



# Les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea





# **Les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea**





# Índex

1. Objecte	5
2. Escenaris hipotètics	5
3. Premisses	8
3.1. La manca de regulació expressa en el dret europeu i en el dret internacional d'un supòsit com el de la integració a la Unió Europea d'un futur Estat català independent	8
3.2. La flexibilitat i el pragmatisme de la Unió Europea	13
4. Condicions i requisits jurídics per poder formar part de la Unió Europea	16
5. Regles procedimentals i conseqüències pràctiques dels diferents escenaris	19
5.1. Escenari de permanència	19
5.2. Escenari d'adhesió <i>ad hoc</i>	25
5.3. Escenari d'adhesió ordinària	28
5.4. Escenari d'exclusió com a Estat membre	29
6. Probabilitats d'aplicació dels diferents escenaris: arguments a ponderar	30



7. Alternatives a la no-permanència o a la no-integració ràpida i amb règim transitori de Catalunya a la UE	38
7.1. Conclusió d'un acord bilateral entre Catalunya i la Unió Europea	39
7.2. Adhesió de Catalunya a l'EFTA, a l'EEE i a l'espai Schengen	44
7.3. Conclusió d'acords de lliure comerç o les unions duaneres amb tercers estats	48
8. Resum i conclusions	49

# Les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea

## 1. Objecte

Aquest informe analitza, en primer lloc, si un futur Estat català, en el moment de constituir-se com a tal<sup>1</sup> i de sol·licitar la seva integració a la Unió Europea (en endavant UE), quedaria dins o fora de la Unió i, en aquest supòsit darrer, quines vies existeixen per reincorporar-s'hi. En segon lloc, s'examinen quines són les conseqüències pràctiques previsibles d'aquests hipotètics escenaris, inclòs l'escenari d'exclusió *sine die* de la UE, i les alternatives que podria adoptar el nou Estat, per exemple, per garantir el normal desenvolupament dels intercanvis comercials amb els estats integrats en el marc econòmic europeu.

## 2. Escenaris hipotètics

La primera de les qüestions formulades admet, d'entrada, una pluralitat d'aproximacions que, a efectes expositius, es podrien agrupar en els quatre escenaris hipotètics que exposem a continuació:

**Primer, escenari de permanència:** En el moment de la seva constitució i de notificar-la a la UE, el nou Estat català continua integrat sense interrupció a la Unió. Atès que es tracta d'un territori que ja forma part de la UE i que la seva població gaudeix de la ciutadania europea i del dret europeu, no se l'obliga a sortir de la UE i a sol·licitar des de fora la seva integració<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> És a dir, en el moment que es declara i actua com un Estat independent o, més concretament, en el moment que disposi d'uns poders públics capaços d'imposar la seva autoritat sobirana sobre la població radicada en el territori de Catalunya i de mantenir relacions amb altres subjectes internacionals.

<sup>2</sup> En aquest escenari la UE i els Estats membres, prèvies negociacions amb el futur Estat català, acceptarien la seva permanència a la Unió perquè, de manera implícita o explícita, li reconeixerien l'estatut d'estat successor en



Les institucions de la UE seleccionen, interpreten i apliquen les regles procedimentals dels Tractats de manera que sigui possible que les adaptacions que cal introduir, en el dret originari i derivat de la Unió, es produeixin tot garantint la permanència del nou Estat dins de la UE.

**Segon, escenari d'adhesió *ad hoc*:** En el moment de presentar la sol·licitud d'ingrés, la UE no accepta la permanència automàtica del nou Estat, però, ateses les circumstàncies específiques del cas, decideix endegar un procés d'adhesió *ad hoc*, amb trets específics que permetin una adhesió ràpida i, sobretot, un règim transitori, adreçat a assegurar el manteniment del màxim nombre possible de relacions jurídiques, econòmiques i polítiques amb la UE i el manteniment dels drets i de les obligacions dels ciutadans i de les empreses que operen a Catalunya.

**Tercer, escenari d'adhesió ordinària:** La UE accepta obrir de manera immediata un procés d'adhesió ordinari com a tercer estat, sense prendre mesures *ad hoc* encaminades a garantir la celeritat del procés ni establir règims transitoris específics.

**Quart, escenari d'exclusió com a Estat membre:** La UE es nega a obrir de manera immediata el procés d'adhesió o l'atorgament de l'estatut de candidat, és a dir, es nega a obrir el procediment formal d'adhesió i el nou Estat queda fora *sine die* de la UE.

