

**PONS RAFOLS, X., *Cataluña: Derecho a decidir y Derecho internacional*, Editorial Reus, Madrid, 2015, 334 pp.**

Asistimos en los últimos años a un debate nacional sobre lo que se ha dado en llamar el “encaje” de Cataluña en España, y por extensión sobre la redefinición del modelo de organización territorial del Estado surgido de la Constitución de 1978, que discurre por unos cauces cada vez más alejados del diálogo y del propio conocimiento de los conceptos básicos que se discuten. Por el contrario, resulta preocupante comprobar las cotas de intransigencia, polaridad y rigidez doctrinal que se han alcanzado y que no parece vayan a remitir en un futuro próximo. A la vista de este escenario cobra relevancia la publicación de esta obra singular, académica y rigurosa, que sin albergar aspiraciones partidistas trata de proyectar luz sobre determinados conceptos políticos, aunque hayan sido presentados en sociedad bajo tramoya jurídica, que como el pretendido “derecho a decidir” han cobrado protagonismo en el debate público.

El profesor Pons Rafols, catedrático de la Universidad de Barcelona, que ya había mostrado con anterioridad su interés sobre estos temas<sup>1</sup>, nos ofrece en esta ocasión, en un ejercicio de rigor intelectual y de valentía personal, un sólido estudio en el que realiza una revisión sistemática de todas aquellas normas y principios del Derecho internacional relacionados con el derecho de autodeterminación y de aquellas otras que puedan tener relación con aquello que se ha dado en llamar “derecho a decidir”. Aunque el autor es sumamente escrupuloso en preservar la perspectiva de análisis de estos conceptos desde un punto de vista exclusivamente jurídico internacional, resulta inevitable que sus argumentos, y en especial las conclusiones que alcanza, acaben teniendo una lectura en clave política. No en vano el libro se publica en un contexto social y político efervescente, entre dos hitos de la política catalana: la celebración, el 9 de noviembre de 2014, de un “proceso participativo” en Cataluña sobre la creación de un Estado independiente. Proceso que fue suspendido por el Tribunal Constitucional y que se articuló en sustitución de una consulta no referendaria, igualmente suspendida por el mismo Tribunal. El segundo hito ha sido la celebración de las elecciones autonómicas anticipadas el 27 de septiembre de 2015, en donde las candidaturas independentistas obtuvieron mayoría absoluta de los escaños en disputa en el parlamento autonómico, aunque no alcanzaran la mayoría de los votos expresados en las urnas.

El libro se abstrae del tono arrebatado que ha dominado, y domina, el debate político en el contexto histórico en el que ha sido redactado y publicado para desarrollar un inquebrantable análisis jurídico sobre el derecho de autodeterminación y el concepto en elaboración del pretendido “derecho a decidir”. Desde esta perspectiva, en los dos primeros capítulos ofrece un planteamiento general sobre los antecedentes y la situación política y jurídica que se vive en Cataluña dominada por el proceso soberanista que

---

<sup>1</sup> PONS RAFOLS, X.: “Legalidad internacional y derecho a decidir”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 27/2014, 87 p.; así como “El denominado derecho a decidir y el Derecho Internacional”, en SEGARRA, E. (coord.), *¿Existe un derecho a decidir? Preguntas y respuestas sobre el proceso abierto en Cataluña*, ed. Tibidabo, Barcelona, 2014, pp.73-111.

condiciona monotemáticamente la vida pública hasta el punto de hacer desaparecer en la práctica cualquier otro debate político o social. La eclosión del “derecho a decidir” como argumento principal y polarizador de la política catalana es analizado en estas primeras páginas destacando el alcance más político que jurídico de la noción, que tiene pendiente por realizar su definición y depuración conceptual.

En el segundo capítulo son analizados los sucesivos pronunciamientos realizados por el Tribunal Constitucional respecto del ejercicio del denominado “derecho a decidir”, llevados a cabo en los últimos dos años. Del análisis se desprende, por un lado, la dificultad insoslayable que existe en nuestro ordenamiento jurídico para que una Comunidad Autónoma pueda celebrar una consulta o referéndum en la que se cuestione el orden constitucional existiendo, como hay, las vías legales apropiadas a través de las cuales debe ser canalizada cualquier aspiración política (incluida la capacidad de convocar referendos por parte de los gobiernos autonómicos, o la propia reforma de la Constitución, incluyendo los artículos 1 y 2). Estas vías legales no son otras que las establecidas por la propia Constitución para su reforma. Cuestiones todas ellas que corresponden al propio ordenamiento constitucional del Estado y sobre las cuales (más allá del respeto a los derechos humanos y al estado de derecho) el Derecho internacional poco puede aportar.

No obstante estos antecedentes, desde las fuerzas promotoras del secesionismo se ha argumentado que dado el rechazo del Gobierno de España a negociar cualquier procedimiento distinto del recogido en la Constitución para poder celebrar una consulta legalmente, el Derecho internacional ofrecería una vía alternativa (a la luz de la Opinión de la Corte Internacional de Justicia) que permitiría amparar y justificar una declaración unilateral de independencia. Se pretende así convencer a la ciudadanía de que el proceso político conducente a una secesión unilateral de Cataluña podría validarse internacionalmente y, en consecuencia, obtener los apoyos internacionales imprescindibles para su validación. Se ofrecería, de este modo, una vía internacional alternativa para lograr sus objetivos ante el bloqueo jurídico y político que en el plano interno presumiblemente encontraría el denominado “derecho a decidir”.

