

**Comentario de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación**

**Ramón Campderrich Bravo**

El objeto de la presente nota es hacer un somero comentario del documento denominado *Proposició de llei del referèndum d'autodeterminació*, presentado para su tramitación por el grupo parlamentario *Junts per sí* en el parlamento autonómico catalán. El texto que se comenta sin el menor ánimo de exhaustividad ni ínfulas literarias en estas líneas es el correspondiente a mediados de agosto, por lo que no se puede descartar que en el momento de la publicación de esta nota dicho texto haya sufrido modificaciones o, incluso, haya sido aprobado con la misma o diferente formulación. Más concretamente, me centraré, sobre todo, en las principales supuestas razones, jurídicas y ético-políticas, invocadas en el texto para justificar la realización de un referéndum unilateral y 'vinculante' de independencia, así como la eventual posterior proclamación unilateral de independencia de Cataluña. Esas supuestas razones se exponen en una escueta exposición de motivos de apenas tres páginas. Muchas de las cosas que se dirán a continuación pueden parecer obvias, pero, a veces, resulta necesario recordar lo obvio.

**1. Razones predominantemente jurídicas**

*Razones vinculadas al derecho internacional*

El punto que ocupa más espacio en la exposición de motivos para justificar el texto normativo subsiguiente es la libre determinación de los pueblos, también denominada en ocasiones libre autodeterminación de los pueblos, interpretada como inclusiva de un derecho a la secesión o separación constitutiva de un nuevo estado independiente sujeto de derecho internacional. Con este fin se alude a los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales concertados en el marco de la O.N.U. en 1966, ambos suscritos por España, el artículo 1.2 de la Carta de N.U. y ciertos misteriosos dictámenes recientes del Tribunal Internacional de Justicia (O.N.U.), que no se especifican. Rebatir estas proclamas es muy simple.

La interpretación de los textos mencionados no depende, como es lógico, de lo que sobre ellos afirmen los diputados de un parlamento regional, el cual, por descontado, carece de toda relevancia jurídico-internacional. Depende de los gobiernos de los estados y de las organizaciones internacionales sujetos de derecho internacional, de la jurisprudencia de los tribunales internacionales

y de la posición dominante en la doctrina iusternacionalista. Y al respecto existe un consenso a la hora de afirmar que el derecho a la libre determinación o autodeterminación de los pueblos no incluye un derecho a la secesión o separación de una parte del territorio de un estado ya existente para constituir un nuevo estado, entre otras cosas porque el principio del respeto de la soberanía de los estados y de su integridad territorial son también principios básicos consagrados en la Carta de N.U., en la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia y en la costumbre internacional **[1]**. La base de esta negativa a reconocer un hipotético derecho a la secesión o separación tiene su razón de ser: su reconocimiento introduciría aún mayor caos en la ya de por sí caótica sociedad internacional de estados.

En efecto, el derecho a la libre determinación de los pueblos entendido como derecho a constituir un nuevo estado sólo ha sido atribuido por el derecho internacional a los pueblos sometidos a dominación colonial respecto de sus metrópolis coloniales, y Cataluña jamás ha sido reconocida por nadie como territorio colonial ni reúne, desde luego, los requisitos para serlo **[2]**. De hecho, tampoco a los pueblos coloniales, al atribuírseles el derecho a constituir un nuevo estado, se les reconoció un derecho a la secesión o separación de un estado matriz por la sencilla razón de que el derecho internacional no considera (ni, por lo demás, la inmensa mayoría de los derechos internos de las potencias coloniales lo hicieron) que el territorio sometido a dominación colonial sea territorio integrado en el territorio del estado metropolitano. De ahí que se tendiera a defender la intangibilidad de las demarcaciones de los territorios coloniales existentes antes de la independencia de los mismos y se condenasen los intentos de las potencias coloniales de dividir unilateralmente esos territorios o de fomentar secesiones recién proclamada la independencia formal (por ejemplo, secesión de Katanga en 1960).

