

# LA VÍA JURÍDICA HACIA LA INDEPENDENCIA DE UN TERRITORIO ESPAÑOL\*

ALBERTO PÉREZ CALVO  
*Catedrático de Derecho Constitucional*  
*Universidad Pública de Navarra*

**RESUMEN.** Ante el llamado “Derecho a decidir” defendido por algunos partidos nacionalistas, se apunta que la Constitución Española no reconoce tal “derecho”. Además, el ejercicio de este pretendido “derecho” debería ejercerse mediante referéndum de la población directamente afectada. Pero, según la Constitución, el competente para promover un referéndum es el Presidente del Gobierno quien no podría realizar jurídicamente esta operación dada la inconstitucionalidad del objetivo perseguido. Siempre sería posible reformar la Constitución para que se pudieran reconocer ese “Derecho a decidir” y su ejercicio. Desde el punto de vista internacional, tampoco cabría aplicar a un territorio español el Derecho de autodeterminación reconocido por la ONU por no darse al respecto los supuestos exigidos. Finalmente, si un territorio español declarara unilateralmente su independencia respecto de España, quedaría *ipso facto* fuera de la Unión Europea.

**PALABRAS CLAVE.** Soberanía en la Constitución Española. Referéndum. Reforma agravada de la Constitución Española. Derecho de autodeterminación. Miembros de la Unión Europea.

**ABSTRACT.** With the proclamation of the “right to decide” by several some nationalist parties, it is noted that the Spanish Constitution doesn’t recognize such right”. In addition, the exercise of this alleged “right” should be exercised through a referendum of the people directly affected. But according to the Constitution, the power to promote a referendum is the Prime Minister who could not legally act in this sense given the unconstitutional objective. It would be possible to amend the Constitution so that the “right to decide” and

---

\* Las principales ideas presentes en este trabajo aparecieron ya en la revista *L’Europe en formation*, nº 368, *Été (juillet) 2013* en mi artículo: *¿Adiós a España? La voie juridique vers l’indépendance d’un territoire espagnol*. La situación exterior a la Unión Europea en que quedaría un territorio español sujeto de la secesión inconstitucional la estudié en el artículo *L’Etat espagnol à l’aube du XXIe siècle*, en el libro colectivo *État, Société et Pouvoir à l’aube du XXIe siècle. Mélanges en l’honneur de François Borella*, Presses Universitaires de Nancy, Nancy 1999 (Nota del autor)

its exercise could be recognized. From the international point of view, it would not be possible to apply to a Spanish territory self-determination recognized by the UN because the conditions required are not accomplished. Finally, if a Spanish territory unilaterally declared its independence from Spain that territory would be *ipso facto* outside the European Union.

**KEYWORDS.** Sovereignty in the Spanish Constitution. The referendum. Aggravated reform of the Spanish Constitution. Self-determination. Members of the European Union.

## SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION. II. EL MARCO JURÍDICO. 1. La localización de la soberanía según la Constitución española. A. El pueblo español. B. Las nacionalidades y los pueblos de las Comunidades Autónomas. 2. El problema del referéndum. A. La competencia para autorizar la convocatoria de consultas populares mediante referéndum. B. La imposibilidad constitucional de autorización de este referéndum. C. La eventual reforma de la Constitución. 3. La hipótesis de una secesión inconstitucional. 4. Otros datos jurídicos de carácter internacional. A. El Derecho de autodeterminación según el Derecho Internacional. B. En relación con la Unión Europea.

## I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Después de la transición democrática que culminó con la aprobación de la Constitución española de 1978 mediante referéndum, ha sido una constante de la vida política española el hecho de que ciertos partidos políticos nacionalistas, vascos o catalanes, han levantado la bandera de la independencia de sus respectivas Comunidades Autónomas.

En los últimos años los partidos nacionalistas mayoritarios de estas dos Comunidades Autónomas, *Convergencia i Unió*, en relación con Cataluña, y el *Partido Nacionalista Vasco* respecto del País Vasco, han hecho explícita de manera cada vez más clara su posición en favor de la independencia de sus Comunidades Autónomas.

