

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Informe

**CATALUÑA ANTE LA UNIÓN EUROPEA
LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA INDEPENDENCIA**

Diego López Garrido (Coordinador)

Catedrático de Derecho Constitucional

Francisco Aldecoa

Catedrático de Derecho Internacional Público y de Relaciones
Internacionales

Gregorio Cámara

Catedrático de Derecho Constitucional

Septiembre 2015

ÍNDICE

Objeto del Informe

- I. El proceso soberanista catalán ante la Constitución española y los Tratados de la Unión Europea.
- II. La separación de Cataluña de la Unión Europea. La estrategia soberanista.
- III. El reconocimiento de Cataluña como Estado miembro por la Unión Europea.
- IV. La salida de Cataluña del Eurosistema, del Banco Central Europeo y del euro.
- V. La desvinculación de los ciudadanos de Cataluña del espacio europeo de libre circulación de personas (Tratado Schengen).

Conclusiones.

Objeto del Informe

Las elecciones del 27 de septiembre están planteadas por la Generalitat de Cataluña como un plebiscito sobre la independencia. El Presidente de la Generalitat, su partido, Convergencia Democrática de Cataluña, junto a Esquerra Republicana de Cataluña y otras organizaciones sociales, reunidas en la lista “Junts pel Sí” que se presentará a dichas elecciones, tienen como objetivo, si obtienen un apoyo de una mayoría absoluta de escaños, declarar de modo unilateral la independencia de Cataluña en un plazo de 18 meses.

Es trascendente que los electores catalanes sepan si la independencia significa la salida inmediata de Cataluña de la UE y del euro, entre otros efectos.

Artur Mas se ha limitado a decir que, en cualquier caso, “Cataluña estará dentro de Europa y en el euro, y con las condiciones que tenemos hoy”. Por su parte, el programa de la lista “Junts pel Sí” considera que está garantizado que la “República Catalana” será “un nuevo miembro de la UE”.

No hay duda de que la cuestión sobre la pertenencia de Cataluña a la Unión Europea es absolutamente clave. En la campaña electoral del 27-S,

ese tema puede condicionar la decisión de muchos de los electores llamados a las urnas.

Ante la importancia del asunto, la Fundación Alternativas ha solicitado un Informe jurídico que responda a la cuestión: ¿la independencia de Cataluña implicaría, conforme a los Tratados, la no pertenencia de Cataluña a la Unión Europea y otras organizaciones internacionales, así como la salida del euro y del espacio europeo de libertad de movimientos de personas? La respuesta se dará en este Informe del modo más riguroso posible y en términos estrictos de derecho. Se trata de aportar argumentos a la opinión pública catalana, española y europea sobre un asunto que es indudablemente capital.

Lo que persigue este Informe es poner en claro cuáles serían las consecuencias jurídicas inevitables de una separación de Cataluña del Estado español. Este Informe se apoyará en la pura legalidad europea. Es decir, no en lo que sería mejor o peor, desde la perspectiva política o económica, sino en lo que se producirá por la aplicación directa de la ley que rige a la Unión Europea, en cuanto Comunidad de Derecho, si Cataluña decidiera independizarse de España.

Para responder al objeto de este Informe, vamos a ir analizando los cuatro principales interrogantes que se derivarían –legalmente, repetimos,– de una posible declaración de independencia por parte de determinadas instancias políticas de Cataluña:

Primera: ¿Cataluña seguiría en la Unión y en otras organizaciones internacionales después de declarar unilateralmente su independencia?

Segunda: ¿Una Cataluña independiente sería reconocida como Estado por la Unión Europea a los efectos de volver a ella?

Tercera: ¿Una Cataluña independiente dejaría de pertenecer al Banco Central Europeo, al Eurosistema y al euro?

Cuarta: ¿Una Cataluña independiente seguiría en el espacio europeo de libre circulación de personas?