Más allá de la cuestión de los territorios y pueblos sometidos a dominación colonial, el derecho a la libre determinación de los pueblos también se predica de los pueblos ya constituidos en estados, las minorías, los pueblos indígenas y los pueblos que viven en el territorio de un estado ocupado militarmente por otro estado. Ninguno de estos supuestos puede servir para justificar un derecho a la secesión o separación para constituir un nuevo estado:

a) El derecho a la libre determinación de los pueblos ya constituidos en estados implica un derecho a establecer su sistema político, socioeconómico y su organización político-territorial sin interferencias externas, y, en lo que nos concierne, este derecho está atribuido en exclusiva desde la perspectiva del derecho internacional al pueblo español, en el cual quedan comprendidos, desde esa misma perspectiva, todos los nacionales españoles residentes en

Cataluña.

b) Las minorías, en cuanto tales, no tienen atribuidos en realidad derechos por el derecho internacional, sino que son cada uno de sus miembros los que son titulares de derechos de ejercicio individual o colectivo. Entre esos derechos –enumerados precisamente en los Pactos de derechos del ámbito de la O.N.U. tramposamente invocados en la exposición de motivos– se encuentran derechos formulados en términos negativos –todos los que suponen prohibición de discriminación o trato desigual– y derechos formulados en términos positivos –respeto de sus singularidades culturales; ni siquiera un derecho, como tal, a la autonomía política–, pero no aparece por ningún lado un derecho a la constitución de un nuevo estado. Es evidente que, desde un punto de vista jurídico-político, los derechos de las minorías nacionales son respetados por el estado español: los catalanes no padecen, por ahora, discriminación respecto al resto de sus conciudadanos españoles y el considerado por los propios nacionalistas catalanistas principal rasgo cultural de la catalanidad, el idioma catalán, está protegido y promovido en Cataluña hasta el punto de tener un estatus privilegiado en esa región respecto al idioma oficial común, el español o castellano, y ser la exclusiva lengua vehicular en la enseñanza no superior, con la consiguiente intolerable discriminación de la población castellanohablante **[3]**. Más aún: la organización político-territorial del estado español confiere un amplísimo ámbito de autonomía jurídico-política a Cataluña, lo que excede con creces las exigencias del derecho internacional.

c) En cuanto a los pueblos indígenas, cuyos derechos han sido tomados últimamente en consideración por el derecho internacional con una amplitud algo mayor que los derechos de las minorías (en ámbito regional americano), no creo que sea necesario extenderse lo más mínimo. No es posible calificar a los catalanes de pueblo indígena. Los pueblos indígenas son pueblos de cultura originariamente no occidental y formas de vida premodernas hasta tiempos relativamente recientes o, incluso, todavía hoy. En concreto, son tales los pueblos organizados en bandas o aldeas de cazadores y recolectores y los pueblos amerindios. Nada que ver, por consiguiente, con los catalanes. En cualquier caso, tampoco cuentan los indígenas con un derecho jurídico-internacional a la secesión o separación constitutiva de un nuevo estado, lo que, por lo demás, carece de todo sentido para la inmensa mayoría de ellos.

d) Tampoco los catalanes son un pueblo ocupado militarmente desde el punto de vista jurídico-internacional (ni desde cualquier otro punto de vista). Los pueblos ocupados militarmente son pueblos ya constituidos en estados cuyo territorio, en parte o en su totalidad, es ocupado por una potencia extranjera (ejemplo típico: la ocupación de Irak por Estados Unidos y sus aliados en

2003). Por supuesto, aquí no estamos ante ningún derecho a constituir un nuevo estado, sino ante la obligación de la potencia ocupante de restablecer el status quo anterior a la ocupación, esto es, la independencia del estado ocupado o la reintegración del territorio ocupado al estado de pertenencia. De ahí que, por ejemplo, las acciones de Rusia encaminadas a anexionarse Crimea o a promover un estado títere en el este de Ucrania sean contrarios al derecho internacional.

### *Razones vinculadas al derecho interno español*

En la exposición de motivos aparecen asociadas a las relativas al derecho internacional o a las de carácter ético-político, pero, aún así, cabe su distinción a efectos analíticos de las anteriores. Son tan fantasiosas como las vinculadas al derecho internacional.

En primer lugar, se alude a los artículos 96 («els tractats internacionals formen part del seu ordinament intern» [del ordenamiento jurídico español]) y 10.2 («les normes relatives als drets fonamentals i les llibertats públiques s'interpretaran d'acord amb els tractats internacionals aplicables en aquesta matèria») de la Constitución española vigente, que, mientras no exista un estado catalán independiente miembro de pleno derecho de la sociedad internacional, rige también, obviamente, en el territorio de la comunidad autónoma de Cataluña. Aparte de que los textos jurídicos no deben ser interpretados aisladamente sino en combinación con los demás del mismo nivel jerárquico, como cualquier jurista sabe, lo que significa que no es admisible escoger sólo los preceptos constitucionales o jurídico-internacionales que interesan y olvidarse de todos los restantes, ya se ha visto que los tratados internacionales invocados en la exposición de motivos no cubren un imaginario derecho a la secesión o separación constitutiva de un nuevo estado y su correspondiente 'subderecho' a celebrar un referéndum unilateral de independencia vinculante. Visto esto, es una pérdida de tiempo dedicar más palabras a esta cuestión de traer a colación los artículos 96 y 10.2 de la Constitución de 1978. Téngase presente, por otro lado, que el reconocimiento de un derecho a la secesión o separación es sumamente excepcional en derecho constitucional comparado, incluso en relación con los estados federales. Los casos más conocidos son las repúblicas 'socialistas' o de 'democracia popular' de la URSS, Yugoslavia y Checoslovaquia, en cuyo contexto resultaba fácil hacerlo, pues se trataba, en la práctica, de regímenes de partido único cuyos fundadores confiaban en que la unicidad de la cúspide del aparato del partido garantizaría que ese pretendido derecho jamás fuera ejercido [4]. Por descontado el derecho constitucional español no contempla un derecho a la secesión semejante.

