



Las vías de integración de Catalunya en la Unión Europea



Las vías de integración de Catalunya en la Unión Europea



Índice

1. Objeto	5
2. Escenarios hipotéticos	5
3. Premisas	8
3.1. La falta de regulación expresa en el derecho europeo y en el derecho internacional de un caso como el de la integración en la Unión Europea de un futuro Estado catalán independiente	8
3.2. La flexibilidad y el pragmatismo de la Unión Europea	13
4. Condiciones y requisitos jurídicos para poder formar parte de la Unión Europea	16
5. Reglas procedimentales y consecuencias prácticas de los diferentes escenarios	20
5.1. Escenario de permanencia	20
5.2. Escenario de adhesión <i>ad hoc</i>	26
5.3. Escenario de adhesión ordinaria	29
5.4. Escenario de exclusión como Estado miembro	30
6. Probabilidades de aplicación de los diferentes escenarios: argumentos a ponderar	31



7. Alternativas a la no permanencia o la no integración rápida y con régimen transitorio de Catalunya en la UE	39
7.1. Conclusión de un acuerdo bilateral entre Catalunya y la Unión Europea	40
7.2. Adhesión de Catalunya a la EFTA, al EEE y al espacio Schengen	46
7.3. Conclusión de acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras con terceros estados	50
8. Resumen y conclusiones	51

Las vías de integración de Catalunya en la Unión Europea

1. Objeto

Este informe analiza, en primer lugar, si un futuro Estado catalán, en el momento de constituirse como tal¹ y de solicitar su integración en la Unión Europea (en adelante UE), quedaría dentro o fuera de la Unión y, en este último caso, qué vías existen para reincorporarse. En segundo lugar, se examinan cuáles son las consecuencias prácticas previsibles de estos hipotéticos escenarios, incluido el escenario de exclusión *sine die* de la UE, y las alternativas que podría adoptar el nuevo Estado, por ejemplo, para garantizar el normal desarrollo de los intercambios comerciales con los estados integrados en el marco económico europeo.

2. Escenarios hipotéticos

La primera de las cuestiones formuladas admite, de entrada, una pluralidad de aproximaciones que, a efectos expositivos, se podrían agrupar en los cuatro escenarios hipotéticos que exponemos a continuación:

Primero, escenario de permanencia: En el momento de su constitución y de notificarla a la UE, el nuevo Estado catalán continúa integrado sin solución de continuidad en la Unión. Dado que se trata de un territorio que ya forma parte de la UE y que su población goza de la ciudadanía europea y del derecho europeo, no se le obliga a salir de la UE y a solicitar

¹ Es decir, en el momento en que se declara y actúa como un Estado independiente o, más concretamente, en el momento en que disponga de unos poderes públicos capaces de imponer su autoridad soberana sobre la población radicada en el territorio de Catalunya y de mantener relaciones con otros sujetos internacionales.

desde fuera su integración².

Las instituciones de la UE seleccionan, interpretan y aplican las reglas procedimentales de los Tratados de forma que sea posible que las adaptaciones a introducir, en el derecho originario y derivado de la Unión, se produzcan garantizando la permanencia del nuevo Estado dentro de la UE.

Segundo, escenario de adhesión *ad hoc*: En el momento de presentar la solicitud de ingreso, la UE no acepta la permanencia automática del nuevo Estado, pero, dadas las circunstancias específicas del caso, decide iniciar un proceso de adhesión *ad hoc*, con rasgos específicos que permitan una adhesión rápida y, sobre todo, un régimen transitorio, dirigido a asegurar el mantenimiento del máximo número posible de relaciones jurídicas, económicas y políticas con la UE y el mantenimiento de los derechos y de las obligaciones de los ciudadanos y de las empresas que operan en Catalunya.

Tercero, escenario de adhesión ordinaria: La UE acepta abrir de manera inmediata un proceso de adhesión ordinario como tercer estado, sin tomar medidas *ad hoc* encaminadas a garantizar la celeridad del proceso ni a establecer regímenes transitorios específicos.

Cuarto, escenario de exclusión como Estado miembro: La UE se niega a abrir de manera inmediata el proceso de adhesión o el otorgamiento del estatuto de candidato, es decir, se niega a abrir el procedimiento formal de adhesión y el nuevo Estado queda fuera *sine die* de la UE.

Al analizar el grado de viabilidad jurídica y práctica de estos cuatro escenarios hay que tener presentes, de entrada, dos premisas:

En primer lugar, que ni el derecho internacional ni el derecho de la UE prevén de manera expresa un supuesto como el que plantea el caso catalán.

En segundo lugar, que la UE tradicionalmente ha adoptado una actitud extremadamente flexible y pragmática en el momento de dar solución a los problemas imprevistos que se le

² En este escenario la UE y los Estados miembros, previas negociaciones con el futuro Estado catalán, aceptarían su permanencia en la Unión porque, de manera implícita o explícita, le reconocerían el estatuto de estado sucesor en derechos y obligaciones del Estado español predecesor, o bien, mucho más improbablemente, en calidad de estado co-continuidor.

han planteado con relación a los cambios territoriales o de organización territorial de los Estados miembros que afectan al ámbito de aplicación del derecho de la UE y, más en general, en relación con los procesos de ratificación de los tratados³, vinculados a ciertas reformas institucionales conflictivas⁴. En el tercer epígrafe del informe analizaremos ambas premisas.

Sin embargo, el hecho de que ni el derecho internacional general ni el derecho de la UE prevean expresamente la integración de un territorio que ya forma parte de la Unión y de la flexibilidad y el pragmatismo de la UE en el momento de resolver problemas similares, no cabe concluir que el ingreso de un nuevo Estado catalán sea algo que opere en el vacío jurídico. El derecho de la UE, y subsidiariamente el derecho internacional, regulan una serie de condiciones y requisitos materiales y procedimentales que este futuro Estado deberá respetar para integrarse en la Unión, sea cual sea el escenario que se acabe imponiendo. Eso, y las consecuencias prácticas que pueden derivarse de la aplicación de los diferentes escenarios, es lo que analizaremos en los epígrafes cuarto y quinto del informe.

Establecidas las premisas y los marcos jurídicos aplicables, en el epígrafe sexto analizaremos la cuestión capital de cuál de los cuatro escenarios descritos tiene más probabilidades de ser aplicado en la práctica, aceptando de entrada que la opción por uno u otro escenario no viene impuesta, ni explícita ni implícitamente, por ninguno de los ordenamientos jurídicos aplicables. La decisión dependerá, fundamentalmente, de las valoraciones que hagan las instituciones de la UE y los Estados miembros de los argumentos, esencialmente políticos y, sobre todo, económicos, a favor y en contra de los escenarios mencionados. En este epígrafe sexto analizaremos la fuerza persuasiva que presumiblemente pueden tener estos diversos argumentos y, en consecuencia, las probabilidades de aplicación de los diferentes escenarios.

³ Diferentes procesos de ratificación de los tratados se han visto frenados por referendos en relación con los cuales los ciudadanos de algunos países miembros votaron en contra de la reforma propuesta por la UE. Sucedió con el Acta Única Europea (AUE) de 1986, con el Tratado de Maastricht de 1992 y también, por ejemplo, con el Tratado de Lisboa de 2007. En estos casos hubo que buscar nuevos consensos concretados en diferentes Protocolos para buscar soluciones negociadas a los conflictos planteados y lograr así el acuerdo de los ciudadanos en nuevos referendos convocados *a posteriori* o en reformas posteriores a los Tratados.

⁴ Las instituciones han tenido que encontrar nuevos procedimientos *ad hoc* para modificar algunas disposiciones que incorporaban compromisos previstos en los Tratados y que han querido modificar posteriormente sin cambiar los Tratados, como por ejemplo la previsión del artículo 17.5 del TUE y 244 TFUE en relación con la composición de la Comisión Europea.



Finalmente, en el último epígrafe se analizarán las posibles alternativas (acuerdos bilaterales con la UE; adhesión a la Asociación Europea de Libre Comercio –EFTA–, al Espacio Económico Europeo –EEE– o al espacio Schengen y acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras con terceros estados) en caso de que no se produjera ni la permanencia del nuevo Estado dentro de la UE, ni su integración rápida y con un régimen transitorio *ad hoc*.

3. Premisas

3.1. La falta de regulación expresa en el derecho europeo y en el derecho internacional de un caso como el de la integración en la Unión Europea de un futuro Estado catalán independiente

El derecho de la UE regula el procedimiento de ingreso de terceros estados situados fuera de la Unión, pero no prevé de manera explícita casos de territorios que hasta el momento mismo de solicitar la integración están integrados en la Unión como partes de un estado miembro y de unos ciudadanos que ya son ciudadanos europeos y ejercen sus derechos como tales.

Es cierto que la UE ha vivido casos especiales de ampliación territorial de algunos Estados miembros –como sucedió con la reunificación de Alemania en 1990– y casos en los que una parte del territorio de un Estado miembro ha dejado de pertenecer a la Unión –es el caso de Groenlandia, región autónoma de Dinamarca, que en 1985 decidió dejar de formar parte de la Comunidad Económica Europea (CEE), previa convocatoria de un referéndum–. Sin embargo ninguno de estos casos puede entenderse como un verdadero precedente del caso catalán ya que presentan características diferenciales evidentes.

Las instituciones de gobierno de la UE tampoco se han pronunciado aún de manera oficial sobre las vías a seguir en un caso como el que aquí nos ocupa.



Es cierto que varios miembros de la Comisión Europea, así como el actual Presidente del Consejo Europeo y algún alto funcionario del Parlamento Europeo, han manifestado que los Tratados europeos dejarían automáticamente de aplicarse en el territorio de un nuevo Estado fruto de una separación de un Estado miembro de la Unión y, en consecuencia, que este nuevo Estado, si quisiera integrarse en la UE, debería pedir su adhesión a la Unión.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en todos los casos, al hacer estas declaraciones, han recordado al mismo tiempo que en 2004 la Comisión declaró que no se pronunciaría oficialmente sobre esta cuestión hasta que no se lo pidiera formalmente un "estado miembro" con relación a un "escenario preciso" y hasta que sus servicios no hubieran presentado un informe jurídico previo. Está claro, y así lo reiteran las autoridades europeas que han realizado estas declaraciones, que esta petición formal no se ha formulado, que el informe jurídico no se ha emitido y que, en consecuencia, como decimos, no hay todavía un pronunciamiento oficial de ninguna institución de la Unión⁵.

Sin embargo, también está claro que estos pronunciamientos oficiosos, que no son unánimes pero sí numerosos, tienen una notable relevancia y sin duda constituyen un dato que no se puede despreciar en el momento de valorar las probabilidades de aplicación de un escenario u otro. Y, desde esta perspectiva, hay que observar también que lo que estas declaraciones excluyen es justamente la posibilidad de aplicar el escenario primero de permanencia, pero no se pronuncian sobre el escenario *ad hoc* de integración rápida y con régimen transitorio.

Entre estas declaraciones, que suelen tener todas un contenido similar, se pueden destacar las expresadas por escrito por el presidente de la Comisión en respuesta a preguntas de miembros del Parlamento Europeo. La última de este tipo de declaraciones se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea de 6 de noviembre de 2013⁶. En esta declaración, tras recordar el posicionamiento del presidente Prodi del año 2004 según el cual: "*Cuando una parte del territorio de un Estado miembro deja de formar parte de ese Estado, por ejemplo*

⁵ El 21 de enero de 2014, el Comité de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo decidió solicitar una opinión al servicio jurídico del propio Parlamento sobre la aplicabilidad del artículo 48 TUE a la posible secesión de Escocia del Reino Unido ("*White Paper on Scotland's future*"). Existe, pues, la expectativa de una opinión del servicio jurídico del Parlamento Europeo sobre la aplicabilidad del artículo 48 TUE al caso escocés, AFCO_PV (2014) 0120_1.

⁶ DOUE C 320 E/185 de 6 de noviembre de 2013.

porque se convierte en un Estado independiente, los tratados dejarán de aplicarse a este Estado. En otras palabras, una nueva región independiente, por el hecho de su independencia, se convertirá en un tercer Estado con relación a la Unión, y desde el día de su independencia, los tratados ya no serán de aplicación a su territorio”, el presidente Barroso añade que: “No le corresponde a la Comisión manifestar una posición sobre cuestiones de organización interna relacionadas con las disposiciones constitucionales de los Estados miembros” y recuerda nuevamente que sólo: “A petición de un Estado miembro que detallase una situación concreta, la Comisión expresaría su opinión sobre las consecuencias legales de la misma con arreglo a la legislación de la UE”⁷.

Es más, hay que recordar que la Comisión, a pesar de tener funciones de impulsora y "guardiana de los Tratados", no será la única instancia que jugará un papel relevante en esta cuestión. De hecho, la decisión clave estará en manos del Consejo Europeo y, en concreto, de los representantes de cada uno de los Estados miembros, sin menospreciar el papel que también podría jugar el Parlamento Europeo.

En definitiva, se puede afirmar que en el derecho de la UE no existen normas ni precedentes que legalmente impongan o rechacen de entrada ninguno de los cuatro escenarios analizados.

Lo mismo puede decirse respecto al derecho internacional general que, en esta materia, actúa como marco jurídico supletorio del derecho de la UE. Además, también hay que tener en cuenta que las pocas disposiciones de derecho internacional que regulan la sucesión de estados desde la perspectiva aquí analizada, contienen más principios y criterios generales que normas de obligado cumplimiento.

El marco de referencia principal en derecho internacional es la Convención de Viena (CV) sobre sucesión de Estados en materia de Tratados de 1978, que entró en vigor en 1996⁸,

⁷ Para un análisis más exhaustivo de los pronunciamientos institucionales y doctrinales que se han realizado, véase Alfredo Galán Galán: "Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada", Institución del Federalismo, *Rivista di studi giuridici e política*, n.º 1, 2013, p. 111.

⁸ El Convenio de Viena de 1978 sobre la sucesión de Estados en materia de Tratados entró en vigor el 6 de noviembre de 1996. En cambio el Convenio de Viena de 1983, sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas del estado aún no ha entrado en vigor. En 1987 se decidió aparcar el proceso de codificación de las normas relativas a la sucesión en la calidad de miembro de las organizaciones internacionales. Cabe decir que estos convenios no agotan la normativa internacional existente sobre la cuestión,

pero únicamente ha sido ratificada por 22 estados y de estos sólo 6 son miembros de la UE, entre los que no figura España⁹.

En el caso de la unificación y separación de estados, la CV de 1978 prevé como regla general, especialmente con relación a los tratados multilaterales, la continuidad de los derechos y de las obligaciones convencionales para preservar la estabilidad (Art.34 CV)¹⁰, aunque prevé también excepciones y matices. La principal excepción es que estas reglas no se aplicarán si hay acuerdo entre las partes¹¹ y la principal cláusula de flexibilidad es la que establece que la regla de la continuidad no se aplicará cuando "se desprenda del tratado o conste de otro modo que la aplicación del tratado respecto del estado sucesor sería incompatible con el objeto y la finalidad del tratado o cambiaría radicalmente las condiciones de su ejecución" (Artículo 35 de la CV).

De todos modos, hay una cierta tendencia a favor del principio de continuidad de los tratados multilaterales en vigor en la fecha de la sucesión de estados (excepto si los Estados interesados acuerdan algo diferente, si la aplicación del tratado respecto al estado sucesor

existiendo diferentes tratados que solucionan los problemas derivados de un proceso concreto de sucesión de estados.

⁹ Son Croacia, Chipre, República Checa, Estonia, Eslovaquia y Eslovenia.

¹⁰ En el artículo 34 CV se dice que: "Cuando una parte o partes del territorio de un Estado se separen para formar uno o varios Estados, continúe o no existiendo el Estado predecesor: a) Todo tratado que estuviera en vigor en la fecha de la sucesión de Estados respecto de la totalidad del territorio del Estado predecesor continuará en vigor respecto de cada Estado sucesor así formado; / b) Todo tratado que estuviera en vigor en la fecha de la sucesión de Estados respecto solamente de la parte del territorio del Estado predecesor que haya pasado a ser un Estado sucesor continuará en vigor sólo respecto de ese Estado sucesor".

¹¹ En las situaciones más delicadas, como puede ser el caso de la sucesión en Tratados multilaterales de estados surgidos de una separación de otro estado que sigue existiendo, los mecanismos de flexibilidad impiden poder extraer reglas generales que puedan aplicarse independientemente de la voluntad de las partes y del comportamiento del resto de estados.

En la práctica vemos que algunos países han seguido "el principio de la tabla rasa" (como Singapur, Pakistán, Bangladesh), con ciertas excepciones. Otros han seguido "el principio de continuidad" también con ciertas excepciones. La práctica revela una cierta mezcla del "*pick and choose*" y para clarificar las situaciones se requiere en muchos casos un acta de confirmación de la continuidad. De hecho, un ejemplo singular es constatar que España reconoció a Rusia como continuadora exclusiva de la antigua URSS, la consecuencia automática de la tesis española fue la plena vigencia de los acuerdos del Estado predecesor respecto a la Federación Rusa. España también reconoció la vigencia de la mayoría de acuerdos del Estado predecesor con relación al resto de los Estados sucesores.

La práctica muestra que las reglas de la Convención de Viena son la expresión de un cierto consenso circunstancial que no ha sido consolidado.

resulta incompatible con el objetivo y la finalidad del Tratado o si cambian radicalmente las condiciones para su ejecución). Esta tendencia se manifiesta sobre todo en determinadas categorías de tratados, en particular los tratados territoriales, los relativos a derechos fundamentales, los de desarme y control de armamento, así como las cláusulas que afectan al respeto de los derechos adquiridos por los individuos y a la voluntad de asegurar una estabilidad territorial e internacional. La Corte Internacional de Justicia también ha indicado que la sucesión de ciertos tratados referidos a los derechos humanos y al derecho humanitario bélico es automática¹².

Más allá de los Tratados, y ya en relación con el ingreso a las organizaciones internacionales, hay que tener en cuenta que son los tratados constitutivos de cada una de estas organizaciones los que habitualmente regulan las condiciones para convertirse en miembro y el propio procedimiento de ingreso, que puede ser establecido de manera expresa o implícita. De hecho, el artículo 4 de la misma CV establece que sus normas se aplican: "sin perjuicio de las normas relativas a la adquisición de la calidad de miembro y sin perjuicio de cualquier otra norma pertinente de la organización"¹³, siendo pues cada organización internacional la que decide cuál es la vía de ingreso de nuevos miembros que mejor se adapta a sus necesidades y a su naturaleza particular.

En este ámbito, no existen tampoco normas consuetudinarias internacionales que puedan considerarse vinculantes¹⁴ y no hay acuerdo entre la doctrina a la hora de precisar cuáles son las tendencias predominantes entre las organizaciones internacionales respecto de la

¹² CIJ, sentencia de 25 de septiembre de 1997, "*Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*", *Recueil CIJ*, §121-123.