Previamente a contestar esas preguntas haremos unas consideraciones que nos parecen imprescindibles: hay que partir de una diagnosis jurídica sobre la constitucionalidad de una declaración de independencia de Cataluña y sobre la legalidad de tal declaración a la luz del Derecho de la Unión Europea a su máximo nivel, que es de los Tratados, el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En ellos hay fundamentos suficientes para abordar los interrogantes jurídicos que se nos plantean.

El proceso soberanista catalán ante la Constitución española y los Tratados de la Unión Europea

La Constitución

La declaración unilateral de independencia de Cataluña, que la Generalitat se propone proclamar si ganan las elecciones los partidos soberanistas, es manifiestamente inconstitucional. Como lo sería en prácticamente todos los Estados que forman parte de Naciones Unidas una declaración equivalente que se emitiera desde una parte de su territorio al margen de la legalidad constitucional. Los Estados prohíben la secesión territorial porque viola la integridad de su soberanía.

El artículo 1.2 de la Constitución (CE) no deja resquicio a la duda:

“La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes *del Estado*”.

El artículo 2 refrenda esa afirmación:

“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”.

La integridad territorial del Estado español es uno de sus principios constitucionales. Cualquier decisión política o norma legal que fragmentara esa integridad, que separara a una parte del territorio nacional respecto al resto de España o que rompiera la soberanía nacional, sería contraria a la

Constitución. Así ha tenido oportunidad de establecerlo el Tribunal Constitucional. La última vez, con ocasión de la impugnación por el Gobierno de la resolución del Parlamento catalán de 23 de enero de 2013 por la que se aprueba la “Declaración de soberanía y derecho a decidir del pueblo de Cataluña”. El Tribunal Constitucional, en sentencia de 25 de marzo de 2014, anula en sus elementos esenciales esa Resolución, inadmitiendo que el pueblo de Cataluña sea reconocido “sujeto político y jurídico soberano”, cualidad que solo posee el conjunto del pueblo español –del que el pueblo catalán forma parte– de manera “exclusiva e indivisible”, como expresión del poder constituyente. En consecuencia, una declaración de independencia de Cataluña sería inconstitucional.

Los Tratados UE

Sin embargo, en lo que no se ha insistido lo suficiente es en la otra dimensión del problema. Y es que la declaración unilateral de independencia de Cataluña sería también contraria al propio Derecho de la Unión Europea. Conviene detenerse en este argumento.

La integridad territorial de un Estado miembro de la Unión está proclamada con toda solemnidad en el frontispicio del Tratado de la Unión Europea, en su artículo 4.2:

“La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras

fundamentales políticas y constitucionales de estos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional”.

De este artículo 4.2 TUE –así como del artículo 1 TUE en el que se cita a sus miembros- se deduce que la Unión asume como sujetos fundantes de su arquitectura estructural a los Estados y, dentro de ellos, considera como los más relevantes dos elementos: la “identidad nacional” –que equipara al orden constitucional– y la “integridad territorial” –que es acompañada de la seguridad nacional–. De ello podemos deducir que una declaración de independencia de Cataluña por el Parlament o por otra autoridad catalana sería un acto sin encaje legal en el ordenamiento jurídico español, y tampoco en el ordenamiento europeo.

Hay otra razón que corrobora esta afirmación. La Unión Europea es una comunidad constituida, creada, por Estados –las “Altas Partes Contratantes” según el art. 1 del TUE– que atribuyen competencias a dicha organización. Pero la UE es, asimismo, una “unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible” (art. 1 TUE). La Unión, pues, no solo está compuesta de Estados, sino también de ciudadanos. Es lo que la convierte en una organización internacional democrática que va más allá del Derecho Internacional clásico.

La UE garantiza los Derechos Fundamentales de sus ciudadanos a través de la Carta que forma parte del Tratado de Lisboa, con carácter jurídicamente vinculante y con el mismo rango legal que los Tratados de la UE. Hasta el punto de que la violación reiterada y grave de esos derechos y de los valores en que la Unión se basa puede acarrear una suspensión de un Estado miembro.

El estatus de la ciudadanía europea está regulado de modo particular en el art. 9 del TUE: “Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro”. Dicho artículo sigue diciendo: “La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”.

