel Ferrer y Sitges fueron líderes respectivos de las posiciones entreguista y resistencialista. Ciudades como Vic, Tarragona, Berga, Torredembarra o Mataró se manifestaron a favor de la sumisión de Barcelona. Manresa, Valls, Solsona, Sabadell, se inclinaron por la resistencia.

Al final el brazo eclesiástico no votó y la mayoría del brazo real y nobiliario, como he dicho, decidieron optar por la resistencia, contra el criterio de personas como Rafael de Casanova (que sería elegido Conseller en Cap en noviembre de 1713). La indecisión se prolongó tiempo (del 30 de junio al 9 de julio) hasta la proclamación pública de la guerra. Ciertamente se tuvo muy mala información objetiva de la actitud efectiva de las potencias aliadas y la retórica halagadora del Emperador y de la reina Ana llevó al engaño a muchos de los postuladores de la resistencia. Una vez lanzada Barcelona a esta vía, el deslizamiento hacia la desmesura y el sueño de la razón fue una realidad irreversible.

5) La sociedad barcelonesa vivió a lo largo del año y medio de sitio una experiencia de

auténtico delirio religioso que subrayan todos los cronistas. Los ciudadanos acudían cada tarde, a las tres menos cuarto, a la catedral de Barcelona. Primero oían el sermón y, después, organizaban una procesión donde las mujeres vírgenes, vestidas de blanco y descalzas, eran, mayoritariamente, las protagonistas. La capacidad de convocatoria era impresionante. Concurrían tanto los sectores más populares como los cargos más relevantes de la ciudad. Todos, al son de las doncellas, cantaban letanías a la Virgen e imploraban la misericordia divina para que derrotara a los franceses.

Infinidad de glosarios, novelarios, rezos, procesiones, invocaciones a la Inmaculada Concepción. El clima se fue colmando de histeria religiosa con una ciudad en la que el clero monástico marcaba ahora la pauta. Curiosamente el brazo eclesiástico se había inhibido y no había votado en la Junta de Brazos, y en cambio las órdenes religiosas (sobre todo dominicos, capuchinos, franciscanos, trinitarios, carmelitas y mercedarios) gestionaron la excitación pública con puritanismo paralelo al hambre y privaciones sufridas: severas disposiciones sobre los trajes de las mujeres, privación de juicios públicos y del teatro.

La clericalización de la sociedad catalana se reflejó en la constitución de las llamadas Juntas de Teólogos y Consejos de Conciencia formados por el clero más radical y extremista. Significativamente, algunos de los protagonistas del sitio se quejarían de este poder clerical. Salvador Feliu de la Penya llegó a lamentarse del "estado en que nos han puesto las beatas y gente que se dice de virtud". El propio Rafael de Casanova, en su famosa carta del 9 de abril de 1728, se quejaba amargamente de las "supuestas beatas a quienes jamás creí bien que esperé en que Dios mitigaría el rigor de su justicia".

La culminación de esa situación fue la consulta de mayo de 1714. Tras la entrevista de Sebastià Dalmau y el Ministro Orry en la que este llegó a ofrecerle la concesión de los fueros municipales si capitulaba Barcelona, la Junta de Gobierno se volvió a plantear si se entregaba la ciudad y se decidió solicitar al vicario general Josep Rifós que llevara a cabo una consulta, vía confesionario, por la que los resistentes decidieran si seguir o no la resistencia. El 9 de mayo la información obtenida la trasladó Rifós al Gobierno. El resultado fue seguir la defensa hasta el final. El final fue el 11 de septiembre de 1714. Los juicios de un historiador británico conservador como William Coxe sobre el papel de los llamados Consejos de Conciencia son demoledores.

6) El discurso victimista sobre la Nueva Planta de 1716 en Cataluña merece algunas precisiones. La mayor imposición fiscal del catastro no está reñida con la racionalización que el mismo implicó. La imagen de la Cataluña militarizada no puede hacernos olvidar las muchas veces que la burguesía catalana apeló a lo largo de los siglos XVIII, XIX y XX al Estado con su aparato coactivo para que este le resolviera la cuestión social, su cuestión social. La comparación jurídica de la Nueva Planta de Valencia y Cataluña deja, desde luego, una imagen mucho más penosa en el marco valenciano que en el catalán. La represión cultural con la castellanización forzosa exige el recordatorio de que la castellanización constituye un largo proceso que arranca del siglo XVI y que la lengua de la corte de la Barcelona de 1705 a 1711 con el rey Carlos, era el castellano. La lengua no siempre se identifica con la presunta ideología. Todos los decretos del obispo borbónico Baltasar Bastero en 1715, muy duros contra los sublevados catalanes, están escritos en catalán. Su sobrino Antonio Bastero fue, por cierto, uno de los grandes defensores de la

lengua catalana. El propio obispo Bastero lanzó una requisitoria terrible contra el adoctrinamiento de los penitentes por los confesores. El tema del crecimiento económico catalán después de 1714 ha suscitado grandes debates. Desde la óptica nacionalista, el formidable crecimiento de Cataluña en el siglo XVIII se explica hoy por las virtudes de una sociedad civil catalana capaz de superar los lastres de un Estado opresor. No es, desde luego, lo que pensaba Vicens Vives, que tanto exaltó los valores de la burguesía catalana del siglo XIX, cuando escribió: "Al echar por la borda de un pasado con anquilosado régimen de privilegios y fueros la Nueva Planta de Felipe V fue un desescombro que obligó a los catalanes a mirar hacia el porvenir y los liberó de las paralizadoras trabas de un mecanismo legislativo inactual". La colaboración de la burguesía catalana con el Estado ha sido una constante en la época contemporánea con el proteccionismo por bandera. Por otra parte, ¿cómo puede ignorarse la colaboración de la aristocracia y la burguesía catalana austracista y borbónica en los procesos culturales del siglo XVIII, como en la Universidad de Cervera o la Academia de Buenas Letras? La "sociedad civil" catalana subsiguiente a 1714 aprendió de la experiencia vivida y sufrida una dura lección de amargura y profundo desencanto. Buen testimonio de ello es lo que escribía el ampurdanés Sebastià Casanovas:

> "En cas en ningú temps hi hagués algunes guerres, que en ninguna de les maneres no s'afeccionin amb un rei ni amb un altre, sino que facin com les mates, que són per los rius, que quan ve molta aigua s'aclaten i la deixen passar, i després a alçar quan l'aigua és passada; i així obeir-los tots qualsevol que vingui, però no afeccionar-se amb cap, que altrament los succeiria molt mal i se posarien en contingencia de perdre's ells i tots sos béns."