¹³ Véase el análisis de K.G. Bühler: "*State succession and membership in international organisations: legal theories versus political Pragmatism*", *Kluwer Law International*, La Haya, 2001, pp. 30-35. En este estudio se identifican seis categorías de respuestas: la continuidad de la condición de miembros, la recuperación de la condición de miembro, la admisión *ex novo* como miembro, la sucesión en la condición de miembro, la sustitución en la condición de miembro y la amalgama en la condición de miembro (p. 287 y ss.)

¹⁴ La Corte Internacional de Justicia únicamente ha considerado que eran expresión del derecho consuetudinario las reglas de intangibilidad de regímenes territoriales del artículo 12 de la Convención de Viena de 1978, y ha rehusado expresamente pronunciarse sobre el carácter consuetudinario del artículo 34 para el caso de separaciones de estados, pero la Comisión Badinter (creada en 1991) subrayó el carácter dispositivo de los principios y reglas del derecho internacional en materia de sucesión de estados. Así los problemas derivados de la sucesión de estados deberían resolver, de forma equitativa, mediante el acuerdo de los Estados afectados. Véase A.Pellet "*The opinions of the Badinter Arbitration Committee. A second Breath for the Self-Determination of Peoples*". ESIL, 1992, p. 182.

sucesión de Estados cuando se producen procesos de secesión, siendo el casuismo la práctica general.

En suma, del derecho internacional no se puede inferir ninguna norma ni principio que imponga o vete ninguno de los cuatro escenarios de relación de Catalunya con la UE mencionados. Sin embargo, como hemos dicho y reiteraremos más adelante, esta premisa no permite concluir que la decisión que deberán adoptar la UE y los Estados miembros respecto de estos escenarios no tendrá ningún límite jurídico. Por el contrario, deberá respetar los requerimientos sustantivos y procedimentales que fijan estos ordenamientos y, especialmente, el derecho de la UE. Aunque, como veremos, también el carácter inédito del caso catalán incrementará la amplitud del margen de libertad que la UE suele darse a la hora de seleccionar, interpretar y aplicar el Derecho europeo y hará que, en la práctica, se quiera reconocer o no, la opción por uno u otro escenario no responda tanto a criterios jurídicos como criterios e intereses políticos y sobre todo económicos.

3.2. La flexibilidad y el pragmatismo de la Unión Europea

La UE tradicionalmente ha adoptado una actitud flexible y pragmática frente a problemas complejos que no tienen una respuesta expresada en los tratados, buscando en cada caso la solución *ad hoc* que mejor le ha ido para combinar los intereses de la UE –incluida su voluntad integradora fundacional– y los intereses de sus Estados miembros con los intereses y las características específicas de los países candidatos.

Esta flexibilidad y pragmatismo se ha puesto de manifiesto desde el inicio del proceso de construcción de lo que después sería la UE hasta la actualidad. Baste recordar, por ejemplo, que en la primera modificación de fronteras que tuvo lugar en el marco de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), en 1957, la región del Sarre pasó de Francia a Alemania (RFA), sin que se produjera ninguna renegociación del tratado CECA. El traspaso de este territorio de la soberanía francesa a la soberanía alemana se consideró que no tenía

consecuencias en relación con la aplicación del Tratado europeo¹⁵.

Otro ejemplo relevante de pragmatismo, en este caso en relación con la reforma del ámbito territorial de aplicación de los tratados, es el ya mencionado de Groenlandia. Sus ciudadanos, que en 1979 habían obtenido un régimen de autonomía política dentro del Estado danés, el 23 de febrero de 1982 votaron a favor de salir de las Comunidades Europeas. Después de un periodo de negociaciones con la Comisión, el Consejo fijó las condiciones de salida de Groenlandia el 20 de febrero de 1984. Groenlandia, que dejó de pertenecer a las Comunidades Europeas el 1 de febrero de 1985¹⁶, adoptó un estatuto de asociado a las Comunidades a través de la fórmula de "países y territorios de ultramar" (mediante acuerdo adoptado por unanimidad), de acuerdo con las disposiciones de la parte IV del TCE. El acuerdo permitió a Groenlandia continuar recibiendo fondos europeos y tener libre acceso al mercado europeo para los productos de pesca. El caso groenlandés fue el resultado de un proceso político no previsto en ningún artículo de los Tratados.

La Comunidad Europea empleó también la misma flexibilidad y pragmatismo en relación con el proceso de integración de la Alemania unificada a las Comunidades Europeas. El Consejo Europeo de abril de 1990 decidió que la integración sería efectiva en el momento en que la unificación de las dos Alemanias fuera legalmente establecida, descartando cualquier aplicación de las cláusulas de adhesión o de revisión de los Tratados¹⁷. Desde esa fecha, las Comunidades Europeas aumentaron 108.000 Km² su superficie y 16 millones, el número de

¹⁵ El caso de Argelia, cuando en 1962 se independizó de Francia, presenta una problemática radicalmente diferente, ya que se encontraba en una situación colonial y al independizarse no cumplía el requisito de ser un "Estado europeo". No obstante, como muestra de la flexibilidad de la UE -en este caso de la CEE-, hay que recordar que el TCEE consideraba Argelia como territorio de las Comunidades Europeas en tanto que parte de la República francesa y, además, al artículo 227.2 del TCEE establecía expresamente para este territorio un régimen especial de aplicación de algunas disposiciones de los Tratados. En el momento de la independencia del Estado argelino pidió que se le siguieran aplicando las medidas previstas en el artículo 227. La CEE no modificó su Tratado ni dio respuesta expresa a la pretensión del nuevo Estado, pero de manera transitoria se fueron firmando acuerdos bilaterales -entre estados miembros de la CEE y Argelia- y finalmente se firmó un acuerdo de cooperación el 1996 entre la CEE y el Estado argelino.

¹⁶ "Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities", DOCE L 29, 1 de febrero de 1985.

¹⁷ La Comisión Europea argumentó que la cláusula de adhesión no era aplicable (antiguo artículo 237 TCEE) porque la integración de la RDA era un "caso especial", aunque los problemas eran técnicamente similares a los que plantea cualquier adhesión. Véase "La Comunidad Europea y la unificación alemana. Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 4/1990. Luxemburgo. 1990". También E. Grabits: "La Unité allemande et la integration européenne", RGDIP, 3-4, 1991, p. 423-441.

ciudadanos. Fue una negociación política rápida en la que los Estados miembros ratificaron las condiciones en las que tendría lugar el proceso de absorción de un nuevo territorio y de sus ciudadanos y empresas por otro Estado ya miembro de la UE, utilizando el principio de autodeterminación de los pueblos previsto en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania para justificar la reunificación de los Lands occidentales y orientales. La fórmula utilizada mostró, en el fondo, la voluntad de Alemania de evitar vetos políticos por parte de cualquier Estado miembro y fue, en el marco del Consejo Europeo de Dublín (abril 1990), cuando se tomó en consideración el particular contexto político y se puso en marcha un procedimiento *ad hoc* de urgencia para poder resolver los problemas técnicos de la reunificación, sin necesidad de poner en marcha una revisión de los Tratados¹⁸. Antes hubo conversaciones y acuerdos políticos bilaterales, particularmente con Francia y el Reino Unido.

Es también paradigmático el caso de Chipre, cuando en 2004 se convirtió en miembro de la UE como una isla *de facto* dividida. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre la parte turco-chipriota y la parte greco-chipriota, se decidió que toda la isla sería miembro de la UE, pero que el derecho europeo sólo se aplicaría a la parte greco-chipriota. Concretamente, mediante una cláusula de salvaguarda en el Tratado de adhesión de 2003 y mediante la incorporación del Protocolo 10, se acordó la suspensión de la aplicación de los Tratados y del derecho de la UE en la parte norte de la isla, lo que conlleva, por ejemplo, que las políticas aduaneras y fiscales europeas no se apliquen a esta parte de Chipre pero, en cambio, se decidió que esta suspensión del "acervo comunitario" no afectaría a los derechos personales de la población del norte del isla (los turco-chipriotas), que podrían ser ciudadanos europeos, aunque residieran en la parte norte, siempre que mantuvieran u obtuvieran la nacionalidad de la República de Chipre, como es el caso de la mayoría de turco-chipriotas¹⁹.

Otro ejemplo, que pone de relieve el pragmatismo de la UE ante situaciones complejas, es la decisión tomada en el Consejo de la Unión sobre la apertura de negociaciones para concluir

¹⁸ Con relación a la unificación alemana, se firmó un tratado entre la RFA y la RDA que estableció la continuación de los tratados de la RFA para todo el territorio del estado y el examen de los tratados de la RDA para ver si continuaban en vigor, si se tenían que adaptar o si debían expirar.

¹⁹ De todos modos, los ciudadanos turco-chipriotas tienen ciertas restricciones en relación con el ejercicio del derecho de voto, que derivan principalmente de la Constitución y de las normas de la República de Chipre.

un acuerdo de Asociación y Estabilización con Kosovo²⁰. En el debate entre los representantes de los Estados miembros en el Consejo de la Unión, a fin de evitar que el acuerdo debiera ser ratificado por todos los estados miembros de la UE –y, en definitiva, para evitar que se tuvieran que pronunciar sobre la ratificación del acuerdo, Estados que actualmente todavía no han reconocido formalmente al Estado de Kosovo–, se acordó por consenso del Consejo que el futuro acuerdo no se firmaría como acuerdo mixto (UE y Estados miembros) sino que lo firmaría únicamente la UE, a pesar de que el actual proyecto afecta a algunas competencias de muy discutible naturaleza exclusiva de la UE²¹.

La flexibilidad y el pragmatismo de la Unión podrían ser mayores en el caso de Catalunya, ya que, dada su pertenencia previa a la UE y la falta de regulación expresa, las normas jurídicas aplicables dejan un margen de libertad aún superior al de otros casos.

4. Condiciones y requisitos jurídicos para poder formar parte de la Unión Europea

Como establece el artículo 49 del TUE, para ser miembro de la UE hay que ser "un Estado europeo" y compartir los valores fundamentales que inspiran el nacimiento de la Unión. Entre estos valores, el artículo 2 del TUE exige el respeto y el compromiso de promoción del respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho

²⁰ La UE y Kosovo iniciaron el 28 de octubre de 2013 las negociaciones para la conclusión del acuerdo de Asociación y de Estabilización con Kosovo, como paso previo al de país candidato a la adhesión. La fórmula se pactó en el Consejo de junio de 2013 para permitir que España, Grecia, Eslovaquia, Rumanía y Chipre, que no han reconocido la independencia de Kosovo, no se opongan a que la Comisión inicie las negociaciones para concluir la acuerdo de Asociación entre la UE y Kosovo como acuerdo exclusivamente europeo.

²¹ Se trata de las siguientes competencias, entre otras: cooperación regional; justicia, libertad y seguridad (protección de datos, visados, fronteras, asilo, inmigración y emigración, blanqueo de dinero, financiación del terrorismo, drogas, crimen organizado); economía y comercio; estadísticas; banca, seguros y servicios financieros; control financiero y auditorías; promoción de inversiones; industria; pequeña y mediana empresa; turismo, agricultura y sector agroalimentario; pesca; aduanas; tasas; cooperación social; educación; cultura; medios audiovisuales; sociedad de la información; comunicaciones electrónicas; información y comunicación; transporte; energía; medio ambiente; cambio climático; protección civil; investigación y desarrollo tecnológico; desarrollo regional y local; administración pública o cooperación financiera.

y los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

Aparte de estos valores del artículo 2, la pertenencia a la UE también requiere el cumplimiento de un conjunto de criterios de elegibilidad de naturaleza más económica y jurídico-institucional, acordados por el Consejo Europeo y, en especial, los fijados en el Consejo Europeo de Copenhague (21 y 22 de junio de 1993)²². Estos criterios de Copenhague fueron adoptados en previsión de la futura adhesión de los países de Europa central y oriental y, por ello, hacían especial hincapié en la necesidad de que estos países compartieran el modelo económico occidental (existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión; capacidad de asumir las finalidades de la Unión Política, Económica y Monetaria) y el modelo político y jurídico de la Unión Europea (estabilidad de instituciones que garanticen la democracia, el estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías). Aunque los criterios de Copenhague iban dirigidos, como se ha dicho, a los países de la Europa central y oriental, la propia UE los ha considerado aplicables con carácter general a los procesos de ampliación posteriores²³.

Parece evidente que un futuro Estado catalán cumpliría holgadamente dichas condiciones y requisitos de admisión. De hecho así lo acredita la prolongada pertenencia previa a la UE, aunque sea como parte de un Estado miembro.

Los principales nuevos requerimientos a los que debería hacer frente el Estado catalán serían los que derivarían de la necesidad de crear algunos organismos reguladores y de coordinación y, en general, algunas nuevas estructuras organizativas que impone la UE para implementar o gestionar las políticas de la Unión²⁴, así como de la necesidad de transponer al nuevo ordenamiento jurídico catalán el derecho europeo derivado que requiera.

Se trata, sin duda, de tareas que exigirían un cierto esfuerzo, pero el futuro Estado catalán

²² Véase http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-93-3_es.htm.

²³ Véase http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_fr.htm.

²⁴ De hecho, las instituciones de la UE no han publicado la relación de los organismos que considera necesarios para asegurar que los estados serán capaces de aplicar el derecho europeo. Estos requerimientos tienen que inferirse los denominados *screenings* sobre el cumplimiento de los capítulos del “acervo comunitario” a los que la UE somete a los estados candidatos. Son especialmente relevantes los *screenings* aplicados más recientemente.

dispondría de medios y experiencia suficientes para hacerles frente sin demasiada dificultad, sobre todo si se tiene presente que inicialmente la transposición del derecho derivado podría hacerse, en gran parte, mediante remisiones a la normativa española hoy vigente y, de otro lado, que una parte de los nuevos organismos y estructuras administrativas exigidas por la UE se podrían crear adaptando estructuras que ya existen en la actualidad.

Más allá de estas consideraciones, no se puede olvidar que la economía catalana está plenamente integrada en los flujos comerciales europeos, que la cultura catalana está insertada en la tradición cultural, intelectual y artística europea y que Catalunya tiene una arraigada vocación europeísta que siempre ha defendido el fortalecimiento del proceso de integración europea.

De hecho, la única condición de admisión que requiere ser comentada es precisamente el presupuesto de la admisión: la exigencia de la condición de Estado y, más concretamente, la cuestión de si antes de solicitar el ingreso a la Unión sería necesario que el estado catalán hubiera sido reconocido internacionalmente, por otros Estados o por otras organizaciones internacionales²⁵.

Para responder a este interrogante hay que tener presentes varios factores: primero, que el nacimiento de un estado es, en esencia, una cuestión más de hecho que de derecho. Segundo, que los motivos por los que los demás Estados y las organizaciones internacionales deciden reconocer a un estado como sujeto de derecho internacional son esencialmente políticos, es decir, no dependen del cumplimiento o no de unos requisitos jurídicos tasados. Y, tercero, que este reconocimiento se puede producir bien de manera expresa y formalizada, a través de un acto formal *ad hoc* –por ejemplo a través de una nota de reconocimiento–, bien de manera implícita y tácita, mediante la firma de convenios o tratados con otro estado mediante su incorporación a una organización internacional o supraestatal. En todos estos casos, la firma o la aceptación de ingreso equivalen tácitamente a reconocer a la otra parte firmante o solicitante, la condición de sujeto de derecho internacional.

De lo anterior se deduce que, para ingresar a la UE, no es una condición *sine qua non* que

²⁵ Véase el informe del *Consell Assessor per a la Transició Nacional* (Consejo Asesor para la Transición Nacional) sobre las relaciones de Catalunya con la Comunidad internacional en el que se trata este tema.

el futuro Estado catalán haya sido previamente reconocido formalmente como estado o como sujeto internacional por algún otro estado o por determinadas organizaciones internacionales –por ejemplo por la ONU o el Consejo de Europa– . Por lo tanto, la UE podría ser la primera organización en reconocer este hecho de manera implícita pero inequívoca. Sin embargo, es indudable que el reconocimiento previo por parte de otros estados o de otras organizaciones internacionales facilitaría el proceso de integración en la Unión²⁶. En todo caso, hay que destacar que Catalunya, mientras la UE no la reconozca como estado independiente, continuará "siendo miembro" de la Unión como parte del Estado español.

La constatación precedente lleva a afirmar que corresponde al nuevo Estado catalán, una vez constituido como tal, instar la aplicación de los procedimientos de permanencia o de ingreso a la UE. La única excepción es la de un supuesto específico de permanencia en la UE promovida por el Estado español (en un marco de concertación con Catalunya) que analizaremos en el próximo epígrafe.

Finalmente, cabe destacar dos circunstancias que, aunque en rigor no se pueden calificar como condiciones de admisión, suelen ser tenidas muy en cuenta por el derecho internacional y, por extensión, por el derecho europeo, en el momento del reconocimiento de nuevos estados y, secundariamente, a la hora de acceder a determinadas organizaciones internacionales. Por un lado, el carácter democrático y pacífico del proceso seguido para convertirse en un Estado independiente y, por otro, si este proceso se ha realizado de acuerdo con el Estado preexistente o, como mínimo, si se ha intentado de manera clara y reiterada llegar a un acuerdo. En el próximo epígrafe también analizaremos esta cuestión.

²⁶ Es cierto que en la mayoría de los denominados *screenings* sobre el cumplimiento de los capítulos del "acervo comunitario" en los que la UE somete a los Estados candidatos inquieran sobre los organismos internacionales a los que pertenecen estos estados y los tratados internacionales que han firmado y con frecuencia los alienta a incorporar a determinados organismos o firmar determinados tratados, ofreciendo su ayuda, pero no constituyen condiciones previas para la integración en la UE.

5. Reglas procedimentales y consecuencias prácticas de los diferentes escenarios

Después de un eventual resultado favorable a la independencia de Catalunya a raíz de una consulta o de unas elecciones plebiscitarias, la Generalitat deberá determinar cuál de los escenarios posibles responde mejor a sus intereses y deberá programar y, posteriormente implementar, un proceso de pre-negociaciones, de negociaciones oficiosas y de negociaciones formales con el Estado español, con las instituciones de la UE y con los demás Estados miembros para poder hacer valer su opción.

En todo caso, sea cual sea el escenario finalmente elegido, será necesario respetar una serie de reglas de procedimiento y tener en cuenta las consecuencias que pueden derivarse de la aplicación de cada uno de estos escenarios a fin de que el nuevo Estado pueda adoptar las estrategias adecuadas para mantener la aplicación del derecho europeo y las relaciones económicas y comerciales existentes en la actualidad.