Los ciudadanos europeos como tales están representados en el Parlamento Europeo (art. 10.2 y 3 TUE), y si Cataluña abandonara la Unión (al separarse de España), sus ciudadanos ya no tendrían presencia en la Institución de representación democrática de la Unión Europea, ni en ninguna de las demás instituciones, órganos, comités, etc.

Lo anterior significa que si Cataluña se independiza de España sus ciudadanos se separan de la Unión. Sus derechos como ciudadanos de la Unión desaparecerían. Esto constituiría otra vulneración de los Tratados. En la sentencia Ruiz-Zambrano (8 de marzo de 2011), el Tribunal de Justicia de la UE concluye que el art. 20 TFUE se opone a “medidas nacionales” –en este caso, de las autoridades de Cataluña- que tengan por efecto privar a los ciudadanos de la Unión del disfrute genuino de la esencia de sus derechos conferidos por el estatuto de ciudadano europeo.

En suma, la declaración de independencia de Cataluña, más allá de la valoración política o social que de ese hecho hipotético quepa realizar, supondría una violación, no solo de la Constitución española sino, simultáneamente, de los Tratados de la UE, que garantizan el respeto a la integridad territorial, al Estado de Derecho y a los derechos de los ciudadanos europeos. Esta sería la consecuencia jurídica, por encima de los intereses u objetivos políticos de dirigentes, grupos o partidos en Cataluña. Es el punto de partida para abordar las cuatro preguntas a las que trata de responder este Informe.

II

La separación de Cataluña de la Unión Europea. La estrategia soberanista

¿Cataluña seguiría en la Unión y en otras organizaciones internacionales si se declara su independencia?

La respuesta a esta hipótesis es aparentemente compleja desde el punto de vista de algunas fuerzas políticas, pero es muy sencilla a la luz del derecho. Si Cataluña, u otra parte de un Estado actualmente miembro de la Unión Europea, se constituye en Estado independiente, en ese mismo instante deja de pertenecer a la Unión. Lo han reiterado en declaraciones públicas los más altos dirigentes de las instituciones europeas: Consejo Europeo, Comisión o Comité de las Regiones. Prodi, Barroso, Van Rompuy, Merkel o Cameron, entre otros, se han pronunciado sobre el particular en un sentido inequívoco.

Valgan por todas, las expresiones emitidas por el anterior Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, el 12 de diciembre de 2013. El Consejo Europeo es la institución que decide si y cómo se modifican los Tratados o se admite a un nuevo Estado miembro. La opinión de Van Rompuy, que transcribimos, tiene, pues, una especial autoridad: “La separación de una parte de un Estado miembro o la creación de un nuevo Estado no sería neutral respecto a los Tratados de la Unión Europea... Si una parte del territorio de un Estado miembro deja de ser parte del mismo porque

tal territorio deviene Estado independiente, los Tratados ya no se aplicarán en ese territorio. En otras palabras, un nuevo Estado independiente, por el hecho de tal independencia, se convertiría en tercer Estado respecto a la Unión y los Tratados, y, desde el día de su independencia, éstos no se aplicarían ya en su territorio. De acuerdo con el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, cualquier Estado europeo que respete los principios establecidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea puede solicitar convertirse en miembro de la Unión de acuerdo con los procedimientos de acceso previstos. En cualquier caso, ello estará sujeto a las ratificaciones por parte de todos los Estados miembros y del Estado solicitante”. Van Rompuy reiteraba así la declaración casi idéntica que hizo José Manuel Durao Barroso, entonces presidente de la Comisión, un año antes, en carta dirigida a la Cámara de los Lores.

El carácter jurídicamente diáfano y fundamentado de esa conclusión, hace que sea tan difícil de asumir que haya opiniones –nacidas desde órganos políticos catalanes bien informados y a los que se presume una sólida preparación intelectual– que, resueltamente, proclamen que una Cataluña independiente seguiría perteneciendo a la Unión Europea. Esa es la posición oficial del Presidente y el gobierno de la Generalitat.

