

Entendido como un estudio exploratorio-descriptivo, constituye una obra necesaria que ofrece contribuciones relevantes. La agenda futura deberá asumir la tarea de elaborar un marco analítico integrador, que organice las múltiples dimensiones de análisis y especifique hipótesis de trabajo que permitan extender el rango de casos estudiados y avanzar en la discusión sobre la generalización de los argumentos y hallazgos.

Marcelo Camerlò

Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de Lisboa

CARLOS CLOSA (ed.): *Secession from a member State and withdrawal from the European Union. Troubled membership*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 299 págs.

La publicación de esta obra colectiva a cargo de Carlos Closa, escrita íntegramente en inglés, no puede ser más oportuna, pues se realizó apenas un año después del referéndum en el que el electorado británico aprobó por un margen testimonial la salida del país de la Unión Europea, dando inicio a unas complejas negociaciones y a una potencial crisis institucional de consecuencias impredecibles, y vino a coincidir además con el momento más álgido del conflicto generado en España por las pretensiones del separatismo catalán. Ambas realidades constituyen el punto de partida de un análisis, en clave eminentemente europea y europeísta, de dos cuestiones diferenciadas aunque con ciertos puntos de conexión: la secesión de un territorio de un Estado y el abandono de la Unión Europea por parte de uno de sus miembros, que además confluyen especialmente en el ejemplo británico si incorporamos a la ecuación la cuestión escocesa y la posible incidencia que pueda tener el *brexit* al respecto.

Tal y como pone de manifiesto el primer capítulo del libro, en ambos casos está presente la idea de desafección con un proyecto común del que se forma parte y frente, al que se articula un discurso que, amparándose en la existencia de tensiones insatisfechas, aunque no por ello justificadas desde un punto de vista racional, aspiran a reconfigurar el poder territorial en un entorno multinivel con el fin de hacer valer ciertos privilegios. Y en ambos casos también la Unión Europea es un elemento omnipresente. No solo por ser el entorno geográfico y jurídico donde se están manifestando estos problemas y que necesariamente va a condicionar su desarrollo. También porque, en su calidad de sujeto esencialmente pasivo, resulta ser un elemento recurrente de extraña ambivalencia que, como finalidad irrenunciable o lugar del que escapar, sirve en última instancia para sustentar narraciones que, aparentemente, chocan de manera frontal con sus objetivos y principios.

Frente a estos fenómenos, esta obra opta por articular en conjunto un discurso razonado y argumentado tanto en el plano político como en el jurídico, exponiendo la realidad mucho más compleja y en ocasiones no indubitada que se oculta tras las promesas simplistas y simplificadoras del secesionismo y el separatismo, así como aquellas carencias del proyecto europeo que dan alas a estos movimientos. Primero, explicando sin ambages las consecuencias que conllevaría para un territorio constituirse como un ente político autónomo desgajándose de un Estado miembro de la Unión Europea o, para un Estado soberano, salir de esta. Y en segundo término, poniendo en valor la importancia y las aportaciones del proyecto común al tiempo que se realiza una crítica constructiva de las debilidades, errores y eventuales responsabilidades en los que este ha incurrido a este respecto. Para ello, la obra se divide en dos bloques temáticos. La primera parte, que abarca los capítulos del 2 al 9, se dedica a explorar las diferentes aristas que presenta la secesión de un territorio de un Estado a partir de cómo se viene desarrollando este fenómeno en Escocia y Cataluña, mientras que los 4 capítulos restantes describen el procedimiento del art. 50 TUE, las lagunas y cuestiones abiertas que deja su actual formulación y las consecuencias jurídicas y políticas que implica.