5.1. Escenario de permanencia

Este escenario es, sin duda, el que mejor se adecuaría a los intereses de Catalunya, ya que le permitiría permanecer dentro de la Unión sin interrupción, es decir, sin necesidad de salir e iniciar, desde fuera, un proceso de adhesión.

En caso de que Catalunya y la UE optaran por este escenario, deberían respetarse las siguientes reglas procedimentales:

En primer lugar, el Parlamento de Catalunya debería adoptar una decisión que explicitara la voluntad de seguir perteneciendo a la UE. La decisión del Parlamento tendría que contener el compromiso con los valores y el ideario europeos; también debería ponerse de manifiesto el cumplimiento por parte del nuevo Estado de los requerimientos políticos, jurídicos y económicos que exige la Unión y, finalmente, debería hacer referencia al propósito de llevar a cabo, en el período de tiempo que se determinara, las adaptaciones al orden interno que

fueran necesarias para continuar formando parte de la UE²⁷.

Correspondería al Presidente de la Generalitat, en su condición de máximo representante del nuevo Estado, remitir esta decisión del Parlamento y la documentación anexa a las instituciones europeas.

La institución de la UE más adecuada para pronunciarse respecto de la petición de continuidad de Catalunya sería el Consejo Europeo, en su condición de más alta instancia política entre las instituciones europeas y de órgano que tiene atribuida la función de dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo (artículo 15.1 del TUE). Así se hizo, como hemos visto, en el caso de la incorporación de la Alemania unificada, que, a pesar de las diferencias evidentes, tiene alguna similitud con el caso catalán que estamos analizando.

Si se adoptase esta alternativa, el Consejo Europeo, por consenso²⁸, debería pronunciarse favorablemente sobre la continuidad de Catalunya dentro de la UE. Adoptado este acuerdo y, por tanto, aceptada de entrada la permanencia de Catalunya en la UE, se iniciaría un proceso negociador para adaptar el Derecho originario y el Derecho derivado a la presencia de un nuevo miembro en el seno de la Unión Europea y para precisar las adaptaciones de orden interno que debería llevar a cabo Catalunya para poder seguir formando parte de la UE.

En efecto a diferencia de lo que sucedió en el caso alemán²⁹, algunas de estas adaptaciones deberían plasmarse mediante la modificación de los Tratados de la Unión, a pesar de que se trataría de modificaciones muy concretas, como la incorporación del nombre del nuevo Estado miembro de la Unión en los Tratados, la modificación de los preceptos que

²⁷ Estos contenidos podrían detallarse en una memoria explicativa que podría acompañar a la decisión adoptada por el Parlamento de Catalunya.

²⁸ El artículo 15.4 TUE establece que el Consejo Europeo se pronunciará por consenso, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.

²⁹ En este caso la UE, en una clara manifestación de pragmatismo y flexibilidad, consideró que no era necesaria la modificación del Derecho originario de la Unión y las adaptaciones del derecho europeo se produjeron esencialmente mediante reglamentos, directivas e instrumentos *ad hoc*. Vid. "La Comunidad Europea y la unificación alemana". Suplemento 4/90 del Boletín de las Comunidades Europeas – Comisión Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1990.

establecen la participación del nuevo Estado en algunas de las instituciones de la UE³⁰ o la mención del catalán como lengua de los Tratados.

Estas modificaciones deberían hacerse preferentemente por la vía del procedimiento de reforma de los Tratados del artículo 48 TUE, ya que, en rigor, el procedimiento del artículo 49 TUE está previsto para la modificación del Derecho originario en el marco del procedimiento de adhesión de nuevos Estados que no han formado parte de la Unión Europea³¹. En este mismo sentido se han manifestado, entre otros, David Edward, que ha analizado detenidamente esta cuestión³² y el Gobierno escocés en su documento “*Scotland’s future. Your guide to an independent Scotland*”³³. De entre los procedimientos previstos en el art. 48 TUE, debería aplicarse el que se regula en los apartados 2 a 5³⁴ para la revisión ordinaria de los Tratados, que está redactado en términos flexibles³⁵ y no limita el

³⁰ Véase Jordi Matas i Dalmases; Alfonso González Bondia, Jordi Jara i Manzano; Laura Román i Martín: “*La ampliación interna de la Unión Europea. Análisis de las consecuencias jurídico para la Unión Europea en caso de secesión o de disolución de un Estado miembro*”, Barcelona, Fundació Josep Irla, CMC, Junio 2010

³¹ Ciertamente, dada la flexibilidad que tiene la UE en estos casos, no se puede descartar *a priori* la posibilidad de emplear la vía del art. 49 TUE, sin embargo el reconocimiento inicial del Consejo Europeo de la permanencia del nuevo Estado dentro de la Unión, que caracteriza este primer escenario, no concuerda con el escrutinio severo del cumplimiento de las condiciones de acceso del arte. 49 TUE, ni con la superior capacidad de bloqueo hacia el nuevo Estado que tienen los Estados miembros, como analizaremos a continuación.

³² David Edward (juez británico del Tribunal Europeo de Primera Instancia entre 1989 y 1992, y del Tribunal Europeo de Justicia entre 1992 y 2004; catedrático emérito de la Universidad de Edimburgo), en el artículo “*Escocia y la Unión Europea*”. Véase el artículo de David Edward en: <http://www.scottishconstitutional-futures.org/OpinionandAnalysis/ViewBlogPost/tabid/1767/articleType/ArticleView/articleid/852/David-Edward-Scotland-and-the-European-Union.aspx>

³³ “*Article 49 does not appear to be the appropriate legal base on which to facilitate Scotland’s transition to full EU membership. The alternative to an Article 49 procedure, and a legal basis that the Scottish Government considers is appropriate to the prospective circumstances, is that Scotland’s transition to full membership is secured under the general provisions of Article 48. Article 48 provides for a Treaty amendment to be agreed by common accord on the part of the representatives of the governments of the member states. Article 48 is therefore a suitable legal route to facilitate the transition process, by allowing the EU Treaties to be amended through ordinary revision procedure before Scotland becomes independent, to enable it to become a member state at the point of independence.*” Pág. 221 del informe.

³⁴ El procedimiento simplificado (art. 48.6 TUE) no se puede considerar aplicable al supuesto planteado, en la medida en que sólo permite revisar las disposiciones de la tercera parte de los Tratados relativas a las políticas y acciones internas de la Unión.

³⁵ Concretamente, el artículo 48.2 TUE establece que los proyectos de revisión podrán tener por finalidad, entre otras cosas, la de aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en los Tratados.

alcance de las materias que se pueden modificar³⁶.

El procedimiento de revisión ordinaria de los Tratados puede ser iniciado por el Gobierno de cualquier Estado miembro, por el Parlamento Europeo o por la Comisión mediante la presentación de un proyecto de revisión de los tratados ante el Consejo, que lo remite al Consejo Europeo y lo notifica a los Parlamentos nacionales (art. 48.2 TUE).

El Consejo Europeo, por mayoría simple, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, decide sobre la apertura del procedimiento de reforma. En caso afirmativo ordena al Consejo la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental (Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados). Esta Conferencia debe aprobar, de común acuerdo, las modificaciones que deban introducirse en los Tratados³⁷, que después deberán ser ratificadas por todos los Estados miembros.

Los trámites, en los que confluyen las voluntades de las instituciones de la UE y de los Estados que la integran (art. 48 TUE, apartados 3 y 4), se caracterizan por dejar un margen de flexibilidad en la medida en que, por una parte, no se fijan mayorías especialmente cualificadas para la adopción de las decisiones que permiten iniciar el procedimiento de reforma y, por otro, se prevé la posibilidad de buscar mecanismos para dar salida a eventuales situaciones de oposición o bloqueo por parte de un Estado miembro.

En efecto, los Estados miembros manifiestan su voluntad en dos momentos diferentes: en primer lugar, de forma conjunta, mediante su agrupación en el seno de la Conferencia Intergubernamental, donde aprobarán de común acuerdo las modificaciones propuestas, y más tarde, de forma individual, a través de la ratificación por todos y cada uno de los

³⁶ En el mismo sentido de considerar aplicable el procedimiento de revisión ordinario del artículo 48 TUE se pronuncian Jordi Matas, Alfonso González, Jordi Jaria y Laura Román (Op. cit. Págs. 66 y 70).

³⁷ Dado el limitado alcance de las modificaciones que habría que introducir en el Derecho originario, parece lo más razonable que se pudiera obviar el trámite de convocatoria de una Convención integrada por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión (art. 48.3, 1º párrafo TUE). Recordemos que el TUE prevé que el Consejo Europeo podrá decidir por mayoría simple, previa aprobación del Parlamento Europeo, no convocar la Convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique, en este último caso, el Consejo Europeo establecerá un mandato para a una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros (art. 48.3, 3º párrafo TUE).

Estados miembros en relación con las modificaciones propuestas³⁸. Sin embargo, en este artículo se establece que, en caso de que hayan transcurrido dos años desde la firma del Tratado de reforma, en el supuesto de que cuatro quintas partes de los Estados miembros lo hayan ratificado y uno o varios Estados miembros hayan encontrado dificultades para proceder a su ratificación, se prevé que el Consejo Europeo deberá “examinar la cuestión”. El carácter abierto de esta previsión apunta la posibilidad de que el Consejo Europeo pudiera adoptar, si fuera el caso, decisiones flexibles y pragmáticas para lograr, por vías diferentes incluso a la revisión de los Tratados, el objetivo perseguido por las modificaciones del derecho originario que no hubieran sido aprobadas. Cabe recordar que, en este escenario, al inicio del proceso, el Consejo Europeo debería haber ya aceptado por consenso la permanencia del nuevo Estado catalán como miembro de la Unión. En todo caso, en el próximo epígrafe se valoran las probabilidades de que se produzcan y prosperen estos vetos, a tenor de los argumentos favorables y contrarios a resolver el encaje de Catalunya dentro de la UE.

Las modificaciones que deberían ser introducidas en el derecho derivado europeo tendrían también un alcance limitado, ya que harían referencia a aquellas disposiciones que podrían resultar directamente afectadas por la incorporación del nuevo estado miembro (sería el caso, por ejemplo, de algunas disposiciones de la política agraria y pesquera que establecen el reparto de cuotas lácteas, de emisión de gases de efecto invernadero o las aportaciones presupuestarias de los estados o el reparto de fondos estructurales) y se producirían mediante la modificación de las correspondientes directivas y reglamentos³⁹.

³⁸ Las modificaciones entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus normas constitucionales (art. 48.4, 2º párrafo TUE).

³⁹ De hecho, algunas aportaciones doctrinales que han analizado el caso de una eventual Escocia independiente han puesto de manifiesto que los cambios en la legislación secundaria tendrían un alcance bastante reducido. Así lo ha destacado Graham Avery (Director General Honorario de la Comisión Europea y Senior adviser en el Centro de Política Europea), en su estudio “*The foreign policy implications of and for a separate Scotland*” (*Foreign Affairs Committee, the UK Parliament*, 24 de septiembre de 2012), en la que señala: “*Let us turn now to the secondary legislation. Although a large number of technical adaptations would be needed in order for Scotland to implement EU law, the vast majority of these would be uncontroversial since they would be based on the existing situation. In respect of EU policies and legislation, Scotland’s citizens have a legitimate expectation of the maintenance of the status quo in terms of economic and social conditions. There should be no need, for example, to re-negotiate Scotland’s application of European policies in fields such as environment; transport, agriculture, etc.: it would suffice to transpose mutatis mutandis the situation that already exists for Scotland within the U.K. Since the rest of the U.K. could be affected, that process would require discussion and clarification with London, but it would have little interest for other member states who would be content to consider*

Finalmente, la UE, haciendo honor a su tradicional flexibilidad y pragmatismo, podría adoptar medidas transitorias para asegurar la efectividad práctica del reconocimiento de la permanencia en la UE desde el momento en que este reconocimiento se produjera y mientras durara el proceso de modificación de los Tratados y las adaptaciones del derecho derivado y del derecho interno.

Así, por ejemplo, sobre la base del art. 15.1 TUE, el Consejo Europeo podría regular de entrada, y con carácter transitorio, las medidas pertinentes relativas a los diferentes aspectos (incluidos los institucionales) vinculados a la participación del nuevo Estado en la UE. Una alternativa a este procedimiento, sería la de aprobar estas medidas transitorias mediante las Decisiones que pueden tomar los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo⁴⁰. Este tipo de Decisiones han tenido históricamente un papel muy relevante en la adopción de medidas flexibles para hacer frente a situaciones no previstas en los Tratados⁴¹. Sin embargo, hay que tener en cuenta que estas Decisiones, requieren el voto unánime ya que su naturaleza jurídica es cercana a la de un acuerdo internacional simplificado.

Estas medidas transitorias, dirigidas a garantizar la efectividad práctica del reconocimiento de la permanencia de un futuro Estado catalán independiente dentro de la UE, no serían necesarias si se aplicara el procedimiento que se pretende emplear en el caso escocés para garantizar su permanencia dentro de la UE. En efecto, esta fórmula pretende conseguir la simultaneidad entre la constitución del nuevo Estado y su integración en la UE y , aplicada al

the question of secondary legislation on the basis of a report and proposals from the Commission". Véase el estudio en:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmfaff/writev/643/m05.htm>

⁴⁰ Véase en este sentido Miquel Palomares Amat: "Las decisiones los Jefes de Estado y de Gobierno en el seno del Consejo Europeo como categoría jurídica para regular, transitoriamente, la participación en la Unión Europea de Nuevos Estados surgidos de la separación de Estados Miembros", Revista de Estudios Autonómicos y Federales. N.º. 17, abril 2013.

⁴¹ El autor que acabamos de citar recuerda, entre otros, los problemas que planteó la negativa de los ciudadanos de Dinamarca e Irlanda con relación al referéndum para la ratificación de los Tratados de Maastricht y Lisboa. Véase con respecto a Dinamarca: Consejo Europeo de Edimburgo, de 12 de diciembre de 1992, Conclusiones de la Presidencia, parte B: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1992:348:0001:0004:ES:PDF>. Y con respecto a Irlanda: Consejo Europeo de Bruselas. 18 y 19 de julio de 2009. Conclusiones de la Presidencia: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/108642.pdf

caso catalán, consistiría en que, después de un eventual resultado favorable a la independencia a raíz de una consulta o unas elecciones plebiscitarias y previa una negociación entre la Generalitat y el Estado español, este último inicia una negociación con la UE con el objetivo de tener diseñadas, para el momento de la constitución formal del nuevo Estado y de manifestar la voluntad de continuar en la Unión, las modificaciones pertinentes de los tratados originarios –que en principio debería producirse a través del procedimiento del artículo 48 TUE– y las modificaciones del derecho derivado que se consideraran necesarias para la integración del nuevo Estado. También debería estar lista en este momento la relación de las medidas organizativas y legales que Catalunya debería implementar durante el período que se fijara⁴².

5.2. Escenario de adhesión *ad hoc*

El segundo escenario se caracteriza por el hecho de que la integración de Catalunya en la Unión Europea se produce a través del procedimiento empleado para la adhesión de los terceros Estados no miembros (art. 49 TUE), pero modulado con la adopción de medidas simplificadoras y transitorias *ad hoc*, dirigidas a lograr que la integración sea rápida⁴³ y a que, mientras dure el proceso, se continúe aplicando al territorio catalán y a sus ciudadanos, la mayor parte del derecho europeo que se aplica en la actualidad. A lo largo del período

⁴² Una fórmula procedimental diferente dirigida a lograr también una adhesión simultánea es la propuesta recientemente por Merijn Chamón y Guillaume Van der Loo basada en la negociación simultánea entre el Estado matriz y el Estado que se separa; entre este Estado-a través de la Estado matriz-y la UE en el contexto del proceso de separación de la Unión previsto a el artículo 50 TUE y, finalmente, entre el Estado que se separa y la UE. Este complejo procedimiento plantea, sin embargo, entre otros problemas el de la aplicación del art. 50 TUE a los estados que se separan. Véase: “*The Temporal Paradox of Regions in the EU Seeking Independence: Contraction and Fragmentation versus Widening and Deepening?*” a *European Law Journal*. Doi:10.1111/eulj.12057.

⁴³ Graham Avery, en su estudio “The foreign policy implications of and for a separate Scotland” (op. cit.), defiende que la Unión Europea debería adoptar un procedimiento simplificado para decidir y regular sobre la pertinencia de Escocia a la Unión Europea. Vito Breda (“*La devolución de Escocia y el referéndum de 2014: ¿Cuáles son las repercusiones potenciales en España?*” UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 31, 2013, págs. 69-88) señala: “En otras palabras, hay una posibilidad clara de que un nuevo Estado que nace de una antigua región de un Estado miembro de la UE podría pasar por un proceso de escrutinio por parte de las instituciones de la UE, pero este procedimiento podría ser, en comparación con la admisión de un nuevo Estado miembro, menos riguroso. Eso significaría una admisión sin necesidad de pasar por el largo y detallado proceso de análisis del cumplimiento del “acervo comunitario” (...). En resumen, existen importantes razones pragmáticas que podrían favorecer un ingreso en la UE por la vía rápida de Escocia y otras regiones ricas de la UE con partidos políticos secesionistas”.

transitorio, mientras Catalunya no fuera formalmente miembro y no participara directamente en las instituciones europeas, podría tener una posición especial en sus relaciones con las instituciones europeas, en los ámbitos institucional, económico y jurídico, especialmente en los distintos sectores materiales en los que operan las políticas europeas y muy particularmente con relación al mercado interior y al mantenimiento de las relaciones comerciales existentes.

En suma, en este escenario se obligaría al futuro Estado catalán a salir de la UE, pero se facilitaría el proceso para su reintegración. De hecho, cabe destacar que, según cual fuera la rapidez dada a este proceso *ad hoc* y según cual fuera el contenido y la extensión del régimen transitorio, en la práctica, las consecuencias de este procedimiento de integración para el futuro Estado catalán podrían ser objetivamente casi idénticas a las del primer escenario (que, en rigor, como hemos visto, no sería tampoco de sucesión estrictamente "automática").

Como demuestra la práctica seguida hasta ahora por la UE, los Tratados contienen diversos instrumentos normativos y convencionales que permitirían establecer un procedimiento de integración y unos regímenes transitorios *ad hoc*.