Y en una crónica de la guerra se podía leer:

> "Bella y discreta fábula en la de aquel perro que llebando en la boca una presa de carne, al passar un riachuelo vio era mayor la que en el agua se le representaba, y codicioso soltó la que tenía en la boca segura para asir la que miraba incierta dentro del Arroyo, quedando burlado pues quedó sin una y sin otra. Posehían los Cathalanes el mayor bien, y persuadidos de sus discursos soñándose más felices de lo que estaban, quisieron perder lo seguro por lo incierto".*

7) El discurso nacionalista insiste en la nostalgia de una Arcadia feliz previa a 1714. Cataluña sería, supuestamente, un Estado propio que sufriría la ocupación despótica por parte de un rey impuesto liderando a castellanos y franceses empeñados en terminar con esa felicidad primigenia. Al respecto, conviene hacer algunas precisiones. Cataluña no era un Estado antes de 1714, sino una pieza en el puzle político de la España de los Austrias. Sus instituciones propias eran paralelas a las que tenían los reinos de la antigua Corona de Aragón, en proceso, ciertamente, de profundo desgaste y erosión.

El tantas veces glosado régimen pactista o constitucionalista partía del supuesto, más teórico que efectivo, de que las Cortes (expresión suprema del pacto) marcaban las reglas de juego político en el que el poder era compartido por el rey y los súbditos, representados a través de los tres Brazos (real, nobiliario y eclesiástico).

Atribuir la condición de democracia a este régimen resulta un ejercicio de ucronía. Pero es que además nunca hubo un solo discurso pactista o constitucionalista. Durante la guerra de Sucesión, Francesc Grases (jurista muy vinculado al hombre de confianza del rey-archiduque Carlos) representó una tercera vía entre abso-

* Nota del editor: Se respeta la grafía del original.

lutismo y constitucionalismo. Una tercera vía que tendrá que exiliarse a Viena.

El régimen de las Cortes estaba en crisis flagrante. A lo largo del siglo XVII no llegó a culminar felizmente ninguna de las Cortes catalanas. Curiosamente, Carlos II, el presunto neoforalista, no convocó Cortes en Cataluña; en cambio, el absolutista Felipe V convocó Cortes que se desarrollaron felizmente en 1701-1702. En realidad, detrás del pactismo lo que hay es un pacto social entre la nobleza y la burguesía catalana con el arbitraje de la monarquía y el pueblo como gran convidado de piedra.

La valoración de la monarquía, desde Cataluña, ha estado más condicionada por los beneficios económicos que tal o cual reinado podía propiciar en Cataluña que por el constitucionalismo de tal o cual rey (el mejor testimonio es Carlos II, un rey que en Cataluña sería considerado por Feliu de la Penya "el mejor rey que ha tenido España").

La trascendencia de las cortes castellanas como plataforma de representación colectiva y de ejercicio de derechos constitucionales ha sido subrayada por diversos historiadores en los últimos años frente al tópico de unas Cortes castellanas absolutamente en manos del rey. La polarización absolutismo castellano-constitucionalismo catalán es cuestionable. La España plural fue postulada en el siglo XVII desde Castilla por intelectuales como Saavedra Fajardo o Palafox y Mendoza. Por otra parte, no hay que olvidar que hubo borbónicos claramente partidarios de los fueros como los cronistas Robres o Miñana.

El mito del régimen pactista como esencia del "gobierno perfecto" tan sublimado por la historiografía nacionalista es hoy muy discutido por múltiples historiadores (de John H. Elliott a Juan Luis Palos), que han puesto de relieve una realidad de corruptelas políticas y de representatividad escasa en el régimen político catalán, con graves problemas de ingobernabilidad.

8) 1714 se ha convertido hoy en paradigma de la felicidad perdida, y la Cataluña anterior a 1714 se nos presenta como un mundo ideal que solo está en el imaginario de la voluntad política distorsionadora de la historia. Ciertamente, 1714 abrió paso a la Nueva Planta de 1716 y al fin de los fueros catalanes. Pero los planteamientos idílicos de la Cataluña foral o constitucional frente a la visión catastrofista de la Cataluña borbónica carecen de sentido. Todo el mundo tiene derecho a imaginar la Cataluña virtual que hubiera podido desarrollarse con el rey-archiduque Carlos III al frente de la Corona de Aragón. Las hipótesis contrafactuales son tentadoras, pero también es cierto que la experiencia histórica demuestra lo que fue el último Austria español (Carlos II) y lo que fue el emperador Carlos VI en Viena, el soñado rey Carlos III de los catalanes. La biografía de Virginia León no invita precisamente a pensar que hubiera sido un rey constitucionalista. Discrepo radicalmente de la dualidad antiguos-modernos en la que interesadamente algunos historiadores han situado el constitucionalismo catalán (considerado como antiguo, ligado solo a la tradición) y el absolutismo castellano (ligado a la presunta modernidad). Pero, asimismo, hay que superar el maniqueísmo moral que supone la idealización del constitucionalismo catalán frente a la demonización del centralismo castellano.