El 23 de Enero de 2013, el Parlamento de Cataluña aprobó una *Declaración de Soberanía* y el *derecho a decidir de Cataluña* que comienza así:

« De acuerdo con la voluntad mayoritaria expresada democráticamente por parte del pueblo de Cataluña, el Parlamento de Cataluña acuerda iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir para que los ciudadanos y las ciudadanas de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo, de acuerdo con los principios siguientes:

**Soberanía.** *El pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano. (...)*»

La Declaración continúa explicando otros principios: la **legitimidad democrática** del proceso; su **transparencia**, el **diálogo** y la negociación con el Estado español, las instituciones europeas y el conjunto de la comunidad internacional; la **cohesión social**, lo que significa la garantía de mantener a Cataluña como un solo territorio y un solo pueblo; y el **européismo**, o sea, la defensa de los principios fundadores de la Unión Europea.

El principio que me interesa para los fines del presente trabajo es el de la **soberanía** que será objeto de un análisis más preciso.

En relación con el resto de los principios, merece la pena subrayar el de la **cohesión**, en la medida en que el Parlamento catalán sólo concibe el «derecho a decidir» en relación con Cataluña, tal como existe hoy, pero no para una posible parte del pueblo catalán instalada sobre una porción del territorio de Cataluña. A mi juicio se trata de una contradicción flagrante entre la proclamación del «derecho a decidir» de Cataluña en relación con España, y la negación de este mismo derecho a una parte de la población catalana en relación con Cataluña.

Como la Constitución española no prevé la posibilidad de ese pretendido derecho a decidir y como declara además la *unidad indisoluble de la Nación española*, el único actor político competente para cambiar las cosas en ese terreno sería el poder constituyente, es decir, el soberano, mediante los procedimientos de reforma constitucional previstos por la misma Constitución. Por tanto, resulta necesario ver dónde reside la soberanía de acuerdo con la Constitución.

## II. EL MARCO JURÍDICO

### 1. La localización de la soberanía según la Constitución española

#### A. El pueblo español

El Preámbulo de la Constitución española (CE) comienza así:

*"La Nación española, deseando..."*; y después de enumerar a continuación varios deseos, concluye: *"En consecuencia, las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente [Constitución]."* Después, el artículo 1.2 dice: *"La*

*soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”.*

Ante estas expresiones, especialmente, la de «*soberanía nacional*», algunos autores han creído entender que la Constitución identifica el Pueblo y la Nación en la Constitución española. Sin embargo la opinión más compartida entre los constituyentes y la doctrina posterior, es la de distinguir entre estos dos conceptos constitucionales.

Si la Constitución hubiera querido que ambos términos expresaran un mismo concepto, hubiera indicado una pista, en el sentido de que hubiera elegido efectivamente utilizar uno de ellos en lugar del otro. Esta interpretación aparece todavía más convincente si se considera el contenido diferente, incluso opuesto, que los dos conceptos han tenido históricamente.

De todas formas, hoy se admite sin problemas y de modo común que, a fin de cuentas, la soberanía reside en el Pueblo español y que el ejercicio efectivo de la soberanía corresponde a este sujeto político, constituido por todos los ciudadanos españoles.

En realidad, cuando los españoles recuperaron su libertad tras la dictadura de Franco, se organizaron como sujeto político, como Pueblo español que se da una organización propia mediante la Constitución. De esta manera, mediante esta vía, el Pueblo español concibe a la Nación española como pre-existente y depositaria histórica de la soberanía.

En la Constitución española, la Nación es un concepto predominantemente simbólico, que representa la continuidad a lo largo de la historia de un sujeto político español soberano, mientras que el Pueblo, sujeto fundamentalmente activo en esta Constitución, es el que actualmente así como en los periodos históricos sucesivos, ejerce y continuará ejerciendo esta soberanía.