Así, por ejemplo, los Protocolos, que son parte integrante de los Tratados, pueden regular aspectos específicos que afectan de forma individualizada la particular situación de uno o más de los Estados miembros. Igualmente, existe la posibilidad de que la UE celebre acuerdos de cooperación con los Estados candidatos a una adhesión (art. 212 TFUE en relación con el art. 218.8 TFUE, que no requiere la unanimidad de los Estados miembros) con el objetivo de propiciar una transición rápida en el proceso de integración. Eventualmente también se podría pensar en establecer una aplicación provisional de los Tratados europeos en el territorio de Catalunya hasta que se hubiera concluido el procedimiento *ad hoc* de adhesión. También se podría acordar una aplicación provisional del nuevo Tratado de adhesión a partir de su firma, mientras se llevara a cabo la fase de ratificación del Tratado de Adhesión por parte de los Estados miembros. La concreción del procedimiento *ad hoc* de adhesión se podría incluir en una Decisión del Consejo Europeo, como la que hemos analizado al hacer referencia al primer escenario. En esta decisión también se podría incluir el acuerdo sobre el estatus de Catalunya a lo largo del período transitorio o el acuerdo de cooperación *ad casum*.

En este sentido, un reciente estudio del politólogo Kai-Olaf Lang⁴⁴ sugiere la posibilidad de aplicar una solución transitoria *ad hoc* consistente en seguir aplicando el derecho europeo en todo el territorio de Catalunya, aunque sólo el resto del Estado español continuaría siendo miembro de la UE. En realidad esta tesis plantea aplicar lo que se conoce como la "solución chipriota invertida": en el caso de Chipre, tal y como se ha visto antes, se acordó suspender la aplicación de los Tratados en la parte norte de la isla (parte turco-chipriota), aunque se consideraba que formaba parte de la UE, mientras que en el caso de Catalunya se podría mantener la aplicación de los Tratados y del derecho europeo sin formar parte, transitoriamente, de la UE.

Esto no impediría que mientras la UE no garantizara la máxima aplicación del derecho europeo en el territorio de Catalunya, la Generalitat pudiera adoptar medidas legales unilaterales que incorporaran la normativa europea al ordenamiento catalán. Igualmente se podría negociar un acuerdo bilateral con la UE, tal y como se analiza en el séptimo epígrafe.

En todo caso, conviene recordar que el procedimiento del artículo 49 TUE, haciendo ahora abstracción de las modulaciones que pudiera introducir la UE al aplicarlo en un caso como el catalán, se inicia mediante la solicitud de ingreso dirigida al Consejo, quien debería aceptarla por unanimidad, tras consultar a la Comisión y al Parlamento Europeo. Caso de acordarse así en el Consejo, se iniciaría un proceso de negociación de duración incierta, aunque, objetivamente, en términos comparativos, parece que debiera ser más breve que el proceso seguido hasta ahora con los otros países recientemente incorporados a la Unión, precisamente por las modificaciones más limitadas que requieren las disposiciones del derecho originario y del derecho derivado y las menores exigencias que se derivan para Catalunya

El instrumento jurídico en el que se materializaría este proceso de negociación sería el Tratado o Acta de adhesión de Catalunya a la UE, que debería incorporar los principios que rigen la adhesión, las adaptaciones de carácter institucional, las adaptaciones técnicas de derecho derivado, las medidas transitorias en los diferentes ámbitos materiales y las propias

⁴⁴ Kai-Olaf Lang: "Katalonien auf dem Weg in die Unabhängigkeit? Der Schlüssel liegt in Madrid" (Trad. Catalunya, camino hacia la independencia? La llave la tiene Madrid), Fundación "Stiftung Wissenschaft und Politik", SWP-Aktuel, 2013/A, 50, agosto 2013, (www.swp-berlin.org).

disposiciones de aplicación del Acta.

El procedimiento aplicado en esta fase es, normalmente, el siguiente: la Comisión dirige las negociaciones informando debidamente al Parlamento y al Consejo. Los términos acordados con relación a los diferentes capítulos de negociación se concretan en el Tratado de adhesión y antes de proceder a su firma debe obtenerse el dictamen conforme del Parlamento –adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros– y el acuerdo del Consejo por unanimidad. Una vez firmado este Tratado por los Estados miembros y por el Estado candidato, se somete a la correspondiente ratificación siguiendo las normas constitucionales internas⁴⁵.

A diferencia del procedimiento del artículo 48 TUE, aquí no se prevé ningún mecanismo de respuesta por parte de la UE ante una eventual situación de bloqueo.

5.3. Escenario de adhesión ordinaria

Las reglas procedimentales aplicables a este tercer escenario de integración son las previstas en el artículo 49 TUE, que ya se ha analizado en el apartado anterior, pero en este caso, a diferencia del escenario anterior, sin modulaciones que permitieran acelerar el proceso o garantizar transitoriamente el mantenimiento de las situaciones jurídicas preexistentes.

Así pues, en una primera fase, la UE evaluaría si la candidatura de Catalunya cumple los requisitos previstos y los criterios de elegibilidad y, en caso de ser aceptada como candidata, se iniciarían las negociaciones para concretar las condiciones de adhesión, siguiendo el procedimiento que acabamos de explicar.

En este supuesto, Catalunya sería tratada como un tercer estado, es decir, como un estado de fuera de la Unión. Este procedimiento implicaría hacer caso omiso a la pertenencia de Catalunya y de sus ciudadanos a la Unión de casi treinta años y, en consecuencia, situaría a Catalunya en la misma posición en la que se encuentran hoy los Estados declarados oficialmente candidatos a la adhesión como Islandia, Turquía, Macedonia, Montenegro o

⁴⁵ Por ejemplo, el caso de Croacia se puede consultar en el Diario Oficial de la Unión Europea, DOUE L112 de 24/4/2012.



Serbia. En el caso de Catalunya esta opción, como veremos, tendría sin duda un claro componente sancionador o disuasivo.

No obstante, incluso en este caso, mientras duraran las negociaciones para la adhesión se podrían adoptar medidas transitorias que facilitarían la continuidad en la aplicación, ni que fuera parcial, del derecho europeo. De hecho, la aplicación de regímenes transitorios es frecuente en la mayoría de los procesos de adhesión. Estas vías alternativas se analizan en el epígrafe 7.

5.4. Escenario de exclusión como Estado miembro

El cuarto escenario consiste en la negativa de la UE a iniciar las negociaciones de adhesión con el nuevo Estado catalán, ya sea por falta de voluntad de reconocer a Catalunya como Estado o como consecuencia del bloqueo en las negociaciones para convertirse en miembro de la Unión.

Este escenario de exclusión plantea muchas incertidumbres e incluso algunas paradojas. Destacamos en particular el caso en que España no reconociera la independencia de Catalunya. Esta falta de reconocimiento impediría modificar el ámbito de aplicación de los Tratados de la UE en el territorio de Catalunya y, por lo tanto, implicaría la vigencia y aplicabilidad del derecho europeo en Catalunya y los catalanes, aunque Catalunya hubiera declarado ya su independencia y hubiera empezado ya a actuar como Estado independiente.

Desde la perspectiva procedimental, es muy discutible que, ante un supuesto de bloqueo del procedimiento de ingreso de Catalunya en la Unión, fuera directamente aplicable el artículo 50 TUE (introducido por el Tratado de Lisboa). En rigor, este artículo, que por primera vez incluye en los Tratados constitutivos un procedimiento de retirada de la UE, rige exclusivamente en caso de retirada voluntaria de un Estado miembro. Así, por ejemplo, regiría en el supuesto de que el Reino Unido decidiera salir de la UE, pero al ser aplicable sólo a los Estados miembros, en puridad, no parece que pudiera exigirse la aplicación de este procedimiento en el caso catalán. De todos modos, al margen de este debate y de la

posibilidad de que en la práctica la UE lo utilice, es muy significativo que este precepto exija negociaciones previas a la salida de un Estado miembro, fije el marco de las futuras relaciones con la Unión y se dé un margen de dos años para dejar de aplicar el derecho europeo. El artículo 50 TUE pone de manifiesto la complejidad que representa, tanto para el territorio afectado como para toda la UE, la salida de la Unión de un territorio que ha formado parte de ella hasta este momento.

6. Probabilidades de aplicación de los diferentes escenarios: argumentos a ponderar

El cumplimiento de las condiciones de admisión por parte de un estado candidato no es suficiente para que se produzca el ingreso en la UE. La Unión dispone de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de aceptar o no la incorporación de un nuevo estado. Los únicos límites jurídicos derivarían esencialmente de los valores proclamados en el artículo 2 TUE y, en especial, los de la interdicción de la arbitrariedad y la desviación de poder que están integrados en el estado de Derecho; aunque hay que aceptar que la práctica, estos dos últimos, suelen tener, en casos como los que aquí analizamos, una virtualidad reducida.

Lo mismo puede decirse respecto a la utilización de una vía u otra de ingreso en la UE. Las reglas procedimentales que se acaban de analizar dejan a las instituciones de la Unión un amplio margen de libertad a la hora de tomar una decisión sobre el escenario a aplicar.

Esta misma libertad de decisión la tienen todos y cada uno de los Estados miembros y la pueden ejercer de manera destacada en los trámites de ingreso que requieren el voto unánime favorable de todos los miembros de las instituciones de la Unión –por ejemplo el del Consejo Europeo– o la ratificación final de determinados acuerdos, como los Tratados de adhesión del artículo 49 TUE por parte de todos los Estados miembros.

Los motivos que pueden aducir las instituciones europeas y los Estados miembros para adoptar una decisión u otra no están legalmente explicitados ni tasados. En principio, pueden ser de cualquier naturaleza (jurídicos, políticos, económicos, entre otros) y la



probabilidad de que la UE y los Estados miembros se decanten por uno u otro de los cuatro escenarios mencionados, dependerá fundamentalmente de la fuerza persuasiva que para ellos tengan los diversos argumentos, sobre todo los económicos, que se puedan aducir en el debate que se produciría cuando el futuro Estado catalán pidiera la integración en la UE. Por eso, en el momento de intentar prever la probabilidad de que se aplique uno u otro de los cuatro escenarios antes mencionados, hay que analizar la fuerza persuasiva de los argumentos y contra-argumentos y los objetivos que pueden guiar la toma de decisiones por parte de las instituciones europeas y por los Estados miembros.

Este análisis deberá hacerse, no con el ánimo de hacer una propuesta normativa sobre cuál es la solución o el procedimiento que, desde la perspectiva jurídica, necesariamente se debería adoptar, sino con el objetivo de avanzar en el cálculo de la probabilidad de que, a la práctica, se imponga una u otra solución. Las consideraciones deben hacerse en términos de probabilidad, dado que resulta imposible predecir con seguridad qué argumentos prevalecerán y, en consecuencia, qué escenario se acabará imponiendo.

Pues bien, entre los principales argumentos que presumiblemente se utilizarán para intentar justificar la negativa de aplicar escenarios de permanencia o de integración rápida y con regímenes transitorios de un futuro Estado catalán en la UE, se pueden mencionar los siguientes:

En primer lugar, el argumento de las dificultades de gestionar una UE con la incorporación de un nuevo Estado que se añadiría a la cifra ya importante de los 28 miembros que actualmente forman parte de la UE. Es cierto que la Unión ha establecido que a la hora de decidir la incorporación de un nuevo Estado hay que ponderar, entre otros elementos, lo que denomina su "capacidad de absorción"⁴⁶. De hecho, esta capacidad de absorción, de manera implícita, se ha utilizado para dilatar extraordinariamente algunas negociaciones de adhesión o incluso para detenerlas, conectando dicha capacidad con problemas de tipo económico (derivados de las diferencias estructurales y del grado de desarrollo de los sistemas económicos de los candidatos), político (divergencias relativas al respeto de determinados valores o derechos fundamentales) o social (por ejemplo los relacionados con

⁴⁶ El Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de junio de 2006 no sólo se refirió a la capacidad real de integración del candidato sino también a la capacidad de absorción de la propia UE, es decir, la capacidad de absorber nuevos miembros, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea.

el temor de una inmigración masiva hacia la Unión) que se plantean con relación a la incorporación de determinados candidatos.

Otro argumento contrario a la permanencia o al menos a la integración rápida y con régimen transitorio podría ser el del temor, no explicitado pero latente, de algunos estados europeos en los que existen reivindicaciones territoriales, de que se inicien en su seno procesos de separación. Dicho de otro modo, el miedo a que el ingreso de un nuevo Estado catalán pueda provocar un efecto de emulación.

También se ha argumentado, en una interpretación discutible tal y como se verá más adelante, que la incorporación a la UE de un futuro Estado catalán independiente, si el proceso de separación se hubiera hecho sin acuerdo con el Estado español y el margen de la legalidad española vigente, supondría una vulneración del principio de identidad nacional y, sobre todo, del principio de integridad territorial previsto en el art. 4.2 TUE. En este artículo se establece, por una parte, que la UE debe respetar la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como sus identidades nacionales, inherentes a sus estructuras políticas y constitucionales fundamentales, incluido el sistema de autonomía local y regional. Por otra parte, se prevé que la Unión respetará las funciones esenciales de los estados, particularmente las que tienen por objeto garantizar su "integridad territorial", mantener el orden público y proteger la seguridad nacional. Finalmente, el mismo artículo precisa que la seguridad nacional sigue siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.

Asimismo, para negar la aplicación del primer escenario se ha empleado el argumento de que un futuro Estado catalán no habría sido una Parte de los Tratados constitutivos de la UE y por lo tanto debería pedir el ingreso como si se tratara de un tercer estado, ajeno a la Unión.

Atendiendo a lo dicho antes, a la hora de intentar prever la probabilidad de que en la práctica se imponga uno u otro escenario, no es necesario entrar a analizar la solidez teórica de los argumentos expuestos sino de ponderar si finalmente tendrán, para las instituciones europeas y los Estados miembros, más capacidad de persuasión estos argumentos que los favorables a escenarios de permanencia o de integración rápida y con régimen transitorio.

Desde esta perspectiva, podemos adelantar que en nuestra opinión, aceptando de entrada la dificultad de este tipo de previsiones, los argumentos favorables a los escenarios de

permanencia o de integración rápida y, sobre todo, con régimen transitorio, que expondremos a continuación, tendrán una fuerza persuasiva superior a los argumentos relativos a la "capacidad de absorción" (sobre todo teniendo en cuenta el grado de desarrollo económico de Catalunya, su asunción de los valores fundamentales de la UE y el hecho de formar parte de la Unión desde hace casi tres décadas), o a los hipotéticos efectos emuladores y a las dificultades de gestión de la Unión con un nuevo miembro (sobre todo si se tiene en cuenta que uno de los principales objetivos fundacionales de la UE ha sido siempre el de conseguir la máxima integración posible entre los estados radicados geográficamente dentro del continente europeo y que de momento la Unión ha integrado los nuevos estados miembros sin demasiados problemas de funcionamiento).

En relación con el artículo 4.2 y los principios de identidad nacional y de integridad territorial, debe partirse de la premisa de que esta disposición no prohíbe ningún proceso de secesión interna dentro de un Estado miembro, sino que se limita a establecer el compromiso de la Unión de mantener un estatus de neutralidad respecto de los problemas relacionados con la integridad territorial de los Estados miembros al tratarse de una cuestión que corresponde a la competencia exclusiva de los Estados. Debe recordarse que el respeto al principio de integridad territorial también forma parte del derecho internacional público y afecta a las relaciones entre estados pero no a situaciones que se puedan dar en el seno de un estado. Sólo una acción que tuviera lugar mediante el uso indebido de la fuerza, o violara otras normas obligatorias de derecho internacional, podría ser considerada contraria a este ordenamiento jurídico.

Respecto al argumento de que Catalunya no fue una parte contratante de los Tratados constitutivos de la Unión, habrá que tener en cuenta no ponderar, entre otros argumentos, el de la irracionalidad jurídica y política que podría suponer, en el momento de elegir el escenario a aplicar a Catalunya, el dato incontrovertible de que ya forma parte de la UE y sus ciudadanos no sólo tienen la ciudadanía europea, sino que desde hace tiempo ejercen los derechos que de ella y del propio ordenamiento europeo se derivan. Desde la perspectiva jurídica no sería razonable que la UE no tuviera en cuenta este dato a la hora de escoger el escenario de aplicación –difícilmente superaría un test de razonabilidad jurídica, y de proporcionalidad, una decisión que considerara irrelevante este dato–. Y, como veremos, desde la perspectiva política, con toda probabilidad este dato tampoco sería indiferente en la práctica.

Pero, más que rebatir argumentos concretos, lo que resulta más relevante es exponer los argumentos que previsiblemente se tendrán más en cuenta en el debate que se producirá en el momento de adoptar una u otra decisión, atendiendo a los diferentes intereses en juego que pueden confluír.

Desde esta perspectiva, los argumentos favorables a la permanencia o a una integración rápida y, sobre todo, con régimen transitorio, son de dos tipos: los que están más relacionados con los valores que persigue la UE y los basados en intereses económicos que, sin duda, tendrán un peso muy relevante.

Entre los argumentos más relacionados con los valores, se podría mencionar el hecho, ya apuntado, que uno de los principales objetivos fundacionales de la UE ha sido siempre el de conseguir la máxima integración posible de los estados radicados geográficamente en Europa. La UE más que una organización de cooperación es sobre todo una organización de integración y sería ir contra sus propios objetivos y naturaleza excluir, ni que sea temporalmente, un estado como el catalán que cumpliera, como cumpliría, todos los requisitos de admisión, habiendo además ya formado parte de la UE.

También debería tenerse en cuenta, a mitad de camino entre los argumentos relacionados con valores y los más pragmáticos, que negar la incorporación de un futuro Estado catalán a la Unión Europea o alargar este proceso de integración, equivale a excluir de la ciudadanía europea a siete millones y medio de personas que, desde hace décadas, disfrutaban de este estatuto. Los ciudadanos de Catalunya, en tanto que ciudadanos españoles, tienen hoy los derechos derivados de la ciudadanía europea, al igual que muchos otros ciudadanos europeos –inversores, trabajadores inmigrantes, estudiantes, etc.– tienen también derechos en Catalunya y frente a los poderes públicos catalanes, que podrían perder o quedar afectados si Catalunya quedara fuera de la UE de manera temporal o definitiva. De hecho, los principios y valores que rigen la UE impedirían que sus instituciones se desentendieran de los derechos de las personas, de las empresas, del mantenimiento de las relaciones económicas y comerciales y, especialmente, de los derechos recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Con relación a todo esto hay que tener en cuenta, además, que la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) vincula la ciudadanía y los derechos fundamentales, permitiendo el desarrollo de un

incipiente estatuto autónomo de ciudadanía desligado de las actuaciones de los Estados⁴⁷, al mismo tiempo que insiste en que los sujetos del derecho europeo ya no son sólo los Estados sino también los "ciudadanos europeos".

