

# ESPAÑA INDEFENSA

ARACELI MANGAS MARTÍN \*

1. En mi contribución a un anterior monográfico de *El Cronista* (nº. 42) sobre Cataluña, entregado en noviembre de 2013, me preguntaba desde el título “*Cataluña: ¿no habrá independencia?*”. Ya entonces estimaba que, por la pasividad del Gobierno y con unas instituciones autonómicas que *de facto* ya eran un Estado, el paso a la independencia era factible.

No ha habido fatalidad sino incuria e irresponsabilidad del Gobierno de España. Ha habido imprevisión y, además, el Gobierno ha banalizado el problema catalán. Lo hemos visto antes y después del referéndum del 1-O. Como no era legal, no podía haber referéndum y niegan que lo haya habido. Salvo el Gobierno de España, todo el planeta sabe que hubo referéndum. El Presidente Rajoy ha creído, y cree aún, que nada hay que hacer porque la Constitución de España garantiza la indisoluble unidad. No comprende la fuerza de los hechos en el nacimiento de un Estado, aunque ni la Constitución ni el derecho internacional amparen la independencia.

\* Catedrática de Derecho Internacional Público (UCM) y Académica de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Cuando el lector tenga esta revista en sus manos, es probable que la declaración unilateral de independencia de Cataluña (DUI) sea un hecho o la hagan a plazos. La relevancia política y efectos jurídicos de la DUI vendrán condicionados por circunstancias concomitantes. Tras la DUI hay que mirar al interior y al exterior del territorio que se independiza. La presencia de España, como Estado, en Cataluña es muy limitada y simbólica; apenas tiene allí la Delegación del Gobierno, la Agencia Tributaria, unos pocos cuarteles de la Guardia civil y de las Fuerzas Armadas y jueces -sin policía judicial, sin fuerza ejecutiva para hacer valer la coerción legítima del Estado-. Las imágenes de una Policía Nacional que se aloja en hoteles -de los que la expulsan, sin más- y deja sus pertrechos en la calle fue humillante y demoledora.

Si demuestran que pueden excluir, como ya lo vienen haciendo, la aplicación de normas y sentencias de los tribunales de España sin que el Estado reaccione, entonces Cataluña tiene las mimbres de un Estado y podrá ser apreciado y reconocido por terceros Estados como Estado sin que suponga una injerencia en asuntos

internos de España. Por tanto, si las autoridades catalanas tras la proclama de independencia, despliegan su poder de forma efectiva conforme a su propia institucionalidad, si ejercen básicamente todos los poderes esenciales sobre el territorio, entonces será difícil negarles que reúnen las condiciones de Estado.

Si el Gobierno no ha querido impedir el nacimiento de la nueva estatalidad, cuando pudo y debió hacerlo (por ejemplo, sin ir mucho atrás, cuando se aprobaron en septiembre de 2017 la Ley del Referéndum y la Ley de Transitoriedad jurídica), es que asiente ante el mundo (*consentire videtur*).

Los hechos, la efectividad, es lo que acabará importando a los terceros Estados. Los Estados existen independientemente del reconocimiento internacional. La personalidad estatal no depende de terceros; es automática cuando se reúnen los elementos de población, territorio y poderes inmediatos sin sujeción a otro Estado. La creación de Estados está ligada al *principio de efectividad* y no al de legalidad ni legitimidad. Lo que importa es el *hecho* y no el modo (secesión inconstitucional y contraria al Derecho internacional). Por ello,



el Gobierno español debió actuar antes de la formación de la nueva estatalidad. De forma trágica para España, su Gobierno aún está esperando a que las autoridades sediciosas proclamen la independencia y “ver en que se plasma eso...” Las empresas de Cataluña ven a un Gobierno español inane que acepta el curso de los hechos conducentes a la estatalidad y, por ello, han decidido cambiar sus sedes sociales. Ven indefectible la independencia ante la evidencia de la pasividad del Gobierno de España.

Si comprenden que España no controla esa parte del territorio ni se opone a la proclama de independencia esperando a la reacción internacional, serán los terceros Estados los que tengan interés en reconocer al nuevo Estado y poder defender los intereses de sus nacionales y empresas que operen en el territorio catalán. Reconocer a un Estado no significa aprobar su creación sino afrontar la realidad existente y defender los intereses frente al nuevo Estado. Se reconoce “el estado de cosas existente” creado por el Estado matriz, España. Ese itinerario a la estatalidad es el que nunca ha querido o podido impedir el Gobierno de España.

2. Pocos pueden pensar con objetividad que la grave crisis nacional de 2017 ha sido algo abrupto e impensable. Ya entonces (noviembre de 2013) señalé que la espiral secesionista, desencadenada desde septiembre de 2012, estaba larvada en la propia Constitución de 1978 y programada cuidadosamente desde entonces.