El Preámbulo de la Constitución es muy claro a este respecto. En el primer párrafo, se habla de los “*deseos*” de la Nación española (“*La Nación española, deseando establecer la justicia...*”). Asimismo se nos dice cómo la Nación, mediante su soberanía, “*proclama su voluntad de...*”, es decir, la Nación no hace más que “*desear*” o “*proclamar su voluntad de*” perseguir ciertos objetivos.

Pero quien tiene el poder de decidir efectivamente sobre todos estos deseos, quien los convierte en Constitución, es el Pueblo español, primero a través de su representación en las Cortes que aprueban la Constitución y después, de modo directo, cuando la ratifica él mismo.

Esta situación del Pueblo español en tanto que instancia que ejerce la soberanía, se manifiesta claramente en el Preámbulo, pero también en el cuerpo mismo de la Constitución. Así, en el artículo 1.2 se afirma que:

*"La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado".*

Es decir, el Pueblo español es el soberano y las Cortes constituyentes actuaron en su nombre. Y el Pueblo español tuvo por tanto la última palabra en el proceso constituyente, al ratificar el texto de la Constitución. Una afirmación equivalente se contiene en el artículo 1.1 CE cuando se afirma que España - nombre que equivale en este caso preciso al pueblo español - "*se constituye en un Estado social y democrático de Derecho*".

Podemos entonces preguntarnos por qué se introdujo en la Constitución española el concepto de Nación o, dicho de otro modo, cual era la funcionalidad que se esperaba de él.

En el momento constituyente así como después, obviamente, se discutió acerca de la existencia de una Nación española. Al mismo tiempo se introducía en la constitución el término «*nacionalidades*» con el fin de poder designar la base social de algunas de las futuras Comunidades Autónomas. La contrapartida del término «*nacionalidades*» fue el concepto de Nación.

Al mismo tiempo se pretendió que el texto constitucional fuera interpretado en el sentido de la existencia de una sola fuente de soberanía indivisible y no como una soberanía procedente de los diferentes pueblos de España reconocidos en el Preámbulo de la Constitución y que iban a constituir otra denominación de la base social de las *Comunidades autónomas*, compatible con la de *nacionalidad*. Todas estas razones explican la intención de los constituyentes de reforzar la interpretación de la base social española como nación y la introducción de este concepto en un lugar destacado de la Constitución.

Finalmente, el hecho de que la "*soberanía nacional*" resida en el Pueblo español supone la indivisibilidad de la soberanía o, dicho de otra forma, la imposibilidad de que el poder constituyente sea atribuido a una fracción del pueblo español, de manera que se excluya efectivamente cualquier pretensión de un enunciado jurídico de secesión. De esta manera, cualquier paso en este sentido debería exigir previamente la reforma del artículo 1.2 de la Constitución española ("*La soberanía nacional reside en el pueblo español,...*") entre otros artículos del Título preliminar de la Constitución.

## **B. Las nacionalidades y los pueblos de las Comunidades Autónomas**

Del mismo modo que la base social del Estado se encuadra o bien en la Nación, entidad fundamentalmente simbólica, o bien en el Pueblo, una entidad fundamentalmente activa, ya que actúa, y lo hace de modo soberano, en

los diferentes territorios de España, es decir, en las distintas *Comunidades Autónomas* puede existir una entidad simbólica, integrada por la base social de la *Comunidad Autónoma*, y existe siempre una entidad activa, compuesta igualmente por la misma base social.

Se trata de las nacionalidades, reconocidas por la Constitución en su artículo 2 como integrantes de la Nación Española, y de los *pueblos* de España, contemplados por el Preámbulo de la misma Constitución.