Tal afirmación es, sencillamente, incierta desde la estricta legalidad. El Preámbulo y el artículo primero del Tratado de la Unión Europea de 1 de noviembre de 1993, adoptado en Maastricht y revisado por los Tratados de Ámsterdam (2 de octubre de 1992), Niza (26 de febrero de 2001) y Lisboa (en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, y modificado el 1 de julio de 2013 por

el Tratado de Adhesión de Croacia), señala a los países que son parte de la Unión. Entre ellos no figura, naturalmente, Cataluña. Por lo tanto, una Cataluña independiente no formaría parte de la Unión Europea, y sus ciudadanos –salvo que mantuviesen la nacionalidad de otro Estado miembro– dejarían de ser ciudadanos europeos.

Cataluña, decidiendo ser independiente, no sería, pues, miembro de la Unión. Para conseguirlo, se tendría que modificar el Tratado de la Unión Europea. Los procedimientos para reformar los Tratados están regulados en los artículos 48 y 49 del TUE.

El artículo 48.2 TUE establece el procedimiento ordinario de revisión de los Tratados. La iniciativa puede partir únicamente del Gobierno de un Estado miembro, del Parlamento Europeo o de la Comisión.

El artículo 49 es el que regula la forma de acceder a la Unión Europea de un Estado que no es miembro. Tiene que dirigir su solicitud al Consejo, que “se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo”. El artículo 49 exige que se apliquen los criterios de elegibilidad aprobados por el Consejo Europeo.

La estrategia soberanista sobre la UE

La Generalitat de Catalunya encargó un estudio sobre las vías de integración de una Cataluña independiente al “Consejo Asesor para la

Transición Nacional”. El documento, titulado: “Las vías de integración de Cataluña en la Unión Europea” (14 de abril de 2014), plantea cuatro escenarios, a los que denomina: de “permanencia”; de “adhesión ad hoc”; de “adhesión ordinaria”; y de “exclusión”. Los escenarios segundo y tercero vienen a ser el mismo, y, en cuanto a la “exclusión” o rechazo de Cataluña, no es una vía, como es obvio. En realidad, nunca podría decirse que la Unión “excluye” a Cataluña. Si se produce una declaración de independencia, esta es la que excluye a Cataluña del Estado español y, por tanto, de la Unión Europea, no al contrario. Se está hablando del supuesto de que Cataluña decidiera ser Estado independiente y autoexcluirse, no de que ni el Estado español ni la Unión la excluyeran.

En consecuencia, las opciones estratégicas de que el proceso soberanista catalán dispone en relación con la Unión Europea son básicamente dos. La primera, negociar con España y Bruselas, antes de declarar la independencia, la no salida de Cataluña de la Unión. Para ello, dilatar el momento de la independencia formal hasta la aprobación de una reforma de los Tratados que permitiera la permanencia, sin solución de continuidad, de Cataluña en la UE a pesar de ser un nuevo Estado.

Esta estrategia es la que prefiere la Generalitat, según el documento citado, para evitar una salida inmediata de la UE. Pero tiene numerosos inconvenientes jurídicos y políticos. Para empezar, no tiene cabida en los Tratados. El artículo 48 TFUE, que es el que habría que utilizar a ese efecto, no está pensado para la entrada en la Unión de un nuevo Estado, sino para reformar los Tratados con otros objetivos. Además, la densidad procedimental

de una reforma de los Tratados adecuada y útil para conseguir el fin independentista haría aún más incierto y proceloso el camino hacia ese fin. Pensemos que la negociación habría de extenderse a la representación de Cataluña en las instituciones de la Unión (Consejo, Parlamento Europeo y Tribunal de Justicia, entre otros), y a materias de gran complejidad.

El principal obstáculo para los propósitos del proceso soberanista sería, no obstante, que ese camino depende por completo de las instituciones de la UE. La “permanencia” de Cataluña en la UE, propugnada por la Generalitat, necesitaría, además, el acuerdo unánime del Consejo Europeo, al que pertenece España.