En segundo lugar, se alude a la «ruptura del pacte constitucional espanyol de

1978 que representa l'anul·lació parcial i la completa desnaturalització de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de l'any 2006 [...] mitjançant la Sentència 31/ 2010 del Tribunal Constitucional». Como argumento jurídico-constitucional, éste es un argumento infumable, erróneo a más no poder, quizás debido a que los redactores de la exposición de motivos no han superado aún las ideas del pactismo medieval. La Constitución española de 1978, como todas las constituciones del constitucionalismo español desde la de Cádiz de 1812, no se presenta jurídicamente como el resultado de un pacto entre diversos entes territoriales o pueblos jurídico-políticamente diferenciados preexistentes que dan lugar a un nuevo estado antes inexistente o a una nueva constitución, como parece presuponer la frase transcrita más arriba y como sería el caso (y sólo hasta cierto punto), por ejemplo, de la Constitución de los Estados Unidos, sino como el producto de la voluntad soberana del pueblo español (en el cual se incluyeron a los catalanes) [5]. Políticamente, la Constitución de 1978 fue el producto de los acuerdos entre los diversos partidos políticos y elites político-sociales que protagonizaron la vida política de la transición, organizaciones o grupos sociales que no cabe identificar con pueblos o territorios con entidades político-jurídicas propias y autónomas, desde luego [6].

## 2. Razones predominantemente políticas

Sin descartar las posibles conexiones que estas razones tengan con el mundo jurídico, son tres, a mi juicio, las fundamentales que se expresan en la exposición de motivos.

Para empezar, tenemos que en la exposición de motivos se llega a sugerir, sin el menor rubor, que los catalanes sufren hoy por hoy una opresión específica por el hecho de ser catalanes. Esta idea es la que los redactores de dicha exposición parecen querer inducir en la mente del lector de la misma cuando se dice «l'aprovació d'aquesta Llei és la màxima expressió, doncs, del mandat democràtic de les eleccions del 27 de setembre de 2015 en què, en la decisió que pren el Parlament de Catalunya de culminar el procés amb la convocatòria del referèndum d'autodeterminació, hi conflueixen la legitimitat històrica i la tradició jurídica i institucional del poble català -només interrompuda al llarg dels segles per la força de les armes-, amb el dret d'autodeterminació dels pobles consagrat per la legislació i la jurisprudència internacionals i els principis de sobirania i respecte pels drets humans, com a base de tot l'ordinament jurídic» y, más adelante, cuando se dice «aquesta Llei representa la resposta democràtica a la frustració generada [sobre el carácter falaz de esta afirmación, véase nota 6] pel darrer intent promogut per una majoria molt àmplia d'aquest Parlament [me imagino que se refiere a la aprobación de la reforma del Estatuto autonómico de 2006] per garantir al poble de Catalunya el ple reconeixement, la representació i participació en la

*vida política, económica i cultural del l'Estat espanyol sense cap tipus de discriminació.»* Frente a la primera cita, aparte de lo que se indicará en cuanto a la «legitimitat històrica», cabe contraponer la constatación de que desde hace décadas los catalanes no están sometidos a opresión específica alguna por su procedencia geográfica por parte del estado español, ni éste los discrimina, poseen un amplio régimen de autonomía política, que puede ser mejorado en el futuro en el marco de la actual constitución española [7] o de una nueva constitución reformada, y tienen instrumentos sobrados para desarrollar libremente su catalanidad cultural, si así lo desean –pues sólo faltaría que los pobladores de Cataluña estuviésemos obligados a ello, queramos o no–.