Si algo pone en evidencia la guerra de Sucesión es que hubo muchas Cataluñas y, desde luego, muchas Españas, y que el conflicto nunca fue bipolar (Cataluña contra España, ni España contra Cataluña), sino multipolar y, desde luego, nunca fue el producto de la fata-

lidad de una naturaleza de diferencias insalvables. Las diferencias, como las similitudes, más que la naturaleza, las construye y deconstruye la historia.

1714, en definitiva, puede alimentar todos los sueños melancólicos de la Cataluña que no pudo ser, pero a los historiadores lo que nos debe interesar es la Cataluña que fue, no la que pudo ser. No tienen mucho sentido las especulaciones acerca de la hipotética evolución de España con un desenlace distinto de la guerra de Sucesión. Los imaginarios supuestos catalanes que creen que el futuro posible –y frustrado– era el de una Cataluña a la holandesa, podrían ser contrarrestados con otro referente más cercano, el de Portugal, alineado a los intereses ingleses del siglo XVIII. En definitiva, ni Cataluña en su totalidad se puede adscribir a un único régimen político, ni España a otro. En el ámbito castellano, el austracismo no solo estuvo defendido por algunos nobles antifelipistas liderados por el Almirante de Castilla. Granada, Murcia, Santander… constituyeron focos austracistas que postulaban un régimen político tradicionalista y antifrancés.

El austracismo catalán fue, por otra parte, plural. En 1713-1714 los catalanes resistentes tienen proyectos políticos diferentes. Los hubo republicanos, pero los hubo que siempre estuvieron interesados en España. Sabido es que Antonio de Villarroel afirmaba que "por nosotros y por toda la nación española combatimos". Era compatible la exaltación de su propia identidad ("se tienen con constancia el afecto que conciben", "idólatras de sus privilegios y libertades" como los llamaba Montemar) con la inserción en una monarquía plural. Lo reflejó muy bien Francesc de Castellví cuando recordaba que "aunque todas las naciones que hay en el continente de la España se nombran con la voz común de los españoles, son muy diferentes en genios, inclinaciones, leyes, costumbres, trajes y lenguajes".

La Cataluña borbónica estigmatizada como *botiflera* no hay que minimizarla. Ciudades como Cervera, Berga, Manlleu, Ripoll, Centelles… destacaron por su borbonismo militante. Tras la conquista de Barcelona por los austracistas salieron de esta ciudad en 1706, 6.000 borbónicos. La actitud de Girona, Lleida o Vic no tuvo nada que ver con la resistencia barcelonesa. Ya en 1707 uno de los textos de la época se refería a tres grupos: los imperiales o austracistas, los borbónicos y los contemplativos "que anduvieron con gran tiento en ambos partidos".

9) La memoria catalana del austracismo ha sido muy fluctuante. Esta ha intentado ser capitalizada tanto por el carlismo como por el federalismo, y el debate sigue abierto. Una reciente polémica en la prensa catalana entre Borja Vilallonga y Joaquim Albareda define bien los respectivos argumentos. El primero replantea la tesis del obispo Torras i Bages sobre la tradición catalana y pone en evidencia los fundamentos escolásticos defendiendo que el rechazo a Francia obedecería a la voluntad de enfrentarse a un pensamiento moderno y distorsionador respecto a las esencias tradicionales. Albareda, en cambio, considera que la referencia del austracismo catalán era el parlamentarismo británico y holandés, un constitucionalismo muy próximo a las ideas más liberales europeas.

Desde luego, el poder establecido ha tendido un manto de modernidad, en buena parte inventado, sobre el austracismo, comparándolo con los regímenes políticos más avanzados de la Europa de la época. Pero sobre todo se intenta enterrar el complejo legado o herencia del austracismo. La bandera de este la

levantarán carlistas y liberales. El carlista Mateo Bruguera escribirá su *Historia del memorable sitio y bloqueo de Barcelona y heroica defensa de los fueros y privilegios de Cataluña de 1713-1714* (1871-1872) y los liberales, con Víctor Balaguer a la cabeza, recrearán un escenario romántico para la guerra, a la vez que se dedican dos calles a héroes del sitio: Casanova y Villarroel. Unos y otros, inicialmente, convergen en la exaltación del heroísmo catalán de 1713-1714. En el marco de la Restauración emerge la memoria del austracismo perdido de 1705, el austracismo oficial que representaba el rey-archiduque Carlos. La fascinación de una cierta burguesía catalana por el Imperio Austro-Húngaro llevó a la nostalgia de aquel 1705 feliz que nada tenía que ver con el indomable de 1713-1714.

Casanova tendrá la virtud de unir al nacionalismo catalán de cualquier procedencia ideológica. El *conseller en cap*. El líder institucional. El resistente que no habría querido ser resistente. El héroe a su pesar. Herido y muerto muchos años más tarde (1743). El siempre políticamente correcto. En 1866 se encargó su estatua, que se inauguró en la Exposición de 1888 y se colocó al lado del Arco de Triunfo. La fiesta del *Onze de Setembre* se empieza a celebrar en 1891 unida siempre a la figura de Casanova. La Ciudadela había ya desaparecido y el austracismo se podía evocar sin la presencia física del legado militar de Felipe V. Pero la crisis de 1905 abrirá grietas profundas en la memoria histórica del nacionalismo catalán. Hechos como la irrupción del anarquismo, los procesos de Montjuïc, la escalada lerrouxista, la problemática del *tancament de caixes*, la consolidación de la Lliga, los incidentes del *Cucut* y sobre todo la *Setmana Tràgica* de julio de 1909 desestabilizarán las coordenadas en las que se movía la política catalana. La obra de Salvador Sanpere y Miquel *El fin de la nación catalana* refleja bien, a mi juicio, las contradicciones internas del nacionalismo en este momento: entre el victimismo y la autocrítica. La derecha y la izquierda sufrirán vacilaciones profundas respecto a sus referentes históricos y el austracismo experimentará una crisis momentánea en sus dos orillas ideológicas. Enric Prat de la Riba en 1910 renunciaba a Casanova porque quería reivindicar "héroes que se impongan, genios que ganen". Le interesaban más como referentes los Ramón Berenguer o Jaime I. Gabriel Alomar, en la misma línea, apostaba porque *"s'ha de crear, no ya de refer una Catalunya sobre les ruïnes del Principat"*. Los republicanos nacionalistas veían también problemas de celebración en el *Onze de Setembre*. Para Pere Corominas, "los Austrias eran iguales que los Borbones, porque un rey es siempre un rey, es decir una voluntad dominadora del pueblo". Francesc Layret reprobaba a los héroes de 1714 que "los directores del pueblo catalán cometieran entonces el error de confundir los intereses de Cataluña con los de una dinastía contaminándose de castellanismo". La doble memoria conservadora y radical del austracismo vuelve a constatarse en el debate sobre la *leyenda* que debe ponerse al nuevo emplazamiento de la estatua de Casanova en 1914. Se barajaron, como ha estudiado Michonneau, las fórmulas de *"en compliment del seu deure"* o *"defensant la pàtria"* por parte conservadora y la de *"defensant les llibertats de Catalunya"* por parte de los radicales, que se impusieron finamente por pocos votos. El radicalismo consiguió por la mismas fechas inaugurar una plaza en el Fossar de les Moreres a los héroes muertos en 1714.