Por eso, el Consejo Asesor de la Generalitat plantea también una segunda opción, que es la de declarar la independencia inaugurando una “nueva legalidad” y presentándose en la comunidad internacional como un Estado catalán soberano, separado del español mediante una ruptura jurídica y política con éste. Tal opción obligaría a Cataluña a salir de la Unión y luego pedir el ingreso en la misma, siguiendo el art. 49 TFUE.

Parece claro que sería este artículo 49 el aplicable al caso que nos ocupa. Es la norma que el TUE ha previsto para que un Estado no miembro pueda convertirse en miembro de la Unión. Para ello, tiene que ser reformado expresamente el Tratado.

Así pues, si una Cataluña supuestamente independiente quisiera ser parte de la Unión –como la Generalitat afirma– tendría que seguir el trámite del artículo 49 TUE. Debería solicitar el ingreso y esperar que los actuales

Estados miembros de la Unión –todos– aceptasen iniciar el procedimiento, continuar su trámite completo y votar –también por unanimidad– la aceptación final de Cataluña como parte de los Tratados de la Unión Europea.

La vía específica del artículo 49 tiene una lógica jurídica –y política– evidente, que se contempla en todas las organizaciones internacionales. Si cualquier territorio subestatal de la Unión pudiera, sin más, declararse independiente y, a la vez, seguir en la Unión con total continuidad, los efectos desestabilizadores serían enormes. Significaría el impulso a la fragmentación de los Estados de la Unión Europea y de la Unión misma. Muy pocos gobiernos, o ninguno, lo aceptaría.

El documento de la Generalitat admite que si Cataluña se independiza, su permanencia o acceso a la UE es algo muy incierto, y que todo dependería de la “flexibilidad” de la Unión; de la “persuasión” de la Generalitat; o de la buena voluntad del Estado español. Así, los argumentos del Consejo Asesor de Transición Nacional terminan por convertirse en un “salto al vacío” político, sin un consistente soporte jurídico.

Las razones que da el Consejo Asesor para que el Estado español y la UE debieran aceptar su estrategia (págs. 31 a 39 del documento) son en realidad argumentos para que Cataluña no rompa con España: 7,5 millones de ciudadanos que dejan de ser europeos; fin de la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales; perjuicios a empresas e inversores, etc...

La salida de Cataluña de las organizaciones internacionales en las que España está representada

La ruptura con España y con la UE implicaría también la ruptura de Cataluña con las organizaciones internacionales de las que España forma parte: Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Tratado del Atlántico Norte, el G-20, etc... En ellas, el Estado que seguiría estando representado sería España, no Cataluña. Esa ruptura se extendería a la de los ciudadanos de Cataluña con tales organizaciones.

Perderían los catalanes la protección diplomática y consular del Estado español, asentado –con alto coste– en todo el mundo, y, asimismo, perderían los derechos adquiridos durante los 30 años de pertenencia de España a la Unión Europea, salvo que mantuvieran la nacionalidad española, algo que no dependería de Cataluña sino del Estado español.

En definitiva, se puede concluir sin temor a equivocarse que la separación de Cataluña respecto de España implicaría simultáneamente la separación de Cataluña de la Unión Europea y de las organizaciones internacionales de las que forma parte el Estado español.

No es objeto del presente Informe profundizar en los efectos de tal separación de Europa en la vida real de los catalanes, en lo económico, lo social, lo cultural, lo político, la seguridad, etc... Esto es algo que los ciudadanos y las fuerzas políticas han de valorar. Lo que decimos aquí es que una hipotética independencia de Cataluña de España llevaría aparejada

irremediablemente, y en el mismo momento, la separación de Cataluña de la Unión Europea.

Es la conclusión a la que la ley nos obliga a llegar. No cualquier ley, sino aquella que la Unión se ha dado a sí misma. No cualquier organización supranacional, sino una, la Unión Europea, cuya naturaleza es la de ser una “comunidad de derecho” y que se fundamenta en la cultura constitucional del Estado de Derecho.

III

El reconocimiento de Cataluña como Estado miembro por la Unión Europea

¿Una Cataluña declarada independiente de forma unilateral sería susceptible de ser reconocida como Estado por la Unión Europea a los efectos de formar parte de la misma?