También cabe constatar, en contra de lo que quizás pueda sugerir el texto comentado, que la dictadura franquista terminó en los años setenta y que los actos de fuerza a los que probablemente se refiere el texto se ejercieron sobre instituciones medievales de tipo europeo-continental que poco o nada tienen que ver con las ideas de democracia y pueblo contemporáneas (la revuelta de los años cuarenta y cincuenta del siglo XVII contra Felipe IV, más social que político-institucional, y la Guerra de Sucesión, que no guerra de secesión, a principios del siglo XVIII), contra ejércitos y facciones políticas que buscaban la restauración del Antiguo Régimen en toda España (guerras carlistas en el siglo XIX) o contra la mayoría de los españoles por igual (Guerra Civil, en cuya génesis y desarrollo el separatismo catalán jugó un papel muy reducido, en contra de lo que parte de la propaganda de los golpistas facciosos pudiera hacer pensar). Frente a la segunda cita, e insistiendo en lo que se acaba de señalar, es sencillamente una aberración y un insulto a las poblaciones en verdad oprimidas por sus rasgos singulares o su origen pretender que el estado español viola los derechos humanos de los catalanes o los somete a una opresión específica. En mi modesta opinión, basta comparar la situación actual de los catalanes con la de los sudafricanos negros en los años del *apartheid*, la de los kurdos en Turquía o en el Irak de Saddam Hussein o la de los palestinos, para no darle más vueltas al asunto.

¿Significa todo lo dicho hasta ahora que los catalanes no sufren opresión ni violaciones de sus derechos humanos, en particular, los llamados sociales? Claro que no: sólo que la opresión que padecen es la misma que la que padecen el resto de españoles, por no decir la que sufren el resto de los habitantes de los países mediterráneos de la Unión Europea, como consecuencia de las políticas neoliberales todavía en boga, políticas, por cierto, de las que han sido entusiastas no sólo los sucesivos gobiernos centrales españoles, la Unión Europea y las instituciones intergubernamentales económico-financieras, sino también los gobiernos convergentes de la Generalitat de Cataluña. Y, de hecho, todos sabemos que hay comunidades autónomas españolas que han padecido y padecen las

consecuencias sociales de esas políticas en un grado mayor que Cataluña.

La 'estrategia de la tensión' aparentemente seguida por los independentistas unilateralistas para intentar generar una hasta hoy ausente opresión específica en Cataluña colocando al gobierno central en la alternativa de tener que optar entre claudicar ante todas sus exigencias o recurrir a instrumentos de coerción institucional cada vez más intensos es una inmoral combinación de arrogancia chovinista y oportunismo político que bordea la locura y el fanatismo.

Otra razón, o, mejor dicho, pseudorazón, alegada en la exposición de motivos es la ya citada «legitimidad histórica». Aquí probablemente asoma las orejas la componente romántico-conservadora del nacionalismo independentista inspirador de la proposición de ley. Se trata de la manía de utilizar la historia, debidamente falseada o tergiversada, para justificar determinados planteamientos políticos, como si el hecho de que en un pasado remoto, por lo general medieval, existieran ciertas instituciones jurídico-políticas idealizadas por las corrientes historiográficas nacionalistas, las cuales lograron subsistir a duras penas durante los primeros dos siglos de la modernidad en continua degradación progresiva, pudiera ser una fuente de legitimidad razonable de secesiones, independencias o anexiones **[8]**. La historia ha de ser crítica y desmitificadora, no un instrumento para erigir mitos nuevos. El objetivo primordial del historiador y, por extensión, del intelectual, ha de ser la búsqueda de la verdad, una utopía ciertamente inalcanzable, pero que debe guiar su hacer por encima de cualquier otra consideración. Quien sacrifica ese ideal en aras de otras consideraciones para fomentar un uso bastardo de la historia, no creo que merezca ejercer de historiador.

Finalmente, se habla en la exposición de motivos analizada, como hemos visto, de «un mandat democràtic sorgit de les eleccions del 27 de setembre de 2015» para realizar un referéndum unilateral y 'vinculante' de independencia y para, a la vista de su resultado, llevar a cabo una proclamación unilateral de independencia. Los redactores de la exposición de motivos no pueden ser más desvergonzados en este punto. Las elecciones del 27 de septiembre fueron unas elecciones autonómicas, nada más, y por eso su convocatoria no dio lugar a ninguna medida coercitiva estatal o impugnación ante los tribunales. Fueron llamadas por los partidos independentistas unilateralistas unas elecciones plebiscitarias, concepto absurdo y de resonancias muy poco democráticas (en efecto: las dictaduras suelen preferir hablar de plebiscitos en vez de referéndums). En todo caso, se supone que en los plebiscitos, interpretada la palabra con tal vez indebida flexibilidad como equivalente a referéndum democrático, lo que cuentan son los votos que se dividen entre dos únicas alternativas posibles, no el número de diputados que en las elecciones consigue cada uno de los muchos partidos

políticos que concurren a las elecciones. De todos modos, teniendo en cuenta que los partidos no independentistas fueron más votados que los que sí lo eran declaradamente, no consigo ver por ningún lado dónde está el susodicho mandato democrático.