Desde una perspectiva estrictamente económica, parece claro que la permanencia de un futuro estado catalán en la UE o su integración rápida y con régimen transitorio tendría más ventajas, para la Unión y para los actuales Estados miembros, que su expulsión definitiva o durante un largo lapso de tiempo mientras se produjera la adhesión por la vía ordinaria. La no aplicación en Catalunya de los Tratados y el derecho de la UE, el restablecimiento de aranceles y la suspensión de las libertades de circulación de personas, bienes, servicios y capitales afectaría negativamente a la UE y a todos los Estados miembros y, muy especialmente, a los inversores y a las empresas de estos Estados con intereses industriales y financieros en Catalunya⁴⁸. Tampoco puede olvidarse que un porcentaje muy importante del transporte de mercancías entre España y el resto de Europa se produce a través del territorio de Catalunya. Hay que tener presente, además, que uno de los grandes objetivos que ha presidido el proceso de construcción europea ha sido el de promover el bienestar de sus pueblos mediante un crecimiento económico que conlleve un progreso social; ese objetivo se encuentra en la base del mercado interior y de la actual estrategia Europa 2020. El crecimiento económico y la estabilidad justifican las principales decisiones de la UE y resulta difícil pensar que, en este caso concreto, se adoptaran decisiones y se tomaran acuerdos que pudieran ir en contra del crecimiento y la estabilidad económica en el seno de la Unión.

La confirmación, indirecta pero muy significativa, de las dificultades que podrían encontrar la UE y sus Estados miembros en un escenario de no aplicación súbita y radical del derecho

⁴⁷ En esta línea podemos mencionar la sentencia de 7 de julio de 1992, asunto C-369/90, Micheletti y otros, la sentencia de 20 de febrero de 2001, asunto C-192/99, Kaur, la sentencia de 11 de julio de 2002, asunto C-224/1998, de Hoop, la sentencia de 2 de marzo de 2010, asunto C-135/2008, Rottmann, entre otras.

⁴⁸ Según los indicadores de estructura económica que elabora el *Institut d'Estadística de Catalunya* (Idescat) con datos del Gobierno español (Ministerio de Economía y Competitividad), la inversión bruta extranjera en Catalunya procedente de la Unión Europea fue de 2.647,6 millones de euros el año 2013. En cuanto a las importaciones, según los datos de que dispone el Idescat procedentes del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, las importaciones a Catalunya procedentes de la Unión Europea durante el en 2013 fueron de 39.249,9 millones de euros. Véase la web de Idescat, enlaces:

<http://www.idescat.cat/economia/inec?tc=3&id=5601>; <http://www.idescat.cat/cat/economia/ecoinversio.html>
<http://www.idescat.cat/economia/inec?tc=3&id=0804&dt=201301&x=14&y=11>



europeo en Catalunya se hace patente, como hemos visto, en el importante artículo 50 del TUE que, para paliar los efectos negativos para la UE de la retirada voluntaria de un Estado miembro, pone una serie de condiciones.

Por otra parte, no se puede menospreciar el hecho de que, según los cálculos existentes en la actualidad, un futuro estado catalán no sería un estado "receptor" sino "contribuidor fiscal neto" al presupuesto de la UE⁴⁹. Este es un elemento que suele tomarse en consideración en las negociaciones de ingreso.

Aunque se podrían añadir otros argumentos, como los derivados del hecho de que Catalunya es aún hoy –y a pesar de los cambios producidos en este ámbito por la crisis económica– un país receptor "de inmigración" procedente de otros Estados europeos, y estos grupos podrían sufrir algunos inconvenientes, en caso de que el futuro Estado catalán quedase fuera de la UE o se viese forzado a un proceso de adhesión dilatado. Catalunya es también un destino turístico y un lugar de residencia y de jubilación de muchos europeos que también podrían verse perjudicados si el futuro estado permaneciera fuera de la UE.

En definitiva, como hemos adelantado antes, en el momento de decidir la incorporación de una Catalunya independiente en la UE y el procedimiento a seguir, es probable que, para la UE y sus Estados miembros, tengan más fuerza persuasiva los argumentos valorativos y sobre todo los "pragmáticos" favorables a la permanencia o, como mínimo, a la integración rápida y con régimen transitorio, que los argumentos relativos a la dificultad de gestionar una UE ampliada con la incorporación de un Estado como el catalán o los argumentos basados en hipotéticos efectos de emulación o con una interpretación desorbitada del principio de la integridad territorial de los estados.

Y si así fuera, también parece claro que, desde la perspectiva de un elemental pragmatismo, los argumentos favorables a la permanencia (escenario primero) deberían prevalecer sobre los relativos a la integración rápida y con régimen transitorio (escenario segundo), ya que no tiene sentido hacer salir de la Unión a un territorio y a unos ciudadanos que forman parte para volver a admitirles ni que sea de manera rápida y mediante regímenes transitorios.

⁴⁹ Según el *Departament d'Economia y Coneixement de la Generalitat de Catalunya*, el saldo fiscal medio anual de Catalunya con la UE fue, en el período 2007-2013, del 0,72% del PIB que equivale aproximadamente a 1.400 millones de euros.

Al mismo tiempo, parece evidente que, si Catalunya hiciera el proceso de separación de acuerdo con el Estado español, no tendría ninguna dificultad en el momento de integrarse en la UE por una vía rápida y con régimen transitorio y hasta incluso para quedar integrado en la Unión por la vía de la permanencia. Sin embargo también parece claro que si este acuerdo no existiera ni se hubieran seguido las vías legales, pero Catalunya pudiera demostrar de manera fehaciente que ha intentado el acuerdo de modo reiterado y de buena fe con el Estado español, habiendo instado la aplicación de las vías legales y siguiendo un proceso escrupulosamente democrático, este dato no podría ser indiferente a la UE y a los Estados miembros.

De hecho, en caso de ausencia de acuerdo entre Catalunya y España, las instituciones europeas deberán analizar el comportamiento de las dos partes bajo el prisma de los principios de democracia, cooperación leal, buena fe y proporcionalidad⁵⁰.

Ciertamente, en la práctica, es posible que estos argumentos favorables a los escenarios de permanencia o de integración rápida y con régimen transitorio no sean suficientes para evitar el veto, con finalidad disuasoria o sancionadora, por parte del Estado matriz o de algún otro estado. Pero, es muy improbable que a medio plazo los intereses de la Unión y del resto de los Estados miembros no acabaran imponiéndose. Como ha declarado recientemente el profesor Andreu Olesti "la UE ha alcanzado tal nivel de integración económica y jurídica que es impensable que un país, individualmente, pueda tomar decisiones que pongan en peligro las realizaciones conjuntas de todo el proceso de integración europea"⁵¹.

⁵⁰ En este sentido el juez David Edward afirma que, en cumplimiento del principio democrático reconocido en el TUE, la Unión debería estar obligada a respetar y defender las decisiones adoptadas democráticamente por una mayoría de ciudadanos de una parte de su territorio, y esto incluiría también un proceso de secesión que se hubiera producido como consecuencia de un proceso democrático. David Edward: Scotland and the European Union, 12/17/2012:

<http://www.scottishconstitutionalfutures.org/OpinionandAnalysis/ViewBlogPost/tabid/1767/articleType/ArticleView/articleId/852/David-Edward-Scotland-and-the-European-Union.aspx>, véase también el artículo del mismo autor "EU Law and the separation of Member States", 36 Fordham Int'l L. J. 1151, 2013, p.1151-1168.

Y en cuanto a la negociación hace referencia a "... the obligation of all parties, including the member State in the process of separation, to negotiate in good faith in accordance with principles of Sincere cooperation, hoja mutual respect and solidarity", en el artículo "EU Law and the separation of Member States", 36 Fordham Int'l LJ, op cit, p. 1167.

⁵¹ Entrevista en la revista *Actualitat Parlamentària*, núm. 26, pág. 99



El hipotético veto del Estado español podría dificultar y retrasar el proceso de incorporación del nuevo Estado en la UE, pero no es previsible que conllevara un retraso muy significativo, porque los perjuicios para la UE y el resto de sus Estados miembros de una integración lenta o postergada serían mucho más importantes que los escasos beneficios que podrían obtener. De hecho, todo parece indicar que, en un plazo no demasiado largo, un Estado catalán independiente, si lo pidiera, se integraría en la UE. Se hace difícil pensar que Catalunya pudiera quedar como una especie de isla, entre Francia y España, fuera de la Unión.

El dilema, en realidad, no es pues si Catalunya acabará formando parte de la UE, sino cuándo y cómo lo hará. Y si esto es así, a pesar de que la lógica y el pragmatismo parecerán propiciar el escenario de permanencia, en caso de un veto sancionador o disuasivo, el escenario más plausible sería el de la integración rápida y con regímenes transitorios que, por otra parte, como hemos reiterado, tiene unas consecuencias prácticas casi idénticas al escenario de permanencia.

No obstante, dada la imposibilidad de predecir con seguridad si esta superior fuerza persuasiva de los argumentos favorables a la permanencia o, como mínimo, a la integración rápida y con régimen transitorio se acabará imponiendo, hay que analizar las alternativas que tendría Catalunya para paliar los efectos negativos que podría tener una integración por la vía ordinaria o una exclusión *sine die*. Este es el objeto del próximo epígrafe.

7. Alternativas a la no permanencia o la no integración rápida y con régimen transitorio de Catalunya en la UE

Aunque la voluntad muy mayoritaria de los ciudadanos y de las instituciones políticas catalanas sea la de seguir perteneciendo a la UE y la zona euro⁵², cabe preguntarse sobre

⁵² Las implicaciones de la pertenencia o no de Catalunya en la zona euro y las posibilidades de mantener el euro, como moneda propia del país, en cualquiera de los escenarios, son objeto de un informe específico del

las diferentes alternativas existentes en el supuesto de que hubiera un periodo transitorio con interrupción de las relaciones de Catalunya con la Unión Europea. Un referente obvio lo constituye la situación de algunos países europeos, como Suiza, Noruega o Islandia, que han optado voluntariamente por no formar parte de la UE y desarrollar sus propias estrategias de internacionalización. A través de diferentes indicadores sabemos que Catalunya, además de estar ubicada en una zona geográfica fuertemente atractiva, despierta un gran interés. El cuarto de los escenarios descritos anteriormente podría incentivar que Catalunya impulsara un ambicioso plan de internacionalización de sus relaciones comerciales, políticas y socioeconómicas que se debería replantear no sólo en relación con la propia UE, sino muy especialmente, en relación con otros estados fuera de la UE.

En conexión con la UE, sin embargo, hay algunas posibilidades que se exploran a continuación, como la posibilidad de establecer un acuerdo bilateral con la UE que, en función de su contenido, podría ser de carácter comercial, de cooperación o de asociación.

En segundo lugar, se describe la posible adhesión a la EFTA y, eventualmente, al EEE, así como la decisión de formar parte del espacio Schengen. Finalmente, se considera la posibilidad de establecer acuerdos de libre comercio o la creación de uniones aduaneras con terceros estados. Estas diversas opciones no son incompatibles entre sí, así, por ejemplo, se podrían firmar acuerdos bilaterales con la UE y también, al mismo tiempo, con Estados que no están integrados en esta organización, o hacer simultáneas la pertenencia a la EFTA y al espacio Schengen

7.1. Conclusión de un acuerdo bilateral entre Catalunya y la Unión Europea

Este tipo de acuerdo podría ser establecido a través de dos vías: en primer lugar, Catalunya y la UE podrían decidir de manera unilateral, pero recíproca, no imponer aranceles a la circulación de las mercancías fabricadas y comercializadas en sus respectivos territorios; en

segundo lugar, ambas entidades podrían firmar un acuerdo bilateral para garantizar el libre comercio de productos y servicios, así como para definir un marco común de cooperación.

A partir de la reforma del Tratado de Lisboa se introduce una mayor coherencia en la capacidad de la UE para concluir acuerdos internacionales. Y aunque no se desvanecen del todo algunas dudas que previsiblemente, requerirán una posterior clarificación jurisprudencial, se constata la importancia de la ampliación de las competencias exteriores exclusivas de la Unión, integrando en el artículo 216 TFUE la compleja jurisprudencia del TUE sobre el paralelismo de las competencias internas y externas⁵³.

De esta manera, basándose en su competencia externa, la UE concluye una amplia gama de acuerdos internacionales con terceros estados y con organizaciones internacionales. Sin ánimo de exhaustividad, se puede hacer una primera distinción entre los acuerdos europeos, concluidos exclusivamente por la UE, y los acuerdos mixtos, concluidos por la UE y los estados miembros. Debido a la dificultad de delimitar con precisión las competencias externas de la Unión y las de sus estados, la utilización de los acuerdos mixtos ha sido habitual en la práctica convencional de la Unión.

De hecho, la UE ha establecido en las últimas décadas un gran número de acuerdos bilaterales con terceros estados. Estos acuerdos, en función del contenido y de las materias que incluyen son de tres tipos: acuerdos comerciales, acuerdos de asociación y acuerdos de cooperación. Los tratados constitutivos sólo hacían referencia a los acuerdos comerciales y los acuerdos de asociación, pero, en la práctica, han proliferado también los llamados acuerdos de cooperación.

Si bien los acuerdos comerciales son competencia exclusiva de la Unión y cubren el ámbito de la política comercial común prevista en el artículo 207 TUE, su procedimiento particular de conclusión se ha integrado en el procedimiento general de conclusión de acuerdos internacionales del artículo 218 TFUE. Cabe decir que las cláusulas comerciales pueden incluirse en otras tipologías de acuerdos, es decir, las podemos encontrar tanto en los acuerdos de cooperación como en los acuerdos de asociación.

⁵³ El artículo 216.1 TFUE establece: “La Unión podrá celebrar un acuerdo con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales cuando así lo prevean los Tratados o cuando la celebración de un acuerdo bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en los Tratados, bien esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.”

Por su parte, los acuerdos de cooperación pueden ser, según su contenido, de competencia exclusiva de la Unión o de competencia mixta (UE y Estados). Estos acuerdos permiten una colaboración más estrecha en diversos ámbitos que va más allá del marco de la política comercial. El contenido de la cooperación puede ser más o menos amplio, por ejemplo, puede ser comercial, económico, financiero, técnico, de investigación, de pesca o de desarrollo y los acuerdos son adoptados por el Consejo y el Parlamento Europeo siguiendo el procedimiento legislativo ordinario (artículo 218 TFUE), que permite hacerlo por mayoría cualificada.

Los acuerdos externos más ambiciosos que concluye la UE son los acuerdos de asociación (art. 217 TFUE, que siguen igualmente el procedimiento del art. 218 TFUE y requieren el acuerdo del Parlamento Europeo para poder ser adoptados por el Consejo por mayoría cualificada). La cooperación especial y privilegiada que establecen este tipo de acuerdos se manifiesta en el contenido, los objetivos y en su grado de institucionalización. Un ejemplo de acuerdo de asociación es el establecido entre la UE y los países de la EFTA (1992) para crear el Espacio económico europeo (EEE)⁵⁴.

La práctica muestra que los acuerdos de asociación se han concluido habitualmente como acuerdos mixtos, siendo partes contratantes la UE y los estados miembros, y suelen tardar en entrar en vigor debido a las exigencias de las ratificaciones parlamentarias que se desarrollan a nivel interno de cada estado.

Así pues, un acuerdo de asociación se adoptará como acuerdo mixto si su contenido supera el ámbito de competencias de la UE, es decir, si incluye alguna competencia que sea de los Estados miembros y al mismo tiempo, en este supuesto, habrá que prever procedimientos de coordinación práctica para la representación exterior de la Unión. Su conclusión requiere la aprobación del Consejo por mayoría cualificada o por unanimidad, y el acuerdo del Parlamento Europeo en el marco del procedimiento previsto en el artículo 218 del TFUE.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se pueden concluir acuerdos de asociación que pueden ser comunitarios, es decir, concluidos exclusivamente por la UE y no por sus Estados miembros. Si sólo fueran acuerdos comunitarios se podrían concluir sólo por mayoría cualificada (si los ámbitos cubiertos no exigieran la unanimidad). Este parece ser el

⁵⁴ “Acuerdo sobre el Espacio económico europeo”, DOCE L 001 de 03/01/1994, p. 3-36.



objetivo del acuerdo de asociación y estabilización que se está negociando actualmente con Kosovo⁵⁵ y que, como ya se ha mencionado antes, para evitar la ratificación por parte de Estados que actualmente no han reconocido formalmente al Estado kosovar, el Consejo acordó, por consenso, que el futuro acuerdo no se firmaría como acuerdo mixto sino que lo firmaría únicamente la UE. Esta decisión parte de la consideración de que sólo afectaría a competencias exclusivas de la Unión, aunque, como también hemos apuntado, el mandato inicial de negociación es muy amplio y podría ser discutible que muchas materias objeto de negociación pudieran considerarse como competencias exclusivas de la Unión.

Así pues, si un acuerdo bilateral (de cooperación o de asociación) incluye una sola disposición sobre un tema que requiere la unanimidad, todo el acuerdo requerirá la decisión unánime del Consejo, y si incluye una disposición que sea competencia de los Estados se deberá adoptar como acuerdo mixto, el cual deberá ser aceptado tanto por la UE como por los diferentes Estados miembros.

Como se ha dicho antes, actualmente la UE goza de una competencia exclusiva ampliada, por ejemplo, puede adoptar acuerdos europeos sobre todo el ámbito de la política comercial, es decir, sobre modificaciones arancelarias, acuerdos comerciales sobre mercancías y servicios, aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, las inversiones extranjeras directas, la uniformidad de las medidas de liberalización, la política de exportación, entre otros. Por lo tanto, puede incluir disposiciones sobre el trato de nación más favorecida con respecto a los impuestos y las normas internas, así como respecto a la supresión de obstáculos innecesarios al libre comercio. Igualmente la UE tiene competencia exclusiva en el ámbito de los servicios, competencia que incluye el acceso y la liberalización de ciertas inversiones con relación a los mercados de terceros países.

La toma de decisiones por mayoría cualificada es la norma, pero el TUE prevé casos específicos, aunque excepcionales, en los que el Consejo se pronunciará por unanimidad. Esto es así, en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales, y también cuando estos acuerdos puedan perjudicar la diversidad cultural y lingüística de la Unión.

⁵⁵ La UE y Kosovo iniciaron, el 28 de octubre de 2013, las negociaciones para la conclusión del acuerdo de asociación y de estabilización, como paso previo al de país candidato a la adhesión. La fórmula se pactó en el Consejo de junio de 2013 para permitir que España, Grecia, Eslovaquia, Rumanía y Chipre, que no han reconocido la independencia de Kosovo, no se opongan a que la Comisión inicie las negociaciones para concluir el acuerdo de asociación como acuerdo exclusivamente europeo.

Igualmente se exige la unanimidad en el ámbito de los servicios sociales, educativos y sanitarios, en caso de que estos acuerdos pudieran perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar la responsabilidad de los Estados miembros en su prestación.