Entrando en el primer bloque, los capítulos 2 y 3 se plantean como una aproximación teórica al problema desde dos posturas enfrentadas, aunque con una calidad argumental bastante desigual. En el primero, J. H. H. Weiler no oculta su antipatía hacia el discurso secesionista, que en esencia entiende incompatible con los valores europeos y la legalidad vigente en la medida en que supone retroceder a un discurso basado en la idea del Estado nación que «traiciona» los ideales de solidaridad e integración del proyecto comunitario; todo ello bajo la premisa de que una Europa construida respetando esos principios fundacionales habría generado una mayor afección ciudadana hacia el proyecto común que no habría dejado espacio a movimientos egoístas, para los que el déficit democrático europeo resulta ser un catalizador. Aunque no lo explicita, parece transmitir la idea de que la Unión Europea debe oponerse a esta clase de pretensiones, todo lo contrario que Neil Walker en el capítulo siguiente, que parte de afirmar la necesidad de su neutralidad ante estos temas para, paradójicamente y sobre la base de la indeterminación normativa, acabar defendiendo que se debe facilitar el ingreso y proteger a los posibles nuevos Estados que se constituyan mediante la secesión como forma de amparar aspiraciones subjetivas colectivas. Todo ello mediante una aproximación que podríamos calificar como insuficiente y parcial, pues en su pretendido internacionalismo soslaya la existencia y el significado de la descentralización política dentro de los Estados, además de evidenciar un cierto desconocimiento de la realidad constitucional española al equiparar sin matices Cataluña a Escocia. Así, defiende una legitimación basada en una legalidad internacional en la

que en ningún momento se profundiza, del mismo modo que se pasa de puntillas sobre la cuestión de la legalidad interna de la secesión y tampoco se explica cómo salvar la aparente incompatibilidad entre la convergencia supranacional y la creación de nuevas identidades nacionales que aspiran a ser soberanas, confundiendo en todo momento la visión favorable de la Unión Europea hacia las regiones con un pretendido respaldo a las pretensiones secesionistas. En lugar de ahondar en las contradicciones presentes entre los principios y la realidad del acervo comunitario, que simplemente se mencionan, este capítulo se ampara en la ambigüedad para articular una defensa poco consistente del independentismo con Europa como excusa.

El capítulo 4 plantea una interesante tesis para el análisis político: la Unión Europea ha venido enviando señales contradictorias a las regiones al potenciar su capacidad de actuación política en su seno, especialmente de aquellas que en sus respectivos Estados gozan de un alto nivel de autonomía política. El objetivo de Cristina Fasone es romper la confusión generada en ciertos sectores entre el fomento de la participación de las regiones en la Unión Europea y su reconocimiento como entes autónomos de los Estados. Tras exponer la evolución de la cuestión desde Maastricht, concluye que el derecho comunitario ha acabado por alterar la estructura territorial y las relaciones de poder dentro de los Estados miembros, favoreciendo sin pretenderlo la construcción de una nueva lealtad directa de las regiones hacia la Unión Europea que compite y se desarrolla en paralelo a la estatal, lo que ha contribuido a activar sus demandas secesionistas. No obstante, esto dista mucho de legitimar pretensiones unilaterales en este sentido, defendiendo que solo a través del respeto inexcusable a las tradiciones constitucionales comunes –donde se integran tanto el principio democrático como el de constitucionalidad y respeto por la legalidad estatal– es desde donde se podría plantear un procedimiento para facilitar la integración de eventuales Estados escindidos.

La idea de que un territorio que opte (y de algún modo consiga) separarse de un Estado miembro por la vía unilateral nunca podría ingresar en la Unión Europea o, al menos, que tal resultado ni es automático ni sencillo de lograr es una conclusión recurrente en los siguientes apartados del libro. A este respecto, en los capítulos 5 y 6 Jean-Claude Piris realiza un muy detallado análisis de la realidad jurídica y política del secesionismo dentro del espacio europeo, partiendo de una aproximación muy crítica a los casos catalán y escocés, diferenciado el contexto constitucional de cada uno y poniendo el acento en cómo el factor emocional impide un verdadero debate de las cuestiones de fondo, a lo que se suma un flujo informativo escaso y parcial que bien requeriría de una manifestación oficial al respecto. Pasando a la aplicación del derecho comunitario, rebate los argumentos que abogan por la vía del art. 48 TUE como forma de canalizar el ingreso de un territorio escindido

unilateralmente en la Unión, defendiendo la aplicabilidad del art. 49, lo que equivale a afirmar que tal resultado es inviable. Y no solo porque la aceptación unánime de los miembros se antoja imposible. Considerando que la secesión dentro de la Unión Europea solo tiene consecuencias negativas para el conjunto, se concluye que los Estados miembros están legalmente obligados a no admitir a un territorio que haya roto las reglas constitucionales para independizarse de uno de ellos, sin entrar a analizar la posibilidad o los términos de una eventual intervención directa de las instituciones comunitarias.