Hoy, parece que la memoria conservadora y la radical del austracismo catalán están aparentemente unidas bajo el símbolo de 1714,

enterradas sus diferencias y divergencias. Asistimos a la oficialización de la historia nacional, del establecimiento del canon de lo que debe saberse y recordarse de la historia de Cataluña. En el franquismo se construyó una historia oficial de España al servicio de los intereses del poder establecido. Tengo la impresión de que, a escala catalana, se está elaborando un discurso histórico oficialista en la línea de satisfacer los requerimientos políticos del poder dominante que solo utiliza la memoria en la medida que le interesa. Me temo que no tardaremos mucho en Cataluña en experimentar el dirigismo de la memoria, que impone dictámenes históricos por encima de la libertad de los propios historiadores a caballo del requerimiento de la emotividad nacional como garantía de cohesión colectiva.

Democracia e identidad. El reconocimiento de Cataluña y las razones de la secesión*

Ángel Rivero
Profesor de Teoría Política. Universidad Autónoma de Madrid

Los países de Europa han respondido de formas diversas a la crisis que arrastran desde 2008. En todos ellos, el bloque central de su sistema político ha resistido a la difícil coyuntura haciendo que la democracia se mantenga firme a pesar de que su prestigio se ha resentido. Por el contrario, en los extremos de los sistemas políticos europeos, el populismo de la clase o el populismo nacionalista se han radicalizado y han hostigado como nunca a la democracia en este tiempo difícil.

En España, igual que en otras sociedades meridionales europeas, esta reacción populista a la crisis ha venido acompañada de un crecimiento y una autoridad en la esfera pública del viejo discurso de la revolución como negación de la Constitución. Ayudado por la desazón ante el recorte del gasto público social, la venalidad de algunos políticos, y la vieja pulsión anarquista y autodestructiva del español, a este discurso le han concedido en la esfera pública una relevancia que ni se compadece con su apoyo social ni merece por mérito alguno. Aunque mimado por los medios de comunicación, este populismo solo ha sido capaz de una expresión pública de negación de la democracia, pero ha sido incapaz de ofrecer una alternativa creíble. No parece que nos encontremos ante un nuevo amanecer de ideas conocidas, marchitas y repudiadas.

Es pues el populismo nacionalista el que ha encontrado una verdadera oportunidad en la crisis y el que ha alcanzado mayor virulencia mediática y movilizadora. Es, al mismo tiempo, el que ha planteado a esta democracia uno de

* Texto editado de la intervención del autor en el Foro FAES "Cataluña en España. Historia, cultura e identidad" que tuvo lugar en el Círculo Ecuestre de Barcelona el 6 de marzo de 2014.

los mayores desafíos de su historia. A diferencia del populismo nacionalista de otros países europeos, como Reino Unido o Francia, este populismo no ha culpado a Europa de las penurias del presente sino que ha culpado al Estado propio de los males que padece el grupo del que se presentan como portavoces. En el despliegue del maniqueísmo que es propio de todo nacionalismo, los otros culpables serían los españoles o, en el mejor de los casos, el Estado, o el Gobierno español. Sea como fuere, su afirmación es que otros, que no son ni catalanes ni europeos, aunque lo pretendan, son los responsables de todo aquello que aflige a los habitantes de Cataluña. Desde luego, el oportunismo de los promotores de este sectarismo es meridiano: todos los partidos que han gobernado en Cataluña y tienen, por tanto, responsabilidad en su situación presente, son partidarios de la secesión. El único que habiendo gobernado no tiene una posición clara sobre el asunto es el PSC, que prefiere esconderse tras la bruma. Los únicos partidos que claramente se han posicionado contra la secesión son aquellos que no tienen ni han tenido responsabilidad alguna en el penoso estado de las cuentas públicas catalanas.

Pues bien, aunque sea legítima la sospecha de que el populismo en el que se envuelven los promotores de la secesión no tenga mayor justificación que eludir de forma grosera su propia responsabilidad, vale la pena atender sus argumentos porque reiterados de forma machacona sobre la opinión pública catalana pueden acabar por convertirse en creencias irreflexivas que acaben por producir efectos desastrosos.