El procedimiento de adopción de estos acuerdos es el siguiente: la Comisión, después de haber remitido al Consejo sus recomendaciones, recibe un mandato de este último para negociar la propuesta con el tercer Estado. La Comisión lleva a cabo las negociaciones con el compromiso de informar debidamente sobre la marcha de las negociaciones al Consejo (en concreto a un Comité especial de comercio) y al Parlamento Europeo. Cuando se han terminado las negociaciones, el Consejo concluye el acuerdo comercial y, si su contenido puede aprobarse por mayoría cualificada, ningún Estado puede bloquear su conclusión.

En un eventual contexto de desacuerdo entre los gobiernos de Catalunya y del Estado español, resulta crucial saber qué instrumentos pueden permitir mantener vínculos con la Unión sin que se exija la unanimidad de los Estados miembros. En este sentido, deberían analizarse todas las materias a propósito de las cuales la UE puede concluir acuerdos utilizando la mayoría cualificada. Ciertamente la mayoría cualificada se ha convertido a lo largo del tiempo en la norma más frecuente para la adopción de acuerdos y decisiones en los diferentes ámbitos de competencia de la Unión.

Otro aspecto significativo es el hecho de que se haya modificado el sistema de votaciones en el Consejo para facilitar la toma de decisiones. Se ha cambiado el sistema de mayoría cualificada (triple mayoría: votos, estados y población) establecido por el Tratado de Niza por un sistema de doble mayoría (estados y población) establecido por el Tratado de Lisboa⁵⁶. El nuevo sistema de votación es más simple y transparente, no requiere la ponderación de los votos, y se considera alcanzada la mayoría cualificada cuando se logra el acuerdo de un 55% de los estados miembros (actualmente 15 Estados) y de un 65% de la población europea. Este sistema de votación está previsto que entre en vigor el 1 de noviembre de 2014, pero entre esta fecha y el 31 de marzo de 2017 se permite un régimen transitorio, en virtud del cual, cualquier estado puede pedir que se aplique el sistema actual de votación de triple mayoría. Así pues, hay que contar que se aplicará plenamente el nuevo sistema de doble mayoría a partir del 1 de abril de 2017, sistema que ha de facilitar la aprobación por

⁵⁶ Artículos 16 TUE i 238 TFUE junto con el Protocolo 36 añadido por el Tratado de Lisboa.

mayoría cualificada, entre otros actos, de una tipología más grande de acuerdos bilaterales por parte de la UE.

En el caso de Catalunya, debería valorarse la posibilidad de extender al máximo la adopción de un acuerdo comercial, de cooperación o de asociación con la UE, pero inicialmente, si fuera necesario evitar vetos, no se podrían incluir los temas que exigieran la unanimidad en la toma de decisiones o que fueran ámbitos de competencia de los Estados⁵⁷.

Un típico ejemplo de país que mantiene una estrecha cooperación y una amplia relación comercial con la UE es Suiza, pero este es un modelo muy específico. La UE y Suiza tienen un amplio número de acuerdos bilaterales y si bien es cierto que el modelo suizo puede servir de referencia en algunos ámbitos, en el contexto de Catalunya sería mejor hacer un planteamiento diferente para preparar dos propuestas de acuerdos que cubrieran todos los ámbitos que puedan interesar tanto a Catalunya como a la Unión, teniendo en cuenta la posibilidad de adoptar primero un acuerdo que requiriera la mayoría cualificada, y prever otro acuerdo más amplio que podría requerir la unanimidad, en función de los diferentes ámbitos competenciales afectados.

Las relaciones bilaterales que mantiene la UE con Suiza permiten al país helvético beneficiarse del mercado único sin ser miembro de la UE y al mismo tiempo mantener un grado muy elevado de autonomía económica y política, especialmente en el ámbito monetario, fiscal, comercial y agrícola. Suiza es miembro de la EFTA, pero no forma parte del EEE. Sus relaciones con la UE no se basan, así, en un acuerdo amplio, sino en múltiples acuerdos bilaterales⁵⁸ que crean toda una tipología de comisiones mixtas para gestionarlos.

Los ciudadanos suizos, en virtud de esos acuerdos, pueden residir en cualquier país de la UE y de la EFTA con igualdad de derechos con los respectivos nacionales. Se previó un período transitorio antes de que también los ciudadanos de la EFTA y la UE pudieran residir

⁵⁷ También hay que tener en cuenta diferentes instrumentos ya utilizados para poder superar ciertos problemas jurídicos, como por ejemplo la aplicación por mayoría cualificada del acuerdo Euromediterráneo interino en materia de comercio y cooperación entre la CE y la OLP (1997) en base al cual actúa un comité mixto UE-Autoridad Palestina, que adopta los programas y planes de acción para la zona.

⁵⁸ Por ejemplo, en junio de 2002 entraron en vigor 7 acuerdos bilaterales: libre circulación de personas, transporte aéreo, transporte de mercancías y viajeros por ferrocarril y por carretera, comercio de productos agrícolas, reconocimiento mutuo en materia de evaluación de la conformidad, contratación pública, cooperación científica y tecnológica y libre desplazamiento.

en Suiza con igualdad de condiciones, pero en todo caso se exige que dispongan de un contrato de trabajo válido o de suficientes recursos económicos.

Suiza mantiene diferentes acuerdos monetarios con la UE, así como un Banco Central que es uno de los más independientes del mundo. La UE insistió mucho en adoptar un protocolo para fijar el procedimiento de intercambio de información entre las administraciones suizas en caso de fraude fiscal, y en este protocolo se reconoce la aplicación del tratamiento comunitario a las empresas suizas en cuanto a la imposición de los dividendos, intereses y otros pagos entre matrices y filiales.

Los acuerdos concluidos no prevén una armonización ni de la fiscalidad ni de los aranceles aduaneros hacia terceros países, es decir, Suiza queda fuera de la política comercial europea y ello le permite concluir los acuerdos que considere convenientes con terceros países.

7.2. Adhesión de Catalunya a la EFTA, al EEE y al espacio Schengen

Otra alternativa para el futuro estado catalán sería pedir la adhesión a la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y entrar a formar parte de los numerosos acuerdos con terceros países que se han suscrito en este marco. Actualmente, son miembros de la EFTA: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Para poder adherirse a la EFTA es necesario el acuerdo por unanimidad de estos miembros (En la práctica, Noruega ha jugado tradicionalmente un papel clave en las negociaciones de ingreso de nuevos estados).

La EFTA se creó en 1960 con una filosofía de apostar por el libre comercio –en aquel momento era la opción defendida por el Reino Unido–, convirtiéndose en un instrumento esencial del desarrollo económico de sus miembros. Actualmente representa el quinto ente comercial del mundo en materia de servicios y el duodécimo ente en el comercio de mercancías. Los países de la EFTA tienen unas de las rentas per cápita más altas del mundo y constituyen uno de los grandes mercados en flujos de inversión. El Tratado EFTA, desde la modificación del Tratado de Vaduz (2001), cubre los ámbitos de la libre circulación de personas, servicios, movimientos de capital y protección de la propiedad industrial e



intelectual. La EFTA no es, por lo tanto, una unión aduanera, sino una zona de libre comercio o de libre mercado. Esto implica que sus estados miembros tienen cierta libertad para poder concluir otros acuerdos de libre comercio (FTA) complementarios con terceros estados.

Actualmente hay 24 acuerdos comerciales concluidos por la EFTA con terceros estados, que afectan a los siguientes países: Albania, Canadá, Chile, Colombia, Egipto, Hong Kong, China, Israel, Jordania, Corea, Líbano, Macedonia, Méjico, Montenegro, Marruecos, Autoridad Palestina, Perú, Serbia, Singapur, Túnez, Turquía y Ucrania; asimismo como el Consejo de Cooperación del Golfo y la Unión Aduanera del África Meridional (SACU).

Estos acuerdos establecen un área de libre comercio entre las partes contratantes, con acceso a los respectivos mercados de productos industriales y agrícolas, así como regulaciones, disciplinas comerciales y normas aduaneras; también incluyen disposiciones que regulan la prestación de servicios e inversiones, así como normas sobre las compras públicas y sobre la protección de la propiedad industrial e intelectual. Actualmente se están negociando acuerdos con economías de países emergentes, todos ellos en el marco del respeto a las normas y acuerdos que forman parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que prevé las condiciones de compatibilidad de los acuerdos de libre comercio o de las uniones aduaneras con sus acuerdos multilaterales

La participación de Catalunya en la EFTA supondría tener que hacer una contribución económica menor que en la UE, que dándole una mayor libertad para negociar acuerdos económicos y comerciales. Dadas las características de Catalunya, no parece que pudiera haber demasiadas dificultades para su adhesión a esta organización. De hecho, la EFTA muestra una preferencia en incluir estados de tamaño pequeño o mediano, con un nivel de desarrollo similar y con voluntad de abrirse al exterior, características que Catalunya ya reúne actualmente.

Más allá del funcionamiento de la EFTA, cabe decir que, con la excepción de Suiza, los otros tres miembros de la EFTA (Noruega, Islandia y Liechtenstein) son parte del acuerdo de asociación con la UE que conforma el EEE, firmado en mayo de 1992 y que entró en vigor el 1 de enero de 1994, tras haber sido ratificado por todas las partes contratantes. Mediante el EEE estos tres Estados tienen acceso al mercado interior de la UE, aunque no participan en la toma de decisiones sobre las normas que rigen este mercado único. Varios indicadores

muestran que su funcionamiento puede considerarse satisfactorio.

La EEE integra así el “acervo comunitario” sobre el mercado interior (las 4 libertades de circulación) y algunas políticas europeas, como la libre competencia, una serie de normas sociales, la protección a los consumidores y una serie de medidas medioambientales. También incorpora instrumentos de cooperación en temas de investigación, desarrollo, turismo y protección civil. El EEE no incluye las normas de origen de los productos ni afecta a los impuestos indirectos. Tampoco crea una unión aduanera ni incluye la política monetaria, la política agrícola, la política exterior y de seguridad común, ni el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Para convertirse en parte del EEE, es necesario primero acceder a la EFTA (el primer paso sería el de presentar una solicitud formal de ingreso a la secretaría de la EFTA). Aunque, tal como se ha indicado, el país que está ejerciendo un liderazgo más significativo dentro del EFTA es Noruega, el ingreso exigiría entrar en negociaciones con los cuatro Estados miembros que conforman la organización. Una vez Catalunya se hubiera eventualmente adherido a la EFTA es cuando podría plantearse su posterior adhesión al EEE mediante solicitud al Consejo del EEE.

Las negociaciones de Catalunya con relación a la UE pueden conducir a negociar que, si no se ve factible un rápido ingreso en la UE, se acepte el mantenimiento del vínculo con el mercado único a través del EEE. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el EEE es un acuerdo mixto que requiere, no sólo el acuerdo del Parlament Europeo y la mayoría cualificada del Consejo, sino también la ratificación de los 28 Estados miembros, aunque se podría pensar en fórmulas de aplicación interinas o provisionales de este Tratado .

El sistema institucional del EEE es bastante complejo y exige participar en las diferentes instituciones creadas en este marco: el Consejo EEE, el Comité conjunto EEE, la Autoridad de vigilancia EFTA y el Tribunal EFTA. El modelo EEE se basa en dos pilares: por un lado los 28 Estados miembros de la UE y, por otra parte, los tres países de la EFTA que forman parte del EEE. El Comité conjunto EEE, junto con la secretaría, es el órgano que trabaja para poder aplicar las normas de la UE a los tres miembros de la EFTA. Así pues, los países que participan en el EEE aplican las normas europeas sobre el mercado interior y disfrutan de las libertades económicas, sin participar en el proceso de toma de decisiones a nivel de la UE.



Por otra parte, todos los miembros de la EFTA forman parte del espacio Schengen, que conforma un territorio en el que se han eliminado los controles en las fronteras internas y se aplican normas comunes para el control de las fronteras externas. El compromiso entre los miembros es el de adoptar, desarrollar y aplicar las normas comunes de control, entrada, visado, intercambio de información y creación de la tecnología necesaria para la gestión de las fronteras externas, a la vez que se garantiza la cooperación aduanera, policial y judicial.

Actualmente forman parte del espacio Schengen un conjunto de 26 países (pronto 28 con la incorporación de Bulgaria y Rumanía). Su particularidad es que, mientras cuatro estados de la UE no forman parte de ese espacio (Irlanda, Reino Unido, Chipre y Croacia), sí lo hacen los cuatro miembros de la EFTA (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza).

Formar parte del espacio Schengen puede ser de interés de Catalunya, pero aún lo puede ser más para los demás miembros de la UE y para la propia UE, dado el enorme interés que existe en relación con la vigilancia y gestión común de las fronteras externas para controlar la inmigración irregular, las redes de crimen organizado, las rutas de la droga y todo tipo de prácticas de corrupción. Garantizar que las fronteras externas están debidamente protegidas es de máximo interés por parte de todos los miembros del espacio Schengen.

El caso de la separación de una parte del territorio de un estado miembro de la Unión Europea que participa en el espacio Schengen puede resultar extremadamente complejo, no sólo por los temas relacionados con el derecho de la UE, sino también por las cuestiones jurídicas que provendrían del régimen derivado del Convenio de aplicación de Schengen de 1990, el cual pasó a ser “acervo comunitario” con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. Debería no olvidarse, pues, de que el régimen de libre circulación delimitado por las fronteras exteriores Schengen, no sólo proviene de la aplicación de normas de derecho originario y derivado, sino también de normas convencionales.

Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que existe todo un sistema de evaluación para garantizar que todos los países apliquen correctamente las normas acordadas, especialmente en relación con la gestión común de las fronteras externas y de las bases de datos creadas en torno al Sistema de Información Schengen. Así pues, cualquier nuevo estado que quiera formar parte del espacio Schengen debe conseguir el visto bueno de los miembros que lo conforman, pero tampoco aquí se ha previsto un caso particular como el de Catalunya.

Catalunya, sin ser miembro de la UE, podría ser miembro del espacio Schengen, especialmente si es miembro de la EFTA, pero debería cumplir, en primer lugar, una serie de requisitos con relación a las fronteras externas, debería demostrar a los demás miembros que puede llevar a cabo un control eficaz de sus fronteras y una correcta aplicación de la normativa Schengen, y también debería poner en funcionamiento las diferentes bases de datos que se han creado para la gestión integrada de las fronteras externas y los correspondientes instrumentos de cooperación con las distintas agencias europeas vinculadas con el funcionamiento del sistema Schengen.

7.3. Conclusión de acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras con terceros estados

En el supuesto de que se obstaculice una integración rápida y con régimen transitorio de Catalunya en la UE, se debería establecer una estrategia alternativa de internacionalización de la economía catalana para facilitar el acceso a los mercados internacionales. Habría pues que repensar la estrategia comercial de Catalunya, puesto que sería titular de las competencias para poder concluir acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales con aquellos países que estuvieran interesados en mantener relaciones comerciales, económicas y financieras.

En este contexto, sería conveniente adoptar un procedimiento ágil para poder negociar, concluir y ratificar acuerdos de libre comercio con terceros estados y poner en marcha las bases de una estrategia muy activa hacia aquellos mercados que interesara tener facilidad de acceso. El marco internacional que habría que respetar para poder concluir este tipo de acuerdos sería igualmente el de los acuerdos multilaterales (especialmente GATT⁵⁹, GATS⁶⁰) gestionados por la OMC, que fijan las condiciones para poder concluir acuerdos de

⁵⁹ El GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*) fue inicialmente (1947) el precursor de la OMC, ya que, a pesar de ser un acuerdo sobre comercio y tarifas arancelarias, actuó de hecho como una organización comercial a nivel internacional. En 1994, con la creación de la OMC, se modificó el GATT y quedó integrado como uno de los ámbitos esenciales de regulación del comercio internacional de las mercaderías.

⁶⁰ El GATS (*General Agreement on Trade in Services*) de 1994 constituye un acuerdo multilateral comercial en el ámbito de los servicios, adoptado en la Ronda Uruguay, que se integra en el marco de la OMC.

libre comercio o uniones aduaneras⁶¹ sin tener que extender los beneficios (derechos y obligaciones) de los acuerdos bilaterales a todos los demás miembros de la OMC. Teniendo en cuenta que Catalunya debería acceder lo antes posible a la OMC⁶², deberían respetarse las condiciones y los procedimientos de los artículos XXIV GATT y V del GATS (en el marco de la OMC) para poder adoptar acuerdos regionales de libre comercio o uniones aduaneras con terceros países, en la línea de los objetivos de lograr una mayor liberalización del comercio a nivel internacional.

8. Resumen y conclusiones

1. Objeto

Este informe analiza, en primer lugar, si un futuro Estado catalán, en el momento de constituirse como tal y de solicitar su integración en la Unión Europea (UE), quedaría dentro o fuera de la Unión y, en este último supuesto, qué vías podría utilizar para reincorporarse a la UE. En segundo lugar, se examinan cuáles son las consecuencias prácticas previsibles de estos hipotéticos escenarios, incluido el escenario de exclusión *sine die* de la UE, y las alternativas que podría adoptar el nuevo Estado para garantizar, por ejemplo, el normal desarrollo los intercambios comerciales con los estados integrados en el marco económico europeo.

⁶¹ Se entiende por Unión Aduanera la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de forma que se eliminan los derechos de aduana y las reglamentaciones comerciales restrictivas entre los miembros, aplicando una reglamentación comercial y aduanera común a los países terceros. En cambio, un acuerdo de libre comercio sólo incluye obligaciones de eliminar los derechos de aduana y reglamentaciones comerciales restrictivas entre los miembros del acuerdo, pero no se asumen obligaciones para terceros Estados

⁶² Las previsiones se desarrollan en los informes del *Consell Assessor per a la Transició Nacional* sobre las relaciones con la Comunidad internacional y sobre las relaciones comerciales entre Catalunya y España

2. Escenarios hipotéticos

La cuestión de si un futuro Estado catalán quedaría dentro o fuera de la UE admite, de entrada, una pluralidad de aproximaciones que, a efectos expositivos, se podrían agrupar en los cuatro hipotéticos escenarios que exponemos a continuación:

Primero, escenario de permanencia: En el momento de su constitución y de notificarla a la UE, el nuevo Estado catalán continúa integrado sin solución de continuidad en la Unión. Dado que se trata de un territorio que ya forma parte de la UE y su población goza de la ciudadanía europea y del derecho europeo, no se le obliga a salir de la UE y solicitar desde fuera su integración.

Segundo, escenario de adhesión *ad hoc*: En el momento de presentar la solicitud de ingreso, la UE no acepta la permanencia automática del nuevo Estado, pero, dadas las circunstancias específicas del caso, decide iniciar un proceso de adhesión *ad hoc*, con rasgos específicos que permitan una adhesión rápida y un régimen transitorio dirigido a asegurar el mantenimiento del máximo número posible de relaciones jurídicas, económicas y políticas con la UE y el mantenimiento de derechos y obligaciones de los ciudadanos y de las empresas que operan en Catalunya.