Contrariamente a lo que pudiera pensarse tras una lectura rápida de la Constitución, las *nacionalidades* y los *pueblos* de España no son entidades anteriores a la Constitución y tampoco son creadas por ella. La Constitución permite que diferentes grupos de españoles, sobre la base territorial de una *Comunidad Autónoma*, se organicen en una *nacionalidad* y en un *pueblo*, al mismo tiempo. Y pueden hacerlo mediante la creación de un *Estatuto de Autonomía* que tiene la fuerza jurídica de crear una *Comunidad autónoma* y, al mismo tiempo, de organizar la base de esa Comunidad bajo el aspecto de las categorías jurídicas de una *nacionalidad* y de un *pueblo*. Las dos entidades nacen por tanto únicamente cuando se aprueba un *Estatuto de Autonomía*, pero no antes de ese momento.

Por otra parte, cualquiera que sea el significado que se ha podido dar a la noción de *nacionalidad* en los diferentes contextos históricos y territoriales en que se ha utilizado, debe quedar claro que este concepto adquiere un significado propio en el marco de la Constitución española, que constituye evidentemente el contexto que ahora nos interesa.

En este sentido, parece que el contexto fundamental en el que debe considerarse el término de “*nacionalidad*», es el artículo 2 CE, que es el único lugar de la Constitución en que aparece precisamente al lado del concepto de *Nación*. Del contexto de este artículo de la Constitución, se deduce que las *nacionalidades* españolas no son titulares ni de la soberanía, ni de un eventual derecho de secesión.

No todos los Estatutos de Autonomía han organizado como *nacionalidades* a las bases sociales de sus Comunidades Autónomas respectivas. Hay varios Estatutos que han utilizado el término “*región*” para designar de una manera simbólica a la base social afectada, mientras que otros Estatutos no han utilizado ninguno de los dos términos. Conviene advertir que el hecho de que la base social de una Comunidad Autónoma sea llamada *nacionalidad*, *región* o incluso que no lo sea de ninguna manera, no tiene consecuencias jurídicas.

Por el contrario, todos los *Estatutos de Autonomía* organizan como « *pueblo* » a las distintas bases sociales de las *Comunidades Autónomas* a las que se

refieren. Es decir, todas las Comunidades Autónomas españolas se asientan sobre un *pueblo*, uno de los “*pueblos de España*” de que habla el Preámbulo de la Constitución.

El *pueblo* es el elemento activo de la *Comunidad Autónoma*. Y los *Estatutos de Autonomía* nos lo muestran de una manera similar a la que utiliza la Constitución para describirnos al Pueblo español. Por ejemplo, cuando se dice que los poderes de una *Comunidad Autónoma* emanan del *pueblo* de esta Comunidad, estamos ante una expresión similar a la de la Constitución en su artículo 1.2: “...el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”. Ocurre lo mismo en relación con los *Parlamentos de las Comunidades Autónomas*, cuando algunos Estatutos dicen de estos Parlamentos que representan al *pueblo* de la Comunidad afectada, de manera que la fórmula empleada es similar a la que utiliza el artículo 66 CE:

“Las Cortes Generales representan al pueblo español (...)”.

Sin embargo, a pesar de estas similitudes con las fórmulas empleadas por la Constitución y los Estatutos de autonomía, independientemente de estos paralelismos, no se puede evidentemente transferir todo lo que la Constitución dice del *pueblo español* a los *pueblos de España*.

Mientras que la soberanía reside en el *pueblo español*, es evidente que no ocurre lo mismo en relación con los *pueblos de España*, que están en la base de cada *Comunidad Autónoma*.

A partir de esta afirmación sería posible deducir fácilmente toda una serie de consecuencias fundamentales. Quiero señalar solamente una de estas consecuencias, evidente, por lo demás. Mientras que el *pueblo español*, cuando se constituye en Estado, actúa como poder constituyente, o sea, a *legibus solutus* o de modo soberano, sin embargo, cuando los pueblos de España son creados como base social de las *Comunidades Autónomas*, esta operación tiene lugar en el marco jurídico definido previamente por el *pueblo español* en la Constitución.

## 2. El problema del referéndum

Cuando se habla de una eventual secesión de Cataluña o del País Vasco en relación con España, existe siempre un sobrentendido por el que se llegaría a la secesión mediante un procedimiento que contendría, entre otros requisitos, un referéndum del pueblo catalán o del vasco.