En definitiva, da la impresión de que la única justificación detrás de la *Proposició de llei del referèndum d'autodeterminació*, al menos si nos limitamos al análisis de su exposición de motivos, es un puro voluntarismo o decisionismo ciego, muy neo-schmittiano, emanado de emociones 'existenciales' de pertenencia patriótica o étnico-cultural (y, por consiguiente, esencialmente irracional). Un tipo de posicionamiento político que sólo trajo desgracias en el pasado siglo XX.

\*

Si bien la intención de este escrito ha sido centrarse en el estudio de la exposición de motivos del documento titulado *Proposició de llei de referèndum d'autodeterminació*, quisiera también incluir en él algunos comentarios sobre los aspectos del texto articulado que me parecen más criticables:

1.- Siendo la ley propuesta, en cuanto se apruebe la proposición, nula de pleno derecho (ni siquiera llega a la categoría de anulable), careciendo el gobierno autonómico, muy probablemente, de los medios adecuados para llevar adelante un referéndum de independencia que no sea una mera sombra de uno de verdad y no habiendo en absoluto consenso en la sociedad catalana acerca de la conveniencia y legitimidad de la realización de un referéndum unilateral de independencia 'vinculante', con posterior declaración unilateral de independencia, no merece la pena dedicar tiempo a la regulación pormenorizada del proceso de convocatoria, organización, celebración y determinación del resultado del referéndum contenida en el texto articulado -un calco, en líneas generales, de la legislación española, la cual, además, se declara de aplicación supletoria-: el referéndum no ofrecerá garantías y será antidemocrático. Son varios los indicios añadidos que apuntan en esta dirección:

a) El gobierno y los partidos independentistas han sido, son y serán juez y parte en todo el proceso: son ellos quienes han apostado por el unilateralismo divisivo de la sociedad catalana y han demostrado en todo momento que el único resultado que les vale es el favorable a la independencia unilateral; durante todos estos últimos años han dejado claro con su actitud y acciones que su meta es conceder únicamente valor a un referéndum que arroje un resultado favorable a la independencia. En ese sentido, el referéndum unilateral es para ellos la figura ideal pues su unilateralidad es un chantaje



para los votantes catalanes no catalanistas (e, incluso, para muchos de los que lo son), ya que implica participar no sólo en un referéndum ilegal, sino ilegítimo, entre otras razones, por haber sido diseñado atendiendo sólo a los intereses y valores del radicalismo independentista (como, de hecho, prueba el militante lenguaje empleado en la exposición de motivos y en parte del texto articulado). La referencia a la participación de «observadores internacionales» que se hace en el artículo 15.1 traiciona una cierta inseguridad respecto al carácter democrático y las garantías del proceso electoral de quienes lo pretenden montar, pues un referéndum de cuyas democraticidad y garantías no se duda, no necesita «observadores internacionales» **[9]**.

b) En el artículo 11.2 se señala que «les formacions polítiques amb representació parlamentària tenen dret a utilitzar el 70% dels espais informatius públics gratuïts en els mitjans de comunicació de titularitat pública [...]. El 30% restant es reparteix entre les organitzacions interessades acreditades d'acord amb el nombre de signatures presentades.» No es preciso ser muy avisado para hacerse una idea de en qué organizaciones están pensando los redactores y promotores del texto analizado: el entramado de entidades catalanistas que giran en torno a los partidos independentistas y que, como es de dominio público, alimenta con sus subvenciones la Generalitat de Cataluña. Esa reserva de espacio de publicidad electoral a ese tipo de entidades beneficia descaradamente a la propaganda independentista.