Contestar a esta pregunta requiere empezar por puntualizar qué se entiende por “reconocimiento de Estados” en el Derecho Internacional.

Un Estado existe como tal, en cuanto realidad fáctica, cuando reúne las típicas características que le ha atribuido la teoría y la realidad política: un territorio delimitado en sus fronteras terrestres o marítimas; una población relativamente estable; y una organización de poderes de gobierno eficaces e independientes, lo que se viene a llamar “soberanía”. Estos son los rasgos que se pueden deducir de la Convención de Montevideo de 1933 y del Instituto de Derecho Internacional en su sesión de Bruselas de 1936.

A partir de aquí, es posible su reconocimiento por otros Estados, condición necesaria para el establecimiento de relaciones diplomáticas bilaterales y la participación en la Comunidad Internacional. El reconocimiento es un acto político. No es obligado, ni es “constitutivo” del Estado reconocido. Es discrecional y, como señala la doctrina, simplemente declarativo. Pero el no reconocimiento de un Estado por un numeroso grupo de países, o su no admisión en las principales organizaciones internacionales, significa una

evidente dificultad para el desarrollo de las funciones de tal Estado y de su Gobierno (no se reconocen propiamente Gobiernos sino Estados), así como de su capacidad de ser sujeto de Derecho Internacional.

¿Qué harían los gobiernos de los países miembros de la Unión ante una declaración de independencia por parte de determinados órganos o de un “gobierno de facto” en Cataluña? Examinarían cómo se ha producido esa declaración y por quién. Estudiarían si ese gobierno o Asamblea proclamadora de la independencia tiene atribuciones constitucionales para semejante declaración y si se ha producido una ruptura de la legalidad del Estado español, o sea, de un Estado miembro de la Unión. Si su respuesta a esa reflexión es que ha habido tal “quebrantamiento” constitucional –como es el caso– no parece que los países miembros de la Unión estuvieran muy dispuestos a reconocer al gobierno de facto catalán y, por tanto, al Estado catalán emergente.

Sin embargo, lo que nos cuestionamos en este Informe no es tanto el reconocimiento de tal Estado virtual catalán por otros Estados, como su admisión a la Unión Europea siguiendo el mencionado procedimiento del artículo 49 TUE.

Hasta el momento, la Unión ha ido consolidando unos criterios materiales para la admisión de nuevos miembros, que han experimentado una cierta evolución: desde la reunión de 16 de diciembre de 1991 de Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la entonces Comunidad Europea, para acordar las condiciones de entrada de los Estados de la antigua Europa del Este, hasta la entrada de Croacia en 2013, pasando por

los llamados “criterios de Copenhague “(Consejo Europeo de 21-22 de junio de 1993), de carácter político y económico.

De todos esos criterios, destacamos dos principios que pueden ser invocados en el caso catalán: la inviolabilidad de las fronteras, que solo pueden ser cambiadas por común acuerdo; y el respeto absoluto al Estado de Derecho constitucional (artículo 2º TUE). Es bastante obvio que una declaración inconstitucional y unilateral de independencia en Cataluña vulneraría ambos principios. En esas condiciones, no es realista pensar que los países de la UE, por la unanimidad exigida en los Tratados, fueran a aceptar de buen grado ni siquiera iniciar el proceso de integración de ese “nuevo Estado” en la Unión (el Consejo Europeo de Luxemburgo de 12-13 de diciembre de 1997 convirtió el cumplimiento de los criterios de Copenhague en condición “previa a la apertura de negociaciones de adhesión a la Unión”).

La deducción a que debemos llegar de los razonamientos anteriores es que la pregunta que nos hacíamos al comienzo de este apartado ha de ser respondida de forma negativa. Una declaración de independencia unilateral, hecha en contravención de la Constitución española y de los Tratados, haría prácticamente inviable que la Cataluña hipotéticamente separada de España pudiera no ya solo –si lo solicitara– ser admitida en la Unión, sino tampoco iniciar un proceso de negociación con la Comisión para llegar supuestamente a integrarse como nuevo Estado miembro.