A este respecto, pienso que la «*Declaración de Soberanía y el derecho a decidir de Cataluña*», ya citada, prevé también la convocatoria de un referéndum popular. Es cierto que el texto no lo dice expresamente ya que se limita a recordar en el Preámbulo cómo « el pueblo de Cataluña aprobó mediante referéndum el Estatuto de Autonomía de Cataluña el 1979 ». El Preámbulo nos recuerda también cómo el 27 de septiembre de 2012, el Parlamento de Cataluña estableció la necesidad de que el pueblo catalán pudiera determinar libre y democráticamente su futuro colectivo mediante una consulta.

Pero la Declaración propiamente dicha no es totalmente clara en el párrafo que lleva por nombre « Legitimidad democrática » donde se dice:

*«El proceso del ejercicio del derecho a decidir será escrupulosamente democrático [...] con el objetivo de que el pronunciamiento resultante sea la expresión mayoritaria de la voluntad popular, que será el garante fundamental del derecho a decidir »*

Es cierto que el texto que se acaba de citar puede ser interpretado en el sentido de que incluye un referéndum en el procedimiento – o no -. Pero, de todas formas, sería difícil desde un punto de vista político proclamar la independencia de un territorio como Cataluña sin un referéndum previo.

Llegados a este punto, es necesario señalar que el referéndum plantea los dos problemas siguientes.

#### **A. La competencia para autorizar la convocatoria de consultas populares mediante referéndum**

El primero de los problemas señalados es que la competencia para autorizar la convocatoria del referéndum corresponde al Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.32 CE:

*Art. 149. 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...)*

*32) Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.*

La Ley Orgánica 2/1980 sobre el referéndum, atribuye al Gobierno esta autorización en general, salvo en el caso en que ha sido reservada al Congreso de los Diputados (Art. 2.2). Es decir, en este caso la autorización



correspondería al Gobierno, teniendo en cuenta que este tipo de referéndum no está en absoluto previsto por la Constitución.

Por tanto, si se diera el caso, las autoridades catalanas deberían pedir al Gobierno la convocatoria de este referéndum.

## **B. La imposibilidad constitucional de autorización de este referéndum**

Pero el Gobierno al que las autoridades catalanas hubieran cursado tal petición no podría autorizar de ninguna manera un referéndum cuya pregunta, referida a la secesión de Cataluña respecto de España, contradice el artículo 1.2 de la Constitución española («*La soberanía nacional reside en el pueblo español...*») así como el artículo 2 que dice:

*«La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles.»*

Es decir, ningún poder constituido, y en este caso el Gobierno de España, podría autorizar tal referéndum que sería contrario a la Constitución, por la misma pregunta objeto de la decisión.

## **C. La eventual reforma de la Constitución**

La única posibilidad jurídica para autorizar este referéndum residiría en la reforma de la Constitución, de tal manera que la cuestión relativa a la independencia de Cataluña que pudiera plantearse en el referéndum no estuviera en contradicción con las disposiciones constitucionales.

Y la reforma de los artículos afectados de la Constitución no es fácil. La Constitución española prevé dos procedimientos de reforma constitucional.

El primero, que puede llamarse ordinario, es bastante fácil de cumplir. Mientras que el segundo, normalmente llamado agravado, implica dificultades importantes. Este procedimiento agravado se reserva a las reformas que afecten a toda la Constitución o únicamente a ciertas materias indicadas por la propia Constitución que se pretende salvaguardar de modo reforzado o agravado. Una de las materias para las que se exige la reforma agravada es precisamente el Título Preliminar de la Constitución en el que se encuentran los artículos 1.1 y, 2 CE, tantas veces citados.

En este caso, el procedimiento previsto exige en un primer momento que se apruebe por mayoría de dos tercios de los miembros de ambas Cámaras

—Congreso de Diputados y Senado—el principio de que se quiere proceder a tal reforma y que se proceda inmediatamente a la disolución de las Cortes (Art. 168.1 CE). Tras las elecciones generales que sigan a la disolución de las Cortes, las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional que deberá ser aprobado por las dos Cámaras por mayoría de dos tercios de sus miembros (Art. 168.2 CE). Finalmente, después de que las Cortes hayan aprobado la reforma, ésta deberá ser sometida a ratificación popular mediante referéndum (Art. 168.2 CE).