A esta interpretación, ofrecida por el soberanismo, es a la que trata de dar respuesta el profesor Pons. Esta perspectiva de análisis supone un punto de originalidad frente a otras aportaciones jurídicas doctrinales publicadas en los últimos tiempos, centradas en analizar las hipotéticas consecuencias de una también hipotética independencia de Cataluña, en especial en lo relativo a la continuidad o no del nuevo Estado como Miembro de la Unión Europea. Por el contrario, el estudio centra su atención en identificar la pretendida fundamentación que en el Derecho internacional encuentra el “derecho a decidir”, haciendo un repaso sistemático a todos los principios que, llegado el caso, podrían ser esgrimidos a favor del reconocimiento internacional de una decisión unilateral de independencia.

Desde esta perspectiva de análisis, el primer elemento a examinar es la posible aplicación del principio de libre determinación de los pueblos (analizado en el capítulo III). Aunque el profesor Pons no esgrime argumentos diferentes a los ya conocidos no

deja de ser interesante y pedagógica su lectura por la contundencia inapelable con que son expuestos y que le permiten llegar a la conclusión de lo inapropiado que resultaría su aplicación a la situación catalana. Podemos suponer que explicaciones como las ofrecidas en esta obra han acabado por convencer a determinados sectores de los distintos nacionalismos peninsulares de lo improcedente que resulta invocar este principio para legitimar sus aspiraciones políticas porque con gran celeridad han abandonado el concepto de autodeterminación, del que habían hecho bandera reivindicativa durante décadas, para abrazar la nueva causa, más indefinida jurídicamente, del “derecho a decidir”.

En el capítulo IV se pasa revista a los últimos supuestos de separación de una parte del territorio de un Estado que se han producido en las últimas décadas y a cómo se han resuelto las tensiones secesionistas experimentadas en algunos Estados occidentales. De esta forma son analizados los procesos de separación y disolución de los Estados en la Europa central y oriental tras el fin de la guerra fría, así como las demandas independentistas de Quebec (con especial atención a la posición manifestada por el Tribunal Supremo canadiense) y de Escocia, cerrando con la Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre Kosovo.

La revisión de esta práctica se realiza contrastando con la interpretación ofrecida por el Consejo Asesor para la Transición Nacional de Cataluña que encuentra en ella fundamento legal internacional para llevar a cabo una declaración unilateral de independencia. Una interpretación “abusiva”, “simple” y “descontextualizada”, en opinión del autor, que recuerda la inexistencia de normas o principios en el Derecho internacional que permitan fundamentar un derecho unilateral a la secesión. Sólo en una situación extraordinaria, de grave violación de los derechos humanos, o de vulneración del propio principio de autodeterminación en su dimensión interna (esto es, del libre ejercicio de los derechos civiles y políticos) podría darse esta circunstancia, completamente excepcional dado que, como recuerda el profesor Pons, “el Derecho internacional ni autoriza ni prohíbe las declaraciones unilaterales de independencia porque las entiende como un hecho ajeno a este ordenamiento” (p.309).

En el siguiente capítulo (V) es analizada la vinculación “inescindible” que existe entre los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, consagrada por la evolución del Derecho internacional desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y con especial insistencia a partir de 1990. Establecidos estos fundamentos, el autor subraya la plena concordancia del régimen constitucional español con estos principios: “no hay nada en el ordenamiento interno español y en nuestro sistema jurídico institucional actual que entre en colisión directa con las disposiciones del Derecho internacional en materia de derechos humanos, de democracia y de estado de derecho” (p.246). En consecuencia, considera improcedente, por carente de rigor, la interpretación que hace el Consejo Asesor para la Transición Nacional cuando sostiene que la mera apelación al “principio democrático” constituye fundamento suficiente para justificar la celebración de un referéndum o de una declaración de independencia.

El autor subraya enfáticamente la estrecha relación que existe entre cualquier aspiración política democrática y el respeto a la existencia de un estado de derecho. Esto es, la existencia de un régimen jurídico que establezca las garantías necesarias para que el ejercicio democrático se rija por la norma fundamental del respeto al principio de legalidad. Se trata del fundamento mismo de todo estado de derecho que obliga a todos los poderes públicos y a todos los individuos. En consecuencia, cualquier iniciativa democrática (incluyendo la posible celebración de un referéndum) para que se pueda aplicar debe ajustarse a los marcos legales establecidos, o modificarlos para que pueda realizarse a través de los procedimientos legales previstos.

Finalmente (capítulo VI) el autor pasa revista al denominado “derecho a decidir” y su hipotética aplicación en Cataluña. Su análisis le lleva a la conclusión de que no existe tal derecho en términos jurídicos, ni en el ordenamiento español ni en el internacional, que ampare legalmente tanto la pretensión de celebrar una consulta como la propia pretensión de independencia. Al no existir en el Derecho internacional ese pretendido derecho, la apelación reiterada y constante que se hace desde el soberanismo a la comunidad internacional sólo puede ser considerada en términos exclusivamente políticos. El mismo ámbito político en el que, inevitablemente, deberá encararse esta reivindicación en el plano interno.

La conclusión a la que llega el profesor Pons es clara, y sigue la línea argumental manifestada por el Tribunal Constitucional: cualquier reivindicación legítima, expresada en términos democráticos y pacíficos, puede ser contemplada y discutida pero debe hacerse a través de los mecanismos que articula el estado de derecho, respetando las garantías que establece el imperio de la ley. El marco legal puede ser modificado, pero para lograrlo es preciso articular previamente un proceso político basado en la negociación y el logro de consensos lo más amplios posibles.

Se trata, pues, de un libro riguroso, valiente y oportuno que debería recibir la atención que merece y ser tomadas en consideración las valoraciones que ofrece, dentro del debate en que se encuentra inmersa la sociedad española.

**Rafael García Pérez**  
**Universidade de Santiago de Compostela**