Tercero, escenario de adhesión ordinaria: La UE acepta abrir de forma inmediata un proceso de adhesión ordinario como tercer estado, sin tomar medidas *ad hoc* encaminadas a garantizar la celeridad del proceso ni a establecer regímenes transitorios específicos.

Cuarto, escenario de exclusión como estado miembro: La UE se niega a abrir de manera inmediata el proceso de adhesión o el otorgamiento del estatuto de candidato; es decir, se niega a abrir el procedimiento formal de adhesión y el nuevo Estado queda fuera *sine die* de la UE.

3. Premisas

En el momento de analizar el grado de viabilidad jurídica y práctica de estos cuatro escenarios hay que tener presentes de entrada dos premisas.

En primer lugar, que ni el derecho internacional ni el derecho de la UE prevén de manera expresa un supuesto como el que plantea el caso catalán.

En segundo lugar, que la UE tradicionalmente ha adoptado una actitud extremadamente flexible y pragmática a la hora de dar solución a los problemas imprevistos que se le han planteado en relación con los cambios territoriales o de organización territorial de los Estados miembros que afectan al ámbito de aplicación del derecho de la UE y, más en general, en relación con los procesos de ratificación de los tratados.

4. Límites jurídicos

Sin embargo, estas dos premisas no permiten concluir que el ingreso de un nuevo Estado catalán sea algo que opere en el vacío jurídico. El derecho de la UE, y subsidiariamente el derecho internacional, regulan una serie de condiciones y requisitos materiales y procedimentales que el futuro Estado debería respetar para integrarse a la Unión, sea cual sea el escenario que se acabe imponiendo. Sin embargo, como veremos, el carácter inédito del caso catalán incrementará, de un lado, la amplitud del margen de libertad que la UE suele darse en el momento de seleccionar, interpretar y aplicar el Derecho europeo y, de otro, hará que, en la práctica, se quiera reconocer o no, la opción por uno u otro escenario no responda tanto a criterios jurídicos como a criterios e intereses políticos y sobre todo económicos.

5. Condiciones y requisitos para ser miembro de la UE

Para ser miembro de la UE es necesario ser un "Estado europeo" y respetar los valores de la promoción de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho, los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Además deben cumplirse los criterios fijados por el Consejo Europeo de Copenhague: existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión; capacidad de asumir los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria,

estabilidad de instituciones que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías.

Parece evidente que un futuro Estado catalán cumpliría holgadamente dichas condiciones y requisitos de admisión. Así lo acredita la prolongada pertenencia previa a la UE.

Los principales requerimientos nuevos a los que debería hacer frente el Estado catalán serían los que derivarían de la necesidad de crear algunos organismos reguladores y de coordinación y, en general, algunas estructuras organizativas nuevas exigidas por el derecho europeo, así como de la necesidad de transponer al nuevo ordenamiento jurídico catalán, el derecho europeo derivado que así lo requiera. Se trata, sin duda, de tareas que requerirían un cierto esfuerzo, pero el futuro Estado catalán dispondría de medios y experiencia suficientes para hacerles frente sin demasiada dificultad.

Para ingresar en la UE, no es una condición *sine qua non* que un futuro Estado catalán haya sido previamente reconocido formalmente como estado o como sujeto internacional por algún otro estado o por determinadas organizaciones internacionales –por ejemplo por la ONU o el Consejo de Europa–. La UE podría ser la primera organización en reconocer al nuevo Estado. Sin embargo, es indudable que el reconocimiento formal previo por parte de otros estados o de otras organizaciones internacionales podría facilitar el proceso de integración en la Unión.

6. Reglas procedimentales y consecuencias prácticas del escenario de permanencia

6.1. Procedimiento

En caso de que Catalunya y la UE optaran por este escenario, que sin duda sería el que mejor se adecuaría a los intereses de Catalunya, habría que respetar las siguientes reglas procedimentales:

En primer lugar, el Parlamento de Catalunya debería adoptar una decisión que explicitara la voluntad de seguir perteneciendo a la UE. La decisión debería contener el compromiso con

los valores y el ideario europeos; también debería manifestarse el cumplimiento por parte del nuevo Estado de los requerimientos políticos, jurídicos y económicos que exige la Unión para los Estados que forman parte de la misma y, por último, debería hacerse referencia al propósito de llevar a cabo, en el período de tiempo que se determinara, las adaptaciones en el orden interno que fueran necesarias para continuar formando parte de la UE.

Correspondería al Presidente de la Generalitat, en su condición de máximo representante del nuevo Estado, remitir esta decisión del Parlamento y la documentación anexa a las instituciones europeas.

La institución de la UE más adecuada para pronunciarse respecto de la petición de continuidad de Catalunya sería el Consejo Europeo, en su condición de más alta instancia política entre las instituciones europeas y de órgano que tiene atribuida la función de dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo (artículo 15.1 del TUE).

Si se adoptara esta alternativa, el Consejo Europeo debería pronunciarse, por consenso, a favor de la continuidad de Catalunya dentro de la UE. Adoptado este acuerdo y, por lo tanto, aceptada de entrada la permanencia de Catalunya en la Unión, se iniciaría un proceso negociador para adaptar el Derecho originario y el Derecho derivado a la presencia de un nuevo miembro en el seno de la Unión Europea y para precisar las adaptaciones de orden interno que Catalunya debería llevar a cabo para poder seguir formando parte de la UE.

Estas adaptaciones (aunque las modificaciones que deberían introducirse serían pocas y de alcance limitado) habría que formalizarlas mediante una reforma de los Tratados de la Unión.

Las modificaciones de los Tratados deberían hacerse preferentemente por la vía del procedimiento de revisión ordinaria de los Tratados del artículo 48 TUE (apartados 2 a 5), ya que, en rigor, el procedimiento del artículo 49 TUE está previsto para la modificación del Derecho originario en el marco del procedimiento de adhesión de nuevos estados que no han formado parte de la Unión Europea.

El procedimiento de revisión ordinaria de los Tratados puede ser iniciado por el Gobierno de cualquier Estado miembro, por el Parlamento Europeo o por la Comisión mediante la presentación de un proyecto de revisión de los Tratados ante el Consejo que los envía al Consejo Europeo y los notifica a los Parlamentos nacionales (art. 48.2 TUE). El Consejo



Europeo, por mayoría simple, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, decide sobre la apertura del procedimiento de reforma. En caso afirmativo ordena al Consejo la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental (Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados). Esta Conferencia aprueba, de común acuerdo, las modificaciones que deban introducirse en los Tratados. Finalmente, las reformas deben ser ratificadas por todos los Estados miembros.

Los trámites, en los que confluyen las voluntades de las instituciones de la UE, se caracterizan por su flexibilidad en la medida en que, por una parte, no se fijan mayorías especialmente cualificadas para la adopción de las decisiones que han de adoptar las instituciones europeas y, por otro, se prevé la posibilidad de encontrar mecanismos para dar respuesta a eventuales situaciones de oposición o bloqueo por parte de un Estado miembro (artículo 48.5 TUE).

6.2. Modificaciones del derecho derivado europeo

Las modificaciones que habría que introducir tendrían también un alcance limitado y se producirían mediante la modificación de las correspondiente directivas y reglamentos vigentes.

6.3. Adaptaciones de orden interno

En cuanto a las adaptaciones que debería llevar a cabo Catalunya para poder seguir formando parte de la UE, algunas afectarían a los organismos que debería crear o adaptar y otros a la normativa requerida para desarrollar y aplicar el derecho europeo y las medidas transitorias indispensables. Parece claro que todas estas adaptaciones tendrían una limitada extensión y relieve, en comparación con lo que sucede con los estados candidatos que no han sido previamente miembros de la Unión.

6.4. Medidas transitorias

Para asegurar la efectividad práctica del reconocimiento de la permanencia en la Unión, desde el momento en que el Consejo Europeo lo lleva a cabo y mientras dura el proceso de

modificación de los Tratados y las adaptaciones del Derecho derivado y del Derecho interno, la UE, haciendo honor a su tradicional flexibilidad y pragmatismo, debería adoptar las medidas para alcanzar esa efectividad inmediata. Por ejemplo, sobre la base del art. 15.1 TUE, el Consejo Europeo podría regular de entrada, y con carácter transitorio, las medidas pertinentes relativas a los diferentes aspectos (incluidos los institucionales) vinculados a la participación del nuevo Estado en la UE. Una alternativa a este procedimiento sería la de aprobar estas medidas transitorias mediante las Decisiones que pueden tomar los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo.

6.5. Negociación previa entre el Estado español y la UE

Estas medidas transitorias dirigidas a garantizar la efectividad práctica del reconocimiento de la permanencia de un futuro Estado catalán independiente dentro de la UE, no serían necesarias si se aplicara el procedimiento que se pretende aplicar en el caso escocés para garantizar su permanencia dentro de la UE. En efecto, esta fórmula pretende conseguir la simultaneidad entre la constitución del nuevo Estado y su integración en la UE y, aplicada al caso catalán, consistiría en que, después de un eventual resultado favorable a la independencia a raíz de una consulta o unas elecciones plebiscitarias y previa negociación entre la Generalitat y el Estado español, este último iniciase una negociación con la UE con el objetivo de tener diseñadas, para el momento de la constitución formal del nuevo Estado y de manifestar la voluntad de continuar en la Unión, las modificaciones pertinentes de los tratados originarios –que en principio deberían producirse a través del procedimiento del artículo 48 TUE– y las modificaciones del Derecho derivado que se consideraran necesarias para la integración del nuevo Estado. También debería estar lista en este momento la relación de las medidas organizativas y legales que Catalunya debería implementar durante el período de tiempo que se determinase.

7. Reglas procedimentales y consecuencias prácticas del escenario de adhesión *ad hoc*

7.1. Un escenario de consecuencias prácticas casi idénticas a las del escenario de permanencia

Este segundo escenario se caracteriza por el hecho de que la integración de Catalunya en la Unión Europea se produce a través del procedimiento empleado para la adhesión de los terceros estados no miembros (art. 49 TUE), pero modulado con la adopción de medidas simplificadoras y transitorias *ad hoc* dirigidas a lograr que la integración sea rápida y a que, mientras dure el proceso, continúen aplicando en el territorio catalán y a sus ciudadanos la mayor parte del derecho europeo que se aplica en la actualidad.

En suma, en este escenario se obligaría al futuro Estado catalán a salir de la UE, pero se facilitaría el proceso para su reintegración. De hecho, cabe destacar que, según cual fuera la rapidez dada a este proceso *ad hoc* y según cual fuera el contenido y la extensión del régimen transitorio, en la práctica, las consecuencias de este procedimiento de integración para el futuro Estado catalán podrían ser objetivamente casi idénticas a las del primer escenario (que, en rigor, como hemos visto, tampoco sería de sucesión "automática").

7.2. Instrumentos para establecer las condiciones *ad hoc*

Como demuestra ampliamente la práctica seguida hasta ahora por la UE, los Tratados contienen muy diversos instrumentos normativos y convencionales que permitirían establecer un procedimiento de integración rápida y, sobre todo, unos regímenes transitorios *ad hoc*: protocolos; acuerdos de cooperación; aplicación provisional de los tratados europeos en el territorio de Catalunya hasta que hubiera concluido el procedimiento *ad hoc* de adhesión; aplicación provisional del nuevo Tratado de adhesión a partir de su firma, mientras se llevara a cabo la fase de ratificación del Tratado de adhesión por parte de los Estados miembros; adopción de una Decisión de los jefes de Estado y de Gobierno en el seno del Consejo Europeo, etc. Por su parte, en este periodo transitorio, Catalunya podría

adoptar medidas unilaterales y decisiones jurídicas para favorecer al máximo la estabilidad de las relaciones comerciales con la UE y el disfrute de las libertades de circulación. No obstante, incluso en este caso, mientras duraran las negociaciones para la adhesión se podrían adoptar medidas transitorias que facilitarían la continuidad en la aplicación, ni que fuera parcial, del derecho europeo. De hecho, la aplicación de regímenes transitorios es frecuente en la mayoría de los procesos de adhesión.

7.3. El procedimiento del artículo 49 TUE

El procedimiento del artículo 49 TUE, haciendo ahora abstracción de las modulaciones que pudiera introducir la UE al aplicarlo a un caso como el catalán, se inicia mediante la solicitud de ingreso dirigida al Consejo, quien debería aceptarla por unanimidad, tras consultar a la Comisión y al Parlamento Europeo. Caso de acordarse así en el Consejo, se iniciaría un proceso de negociación de duración incierta, aunque, objetivamente, parece que debería ser más breve que el proceso seguido hasta ahora con otros países candidatos, debido al limitado alcance de las modificaciones que requieren las disposiciones del Derecho originario y del Derecho derivado y las menores exigencias de adaptación que se derivan para Catalunya.

El instrumento jurídico en el que se materializa este proceso sería el Tratado o Acta de adhesión de Catalunya a la UE que debería incorporar los principios que rigen la adhesión, las adaptaciones de carácter institucional, las adaptaciones técnicas de Derecho derivado, las medidas transitorias en los diferentes ámbitos materiales y las propias disposiciones de aplicación del Acta .

El procedimiento aplicado en esta fase es, normalmente, el siguiente: la Comisión dirige las negociaciones informando debidamente al Parlamento y al Consejo. Los términos acordados en relación con los distintos capítulos de negociación se concretan en el Tratado de adhesión y, antes de proceder a su firma, hay que contar con el dictamen conforme del Parlamento Europeo aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros y el acuerdo del Consejo por unanimidad.

Finalmente, estas modificaciones de los Tratados son objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado candidato. El Tratado de adhesión debe ser ratificado por

todos los Estados miembros y también por el Estado candidato siguiendo las respectivas normas constitucionales internas. A diferencia del procedimiento del artículo 48 TUE, aquí no se prevé ningún mecanismo de respuesta por parte de la UE ante una eventual situación de bloqueo.

8. Reglas procedimentales y consecuencias prácticas del escenario de adhesión ordinaria

Las reglas procedimentales aplicables a este tercer escenario de integración son las previstas en el artículo 49 TUE pero en este caso, a diferencia del anterior, sin modulación que permita acelerar el proceso o garantizar transitoriamente el mantenimiento de las situaciones jurídicas preexistentes.

Este procedimiento implicaría hacer caso omiso a la pertenencia de Catalunya a la Unión de casi treinta años y, en consecuencia, situaría a Catalunya en la misma posición en la que se encuentran hoy los Estados declarados oficialmente candidatos a la adhesión como Islandia, Turquía, Macedonia, Montenegro o Serbia. En el caso de Catalunya esta opción tendría sin duda un claro componente sancionador o disuasorio.

9. Reglas procedimentales y consecuencias prácticas del escenario de exclusión como miembro de la UE

El cuarto escenario consiste en la negativa de la UE a iniciar las negociaciones de adhesión con el nuevo Estado catalán, ya sea por falta de voluntad de reconocer a Catalunya como Estado o como consecuencia del bloqueo en las negociaciones para convertirse en miembro de la Unión.

Son muchas las perplejidades que se podrían plantear en este escenario de exclusión. Así por ejemplo, en el supuesto de que fuera el Estado español quien no reconociera la independencia de Catalunya, este hecho impediría poder modificar el ámbito de aplicación de los Tratados de la UE en el territorio de Catalunya. La consecuencia sería la continuidad

en la aplicación del derecho europeo en Catalunya y a los catalanes, incluso en el caso en que Catalunya hubiese declarado su independencia y hubiera empezado a actuar como Estado independiente.

Desde la perspectiva procedimental, es muy discutible que en un supuesto de bloqueo del procedimiento de ingreso de Catalunya en la Unión fuera directamente aplicable el artículo 50 TUE (introducido por el Tratado de Lisboa). En rigor, este artículo rige exclusivamente en caso de retirada voluntaria de un Estado miembro de la UE. De todos modos, al margen de este debate, es significativo que este precepto exija negociaciones previas a la salida de un Estado miembro, fije el marco de las futuras relaciones con la Unión y se dé un margen de dos años para dejar de aplicar el derecho europeo. El artículo 50 TUE pone de manifiesto la complejidad que representa, tanto para el territorio afectado como para toda la UE, la salida de la Unión de una región que ha formado parte hasta este momento.

10. Probabilidades de aplicación de los diferentes escenarios: argumentos a ponderar

10.1. Margen de libertad de la UE y de los Estados miembros. Fuerza persuasiva de los diversos argumentos políticos y, sobre todo, económicos

Tanto las instituciones de la UE como los Estados miembros tienen un amplio margen de libertad a la hora de aceptar o no la incorporación de un nuevo estado y, en caso de hacerlo, a la hora de decidir qué escenario y qué procedimiento se aplicará.

Los motivos que pueden aducir las instituciones europeas y los Estados para adoptar una decisión u otra no están legalmente explicitados ni tasados. En principio pueden ser de cualquier naturaleza (jurídicos, políticos, económicos, entre otros) y la probabilidad de que la UE y los Estados miembros se decanten por uno u otro de los cuatro escenarios mencionados, dependerá fundamentalmente de la fuerza persuasiva que para ellos tengan los diversos argumentos –sobre todo la de los argumentos económicos–, que puedan aducirse en el debate que suscitan las peticiones de ingreso o de permanencia. Por eso, en

el momento de intentar prever la probabilidad de que se aplique uno u otro de los cuatro escenarios antes mencionados, hay que analizar la fuerza persuasiva de los argumentos y contra-argumentos y los objetivos que pueden guiar la toma de decisiones por parte de las instituciones europeas y los Estados miembros.

10.2. Consideraciones en términos de probabilidad

Este análisis debe hacerse, no con el ánimo de hacer una propuesta normativa sobre cuál es la solución o el procedimiento que necesariamente deberá adoptar la UE, sino con el objetivo de avanzar en el cálculo de la probabilidad de que en la práctica se imponga una u otra solución. Las consideraciones deben hacerse en términos de probabilidad dado que resulta imposible predecir con seguridad qué argumentos prevalecerán y, en consecuencia, qué escenario se acabará imponiendo.

10.3. Argumentos contrarios a la aplicación de los escenarios de permanencia o de integración rápida y con régimen transitorio

Entre los principales argumentos que presumiblemente se utilizarán para intentar justificar la negativa a aplicar estos escenarios pueden mencionarse los siguientes:

En primer lugar, el argumento de la "capacidad de absorción" de la UE, es decir, de las dificultades de gestionar una Unión con la incorporación de un nuevo Estado que se añadiría a la cifra ya importante de los 28 miembros que actualmente forman parte de la Unión.