IV

La salida de Cataluña del Eurosistema, del Banco Central Europeo y del euro

¿Una Cataluña independiente podría pertenecer al Eurosistema, al Banco Central Europeo y al euro?

Efectos de diverso tipo se derivarían de una independencia de Cataluña en relación a la Unión Europea. No habría un arancel común del que se benefician hoy sus exportaciones; Cataluña quedaría fuera del conjunto del mercado interior europeo; no se implementarían en Cataluña las políticas públicas europeas, entre ellas las de justicia, seguridad y libertad; no recibiría fondos comunitarios por las políticas agrícola, de cohesión y regional; y tampoco se beneficiaría, en su caso, de la financiación proveniente del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), creado en 2013 para afrontar cualquier desestabilización financiera en los Estados miembros de la UE cuya moneda sea el euro. Pero quizá la pérdida mayor para Cataluña sería su abandono de la Unión Económica y Monetaria, introducida en los Tratados en Maastricht.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) dedica una gran parte de su contenido a la política económica y monetaria (artículos 119 a 145) y al Banco Central Europeo (artículos 282 a 284). El Banco Central Europeo (BCE) y los bancos centrales de los Estados miembros cuya moneda es el euro forman el “Eurosistema”, que dirige la política monetaria europea

(art. 127.2 TUE). El BCE posee personalidad jurídica, con potestad “exclusiva” para autorizar la emisión del euro y para fijar su volumen (arts. 128.1 y 282.3 TUE); así como el tipo de interés de la moneda única.

Pues bien, al Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo del BCE solo pueden pertenecer nacionales de un Estado miembro cuya moneda es el euro (art. 283 TFUE). Si Cataluña fuera un Estado independiente, no tendría presencia en el Banco Central Europeo y, por tanto, no la tendría en todo el sistema del euro, la moneda única establecida por la Unión. Tampoco, como es lógico, podría estar representada en el Eurogrupo.

Nada impide a un país no miembro de la UE utilizar el euro, pero eso no significa estar en la eurozona ni en el sistema del euro, porque no podría participar en las decisiones del Banco Central Europeo, ni su economía beneficiarse de la financiación del BCE, ni emitir moneda.

Una Cataluña independizada de España y, por tanto, independizada de la Unión Europea, estaría fuera del gobierno del euro, porque los Tratados así lo establecen con absoluta y deliberada claridad.

Hay que añadir que la independencia de Cataluña impediría también su acceso preferente a la financiación del Banco Europeo de Inversiones (BEI). El Protocolo sobre los Estatutos del BEI (art. 3) y el artículo 308 del TFUE prescriben que únicamente son los Estados pertenecientes a la Unión los que son miembros del BEI y de su Consejo de Gobernadores. El mandato al BEI en el TFUE (art. 309) y en el Protocolo (art. 16) consiste en otorgar financiación preferente y prioritaria a los países miembros o sus empresas

para inversiones que deban ejecutarse en los territorios de los Estados miembros; y, solo por mayoría cualificada y con especiales garantías, a inversiones en territorios no UE.

La desvinculación de los ciudadanos de Cataluña del espacio europeo de libre circulación de personas (Tratado Schengen)

¿Una Cataluña independiente seguiría en el espacio europeo de libre circulación de personas?

El Tratado Schengen y su legislación complementaria nació el 14 de junio de 1985 para crear un área sin control de fronteras, y con reglas comunes para visados, policía y cooperación judicial. En principio era un Tratado técnicamente fuera del derecho comunitario.

A partir de Schengen, la libertad de circulación de “trabajadores” –una de las cuatro libertades económicas de los factores de producción– se amplió a la libertad de movimientos para todos los ciudadanos de la UE. Esto sucedió propiamente en octubre de 1997, cuando el Tratado de Ámsterdam integró el Tratado de Schengen en el “acervo” del derecho de la Unión Europea. Así se corrobora en el Protocolo 19 a los Tratados básicos de la Unión, que señala como finalidad del espacio Schengen ofrecer a los ciudadanos de la Unión un “área de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores”. De modo que la libertad de circulación de personas ha pasado de ser un acuerdo intergubernamental a una norma jurídica que vinculará a todo Estado que quiera ingresar en la UE. Salvo los regímenes excepcionales pactados con Irlanda, Reino Unido y Dinamarca, la libre circulación de personas se constituye en una meta fundamental para los nuevos Estados miembros.