Una vez que la reforma hubiera tenido éxito se podría pasar al procedimiento concerniente al posible referéndum...

### 3. La hipótesis de una secesión inconstitucional

Se puede imaginar también la hipótesis de la secesión de un territorio español respecto de España sin que se sigan los procedimientos que acaban de mencionarse.

Creo que puede decirse sin hacer un esfuerzo demasiado exigente de interpretación que ese territorio actuaría de una manera contraria a la Constitución. A este respecto, la Constitución prevé un procedimiento llamado por la doctrina española «*coerción estatal*» que responde a la *Bundeszwang* alemana, que permitiría al estado poner fin a la secesión inconstitucional. Este procedimiento está previsto en el artículo 155 CE :

1. *Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.*
2. *Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.*

Es decir, el Gobierno adopta la iniciativa de dirigirse en primer lugar al presidente de la Comunidad Autónoma secesionista, y después, si este paso no tiene el resultado esperado, el Gobierno se dirige al Senado para conseguir el acuerdo que le permita adoptar las medidas necesarias para obligar a la

Comunidad Autónoma a cumplir sus obligaciones o para proteger al interés general de España. Después, tras la obtención del acuerdo del Senado expresado por mayoría absoluta, corresponde también al Gobierno la adopción de las medidas necesarias que podrían permitirle dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma afectada.

#### **4. Otros datos jurídicos de carácter internacional**

##### **A. El Derecho de autodeterminación según el Derecho Internacional**

Creo que es conveniente traer aquí el derecho internacional relativo al problema de que se ocupa este comentario.

Y, para tal fin, lo más interesante puede ser acudir a la doctrina que el Tribunal Supremo de Canadá emitió en el Dictamen de 20 de agosto de 1998 a petición del Gobierno de Canadá que, entre otras, le formulaba la siguiente pregunta: ¿Pueden las instituciones de Québec "proceder unilateralmente a la secesión de Québec respecto de Canadá en virtud del Derecho internacional?

A mi juicio, acudir al texto del Tribunal Supremo de Canadá tiene dos ventajas. En primer lugar, el Dictamen es una pieza maestra sobre la cuestión. En segundo lugar, se dictó en relación con una situación real de Canadá, en relación con la Provincia de Québec, que guarda ciertos paralelismos jurídicos con las situaciones que pueden aparecer y que, de hecho, se presentan en otros Estados democráticos.

Entre las diferentes cuestiones que se plantea el Tribunal, aquí interesa la referida a la posibilidad de secesión de acuerdo con el Derecho internacional. En este sentido, El Tribunal recuerda la Declaración de la Asamblea general de las Naciones Unidas con ocasión del quincuagésimo aniversario de esta organización internacional, de 9 de noviembre de 1995, en la que se pide a los Estados miembros:

"Continuar reafirmando el derecho de todos los pueblos a disponer de sí mismos, teniendo en cuenta la situación particular de los pueblos sometidos a dominación colonial o a otras formas de dominación o de ocupación extranjeras, y a reconocer el derecho de los pueblos a adoptar medidas legítimas de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas para realizar su derecho inalienable a la autodeterminación. Esto no deberá ser interpretado como una autorización o estímulo de toda medida destinada a desmembrar o com-

prometer, en todo o en parte, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes respetuosos del principio de la igualdad de derechos y de la autodeterminación de los pueblos y, por ello, dotados de un gobierno que representa a la totalidad de la población perteneciente a un territorio, sin distinción alguna". [...]

Y, continúa el Tribunal: [ ...] "el pueblo quebequense no es la víctima de atentados contra su existencia o su integridad física, ni de una violación masiva de sus derechos fundamentales. El pueblo quebequense no es de ninguna manera un pueblo oprimido" (punto 15 del *Addendum* a la Memoria del *amicus curiae*, citado en el punto 135 del dictamen del Tribunal).