c) El artículo 4.4 establece que «si en el recompte dels vots vàlidament emesos n'hi ha més d'afirmatius que de negatius, el resultat implica la independència de Catalunya. A aquest efecte, el Parlament de Catalunya, dins dels dos dies següents a la proclamació dels resultats oficials per la Sindicatura Electoral, celebrarà una sessió ordinària per efectuar una declaració formal de la independència de Catalunya, concretar els seus efectes i iniciar el procés constituent.» Pocas veces quien suscribe esta nota ha leído textos jurídicos recientes tan disparatados como el acabado de transcribir. En primer lugar, no se establece un mínimo de participación ni se exige una mayoría cualificada de los electores para considerar aprobada por el 'pueblo' la propuesta de independencia, como es usual en derecho comparado y como convendría a una sociedad carente de un amplio consenso sobre el tema. Según lo que propugnan las entidades independentistas, la independencia debe ser proclamada, con independencia, valga la redundancia, del número de electores participantes en el referéndum (ilegal y sin garantías de una adecuada organización). Así, si, pongamos por caso, participa tan sólo el 20% del censo electoral, y hay más votos a favor que en contra (lo que vendrá asegurado por el hecho de que sólo los independentistas convencidos o los despistados acudirán a semejante cita

electoral **[10]**), se deberá entender que concurre un fundamento suficientemente sólido para proclamar la independencia. En verdad, risible y, desde luego, muy poco democrático, a mi entender. En segundo lugar, no se entiende la extraordinaria prisa por proclamar la independencia unilateral y poner en marcha el proceso constituyente del nuevo 'estado'. Tanta prisa es más bien una señal de imposición autoritaria (y fantasía desbocada), más que de racionalidad democrática.

d) No se debe olvidar que la pretensión de los independentistas unilateralistas en el momento de escribirse estas líneas es tramitar la proposición por un nuevo e inédito, en el derecho parlamentario español posterior al franquismo, «procedimiento de urgencia extraordinario», aceleradísimo y sin apenas posibilidad de debate contradictorio ni posibilidad de presentación de enmiendas, el cual fue aprobado para la ocasión el pasado mes de julio por los partidos independentistas y ha sido impugnado desde diversas instancias ante el Tribunal Constitucional (que lo ha suspendido). Algo así como un procedimiento militar sumarísimo de urgencia, pero en el ámbito parlamentario. Está claro que la tramitación de la proposición de ley de referéndum a través de este procedimiento no milita precisamente a favor del carácter democrático y de las garantías del proceso en cuestión.

e) Por último, importa hacer notar que la formulación de la pregunta del referéndum, incluida en el artículo 4.2 («Voleu que Catalunya sigui un estat independent en forma de república?») se debe en exclusiva a una decisión extraparlamentaria de los partidos y entidades independentistas que estos pretenden imponer al resto mediante el recurso al «procedimiento de urgencia extraordinario» acabado de mencionar. Lo mismo se puede decir de la fecha de celebración del referéndum: el 1 de octubre de 2017 (artículo 9.1), fecha fijada y hecha pública de antemano por el gobierno autonómico, al margen de toda negociación parlamentaria. Todo lo cual también es indicativo de la falta de democraticidad y de garantías de todo este precocinado proceso de referéndum.

2.- Si nos ceñimos a la literalidad de la proposición de ley comentada, ésta, una vez aprobada, podría colocar al ciudadano en una posición difícil e injusta. El articulado de la proposición de ley prevé la imposición de sanciones administrativas a quienes hayan sido designados para formar parte de las mesas electorales y no hagan acto de presencia, puesto que tendrían la obligación de integrarlas y desempeñar las tareas correspondientes a los miembros de una mesa electoral, salvo alegación de causas documentalmente justificadas aceptada por la «sindicatura electoral de demarcació» (interpretación conjunta de los artículos 23.5, 31.1, 31.3 y 31.4). Pero, como ya se ha dicho antes y vuelvo a reiterar ahora, la ley de referéndum propuesta y la realización misma del referéndum previsto en ella,

así como, por tanto, todos sus actos preparatorios, son nulos de pleno derecho (ni siquiera anulables, pues están privados de la más mínima apariencia de validez jurídica). En consecuencia, participar en ellos es colaborar en la realización de un acto antijurídico, que en el caso de personas que asuman cierta responsabilidad en su materialización, podría dar lugar a sanciones conforme a la legislación estatal. Puesto que esta vez, siempre ciñéndonos al texto de la proposición de ley, se pretende que los miembros de las mesas electorales sean designados por sorteo de entre quienes figuren en el censo electoral en lugar de acudir a voluntarios o empleados públicos, se coloca a la totalidad de la ciudadanía en la tesitura potencial de tener que participar en la organización de un acto ilegal, por temor a ser sancionado por la administración autonómica. Por supuesto, estas sanciones serían tan nulas de pleno derecho como todo lo demás en este fantasmagórico referéndum y podrían ser recurridas con éxito ante los tribunales, y las entidades privadas colaboradoras en los procesos de ejecución administrativa deberían negarse a colaborar, pero la amenaza de ser sancionado está ahí, sin que ningún ciudadano, visto el comportamiento hasta la fecha de los cargos públicos y líderes políticos autonómicos, pueda descartar que la «sindicatura electoral de demarcació» competente tenga la ocurrencia de decidir sancionarle por no asistir a la convocatoria para ser vocal o presidente de mesa electoral (ilícita jurídicamente). La consecuencia de estas previsiones de la proposición de ley será aumentar la inseguridad jurídica asociada a la política normativa duplicativa de la Generalitat de Cataluña, pero, en este caso, no sólo para los empleados públicos, sino también para los ciudadanos, en general, o, al menos, para aquellos desprovistos del *gen* patriótico catalanista que no estén dispuestos a sacrificarse por la Nación irredenta.