Los movimientos de personas a través de las fronteras internas del espacio Schengen están por lo general libres de controles policiales, y hay normas comunes, como decíamos, en relación con visados para estancias cortas, solicitudes de asilo y controles en las fronteras exteriores de dicho espacio.

En la actualidad, 22 Estados de la Unión son miembros plenos del Tratado Schengen –entre los cuales está España– junto a otros cuatro Estados no miembros de la UE (Islandia, Noruega, Suiza y Lichtenstein). Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía están en proceso de integrarse en Schengen. Reino Unido e Irlanda no son miembros del Tratado Schengen.

Cataluña, en el supuesto de prosperar una declaración de independencia, dejaría de formar parte del espacio europeo de libertad de circulación de personas. Sus fronteras marítimas ya no serían fronteras de la Unión, y tendría que aceptar los controles de movimientos de personas que los países de la Unión establecieran. No hay ninguna alternativa a esa consecuencia jurídica y política si Cataluña se separa de España.

Si Cataluña quisiera ingresar en el Tratado Schengen tendría que solicitarlo. Al ser un Tratado mixto, suscrito por todos sus países miembros y por la UE misma, la aceptación de Cataluña como signataria necesitaría el acuerdo unánime de los actuales países firmantes de ese Tratado.

La libre circulación de personas es uno de los derechos más apreciados por los ciudadanos europeos, una de las conquistas más importantes de la construcción de Europa. Cuesta trabajo imaginar un escenario en el que los

ciudadanos catalanes puedan renunciar a tales derechos, adquiridos en el seno de España y de la Unión Europea, para después tener que solicitarlos y negociarlos durante años desde un Estado diferente. Pero ese sería el resultado si Cataluña deviniera Estado independiente a través de la hoja de ruta a la que apelan los dirigentes institucionales y políticos sostenedores del proceso soberanista.

Conclusiones

Primera. La declaración de independencia de Cataluña, más allá de la valoración política o social que de ese hecho hipotético quepa realizar, supondría una violación, no solo de la Constitución española sino, simultáneamente, de los Tratados de la UE, que garantizan el respeto a la integridad territorial y al Estado de Derecho, así como a los derechos de ciudadanía europea.

Segunda. La separación de Cataluña respecto de España implicaría, simultáneamente –en aplicación de los artículos 1 y 4 del Tratado UE- la separación de Cataluña de la Unión Europea. También supondría la separación de Cataluña de las organizaciones internacionales de las que forma parte España: Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Organización del Tratado del Atlántico Norte, G-20, etc...

Tercera. Una declaración de independencia unilateral, hecha en contravención de la Constitución española y de los Tratados, haría inviable que la Cataluña hipotéticamente separada de España pudiera –si lo solicitara– ser reconocida como Estado candidato a ser admitido en la Unión, y ni siquiera iniciar un proceso de negociación con la Comisión para llegar a integrarse como nuevo Estado miembro. En todo caso, ello exigiría el acuerdo unánime del Consejo Europeo, no solo la aceptación por el Estado español.

Cuarta. Si Cataluña fuera un Estado independiente no tendría presencia en el Banco Central Europeo y, por tanto, no la tendría en todo el sistema del

euro, la moneda única establecida por la Unión. Tampoco, como es lógico, podría estar representada en el Eurogrupo. No tendría acceso a la financiación del Banco Central Europeo, del Mecanismo Europeo de Estabilidad o del Banco Europeo de Inversiones.

Quinta. Cataluña, en el supuesto de prosperar una declaración de independencia, dejaría de formar parte del espacio europeo de libertad de circulación de personas (Tratado Schengen). Sus fronteras marítimas ya no serían fronteras de la Unión, y tendría que aceptar los controles de movimientos de personas que los países de la Unión establecieran.