Ciertamente la tarea de enfrentar una lista de reclamaciones variables que se enuncian con ánimo no de concordia ni de mejora de la convivencia, sino como razones con las que se va cargando el agraviado para justificar la ruptura, puede resultar una tarea desalentadora y que necesariamente llevara al aburrimiento, a la melancolía y a la inconclusión. Sin embargo, como señaló Isaiah Berlin, el enfrentar tales ideas constituye una obligación sobresaliente del filósofo político pues son ellos, los filósofos, quienes por haber creado muchas de esas ideas después convertidas en mitos están en mejores condiciones de enfrentarlas. Es más, nos dice Berlin que en tiempos como los nuestros, donde tantas personas sufren la violencia de las ideologías, resulta sorprendente que la filosofía política se dedique a sus cosas, como si en un estado idílico nos encontráramos, y desatienda la áspera realidad en la que estamos inmersos. Como señalaré más adelante, parte de las ideas con las que se nos machaca diariamente para justificar el carácter democrático y pacífico del nacionalismo secesionista han sido producidas por filósofos políticos.

En cualquier caso, este descuido del prosaico paisaje de las razones que siembra la ideología nacionalista en la opinión pública de Cataluña y de España, constituye lo que Berlin denominaría una dejación peligrosa porque "cuando las ideas son descuidadas por los que debieran preocuparse de ellas –es decir, por los que han sido educados para pensar críticamente sobre las ideas–, estas pueden adquirir una fuerza ilimitada y un poder irresistible sobre las multitudes humanas hasta hacerlas tan violentas que se vuelvan insensibles a la crítica racional" ("Dos conceptos de libertad", 1958). El dramatismo del llamado de Berlin a ocuparse de la ideas de la política y a abandonar el cómodo sillón del académico venía inducido por la experiencia de quien pasó por la exasperación ideológica de los totalitarismos del siglo XX. Ciertamente, las ideas que hoy circulan en la crisis no son ideas nuevas que puedan atrapar a unas masas desesperadas con una promesa mesiánica hasta hundirnos de

nuevo en el terror. Son ideas ya conocidas que no debieran impresionar a una población educada, pero esto no nos exime de la obligación de ocuparnos de ellas.

De hecho, son tan antiguas que Abraham Lincoln ya se ocupó de las mismas en su discurso del 4 de julio de 1861, con el que se iniciaba la Guerra de Secesión Americana. Como señalaba, los rebeldes secesionistas "se inventaron un ingenioso sofisma" que si se concediese llevaría directamente a la destrucción de la Unión. El tal sofisma consistía en la afirmación de que cualquier Estado podía separarse, de forma pacífica y legal, de acuerdo con la Constitución, sin que la Unión misma consintiera en ello. Eso sí, "el supuesto derecho se disimulaba bajo la afirmación de que únicamente se ejercería por causa justa, siendo ellos mismos los únicos jueces de su justicia". Durante treinta años se repitió machaconamente el tal sofisma hasta que llegó el tiempo en que se impuso su realización, con los resultados conocidos.

No deja de ser interesante que las dos democracias más antiguas del mundo, los Estados Unidos y Suiza, sean Estados federales y que ambas hayan pasado por la experiencia de la secesión y la hayan resuelto constitucional y políticamente de la misma manera. De hecho, durante los años de la guerra de Secesión Americana, los Estados Unidos buscaron aprender de la experiencia Suiza, donde los intentos de fragmentación fueron endémicos durante tres siglos, llegando a su paroxismo con la guerra del *Sonderbund*, cuando los cantones secesionistas de Uri, Schwytz, Unterwald, Lucerna, Zoug, Friburgo y Valais, queriendo separarse de la Suiza constitucional fueron abrumadoramente derrotados en el campo de batalla. La Constitución Federal del 12 de septiembre de 1848 creó la nueva Suiza en la que el autogobierno cantonal es el pilar de la unidad nacional: una única nación que consagra el autogobierno cantonal. En suma, que las dos democracias más antiguas del mundo distinguen con claridad la nación como conjunto de los ciudadanos cuyos derechos la Constitución protege del autogobierno de los estados o cantones, que no es un instrumento de expresión de una soberanía anterior a la Constitución, sino que es realización de las libertades que la misma garantiza. Lamentablemente, los secesionistas catalanes también han confundido la descentralización y el autogobierno como un instrumento para destruir la unión, cuando es justamente lo contrario: un principio de integración política dirigido a la protección de los derechos de los ciudadanos. Como los secesionistas americanos o como los secesionistas suizos, también apelan al viejo sofisma de una soberanía originaria.

Para el caso de Cataluña, los defensores de la secesión movilizan dos tipos de argumentos que en realidad forman dos caras, o dos versiones, de una misma moneda: la ideología del nacionalismo. En la versión primera se afirma la existencia de una nación catalana previa al orden constitucional; en la segunda se afirma que la nación catalana ha sido maltratada por el orden constitucional, con lo cual tiene derecho a una salida. La resolución de ambas ideologías es la misma: la legitimidad de la secesión de Cataluña.

Así, en la primera versión, los secesionistas catalanes se atienen a la ideología tradicional del nacionalismo, con sus mitos, sus axiomas, y sus consecuencias previsibles. Cataluña es una nación *ergo* le corresponde inmediatamente el derecho a formar un Estado. A los demócratas de España y del mundo no les queda sino aceptar este hecho y, por tanto, las consecuencias que de él se deriven. Al parecer, o

se reconoce que Cataluña es una nación, o se es un enemigo de Cataluña y de la democracia. En la versión nacionalista del viejo sofisma de Lincoln, la humanidad está naturalmente dividida en naciones y el único orden político justo es aquel en el que coinciden las naciones, como sujetos políticos prepolíticos "naturales", y las fronteras de los Estados, creaciones positivas. De modo que toda nación así definida de forma prepolítica tiene *a priori* un derecho a la autodeterminación nacional.

Pero la idea de que las naciones preceden a los ordenamientos políticos y que tienen una legitimidad superior a dicho orden, es una falacia que cuando se busca llevar a la realidad se convierte en un principio de desorden y de violencia. Es pues, lisa y llanamente, ideología.