A l'hora d'analitzar el grau de viabilitat jurídica i pràctica d'aquests quatre escenaris cal tenir presents d'entrada dues premisses:

En primer lloc, que ni el dret internacional ni el dret de la UE preveuen de manera expressa un supòsit com el que planteja el cas català.

En segon lloc, que la UE tradicionalment ha adoptat una actitud extremadament flexible i pragmàtica a l'hora de donar solució als problemes imprevistos que se li han plantejat en relació amb els canvis territorials o d'organització territorial dels estats membres que afecten l'àmbit d'aplicació del dret de la UE i, més en general, en relació amb els processos de ratificació dels tractats<sup>3</sup>, vinculats a certes reformes institucionals conflictives<sup>4</sup>. En el tercer

---

drets i obligacions de l'Estat espanyol predecessor, o bé, molt més improbablement, en qualitat d'estat cocontinuator.

<sup>3</sup> Diferents processos de ratificació dels tractats s'han vist frenats per referèndums en relació amb els quals els ciutadans d'alguns països membres varen votar en contra de la reforma proposada per la UE. Va succeir amb





epígraf de l'informe analitzarem ambdues premisses.

Tanmateix, el fet que ni el dret internacional general ni el dret de la UE prevegin expressament la integració d'un territori que ja forma part de la Unió, i la flexibilitat i el pragmatisme de la UE a l'hora de resoldre problemes similars, no permeten concloure que l'ingrés d'un nou Estat català sigui quelcom que operi en el buit jurídic. El dret de la UE, i subsidiàriament el dret internacional, regulen un seguit de condicions i requisits materials i procedimentals que aquest futur Estat haurà de respectar per integrar-se a la Unió, sigui quin sigui l'escenari que s'acabi imposant. Això, i les conseqüències pràctiques que es poden derivar de l'aplicació dels diferents escenaris, és el que analitzarem en els epígrafs quart i cinquè de l'informe.

Establertes les premisses i els marcs jurídics aplicables, a l'epígraf sisè analitzarem la qüestió cabdal de quin dels quatre escenaris descrits té més probabilitats de ser aplicat a la pràctica, tot acceptant d'entrada que l'opció per un o altre escenari no ve imposada, ni explícitament ni implícita, per cap dels ordenaments jurídics aplicables. La decisió dependrà, fonamentalment, de les valoracions que facin les institucions de la UE i els Estats membres dels arguments, essencialment polítics i, sobretot, econòmics, a favor i en contra dels escenaris esmentats. En aquest epígraf sisè analitzarem la força persuasiva que presumiblement poden tenir aquests diversos arguments i, en conseqüència, les probabilitats d'aplicació dels diferents escenaris.

Finalment, en el darrer epígraf s'analitzaran les possibles alternatives (acords bilaterals amb la UE; adhesió a l'Associació Europea de Lliure Comerç –EFTA–, a l'Espai Econòmic Europeu –EEE– o l'espai Schengen i acords de lliure comerç o unions duaneres amb tercers estats) per al cas que no es produís ni la permanència del nou Estat dins la UE, ni la seva integració ràpida i amb un règim transitori *ad hoc*.

---

l'Acta Única Europea (AUE) de 1986, amb el Tractat de Maastricht de 1992 i també, per exemple, amb el Tractat de Lisboa de 2007. En aquests casos va caldre buscar nous consensos concretats en diferents Protocols per cercar solucions negociades als conflictes plantejats i aconseguir així l'acord dels ciutadans en nous referèndums convocats *a posteriori* o en reformes posteriors dels Tractats.

<sup>4</sup> Les institucions han hagut de trobar nous procediments *ad hoc* per modificar algunes disposicions que incorporaven compromisos previstos en els Tractats i que s'han volgut modificar posteriorment sense canviar els Tractats, com per exemple la previsió de l'article 17.5 del TUE i 244 TFUE en relació amb la composició de la Comissió Europea.

## 3. Premisses

### 3.1. La manca de regulació expressa en el dret europeu i en el dret internacional d'un supòsit com el de la integració a la Unió Europea d'un futur Estat català independent

El dret de la UE regula el procediment d'ingrés d'estats tercers situats fora de la Unió, però no preveu de manera explícita supòsits de territoris que fins al moment mateix de demanar la integració estan integrats a la Unió com a parts d'un estat membre i d'uns ciutadans que ja són ciutadans europeus i exerceixen els seus drets com a tals.