3.- El texto articulado de la *Proposició de Llei del referèndum d'autodeterminació* contiene otra formulación disparatada desde el punto de vista jurídico: se encuentra en la disposición final primera. En esta disposición se afirma que «les normes de dret local, autonòmic i estatal vigents a Catalunya en el moment d'aprovació d'aquesta Llei es continuen aplicant en tot allò que no la contravinguin» (léase también en este mismo sentido la disposición adicional). Dicho con otras palabras: se declara la ley comentada norma jurídica suprema del ordenamiento jurídico catalán, lo que será un completo sinsentido jurídico en el instante de su aprobación y refuerza la calificación de esta simple ley autonómica, si se aprueba, como nula de pleno derecho por manifiestamente inconstitucional y antiestatutaria. A un nivel más simbólico-político, esta previsión y la declaración hecha en el artículo 2 («el poble de Catalunya és un subjecte polític sobirà i, com a tal, exerceix el dret a decidir lliurement i democràticament la seva condició política» **[11]**) implican que la aprobación de la *Proposició de Llei de referèndum d'autodeterminació* constituye ya una implícita declaración unilateral de independencia (contraria a derecho), por lo que, conforme al texto de la ley de

referéndum misma, en el referéndum no se decidirá nada por vez primera, sino que se ratificará o rechazará una decisión previamente adoptada. Aunque, en realidad, toda esta especulación no tiene mayor importancia a efectos prácticos, por lo que en seguida se dirá.

4.- Para concluir esta nota, conviene recordar la obviedad de que la aprobación de la ley del referéndum de autodeterminación, la realización del referéndum unilateral de independencia y la declaración unilateral de independencia no suponen por sí solas la constitución de un nuevo estado independiente ni pasan de ser un ejercicio de fantasía jurídico-política. Como hemos visto, el derecho a la secesión o separación constitutiva de un nuevo estado no es un derecho respaldado por el derecho internacional ni por el derecho del estado español, que es el único titular jurídico-internacional de la competencia para atribuirlo. Naturalmente, es un hecho, sin embargo, que en la historia de la sociedad internacional se producen fragmentaciones del territorio estatal que, con el paso del tiempo, crean nuevos estados considerados miembros de pleno derecho de esa sociedad. Ahora bien, la creación de esos nuevos estados depende del denominado principio de efectividad –el nuevo estado en formación ha de ser capaz de controlar *de facto* un territorio y la población en él asentada y el estado del cual se separa ha de perder ese control– y su operatividad jurídica, política y económica es casi imposible sin el reconocimiento jurídico-político de un número significativo de estados, ya sea unilateral ese reconocimiento o a través de una organización internacional de la cual se es miembro. No parece que una Generalitat que proclamase unilateralmente la independencia en octubre de 2017 esté en condiciones de satisfacer el principio de efectividad o de conseguir algún reconocimiento internacional significativo en muchísimo tiempo **[12]**.

## Notas

**[1]** Entre la infinidad de citas posibles, se escoge la siguiente: «[...] 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 Naciones Unidas» (Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de N.U.).

**[2]** «Los territorios coloniales o no autónomos (por emplear el eufemismo de la Carta) son aquellos cuyos pueblos no han alcanzado la plenitud de gobierno propio, sino que se hallan en situación de subordinación o dependencia respecto a la potencia administradora, de la que están separados geográficamente, y respecto de la cual existen diferencias esenciales en la organización administrativa, política, jurídica y económica, así como en el desarrollo histórico de cada pueblo.» [González Campos, J., Sánchez Rodríguez, L.L., Andrés Sáenz de Santamaría, P., *Curso de derecho internacional público*, Civitas-Thomson, Cizur Menor, 2008, pág. 887, que parafrasea la Resolución 1541 (XV) de la Asamblea General de N.U.].