La desprotección de España se ha labrado desde la promulgación misma de la bien intencionada Constitución. Ciertamente es que nos ha permitido posiblemente las mejores cuatro décadas de nuestra historia. Pero era una burbuja artificial que ha estallado de forma previsible cuando les ha interesado a los independentistas.

El encaje constitucional fue muy meritorio y los esfuerzos por convivir con respeto desde la diversidad son dignos de orgullo nacional y ante el mundo. Pocos países de nuestro entorno europeo y de más allá de los mares, seguramente ninguno, tras salir de una dictadura, organizaron la vida pública con tanta generosidad competencial para las colectividades territoriales. Y seguramente, ahí estuvo el error, en hacer algo tan laxo con la periferia que ha fagocitado a la propia Nación española.

Un Estado que ha ido demoliendo a la Nación. Un Estado sin Nación. Hoy comprobamos que tanta buena y original voluntad fue un exceso de ingenuidad que vamos a pagar a un precio insostenible. Debimos seguir el ejemplo territorial de más éxito en el mundo y haber calcado sin más, literalmente, el régimen de las regiones alemanas y el sistema federal de Alemania. Ejemplo a seguir y no es tarde de cara a la reforma constitucional, como ha propuesto el profesor Tomás Ramón Fernández.

La clase política se han empleado obsesivamente en ditirambos sobre el consenso constitucional. Consenso para dejar desprotegido el futuro de España bajo el bienintencionado mito de una constitución que facilitaba la convivencia. El tiempo ha demostrado, y sin necesidad de llegar al catastrófico 2017, que ha sido una voladura controlada de España a la que muchos, y no solo los independentistas, con sus actos y omisiones han contribuido. La Constitución no ha permitido la racionalización de las administraciones y servicios públicos sino la creación de diecisiete estados que competían en todo con el Estado duplicando leyes, funcio-

narios, servicios públicos... Fruto de los enormes defectos de la delimitación de competencias y de la peor interpretación por el Tribunal Constitucional, tribunal que en el pasado creó más problemas de los que resolvió.

La igualdad de los ciudadanos se marginó ante las dentelladas que los caciques regionales querían dar al Estado. La educación, primer factor de igualdad y de cohesión en un Estado, se abandonó en manos de las Comunidades Autónomas y en algunas se ha adoctrinado a los niños durante cuarenta años el fundamentalismo independentista y el desprecio a los valores y afectos comunes.

¿No es preocupante que una constitución no se pueda reformar? Todas las de nuestro entorno se modifican cada cuatro o cinco años de media. Tantas han sido las mentiras sobre la Constitución que han impedido reformarla para defenderla. Sus silencios y deficiencias hoy nos estallan a la cara.

3. Los iusinternacionalistas vieron un error del que se avisó mientras se redactaba: la cobardía a la hora de señalar el territorio de España. La Constitución de 1978 silencia la determinación del territorio del Estado, es decir, no explicita en qué espacio físico se ejerce la soberanía, qué espacio físico merece la condición jurídica de territorio de España.

Hay que reconocer que no es cometido de las constituciones definir el territorio con detalle –propio de tratados de fronteras–, si bien las constituciones de Estados complejos suelen definir las regiones o partes que lo forman. Precisamente, la Constitución española se encuentra en las circunstancias que hubieran aconsejado incluir la composición del territorio. La improvisación del sistema autonómico en la Constitución se refleja en el hecho de que fueron incapaces de saber cuántas CCAA serían. Vergonzoso en el “debe” de los redactores de la Constitución de 1978.

Sus redactores olvidaron, además, que España tiene particulares problemas que afectan a nuestra integridad territorial: reivindicamos territorio (Gibraltar) que está bajo soberanía de otro Estado (Reino Unido) y nos reivindicamos (Marruecos) territorio que nos pertenece de forma indubitada en Derecho (Ceuta, Melilla,

Chafarinas, y los peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas).

La Constitución se refiere en varias ocasiones al “territorio español” (art. 138.1; 139.2; 158.1 y 161.1), al “territorio de España” (art. 68.5), al “territorio nacional” (art. 19) y al “territorio del Estado” (art. 139.1). Y contiene dos afirmaciones fundamentales: las relativas a que la soberanía nacional reside en el pueblo español (art. 1.2) y a la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2), aunque otras constituciones europeas se refieren con más precisión a la indivisibilidad del territorio en que se ejerce la soberanía. No fueron tan finos los redactores de la Constitución como su hagiografía ha propagado.