És cert que la UE ha viscut casos especials d'ampliació territorial d'alguns Estats membres – com va succeir amb la reunificació d'Alemanya l'any 1990– i casos en els quals una part del territori d'un Estat membre ha deixat de pertànyer a la Unió –és el cas de Grenlàndia, regió autònoma de Dinamarca, que el 1985 va decidir deixar de formar part de la Comunitat Econòmica Europea (CEE), prèvia convocatòria d'un referèndum–. Tanmateix cap d'aquests supòsits pot entendre's com un veritable precedent del cas català ja que presenten característiques diferencials evidents.

Les institucions de govern de la UE tampoc no s'han pronunciat encara de manera oficial sobre les vies a seguir en un cas com el que aquí ens ocupa.

És cert que diversos membres de la Comissió Europea, així com l'actual president del Consell Europeu i algun alt funcionari del Parlament Europeu, han manifestat que els Tractats europeus deixarien automàticament d'aplicar-se en el territori d'un nou Estat fruit d'una separació d'un Estat membre de la Unió i, en conseqüència, que aquest nou Estat, si volgués integrar-se a la UE, hauria de demanar la seva adhesió a la Unió.

Cal tenir present, però, que en tots els casos, en fer aquestes declaracions, han recordat al mateix temps que l'any 2004 la Comissió va declarar que no es pronunciaria oficialment sobre aquesta qüestió fins que no li ho demanés formalment un "estat membre" en relació amb un "escenari precís" i fins que els seus serveis no els haguessin presentat un informe

jurídic previ. És clar, i així ho reiteren les autoritats europees que han realitzat aquestes declaracions, que aquesta petició formal no s'ha formulat, que l'informe jurídic no s'ha emès i que, en conseqüència, com diem, no hi ha encara un pronunciament oficial de cap institució de la Unió<sup>5</sup>.

Això no obstant, també és clar que aquests pronunciaments oficiosos, que no són unànimes però sí nombrosos, tenen un notable relleu i sens dubte constitueixen una dada que no es pot menystenir a l'hora de valorar les probabilitats d'aplicació d'un escenari o un altre. I, des d'aquesta perspectiva, cal observar també que el que aquestes declaracions exclouen és justament la possibilitat d'aplicar l'escenari primer de permanència, però no es pronuncien sobre l'escenari *ad hoc* d'integració ràpida i amb règim transitori.

Entre aquestes declaracions, que solen tenir totes un contingut similar, es poden destacar les expressades per escrit pel president de la Comissió en resposta a preguntes de membres del Parlament Europeu. La darrera d'aquesta mena de declaracions es va publicar al Diari Oficial de la Unió Europea de 6 de novembre de 2013<sup>6</sup>. En aquesta declaració, després de recordar el posicionament del president Prodi de l'any 2004 segons el qual: *“Cuando una parte del territorio de un Estado miembro deja de formar parte de ese Estado, por ejemplo 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 en relación a la Unión, y desde el día de su independencia, los tratados ya no serán de aplicación a su territorio”*, el president Barroso afegeix que: *“No le corresponde a la Comisión manifestar una posición sobre cuestiones de organización interna relacionadas con las disposiciones constitucionales de los Estados miembros”* i recorda de nou que només: *“A petición de un Estado miembro que detallase una situación concreta, la Comisión expresaría su opinión sobre las consecuencias legales de la*

---

<sup>5</sup> El 21 de gener de 2014, el Comitè d'Afers Constitucionals del Parlament Europeu va decidir demanar una opinió al servei jurídic del propi Parlament sobre l'aplicabilitat de l'article 48 TUE al supòsit de secessió d'Escòcia del Regne Unit (“White Paper on Scotland's future”). Existeix, doncs, l'expectativa d'una opinió del servei jurídic del Parlament Europeu sobre l'aplicabilitat de l'article 48 TUE al supòsit escocès, AFCE\_PV(2014)0120\_1.

<sup>6</sup> DOUE C 320 E/185 de 6 de novembre de 2013.

*misma con arreglo a la legislación de la UE*<sup>7</sup>.

És més, cal recordar que la Comissió, malgrat tenir funcions d'impulsora i "guardiana dels Tractats", no serà l'única instància que jugarà un paper rellevant en aquesta qüestió. De fet, la decisió clau estarà en mans del Consell Europeu i, en concret, dels representants de cadascun dels Estats membres, sense menystenir el paper que també podria jugar el Parlament Europeu.