**[3]** Por lo demás, la población catalana no es en absoluto homogénea. Incluso entre sus

pobladores de nacionalidad española y vecindad civil catalana existe un grupo tanto o más numeroso identificable por el mismo rasgo cultural que tanto les gusta subrayar a los nacionalistas catalanistas: el grupo de los hispanohablantes o castellanohablantes. Por tanto, la 'minoría' de la que estamos hablando aquí no se identifica con los pobladores de Cataluña, sino únicamente con una parte de ellos, ya que, como señala Juan-Ramón Capella, en Cataluña conviven varias naciones culturales.

**[4]** En cualquier caso, ese derecho a la secesión sólo se podía ejercer válidamente siguiendo los procedimientos jurídicos establecidos con ese objeto por la Federación.

**[5]** En la fórmula de algunas constituciones del siglo XIX, el producto de la voluntad conjunta de las Cortes (el pueblo español) y el rey.

**[6]** En cuanto a la referencia específica al Estatuto de 2006 no puede ser más engañosa. ¿Habría que recordar que los redactores del Estatuto no podían dar al Estatuto el redactado que les diese la gana, pues debían respetar en su redacción la Constitución de 1978 y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional? ¿Habría que recordar, sobre todo, que la población catalana 'pasaba' bastante del dichoso Estatuto hasta que el mundo nacionalista catalanista decidió convertirlo en uno de los componentes centrales de su propaganda victimista, como prueba el hecho de que sólo un 48,85% de los electores participaron en el referéndum de ratificación del proyecto de reforma del Estatuto y sólo algo más de un tercio -36,1%- del censo electoral votó a favor del mismo?

**[7]** Consúltese Muñoz Machado, S., *Vieja y nueva Constitución*, Crítica, Barcelona, 2016, pp. 161 y ss.

**[8]** Las anexiones son parte del programa político a largo plazo de algunas corrientes catalanistas: remito al lector a la ideología de los «Països Catalans». Una plasmación gráfica de esa ideología irredentista-expansionista es el cartel propagandístico para el 1-O de pretendida inspiración leninista hecho público por la CUP estos días. El cartel se centra en un mapa que incluye, además de Cataluña, el este de Aragón, Rosellón, la Comunidad Valenciana y las Baleares (no me he fijado si también han puesto en el mapa l'Alguer, El Carxe y Andorra).

**[9]** Hasta el momento, la Generalitat y los partidos y organizaciones independentistas han cosechado sólo fracasos en su búsqueda de observadores internacionales independientes acreditados ante las organizaciones intergubernamentales con competencias en ese ámbito. Desesperados, intentaron hacer pasar una organización montada por ellos por un observador internacional a efectos de su registro en la O.N.U. Lógicamente, la O.N.U. no se digno siquiera a estudiar la petición una vez comprobada la dependencia gubernamental del 'observador' (caso 'Diplocat', cfr. *El País*, 7 de julio de 2017, edición electrónica).

**[10]** Salvo que agrupaciones de partidos como CSQEP/ECP se armen un lío monumental y animen a la gente a participar en el acto inventándose alguna categoría imaginativa para designarlo de un modo distinto a como lo hacen los independentistas.

**[11]** La retórica de la soberanía popular o nacional es, en realidad, una mala y obsoleta retórica, a pesar de su uso común en el ámbito jurídico interno e internacional y filosófico-político. Y esto es así porque, entre otras razones y no obstante los intentos producidos en este último medio siglo por introducir cierto grado de flexibilidad en el manejo

y la conceptualización de la idea de la soberanía para adaptarla a las transformaciones jurídico-políticas y económicas experimentadas en los últimos tiempos, sigue siendo inherente a esa idea la imposibilidad de que en un mismo territorio haya dos soberanos superpuestos: soberano es el sujeto que ostenta, por definición y por etimología, el poder supremo y, por tanto, por encima de él, no puede existir ningún otro poder, de tal manera que no comparte el poder con ningún otro sujeto más que en la medida en que consiente en ello. En consecuencia, en el territorio de Cataluña sólo puede existir un sujeto soberano: o el 'pueblo español', del que forman parte sus ciudadanos catalanes, o el 'pueblo catalán'. Es obvio que la lógica del todo o nada propia de la retórica de la soberanía puede ser una amenaza, al menos en sociedades cultural y políticamente complejas, para la convivencia colectiva pacífica. Quizás sería ya hora de prescindir de la retórica de la soberanía y de ingeniar otra distinta, compatible con la democratización de las sociedades humanas en un mundo muy diferente al de las revoluciones liberales y socialistas de los siglos XVIII a XX.

**[12]** Véase al respecto en esta misma revista: Gordillo, J.L., *Las sirenas y los referéndums unilaterales no existen*, nº 159.

8/2017