La Constitución de 1978 solo menciona en dos ocasiones a la integridad territorial de España con claras connotaciones negativas, a la defensiva: en el art. 8 se encomienda a las Fuerzas Armadas defender la integridad territorial (contexto, frente a terceros) y el ordenamiento constitucional (contexto, *interno*); es decir, frente al ataque (*jaque*). Y en el art. 94 para trocearla y cederla a un Estado tercero ¡por mayoría simple del Congreso!... (si nos dan *mate*).

En efecto, permite celebrar tratados que afecten a la integridad territorial para ceder territorio por *mayoría simple* (relación entre art. 94.1 y 74.2); por cualquier grupo político o alianza de partidos que quiera destruir España, y los hay en plural.

Declarar “la indisoluble unidad de la Nación española” en el art. 2.1 es encomiable, o encomendar la defensa de la integridad territorial a las FFAA tan encomiable como imprescindible, pero es retórico... pues la misma Constitución permite desenganchar territorio nacional por la mera mayoría parlamentaria si el Gobierno de España –débil o clientelar– recurre a un tratado internacional para ceder territorio a un tercer Estado, a un nuevo Estado<sup>1</sup>. *No es una Constitución que merezca tanta adoración fanática*. Merece ser reformada y pronto por muchos motivos que definiendo hace tiempo.

<sup>1</sup> Antonio Remiro cree que ese precepto “facilita la mutabilidad de la calificación de un espacio geográfico determinado como parte integrante o no de él” (*Territorio nacional y Constitución de 1978*, Madrid, 1978, Cupsa Editorial, p. 148).

Una Constitución no debe prever cualquier acción que afecte a la integridad territorial. Ni por mayoría absoluta. Y en un caso límite, si lo que se pretende por parte de nuestros taimados políticos, ante el “síndrome de Almanzor”, es evitar el drama de las pasadas guerras africanas del siglo XIX y XX, en fin, si se admite la previsión de ceder territorio, debería hacerse con una mayoría similar a la revisión de la Constitución.

Es necesario proclamar la irreductibilidad del territorio español bajo soberanía y precisar sin temor qué “nacionalidades y regiones” conforman el territorio peninsular e insular y, uno a uno, nombrar los territorios extraeuropeos de indubitada soberanía española –y no puestos en duda por Naciones Unidas–. Tomar el modelo alemán<sup>2</sup> –además del orgullo de Francia en la mención de su territorio extraeuropeo– sería una garantía de defensa del equilibrio entre la diversidad y la unidad de España.

Además del silencio sobre el territorio, los apocados redactores de la Constitución de 1978 estaban llenos de complejos por la dictadura franquista. Por temor a defender al Estado, le dejaron inerte frente a los atentados a la propia Constitución desde los propios poderes públicos, como ha sucedido con las acciones adoptadas por el *Govern* y el *Parlament* de Cataluña.

La Constitución de 1978 no prevé mecanismos reales coercitivos frente a la rebeldía respecto de sentencias del Tribunal Superior de Cataluña, Supremo y Constitucional. No dotaron al Estado de poderes inmediatos y efectivos. Miremos a Estados democráticos sin complejos: en Francia se prevé que, si la integridad de su territorio está amenazada o el funcionamiento de los poderes públicos constitucionales está interrumpido, el Presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales circunstancias con unas consultas (art. 16). Poderes inmediatos y efectivos, personales, para defender la Nación, con ciertos controles posteriores.

<sup>2</sup> Alemania incluye el nombre de todos los *länder* en el preámbulo: “los alemanes de [la lista de regiones] y cierra el preámbulo así: “...han consumado, en libre autodeterminación, la unidad y la libertad de Alemania. La presente Ley Fundamental rige, pues, para todo el pueblo alemán”. Una fórmula a tener en cuenta, tal cual. Francia incluye la lista completa en el articulado mismo de los territorios extraeuropeos, de todos, no tienen por qué avergonzarse de nada.



El art. 155 fue tomado de la Constitución alemana, pero se deformó y se retorció para acomodarlo a la actitud acobardada y cimbreada de nuestros políticos. Pudo haber sido y no fue un instrumento de protección del Estado; además, la ausencia del Estado en Cataluña lo hace casi inservible. Como ha reconocido el Presidente, “¿y si no le hacen caso?” La obsesión reglamentista lo hizo inaplicable en una urgencia, como la actual, al aprobar el Senado un desarrollo ralentizado. No es la primera vez que mediante normas infra-constitucionales se diluye o se modifica con desparpajo la Constitución. Ese precepto en Alemania es la expresión de la legítima y urgente coerción federal para defender la primacía de la Federación sobre los intereses de las regiones.