Como en esta ideología se hace esencial señalar el carácter no contingente de la comunidad con derecho a un Estado, el nacionalismo ha dado una larga colección de respuestas a la pregunta de qué es una nación. Ninguna de estas respuestas es satisfactoria porque únicamente aplica al caso que se quiere defender (en realidad no aplica ni siquiera a tal caso). En lo que sí que están de acuerdo todos los nacionalistas es en lo que no es una nación: una nación, para ellos, no es el conjunto de los ciudadanos de un país. De modo que si no es esto será otra cosa.

Algunos de los que tal otra cosa defienden señalan que la nación es una totalidad orgánica caracterizada por rasgos objetivos. Estos en el pasado se identificaban con la raza, después con la etnia y ahora con la cultura, entendida en general como un instrumento de diferenciación, corrientemente una lengua. Como es sabido, no hay rasgos objetivos ni biológicos ni culturales que permitan separar las naciones. De modo que el rasgo diferenciador es móvil, subjetivo y se desplaza a conveniencia del que intenta defender tal criterio. Para el caso de Cataluña, lo propio de esta Comunidad no es una cultura que la diferencia del mundo sino el pluralismo, algo que comparte y en mayor medida con el resto de España. Si el hecho diferencial se aplicara a la construcción de un Estado tendríamos el resultado de que Cataluña tendría las mismas lenguas oficiales que España. Paradójico, ¿no?

Como la vía objetiva para la definición de la nación parece algo angosta y su completa realización exige un programa de asimilación cultural o de normalización que se compadece mal con los usos de una sociedad democrática, los secesionistas catalanes también han apelado a la definición subjetiva de nación: una nación es la expresión de un sentimiento, de manera que un conjunto de individuos que comparten un mismo sentimiento de identidad nacional constituirían una nación. Por supuesto que los sentimientos son muy respetables y cada cual es dueño de sentir o dejar de sentir como quiera, pero el sentimiento no constituye el fundamento de una sociedad democrática, esto es, de una nación. Si así fuera la democracia sería expresión de la unanimidad sentimental, lo cual suena más bien totalitario.

Como siempre, la ocurrencia de la definición subjetiva y sentimental de la nación fue un artefacto que nació en circunstancias muy concretas y que algunos han querido llevar con desigual suerte al molino de su ideología. Cuando tras la guerra Franco-Prusiana de 1870, que acabó en la humillante derrota de Francia, se negociaba la paz de Frankfurt, las luminarias galas se lanzaron a ingeniar argumentos para que la proclamación del II Reich alemán no se hiciera sobre la anexión de las bellas provincias de Alsacia y Lorena. Foustel de Coulanges y un irredentista Renan años

más tarde, nos explicarán que la autodeterminación nacional había sido mal entendida por los alemanes, y que no es la afirmación de un pueblo caracterizado por una comunidad de lengua lo que da derecho a constituir un Estado sino la libérrima voluntad de los individuos al expresar su sentimiento de pertenencia.

El argumento venía confeccionado a medida de la situación de las provincias arrebatadas por los alemanes: siendo de lengua alemana, mayoritaria en Alsacia, se sentían presumiblemente francesas. De ahí que los discutidores galos pidieran un plebiscito con el que decidir la nacionalidad de las provincias en litigio. No hubo tal. Como señalaban los franceses en su oportuna y en último caso inútil polémica, la autodeterminación nacional "no puede ser un principio de anexión" sino que es un "principio de separación", de secesión. Evidentemente, como siempre, el argumento valía para el caso en litigio pero para ninguno más. Y cuando Alsacia y Lorena fueron reintegradas a Francia, siguiendo los 14 puntos de Wilson, tras la Primera Guerra Mundial, no se celebró plebiscito alguno. Entonces, ¿autodeterminación como anexión? Fue la bandera tricolor colocada en la torre de la catedral de Estrasburgo la que sirvió para que los franceses dijeran: *Le plébiscite, le voilà!*

En suma, que ni la nación como comunidad de cultura, ni la nación como expresión plebiscitaria de la voluntad constituyen criterios "operacionalizables" que permitan la determinación previa de un sujeto político legítimo. Todo lo contrario, son principios de desorden que generan violencia al querer imponer sobre una realidad plural, en lo cultural y en lo sentimental, un monismo ideológico y abstracto, lo que necesariamente entraña violencia. Así, el desarrollo de estas doctrinas, lejos de permitir el funcionamiento de la democracia, que integra la diversidad, lo ciegan al convertirse en criterios de exclusión. La democracia no es la expresión de una única opinión sino la articulación del pluralismo bajo la protección del derecho de los individuos. La democracia plebiscitaria es un oxímoron, una contradicción en los términos.

El nacionalismo catalán ha tocado estas dos teclas a conveniencia de la melodía que quería entonar y del auditorio que había que persuadir. Como ahora estamos en la secesión, pues se afirma la indubitable cualidad de la nación catalana como diferente de la española: por cultura y por sentimiento. Y si hiciera falta alguna cosa más, pues también. Pero como ocurría en el tiempo de Lincoln, esta discusión se realiza en el contexto de una democracia que con sus problemas, mal que les pese a los nacionalistas catalanes, figura en el cuadro de honor de todos los *ranking*s sobre la democracia fiables del mundo. Así pues, no hay más remedio que añadir al sofisma de una soberanía originaria la cualidad democrática de su realización efectiva.

Como señaló con toda claridad el recientemente fallecido Robert A. Dahl (*La democracia y sus críticos*, 1989), determinar quién constituye el pueblo con derecho a una democracia no es algo fácil. Todo lo contrario, es algo sujeto a la contingencia y a la historia. Y cuando se busca un criterio general para determinar el pueblo con derecho a un proceso democrático, no se encuentra claridad sino que aumentan las dudas. En suma, que no se sostiene la solución dada por el nacionalismo, también por el catalán, de que resulta evidente cuál es el pueblo con derecho a democracia si este es anterior a esta. La pretensión del nacionalismo de tener una respuesta a esta pregunta es sencillamente falsa, es un sofisma. Como dice Dahl, la respuesta no está en la teoría sino en la práctica política y en la historia. Otra cosa son lo que denomina como no soluciones, esto es,

como soluciones falsas, que serían dos: a) "que cada pueblo se defina a sí mismo", lo que en la práctica solo se consigue mediante la propaganda y la coacción; b) "la autonomía política como derecho absoluto", lo que no conduce sino a la anarquía, al caos y al desorden.