En definitiva, es pot afirmar que en el dret de la UE no existeixen normes ni precedents que legalment imposin o refusin d'entrada cap dels quatre escenaris analitzats.

El mateix es pot dir respecte del dret internacional general que, en aquesta matèria, actua com a marc jurídic supletori del dret de la UE. A més, també cal tenir en compte que les poques disposicions de dret internacional que regulen la successió d'estats des de la perspectiva aquí analitzada, contenen més principis i criteris generals que no pas normes d'obligat compliment.

El marc de referència principal en dret internacional és la Convenció de Viena (CV) sobre successió d'Estats en matèria de Tractats de 1978, que va entrar en vigor el 1996<sup>8</sup>, però només ha estat ratificada per 22 estats i d'aquests només 6 són membres de la UE, entre els quals no hi figura Espanya<sup>9</sup>.

En el cas de la unificació i separació d'estats, la CV de 1978 preveu com a regla general, especialment en relació amb els tractats multilaterals, la continuïtat dels drets i de les obligacions convencionals per tal de preservar-ne l'estabilitat (Art. 34 CV)<sup>10</sup>, malgrat que

---

<sup>7</sup> Per a una anàlisi més exhaustiva dels pronunciaments institucionals i doctrinals que s'han realitzat, vegeu: Alfredo Galán Galán: "Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada", *Institución del Federalismo, Revista de studi giuridici e politici*, núm 1, 2013, p. 111.

<sup>8</sup> El Conveni de Viena de 1978, sobre la successió d'estats en matèria de Tractats, va entrar en vigor el 6 de novembre de 1996. En canvi, el Conveni de Viena de 1983, sobre la successió d'estats en matèria de béns, arxius i deutes de l'estat, encara no ha entrat en vigor. L'any 1987 es va decidir aparcar el procés de codificació de les normes relatives a la successió en la qualitat de membre de les organitzacions internacionals. Val a dir que aquests convenis no exhaureixen la normativa internacional existent sobre la qüestió, donat que existeixen diferents tractats que solucionen els problemes derivats d'un procés concret de successió d'estats.

<sup>9</sup> Són Croàcia, Xipre, República Txeca, Estònia, Eslovàquia i Eslovènia.

<sup>10</sup> En l'article 34 CV es diu 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



també preveu excepcions i matisos. La principal excepció és que aquestes regles no s'aplicaran si hi ha acord entre les parts<sup>11</sup> i la principal clàusula de flexibilitat és la que estableix que la regla de la continuïtat no s'aplicarà quan “es desprengui del tractat o consti d'altra forma que l'aplicació del tractat respecte de l'estat successor seria incompatible amb l'objecte i la finalitat del tractat o canviaria radicalment les condicions de la seva execució” (Art. 35 CV).

De tota manera, hi ha una certa tendència a favor del principi de continuïtat dels tractats multilaterals en vigor en la data de la successió d'estats (excepte si els estats interessats acorden quelcom de diferent, si l'aplicació del tractat respecte de l'estat successor resulta incompatible amb l'objectiu i la finalitat del Tractat o si canvien radicalment les condicions per a la seva execució). Aquesta tendència es manifesta sobretot en determinades categories de tractats, en particular els tractats territorials, els relatius a drets fonamentals, els de desarmament i control d'armament, així com les clàusules que afecten el respecte de drets adquirits pels individus i la voluntat d'assegurar una estabilitat territorial i internacional. La Cort Internacional de Justícia també ha indicat que la successió de certs tractats referits als drets humans i al dret humanitari bèl·lic és automàtica<sup>12</sup>.

Més enllà dels Tractats, i ja en relació amb l'ingrés a les organitzacions internacionals, cal

---

*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”.*

<sup>11</sup> En les situacions més delicades, com pot ser el cas de la successió en Tractats multilaterals d'estats sorgits d'una separació d'un altre estat que continua existint, els mecanismes de flexibilitat impedeixen poder extreure regles generals que puguin aplicar-se independentment de la voluntat de les parts i del comportament de la resta d'estats.

A la pràctica veiem que alguns països han seguit “el principi de la taula rasa” (com Singapur, Pakistan, Bangladesh), amb certes excepcions. Altres han seguit “el principi de continuïtat” també amb certes excepcions. La pràctica revela una certa barreja del “*pick and choose*” i per clarificar les situacions es requereix en molts casos una acta de confirmació de la continuïtat. De fet, un exemple singular és constatar que Espanya va reconèixer Rússia com a continuadora exclusiva de l'antiga URSS; la conseqüència automàtica de la tesi espanyola va ser la vigència plena dels acords de l'Estat predecessor pel que fa a la Federació Russa. Espanya també va reconèixer la vigència de la majoria d'acords de l'Estat predecessor en relació amb la resta dels Estats successors.