Y dice el Tribunal: "No se puede afirmar razonablemente que la población de Québec sea rechazada en relación con su acceso al gobierno. Hay quebequenses que ocupan puestos muy importantes en el gobierno de Canadá. Los residentes en esta provincia son libres de elegir sus opciones políticas y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural en Québec, en el conjunto de Canadá y en todo el mundo. La población de Québec está equitativamente representada en las instancias legislativas, ejecutivas y judiciales". En definitiva, de acuerdo con los términos de los instrumentos internacionales referidos al derecho de los pueblos a la autodeterminación, Canadá es un "Estado soberano e independiente respetuoso del principio de la igualdad de derechos y de la autodeterminación de los pueblos y dotado de un gobierno que representa sin distinción alguna a la totalidad de la población que pertenece a su territorio" (punto 136).

En un momento concreto el Tribunal se refiere a los fracasos de los intentos de acuerdo sobre un acuerdo en la organización del Estado federal de modo que satisficiera los intereses de todas las Provincias, incluida Québec, que antes del Dictamen que se comenta tuvieron lugar en los años 1987, cuando se llegó al Acuerdo constitucional del Lago Meech que no obtuvo la necesaria ratificación por el número necesario de provincias, y en 1992, cuando los Primeros Ministros del Estado y de las Provincias alcanzaron un acuerdo en Charlottetown, que tampoco fue aprobado en el referéndum celebrado al efecto. Puntualiza el Tribunal: "Los fracasos continuos en la búsqueda de un acuerdo sobre la modificación de la Constitución [...] no equivalen a una negación del derecho a la autodeterminación (punto 137). Por lo que concluye el Tribunal que Québec no posee "en virtud del Derecho internacional, el derecho de secesión unilateral respecto de Canadá" (punto 138).

## **B. En relación con la Unión Europea**

En la hipótesis de que un territorio pretenda la independencia respecto de España, que se examina en este trabajo, ante todo es necesario decir que un movimiento de separación respecto del Estado acarrearía también la salida de la Unión Europea. La Unión Europea es una organización compuesta por Estados y las organizaciones sociales que no tienen la condición de Estado forman parte de la Unión Europea a través del Estado en el que se integran pero no de manera directa.

De esta consecuencia ineludible que implica la independencia de un territorio respecto de un Estado miembro de la Unión Europea, se derivan otras consecuencias que pueden encuadrar, matizar y, en cualquier caso, tener una gran influencia respecto de todas las personas que eventualmente van a ser llamadas a tomar una decisión en relación con la independencia. Voy a tratar de poner de relieve rápidamente algunas de estas consecuencias.

Ante todo, una propuesta de secesión puede provocar ciertos movimientos fuera del territorio considerado, pero es muy probable que pudiera provocar también una grave escisión social en su propio seno.

Por otra parte, el Estado español actual tiene poco que ver con ese mismo Estado en el siglo XIX, cuando estos movimientos nacionalistas daban sus primeros pasos hacia la independencia de un territorio o, más aún, con el Estado de la época franquista, en el que era manifiesta la ausencia de democracia en todos los aspectos de la vida social. El Estado español actual ha sufrido una profunda transformación desde el momento en que la democracia ha llegado a ser una realidad y que la Nación española está integrada por diferentes nacionalidades y regiones y, como consecuencia de ello, está organizado de una manera federal que puede perfeccionarse en cualquier momento. Y este mismo Estado ha conocido también otro cambio profundo tras haber conseguido ser miembro de la Unión Europea, de manera que hoy se caracteriza por una gran permeabilidad jurídica, económica y de otros tipos, de modo que el ejercicio de su soberanía está subordinado en muchos casos a condiciones cada vez más exigentes.