En el capítulo 7 la aportación más interesante, más allá de exponer cómo el acervo comunitario o la jurisprudencia del TEDH han influido en la configuración del instituto del referéndum en el derecho británico, es la reflexión que Kenneth A. Armstrong realiza sobre la posibilidad de que se pueda construir un argumento de cierta entidad a favor de la integración automática en la Unión de una Escocia independiente a partir la necesidad de mantener el nivel de derechos de los ciudadanos. Para ello recurre a la jurisprudencia del TJUE (particularmente la sentencia *Rottmann* de marzo de 2010) en una maniobra ciertamente arriesgada, pues busca plantear una aplicación general de la solución que el Tribunal dio a un caso muy específico y puntual; quizá por ello, el propio autor concluye que es un argumento que por sí solo no basta para eludir la aplicación del art. 49 TUE y que los criterios subjetivos no se anteponen al respeto por la identidad estatal en una cuestión así. También centrado en la cuestión de cómo afecta la secesión a los derechos de los ciudadanos del territorio que se separa de un Estado miembro, Manuel Medina Ortega dedica el capítulo 8 a rebatir en términos jurídicos las falacias del independentismo catalán cuando habla de la Unión Europea. Tras concluir que, a la luz del derecho internacional, la secesión territorial es esencialmente una cuestión interna que solo puede articularse conforme a las propias reglas constitucionales, va exponiendo qué hay detrás de la lectura tergiversada del derecho comunitario que realiza aquel: la imposibilidad de alegar vulneraciones de los derechos políticos consagrados en el acervo comunitario fuera de sus previsiones expresas, y mucho menos para oponerse a normas nacionales; la fuerza determinante de los principios de integridad territorial y atribución; o el carácter derivado de la ciudadanía europea y las prerrogativas que esta comporta, que aparece ligada necesariamente a las normas nacionales en cuanto a su adquisición y mantenimiento. Finalmente, condiciona la adopción de un posible régimen transitorio para los ciudadanos de un territorio que sale de la Unión Europea a la previsibilidad de su futuro ingreso en ella, para lo cual nuevamente se sostiene que resulta imprescindible que la escisión sea acordada con el antiguo Estado.

Para cerrar el bloque, el capítulo 9 contiene una reflexión sobre la distinta definición de la ciudadanía en el referéndum escocés y en el del *brexít* y

el reto que supone determinar los criterios de atribución de la nacionalidad en un nuevo Estado, teniendo en cuenta que estos procesos han revelado las tensiones y la discordancia que existen entre el hecho de ser nacional de un país y el ejercicio efectivo de la ciudadanía política, especialmente cuando están en juego asuntos relevantes en contextos multinivel. Jo Shaw plantea cómo, a falta de precedentes, podría Escocia construir objetivamente su estatus de nacionalidad a partir de la residencia frente a una narración política que parece primar el componente étnico y no tiene en cuenta los problemas que surgirán a partir de las posibles respuestas británicas a algunas medidas que se adopten.

La segunda parte de la obra, más breve pero no menos relevante, explica las escasas certezas y las muchas cuestiones abiertas que plantea la aplicación del art. 50 TUE, dejando claro que, a pesar de su ambivalencia como cláusula, es una opción cuya puesta en marcha solo tiene repercusiones negativas tanto en el conjunto como en cada uno de los Estados miembros. Carlos Closa comienza por interpretarlo a partir de los conceptos de «voz», «salida» y «lealtad» definidos por Hirschman en 1970, concluyendo que el equilibrio entre los dos primeros resulta alterado en la Unión Europea por la mera previsión de una posibilidad formal que acaba con la idea de irreversibilidad de la misma y se materializa en un derecho incondicionado, unilateral y no inmediato de los Estados que debilita la lealtad con el proyecto común, una idea fácilmente extrapolable al problema de la secesión estatal. El resultado de una posibilidad así es el aumento de la asimetría en la organización, pues los miembros más grandes verán potenciada su capacidad de negociación estratégica y podrán condicionar la agenda bajo la permanente amenaza del abandono.