Por tanto, a pesar de su pretensión, el secesionismo tiene difícil acomodo en la teoría democrática. La idea de que las minorías pueden sustraerse al proceso mayoritario incluso cuando sus derechos constitucionales son respetados, resulta un incentivo para la conversión de las minorías en mayorías siempre que las decisiones no sean de su gusto, con lo que la lógica de la democracia quedaría completamente destruida. El reconocimiento del autogobierno, como señalan los ejemplos de Suiza y Estados Unidos, no puede ir en menoscabo de la unidad de la nación de los ciudadanos, porque entonces la democracia simplemente desaparece.

Es por ello que los secesionistas catalanes han utilizado una segunda versión del sofisma de Lincoln que no es únicamente la afirmación de una nación anterior a la constitución del orden político sino que moviliza la idea de que la democracia española no ha tratado bien a Cataluña y que, por tanto, la independencia, la secesión, es legítima. Este maltrato también se moviliza sobre la idea de la falta de reconocimiento, que si antes era de la naturaleza original de la soberanía catalana, ahora lo sería de la personalidad de Cataluña dentro de España como nación. De forma idéntica, esta nueva versión de la falta de reconocimiento haría legítima la secesión.

De acuerdo con esta segunda versión del sofisma, si en Cataluña hoy se discute sobre su independencia de España es porque a Cataluña no solo se le ha negado su reconocimiento como nación, sino que además ha sido maltratada constitucionalmente. Dicho en sus propios términos, el "nacionalismo español", de derechas o de izquierdas, se habría negado a reconocer el carácter plurinacional del Estado. Resulta cuanto menos paradójico que para estos nacionalistas aquello que sea una nación se sustancie únicamente en la existencia de un sentimiento colectivo de identidad que, si no se ve ratificado en el orden legal por aquellos que no participan de él, resulta agraviado. Por las mismas razones, estos nacionalistas deberían reconocer el carácter nacional de España, puesto que aún hoy la inmensa mayoría de los catalanes manifiestan que se siguen sintiendo españoles. Sin embargo, no lo hacen. Los nacionalistas catalanes nos dicen que todos somos nacionalistas pero el ejercicio del reconocimiento únicamente han de realizarlo aquellos a los que, paradójicamente, ellos mismos no reconocerán jamás su identidad nacional.

España, en su discurso, no es nunca una nación sino un Estado. Algo que, por cierto, le gusta repetir a Artur Mas. Bajo este punto de vista, el "Estado español", es un ente artificial y, por tanto, de naturaleza contingente que, por medio de la fuerza y de la violencia, busca formar una nación artificial sacrificando las verdaderas naciones, naturales, que habitan su territorio.

En suma, que para el nacionalismo catalán todos somos nacionalistas, pero no de la misma manera. Los nacionalistas catalanes, gallegos y vascos defenderían una nación natural y, por tanto, errados o no en los medios que utilizan para convertir sus naciones en estados, tienen a su favor el defender una causa legítima. Sin embargo, los "nacionalistas españoles" defenderían una nación antinatural, artificiosa, que al no acomodarse al orden natural de las cosas resulta indefectiblemente vio-

lenta. De modo que, con toda naturalidad, los nacionalistas catalanes nos dicen que lo que ha de hacer el "nacionalismo español" para abandonar su violenta catalanofobia es reconocer a Cataluña como nación e, implícitamente, renunciar a la suya propia. En resumen, que la reiterada demanda del reconocimiento del carácter plurinacional del Estado no significa otra cosa que la exigencia de renuncia a la idea de España como nación por parte de aquellos que participan de este sentimiento de identidad, pero también y sobre todo, por parte de aquellos que entienden la nación española como el conjunto de ciudadanos de una democracia. Los españoles habrán de rendirse.

En la práctica, esto significa que o el Estado reconoce el derecho a una soberanía propia de Cataluña o los catalanes habrán de tomársela. Planteadas así las cosas, el conflicto parece inevitable puesto que para los nacionalistas catalanes cualquier acuerdo que reconozca la idiosincrasia de Cataluña será siempre insuficiente desde el punto de vista nacionalista: solo hay pleno reconocimiento si se acepta que Cataluña es una nación, esto es, un sujeto soberano original con derecho a la autodeterminación. Cualquier reconocimiento que se traslade al autogobierno será siempre insuficiente si no se traduce en el ejercicio pleno de la soberanía y, por tanto, la concertación será siempre provisional hasta que se alcance el fin último deseado. Puesto que este proyecto significa no solo la abolición de la identidad nacional española, sino directamente la democracia española, suscitará resistencias que, indefectiblemente, serán calificadas de catalanofobia, de amenaza y de violencia.

Así pues, en esta segunda versión de la política del reconocimiento, los secesionistas catalanes habrían afirmado que más allá del derecho de autodeterminación de las naciones hay un derecho a la secesión bajo determinadas circunstancias. Ciertamente, las Naciones Unidas, en su nacimiento en 1945, estaban formadas por 51 miembros y en la actualidad, más de cincuenta años después, son 193. Esto parecería señalar una afinidad entre Naciones Unidas y el reconocimiento del derecho de autodeterminación nacional. Sin embargo, no es así. La ONU circunscribe ese derecho al mundo colonial y además otorga un valor sobresaliente al principio de integridad territorial de las naciones. De modo que si no se da la primera condición, la viabilidad de una secesión sin el expreso deseo del Estado afectado se hace muy complicada.