En estas circunstancias, el Estado español no solamente permite una protección completa y el desarrollo de una nacionalidad o de una región, tanto en sus aspectos culturales como políticos, sino que, en tanto que miembro de la Unión europea, ahora es un Estado tan abierto que el hecho de que una Comunidad española reivindique la secesión para alcanzar su propio Estado, con los riesgos que ello conlleva, indica que si esta reivindicación pudiera

haber sido más o menos lógica a finales del siglo XIX o durante la dictadura de Franco, hoy aparece como una reclamación extemporánea, anticuada.

Por otra parte, desde el punto de vista de la Unión, no tendría ningún sentido el hecho de que una Comunidad Autónoma española, tras su independencia respecto del Estado miembro en cuyo seno participaba en la integración europea, expresara la pretensión, esta vez como Estado soberano, de volver de nuevo al seno de la Unión Europea. Y se podría pensar que si esta entidad quería realmente estar integrada en la Unión Europea, ya lo estaba a través del Estado de la que formaba parte antes. Y salir por una puerta para intentar volver a entrar por otra, sería una maniobra en absoluto necesaria.

Además, esa maniobra sería gravemente perturbadora. En primer lugar, porque la ruptura de esa Comunidad Autónoma con el Estado del que formaba parte está en contradicción directa con el principio de solidaridad sobre el que se levanta la construcción europea y con el objetivo de igualdad entre todos los europeos que persigue. La incapacidad para vivir juntos en el seno de un mismo Estado con los demás ciudadanos de ese mismo Estado no constituiría la mejor carta de presentación para llamar a la puerta de la Unión Europea.

También debe tenerse en cuenta que la multiplicación innecesaria de los miembros de la Unión Europea haría más difícil su proceso de decisión y su funcionamiento en general. Y desde luego, la Unión Europea no podría recompensar a la eventual región secesionista con una acogida fácil como nuevo miembro ya que ello supondría o bien una invitación a mantener actitudes idénticas, o bien, al menos, a poner las bases para que cualquier región europea, actual o futura, basada sobre divisiones territoriales históricas, sobre similitudes étnicas o sobre una posición económica privilegiada, pudiera plantear un problema análogo en cualquier momento. Se propagaría así la semilla de la disgregación de los Estados y, a largo plazo, de la misma construcción europea.

Todo lo dicho hasta ahora significa para la Unión Europea que una estrategia dirigida hacia la independencia en relación con un Estado miembro conduciría muy probablemente a la marginación de este nuevo territorio independiente por parte de la Unión Europea.

En este sentido, creo que la adhesión de España a la Unión Europea ha podido tener un cierto efecto estabilizador en relación con la unidad territorial del Estado. Es decir, la pertenencia a la Unión Europea puede implicar un cierto freno respecto de movimientos políticos que querrían dirigir su estrategia hacia la independencia de un cierto territorio puesto que, entre otras consideraciones posibles, en esta hipótesis, la independencia podría implicar

la salida de la Unión Europea. Y es posible que para la mayoría de los ciudadanos que podrían desear la independencia de su territorio, el efecto de verse marginados por parte de la Unión Europea representaría un costo tan elevado que no sería probablemente compensado por la satisfacción del ideal independentista.

## BIBLIOGRAFÍA

BALAGUER CALLEJON, F.: Soberanía popular y democracia en la Constitución española de 1978, *Revista de Derecho Político*, nº 27-28, 1988

CONSTANTINESCO V.: "*Renvoi relatif a la secession du Québec*", *CIVITAS EUROPA*, 2, marzo, 1999

CRUZ VILLALÓN, P.: *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, 1984

PEREZ CALVO, A.: L'Etat espagnol à l'aube du XXIe siècle, dans *Etat, Société et Pouvoir à l'aube du XXIe siècle. Mélanges en l'honneur de François BORELLA*, Presses Universitaires de Nancy, Nancy, 1999  
*Nación, nacionalidades y pueblos en el Derecho español*, Editorial Ciencia Nueva, Madrid, 2005

SOLOZABAL, J.J.: *Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado*, *Sistema*, nº 38-39, octubre de 1980