Los dos capítulos siguientes desarrollan los detalles de la aplicación del art. 50 TUE, prestando especial atención a la naturaleza y condicionantes del acuerdo de salida. Y si bien ambos coinciden en que se trata de un procedimiento reglado solo en sus aspectos esenciales, otorgando un amplio margen de flexibilidad al servicio de la negociación política, hay importantes diferencias en cuanto a su concepción. En el primero, Christophe Hillion lo describe como un acto interno integrado en el derecho comunitario que debe concluirse con las instituciones europeas, y cuya aprobación debe desarrollarse con estricta observancia tanto de este como de las normas constitucionales nacionales, pues lo contrario contravendría el art 2 TUE. Todo bajo la supervisión del TJUE y el Consejo, al que propone como primer responsable de su verificación. Mientras, en el segundo, Adam Łazowski se decanta por entenderlo como un acuerdo internacional de naturaleza intergubernamental donde el protagonismo recae más en los Estados individualmente que en la propia Unión Europea, lo que le lleva a ser especialmente crítico con la manera en la que se está gestionando el *brexít* y pesimista en cuanto a las posibilidades de llegar a soluciones satisfactorias. Por último, en el capítulo 13 Dmitry

Kochenov traslada la cuestión del régimen jurídico de los ciudadanos del Estado saliente al campo de la negociación política, entendiendo que si bien la pérdida de derechos es inevitable, pues solo así se consume y adquiere sentido el abandono de la Unión, caben múltiples soluciones negociadas que sirvan para modular dicho resultado, aunque parece más fácil canalizarlas a través del derecho internacional mediante acuerdos multilaterales entre Estados ajenos al acervo comunitario, lo que, en el fondo, viene a cuestionar la capacidad de respuesta europea ante el reto que supone una salida.

En suma, las distintas aportaciones de esta obra permiten ver cómo este tipo de decisiones distan mucho de ser rápidas o sencillas tanto en su dimensión normativa como política y, desde luego, resultan muy costosas para todos los implicados. Al mismo tiempo, contienen en su mayoría certeras críticas dirigidas tanto a la banalidad del discurso secesionista como a una Unión Europea cuyas costuras quedan a la vista con estas cuestiones. Y si bien es cierto que puede existir cierta reiteración de conclusiones o argumentos a lo largo de los distintos capítulos, esto es algo inevitable en un libro colectivo sobre temas tan específicos que en absoluto desmerece su valor científico. Se trata, en conclusión, de un trabajo que podemos calificar sin duda como necesario en estos tiempos por su minuciosidad, la seriedad en el análisis y la calidad argumental general, por lo que constituye una lectura más que recomendable si se quieren comprender las múltiples y complejas implicaciones que supone la ruptura del *statu quo* territorial en un contexto multinivel.

Daniel Capodiferro Cubero
Universidad Autónoma de Barcelona

JOSÉ MANUEL CUENCA TORIBIO: *Historia de la derecha en España, Córdoba, Editorial Almuzara, 2017, 236 págs.*

El ilustre catedrático y académico José Manuel Cuenca Toribio acaba de añadir un texto más a su ya muy dilatada obra, esta vez bajo el oportuno rótulo *Historia de la derecha en España*, publicado —como su reciente *Marx en España*— por la cordobesa editorial Almuzara. El autor ha construido un metalinguaje de síntesis, siempre aludiendo a las más relevantes obras coetáneas, para exponer los avatares centrales de esa parte esencial y protagonista ineludible de los acontecimientos contemporáneos. Con aportación de un notable catálogo de referentes para cualquiera que desee sumergirse en el estudio de la senda seguida por nuestro país durante los dos últimos siglos, si bien cargando más el acento en lo acontecido tras la Restauración. Apropiado texto en estos momentos de trasiego político en los que ni un solo grupo reivindica el apelativo de