Por ello, los partidarios de la secesión en el mundo democrático tuvieron que idear un argumento diferente para justificar sus demandas. ¿Cómo pueden apelar al derecho de autodeterminación poblaciones que tienen plena ciudadanía en los Estados en los que viven y que tienen plena protección de todos sus derechos? ¿Cómo pueden apelar a la explotación colonial que da derecho a la autodeterminación quienes viven en plena igualdad con sus conciudadanos?

Para contestar a estas preguntas el filósofo Allen Buchanan, en los años finales del siglo pasado (*Secesión*, 1991), elaboró una teoría "reparadora" de la secesión bajo la idea de que esta siempre entraña costes y que solo es justificable como mal menor en la presencia de dos circunstancias cruciales: a) serias violaciones de los derechos humanos por parte del Estado; b) conquista violenta del territorio objeto de litigio. Sin embargo, en una situación que podría calificarse de Buchanan *vs*. Buchanan, en la edición española del libro, publicada en Barcelona el año pasado, este muestra que ha abandonado su teoría "reparadora", de modo que nos dice ahora que hoy en día hay más incentivos que costes a la secesión, luego

ya no es un mal menor sino que puede ser un bien; y que ha ampliado la lista de condiciones que legitiman la secesión hasta incluir otros dos supuestos: c) redistribución discriminatoria e injusta; d) vulneración del autogobierno intraestatal por parte del Estado.

Aunque es difícil de saber de verdad lo que Buchanan piensa en esta segunda versión de su teoría, porque la ha enfangado hasta darle la vuelta y porque ha sido traducido de forma oscura e interesada, parece que este supuesto cuarto abre su teoría al sofisma de Lincoln de que la injusticia recibida sea jugada por los que se sienten agraviados. Ello es así porque Buchanan no se priva de enunciar un buen puñado de opiniones sobre Cataluña y su historia más que discutibles y que podrían calificarse sin exageración de sectarismo. Sin embargo, no deja de tener su ironía que desestime el argumento de "España nos roba" y que finalmente señale que es la Unión Europea quien ha de juzgar la causa del agravio catalán en relación a su autogobierno. Esto es, que aunque Buchanan se ha convertido en el principal crítico de sí mismo, aunque parece un defensor de la teoría plebiscitaria de la secesión que tanto halaga a los nacionalistas catalanes, en el fondo, si se hiciera aquello que propone en relación al único criterio de los cuatro que podría amparar la legitimidad de la secesión catalana según él mismo, que juzgara la Unión Europea la calidad del autogobierno catalán, también quedaría refutada la pretensión de legitimidad de la secesión. Eso sí*, pace* Buchanan.

Por otra parte, si se atiende la teoría plebiscitaria de la secesión, desarrollada principalmente contra el argumento original de Buchanan, descubriríamos con regocijo que aquello que hace legítima una secesión unilateral en el orden democrático lleva tal cantidad de matices que lo que parece afirmación de un principio no es sino defensa de su contrario. Estos filósofos políticos, como Alan Patten, han salvado su honestidad académica con la letra pequeña de la teoría pero han regalado al ideólogo secesionista la idea de que la secesión plebiscitaria es un instrumento democrático. Lamentable.

Es por ello que de la misma manera que no hay naciones originales con derecho natural a un Estado, el reconocimiento del autogobierno no puede ir contra la democracia, ni ser un instrumento de la secesión. De modo que no estará de más recordar al nacionalismo catalán que su cuadro maniqueo puede resultar útil en tiempos de tribulación para movilizar la demagogia populista, que también puede acabar por desbordarlos, pero eso no hace que sus axiomas sean más verdaderos. La identidad catalana, sea lo que sea, no es un ente natural, no aparece en la lista de la creación, no figura en las naciones que surgieron de la confusión de Babel, nadie nace con ella. Cataluña es tan humana y contingente como cualquier obra de los hombres, incluido el Estado español.

Pero este carácter humano de las organizaciones políticas no las hace inferiores. Todo lo contrario, muestran la capacidad de los humanos de modelar sus instituciones para acomodar pacíficamente el conflicto. Y esto es así porque, al contrario de lo que sostiene el nacionalismo catalán, no todo es nacionalismo. Frente a la ideología del nacionalismo, que afirma el carácter prepolítico, natural, de la nación y que fuerza la realidad para amoldarla con violencia a tal proyecto, por ejemplo realizando una política de secesión, esto es, de exclusión, está la política constitucional, que no está dirigida a realizar experimentos de ingeniería social y política sino a acomodar en concordia el conflicto, integrando productivamente el pluralismo de la sociedad. Esta política

constitucional, respetando los derechos de los ciudadanos, ha permitido el mayor grado de autogobierno de la historia de Cataluña. Un autogobierno que, basado en la lealtad institucional, está dirigido no a alimentar el nacionalismo sino a garantizar una unión más firme, en la que los ciudadanos pueden desarrollar sus diversos proyectos vitales, incluido su derecho a elegir, cambiar y mantener sus identidades colectivas.

Está política constitucional, reiteradamente despreciada por el nacionalismo catalán bajo la acusación de ser una cortina de humo tras la que se esconde el nacionalismo español, tiene la virtud sobresaliente de que no sacrifica el pluralismo existente en aras de un cuento que se promete con final feliz y siempre acaba mal. Esto es, no lleva la violencia a la sociedad sino que hace que el conflicto se acomode sin violencia. Por eso harían bien los nacionalistas catalanes en adoptar el constitucionalismo frente a la ideología del nacionalismo, porque no exige renunciar a ninguna identidad colectiva y, respetándolas todas, hace de los ciudadanos una única nación.

CATALUÑA
EN CLARO

Economía • Derecho • Historia • Cultura

faes
fundación para el análisis y los estudios sociales

www.fundacionfaes.org

FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales
C/ María de Molina, 40. 6ª Planta. Madrid 28006
Tel: +34 91 576 68 57 Fax: +34 91 575 46 95
e-mail: fundacion@fundacionfaes.org