4. Algo muy grave sucede en España, cuando sus políticos, su Gobierno y la oposición –en concreto, los dirigentes del Partido Socialista-, creen que la unidad nacional no merece ser defendida con la Constitución. Y que la probable pérdida de esa unidad no merece activar el art. 155. ¿En qué situaciones podría ser invocado? Probablemente, debió ser utilizado en noviembre de 2015 cuando el Govern y el Parlament aprobaron la hoja ruta que inexorablemente les ha llevado hasta aquí (Resolución I/XI del Parlamento de Cataluña sobre el inicio del proceso político, de 9.11.2015). Yo reclamé entonces aplicar ya el art. 155. Prevenir. Fue suspendida por el Tribunal Constitucional, pero no se hizo respetar por el Gobierno de España y se ha ejecutado inexorablemente por el *Parlament* catalán.

El Gobierno de España tampoco reaccionó con el art. 155 cuando se aprobaron las dos leyes de septiembre de 2017 que

violentaban la Constitución y el Estado de Derecho. Impugnar la Declaración y las leyes fue un error; están suspendidas, sí, pero no se ha declarado su inconstitucionalidad ni impiden constituir el nuevo Estado. Fue su último cartucho para la prevención y el Gobierno despreció la defensa de la unidad nacional.

Se ha pecado de una ineptitud pasmosa. Se dijo que se confiaba ciegamente en la policía autónoma, que jamás debió ser integral –propia de un Estado soberano-, cuyos 17.000 miembros se llevan preparando para estar al servicio de la nueva República con la financiación del Estado víctima de la secesión. En efecto, de forma ciega, sin pensar. Al no abocar el Estado la competencia de Educación, el control de la TV pública catalana y la policía autónoma antes o después del verano de 2017, no se pudo impedir el referéndum y se perdió el control de la calle y de la propia información manipulada y falseada por el *Govern* y su televisión. Pocas colectividades territoriales han tenido la suerte de preparar, financiar y proclamar su independencia con tanta indiferencia del Estado matriz como lo han hecho los sucesivos Gobiernos de España.

5. El Gobierno no se ha preocupado de desactivar la acción en el exterior de forma continuada. Hay más de treinta oficinas en EEUU que defienden la independencia catalana sin que el Gobierno las haya contrarrestado; se han financiado con el dinero público que les suministra el Gobierno de España. España no protestó cuando un jeque jordano, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quería abrir una investigación por los hechos falseados del

1-0; el nuevo embajador español ante los organismos de NNUU en Ginebra sigue ocupado con el color de sus cortinas y el Ministerio aún no lo ha cesado; tampoco el Ministro Portavoz se enteró de la falsedad de las noticias hasta que *Le Monde* dio las pruebas de la manipulación del *Govern* catalán. No se ha preocupado de desautorizar a algún activista cubano que se hacen pasar como expertos en derechos humanos de Naciones Unidas, al servicio del buen pagador que es el supremacismo catalán. Mientras el *Govern* ha dado decenas de ruedas de prensa en inglés para los corresponsales extranjeros, jamás lo ha hecho el Ministro-Portavoz del Gobierno, cuya destreza en lenguas está bien probada. No ha tenido una política exterior ni de comunicación para defender a España.

Si el *procès* de independencia no tuvo éxito internacional en los últimos cinco años, ese fracaso se debió ante todo al activismo interno y externo de una asociación civil que ha defendido con denuedo el doble sentimiento catalán y español. Durante más de cinco años Sociedad Civil Catalana ha sido la voz de la democracia y de la Constitución en Cataluña. En un solo día (el 1-O), los independentistas, con la pasividad del Gobierno de España internacionalizaron el proceso con falsas imágenes.

6. Nuestro rígido sistema constitucional ni tan siquiera permite en semanas poner en marcha un necesario gobierno de concentración de los tres partidos democráticos con un independiente de prestigio que tienda puentes, como Borrell, Solana o Piqué. Una constitución suicida.

El Presidente Rajoy no quiso abordar la posibilidad del arreglo político en septiembre de 2012. La única respuesta de Rajoy al desafío soberanista fue en su mismo tono pandillero (17 de diciembre de 2013): “A ver a quién le da más vértigo”. Los sediciosos han demostrado que no lo tienen, que va a por todas pues controlan la calle adoctrinada y las instituciones. Quien siente vértigo es el pueblo español, los empresarios, toda España y su jefe de Estado. El Presidente Rajoy se ha ocultado en cada momento tras los fiscales, los jueces, el Tribunal Constitucional, el Rey, la ciudadanía española y los empresarios.

Nada hay más frágil que un Estado cuyo Gobierno no lo sabe defender. ❖