Otro argumento contrario podría ser el del temor, no explicitado pero latente, de algunos Estados europeos en los que existen reivindicaciones territoriales de que se produzca un "efecto emulación".

También se ha sostenido, con una argumentación discutible, que la incorporación a la UE de un futuro Estado catalán independiente, si el proceso de separación se hubiera hecho sin acuerdo con el Estado español y al margen de la legalidad española vigente, supondría una vulneración del principio de integridad territorial previsto en el art. 4.2 TUE.

Asimismo, para negar la aplicación del primer escenario se ha empleado el argumento de que un futuro Estado catalán no habría sido parte contratante de los Tratados constitutivos de la UE y por lo tanto debería pedir el ingreso como si se tratara de un Estado tercero, ajeno a la Unión.

10.4. Fuerza persuasiva de los argumentos expuestos frente a los favorables a la permanencia o, como mínimo, a la integración rápida y con régimen transitorio

En el momento de intentar prever la probabilidad de que a la práctica se imponga uno u otro escenario, no es necesario entrar a analizar la solidez teórica de los argumentos expuestos sino de ponderar si finalmente tendrán, para las instituciones europeas y para los Estados miembros, más capacidad de persuasión que los argumentos favorables a los escenarios de permanencia o de integración rápida y con régimen transitorio.

Aceptando de entrada la dificultad de este tipo de previsiones, los argumentos favorables a los escenarios de permanencia o de integración rápida y con régimen transitorio con toda probabilidad tendrán una fuerza persuasiva superior a la de los argumentos relativos a la "capacidad de absorción" (particularmente teniendo en cuenta el grado de desarrollo económico de Catalunya, su asunción de los valores fundamentales de la UE y el hecho de formar parte de la Unión desde hace casi tres décadas), así como los relativos a los hipotéticos efectos emuladores y a las dificultades de gestión de la Unión con un nuevo miembro (especialmente si se tiene en cuenta que uno de los principales objetivos fundacionales de la UE ha sido el de conseguir la máxima integración posible entre los estados radicados geográficamente dentro del continente europeo y que, de momento, la Unión ha integrado los nuevos estados miembros sin demasiados problemas de funcionamiento).

En relación con los principios de identidad nacional y de integridad territorial (art.4.2 TUE), hay que tener en cuenta que esta disposición no prohíbe ningún proceso de secesión interna dentro de un Estado miembro, sino que se limita a establecer el compromiso de la Unión de mantener un estatus de neutralidad respecto de los problemas relativos a la integridad

territorial de los Estados miembros al tratarse de un ámbito en el que le reconoce la competencia exclusiva. El principio de integridad territorial también forma parte del derecho internacional público y afecta a las relaciones entre estados y no a situaciones que puedan darse en el seno de un estado. Sólo una acción que tuviera lugar mediante el uso indebido de la fuerza o violara otras normas obligatorias de derecho internacional podría ser considerada contraria a este ordenamiento jurídico.

Respecto al argumento de que Catalunya no fue una parte contratante de los Tratados constitutivos de la Unión, habrá que tener presente, entre otros argumentos, el de la irracionalidad jurídica y política que podría suponer a la hora de elegir el escenario aplicable no ponderar el dato incontrovertible de que Catalunya forma parte de la UE y sus ciudadanos tienen la ciudadanía europea y asumen las obligaciones y ejercen los derechos derivados de esta pertenencia. Desde la perspectiva jurídica no sería razonable que la UE no tuviera en cuenta este dato en el momento de escoger el escenario a aplicar –difícilmente superaría un test de razonabilidad jurídica, y de proporcionalidad, una decisión de este tipo que considerara totalmente irrelevante este dato–. Y, desde la perspectiva política, con toda probabilidad este dato tampoco sería indiferente en la práctica

10.5. Argumentos favorables a los escenarios de permanencia (primer escenario) y de integración *ad hoc* (segundo escenario)

Entre los argumentos más relacionados con los valores de la Unión, se podría mencionar el hecho, ya apuntado, de que uno de los principales objetivos fundacionales de UE ha sido siempre el de conseguir la máxima integración posible de los estados radicados geográficamente en Europa. La UE más que una organización de cooperación es sobre todo una organización de integración y sería ir contra sus propios objetivos y naturaleza excluir, ni que sea temporalmente, un estado como el catalán que cumpliera, como cumpliría, todos los requisitos de admisión, habiendo además ya formado parte de la UE.

También se debería tener en cuenta que, negar la incorporación de un futuro estado catalán en la Unión Europea, o alargar este proceso de integración, equivaldría a excluir de la ciudadanía europea a siete millones y medio de personas que desde hace décadas gozan

de este estatuto. Los ciudadanos de Catalunya, en tanto que ciudadanos españoles, tienen hoy los derechos derivados de su ciudadanía europea, del mismo modo, muchos otros ciudadanos europeos –inversores, trabajadores inmigrantes, estudiantes, etc.– tienen también derechos en Catalunya y frente a los poderes públicos catalanes, que podrían perder o quedar afectados si Catalunya quedara fuera de la UE de manera temporal o definitiva. De hecho, los principios y valores que rigen la UE impedirían que sus instituciones se desentendan de los derechos de las personas, de las empresas, del mantenimiento de las relaciones económicas y comerciales y, especialmente, de los derechos recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. En relación con todo ello hay que tener en cuenta, además, que la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) vincula la ciudadanía y los derechos fundamentales, permitiendo el desarrollo de un incipiente estatuto autónomo de ciudadanía desligado de las actuaciones de los Estados, a la vez que insiste en el hecho de que los sujetos del derecho europeo ya no son sólo los estados sino también los "ciudadanos europeos".

Desde una perspectiva estrictamente económica, parece claro que la permanencia de un futuro estado catalán en la UE o su integración rápida y con régimen transitorio tendrían más ventajas para la Unión y los actuales Estados miembros, que su expulsión definitiva o durante un largo lapso de tiempo mientras se produjera la adhesión por una vía ordinaria.

La no aplicación en Catalunya de los Tratados y el derecho de la UE, el restablecimiento de aranceles y la suspensión de las libertades de circulación de personas, bienes, servicios y capitales afectaría negativamente a la UE, a todos los Estados miembros y, muy especialmente, a los inversores y a las empresas de estos estados con intereses industriales y financieros en Catalunya. Hay que tener en cuenta, además, que uno de los grandes objetivos que ha presidido el proceso de construcción europea, además de garantizar la solución pacífica de las controversias, ha sido el de promover el bienestar de sus pueblos mediante un crecimiento económico que comporte un progreso social, objetivo que se encuentra en la base del mercado interior y de la actual estrategia Europa 2020. El crecimiento económico y la estabilidad justifican las principales decisiones de la UE y resulta difícil pensar que, en este caso concreto, se adoptará decisiones y se tomará acuerdos que podrían ir en contra del crecimiento y la estabilidad económica en el seno de la Unión.

Las dificultades que podrían encontrar la UE y sus Estados miembros en un escenario de no aplicación súbita y radical del derecho europeo en Catalunya se hacen patentes, como

hemos visto, en el importante artículo 50 del TUE que, para paliar efectos negativos a la UE de la retirada voluntaria de un Estado miembro, pone una serie de condiciones .

Por otra parte, tampoco puede olvidarse que, según los cálculos existentes en la actualidad, un futuro estado catalán no sería un estado "receptor" sino "contribuidor fiscal neto" al presupuesto de la UE. Este es un elemento que suele tomarse en consideración en las negociaciones de ingreso.

Catalunya es aún hoy –y a pesar de los cambios producidos en este ámbito por la crisis económica– un país receptor "de inmigración" procedente de otros Estados europeos, y estos grupos podrían sufrir algunos inconvenientes en caso de que el futuro Estado catalán quedase fuera de la UE o se viera forzado a un proceso de adhesión dilatado. Catalunya es también un destino turístico y un lugar de residencia y de jubilación de muchos europeos que también podrían verse perjudicados si el futuro estado permaneciera fuera de la UE.

10.6. Prevalencia de los argumentos favorables a los escenarios primero y segundo y entre estos prevalencia del primero por motivos pragmáticos

Lo dicho permite concluir que, en el momento de decidir la incorporación de una Catalunya independiente a la UE y el procedimiento a seguir, es probable que, para la UE y sus Estados miembros, tengan más fuerza persuasiva los argumentos valorativos y sobre todo los "pragmáticos" favorables a la permanencia o, como mínimo, a la integración rápida y con régimen transitorio, que los argumentos relativos a la dificultad de gestionar una UE ampliada con la incorporación de un Estado como el catalán o los argumentos basados en hipotéticos efectos de emulación o con una interpretación desorbitada de la integridad territorial de los estados.

Y si esto fuera así, también parece claro que, desde la perspectiva de un elemental pragmatismo, los argumentos favorables a la permanencia (escenario primero) deberían prevalecer sobre los relativos a la integración rápida y con régimen transitorio (escenario segundo), ya que no tiene sentido hacer salir de la Unión a un territorio y a unos ciudadanos que forman parte de la misma, para volverlos a admitir ni que sea de manera rápida y mediante regímenes transitorios.

10.7. Proceso sin acuerdo con el Estado español

Al mismo tiempo, parece evidente que si Catalunya hiciera el proceso de separación de acuerdo con el Estado español no tendría ninguna dificultad para permanecer dentro de la UE por la vía de la permanencia o para integrarse de manera rápida y con régimen transitorio por una vía *ad hoc*. Sin embargo, también parece claro que, si este acuerdo no existiera pero Catalunya pudiera demostrar de manera fehaciente que ha intentado el acuerdo de manera reiterada y de buena fe con el Estado español, habiendo instado la aplicación de las vías legales pertinentes y siguiendo un proceso escrupulosamente democrático, este dato no podría ser indiferente para la UE y sus Estados miembros.

De hecho, en caso de ausencia de acuerdo entre Catalunya y el Estado español, las instituciones europeas deberán analizar el comportamiento de las dos partes bajo el prisma de los principios de democracia, cooperación leal, buena fe y proporcionalidad.

10.8. Tensión entre los argumentos favorables a la permanencia o a la integración rápida y con régimen transitorio y el posible veto de algún Estado miembro

En la práctica, es posible que estos argumentos favorables a los escenarios de permanencia o de integración rápida y con régimen transitorio no sean suficientes para evitar el veto, con finalidad sancionadora o disuasoria, del Estado matriz o de algún otro estado. Con todo, es muy improbable que a medio plazo los intereses de la Unión y del resto de los Estados miembros no acabaran imponiéndose.

Como ha declarado recientemente el profesor Andreu Olesti "la UE ha alcanzado tal nivel de integración económica y jurídica que es impensable que un país, individualmente, pueda tomar decisiones que pongan en peligro las realizaciones conjuntas de todo el proceso de integración europea".⁶³

El hipotético veto del Estado español podría dificultar y retrasar el proceso de incorporación

⁶³ Entrevista en la revista *Actualitat Parlamentària*, núm. 26, pág. 99

del nuevo Estado en la UE, pero no es previsible que conllevara un retraso muy significativo, porque los perjuicios para la UE y el resto de sus Estados miembros de una integración lenta o postergada serían mucho más importantes que los escasos beneficios que podrían obtener. De hecho, todo parece indicar que, en un periodo de tiempo no demasiado largo, un Estado catalán independiente, si lo pidiera, se integraría en la UE. Se hace difícil pensar que Catalunya quedara como una especie de isla, entre Francia y España, fuera de la Unión.

El dilema, en realidad, no es pues si Catalunya acabará formando parte de la UE sino cuándo y cómo lo hará. Y si esto es así, a pesar de que la lógica y el pragmatismo parecerían propiciar el escenario de permanencia, en caso de un veto sancionador o disuasorio, el escenario más plausible sería el de la adhesión rápida y con régimen transitorio que, sin embargo, como hemos reiterado, puede tener unas consecuencias prácticas casi idénticas en el escenario de permanencia.

11. Alternativas a la no permanencia y la no integración rápida y con régimen transitorio

Algunos países europeos (Suiza, Noruega o Islandia), que han optado voluntariamente por no formar parte de la UE, constituyen un referente en el supuesto de que hubiera un periodo transitorio con interrupción de las relaciones de Catalunya con la Unión Europea. Algunas alternativas para este periodo serían las siguientes:

11.1. Un acuerdo bilateral entre Catalunya y la UE

Este tipo de acuerdo podría ser establecido a través de dos vías. En primer lugar, Catalunya y la UE podrían decidir de manera unilateral, pero recíproca, no imponer aranceles a la circulación de las mercancías fabricadas y comercializadas en sus respectivos territorios. En segundo lugar, ambas entidades podrían firmar un acuerdo bilateral para garantizar el libre comercio de productos y servicios, así como para definir un marco de cooperación.

Basándose en su competencia externa, la UE concluye una amplia gama de acuerdos internacionales con terceros estados no miembros de la UE y con organizaciones



internacionales. La UE concluye acuerdos europeos y acuerdos mixtos (UE y Estados miembros) con terceros estados y la tipología de acuerdos que suele concluir son: acuerdos comerciales, acuerdos de asociación y acuerdos de cooperación. El Tratado de Lisboa facilita la conclusión de acuerdos bilaterales comunitarios, es decir, concluidos exclusivamente por la UE y no por sus Estados miembros. Además, este Tratado ha modificado el sistema de votaciones en el Consejo para facilitar la toma de decisiones por mayoría cualificada, pasando del sistema de mayoría cualificada establecido por el Tratado de Niza (mayoría de Estados, votos ponderados y población) a un sistema de doble mayoría (Estados y población) que no requiere la ponderación de los votos, sino que establece una mayoría de un 55% de los Estados miembros (actualmente 15 Estados) y de un 65% de la población europea.

En el caso de Catalunya, debería valorarse la posibilidad de extender al máximo la adopción de un acuerdo comercial, un acuerdo de cooperación o un acuerdo de asociación con la UE utilizando la toma de decisiones por mayoría cualificada. Así, por ejemplo, la UE y Suiza tienen un amplio número de acuerdos bilaterales que permiten al país helvético beneficiarse del mercado único, sin ser miembro de la UE, y a la vez mantener un elevado nivel de autonomía económica y política, especialmente en el ámbito monetario, fiscal, comercial y agrícola

11.2. Adhesión de Catalunya a la EFTA, en el EEE y en el espacio Schengen

Otra posibilidad de la Catalunya independiente sería solicitar la adhesión a la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y entrar a formar parte de los numerosos acuerdos con terceros países que han suscrito este marco. Actualmente, son miembros de la EFTA, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza y este tratado cubre los ámbitos de la libre circulación de personas, servicios, movimientos de capital y protección de la propiedad industrial e intelectual. La EFTA no es, así, una unión aduanera, sino una zona de libre comercio y sus Estados miembros tienen cierta autonomía para poder concluir acuerdos de libre comercio por su cuenta.

La participación de Catalunya en la EFTA supondría tener que hacer una contribución económica menor que en la UE, disponiendo además de una amplia libertad para negociar

acuerdos económicos y comerciales. Dadas las características de Catalunya, no parece que pudiera haber grandes dificultades para su adhesión a esta organización, que además, se muestra una preferencia para incluir estados de tamaño pequeño o mediano, con un nivel de desarrollo similar y con voluntad de abrirse al exterior, características que Catalunya ya reúne actualmente.

Con la excepción de Suiza, los otros tres miembros de la EFTA (Noruega, Islandia y Liechtenstein) son parte de un acuerdo de asociación con la UE: el Espacio Económico Europeo (EEE). El acuerdo EEE integra el “acervo comunitario” sobre el mercado interior y algunas políticas europeas, como la libre competencia, una serie de normas sociales, la protección a los consumidores y una serie de medidas medioambientales. También incorpora instrumentos de cooperación en temas de investigación, desarrollo, turismo y protección civil. Para convertirse en parte del EEE, es necesario primero acceder a la EFTA, y los países que participan en el EEE aplican las normas europeas sobre el mercado interior y disfrutan de las libertades económicas, sin participar, sin embargo, en el proceso de toma de decisiones a nivel de la UE.

Además, todos los miembros de la EFTA forman parte también del espacio Schengen, que conforma un territorio en el que se han eliminado los controles de las fronteras internas y se aplican normas comunes para el control de las fronteras externas. Actualmente forman parte del espacio Schengen un conjunto de 26 países (pronto 28 con la incorporación de Rumanía y Bulgaria), mientras que cuatro Estados de la UE no forman parte (Irlanda, Reino Unido, Chipre y Croacia). Formar parte del espacio Schengen puede ser de interés para Catalunya, pero aún lo puede ser más para los demás miembros de la UE y para la propia UE dado el enorme interés que han mostrado con relación al objetivo de garantizar la seguridad de las fronteras externas para controlar la inmigración irregular, las redes de crimen organizado, las rutas de la droga y todo tipo de prácticas de corrupción.

Catalunya, sin ser miembro de la UE, podría ser miembro del espacio Schengen, especialmente si es miembro de la EFTA, pero debería cumplir una serie de requisitos. En primer lugar, requisitos con relación a las fronteras externas, así por ejemplo tendría que demostrar que puede llevar a cabo un control eficaz de sus nuevas fronteras externas y una correcta aplicación de la normativa Schengen, también debería gestionar correctamente las distintas bases de datos que se han creado en torno al control y gestión integrada de las fronteras externas y de acceso a la UE y poner en marcha los correspondientes

instrumentos de cooperación con las distintas agencias europeas vinculadas con el funcionamiento del sistema Schengen .

11.3. Los acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras con terceros Estados

En el supuesto de que se obstaculice una integración rápida y con régimen transitorio de Catalunya en la UE, se debería establecer una estrategia alternativa de internacionalización. En este caso, Catalunya recuperaría las competencias para poder concluir acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales con aquellos países que estuvieran interesados en mantener relaciones comerciales, económicas y financieras. El marco internacional que hay que respetar para poder concluir este tipo de acuerdos es el de las normas que se integran en la OMC (Organización Mundial del Comercio), que permiten a sus miembros poder conseguir una mayor liberalización comercial mediante la adopción de acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras.

Este informe sobre *Las vías de integración de Catalunya en la Unión Europea* ha sido elaborado por el *Consell Assessor per a la Transició Nacional* (Consejo Asesor para la Transición Nacional), que está integrado por:

Carles Viver i Pi-Sunyer
Presidente

Núria Bosch i Roca
Vicepresidenta

Enoch Albertí i Rovira

Germà Bel i Queralt



Carles Boix i Serra

Salvador Cardús i Ros

Àngel Castiñeira i Fernández

Francina Esteve i García

Joan Font i Fabregó

Rafael Grasa i Hernández

Pilar Rahola i Martínez

Josep Maria Reniu i Vilamala

Ferran Requejo i Coll

Joan Vintró i Castells

Víctor Cullell i Comellas
Secretario