La pràctica mostra que les regles de la Convenció de Viena són l'expressió d'un cert consens circumstancial que no ha estat consolidat.

<sup>12</sup> CIJ, sentència de 25 de setembre de 1997, “*Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*”, *Recueil CIJ*, §121-123.

tenir en compte que són els tractats constitutius de cadascuna d'aquestes organitzacions els que habitualment regulen les condicions per esdevenir-ne membre i el propi procediment d'ingrés, que pot estar establert de manera expressa o implícita. De fet, l'article 4 de la mateixa CV estableix que les seves normes s'apliquen: "sens perjudici de les normes relatives a l'adquisició de la qualitat de membre i sens perjudici de qualsevol altra norma pertinent de l'organització"<sup>13</sup>, essent doncs cada organització internacional la que decideix quina és la via d'ingrés de nous membres que millor s'adapta a les seves necessitats i a la seva naturalesa particular.

En aquest àmbit, no existeixen tampoc normes consuetudinàries internacionals que puguin considerar-se vinculants<sup>14</sup> i no hi ha acord entre la doctrina a l'hora de precisar quines són les tendències predominants entre les organitzacions internacionals respecte de la successió d'Estats quan es produeixen processos de secessió, essent el *casuisme* la pràctica general.

En suma, del dret internacional no es pot inferir cap norma ni principi que imposi o veti cap dels quatre escenaris de relació de Catalunya amb la UE esmentats. Això no obstant, com hem dit i reiterarem més endavant, aquesta premissa no permet concloure que la decisió que hauran d'adoptar la UE i els Estats membres respecte d'aquests escenaris no tindrà cap límit jurídic. Ben al contrari, haurà de respectar els requeriments substantius i procedimentals que fixen aquests ordenaments i, especialment, el dret de la UE. Tot i que, com també veurem, el caràcter inèdit del cas català incrementarà l'amplitud del marge de llibertat que la UE sol donar-se a l'hora de seleccionar, interpretar i aplicar el Dret europeu i farà que, en la pràctica, es vulgui reconèixer o no, l'opció per un o altre escenari no respongui tant a criteris jurídics com a criteris i interessos polítics i sobretot econòmics.

---

<sup>13</sup> Vegeu l'anàlisi de K.G. Bühler: "*State succession and membership in international organisations: legal theories versus political pragmatism*", Kluwer Law International, la Haia, 2001, pp. 30-35. En aquest estudi s'identifiquen sis categories de respostes: la continuïtat de la condició de membres, la recuperació de la condició de membre, l'admissió *ex novo* com a membre, la successió en la condició de membre, la substitució en la condició de membre i l'amalgama en la condició de membre (p. 287 i ss)

<sup>14</sup> La Cort Internacional de Justícia únicament ha considerat que eren expressió del dret consuetudinari les regles d'intangibilitat de règims territorials de l'article 12 de la Convenció de Viena de 1978, i ha refusat expressament pronunciar-se sobre el caràcter consuetudinari de l'article 34 per al cas de separacions d'estats, però la Comissió Badinter (creada l'any 1991) va subratllar el caràcter dispositiu dels principis i regles del dret internacional en matèria de successió d'estats. Així, els problemes derivats de la successió d'estats s'haurien de resoldre, de forma equitativa, mitjançant l'acord dels estats afectats. Vegeu A.Pellet "*The opinions of the Badinter Arbitration Committee. A second Breath for the Self-Determination of Peoples*". ESIL, 1992, p. 182.



## 3.2. La flexibilitat i el pragmatisme de la Unió Europea

La UE ha adoptat tradicionalment una actitud flexible i pragmàtica davant qüestions complexes que no tenien una resposta expressa en els Tractats, tot cercant en cada cas la solució *ad hoc* que millor permetés compaginar els interessos de la UE –inclosa la seva voluntat integradora fundacional– i els interessos dels seus Estats membres amb els interessos i les característiques específiques dels Estats candidats.

Aquesta flexibilitat i pragmatisme s’ha posat de manifest des de l’inici del procés de construcció del que després seria la UE fins a l’actualitat. Basti recordar, per exemple, que en la primera modificació de fronteres que va tenir lloc en el marc de la Comunitat Econòmica del Carbó i de l’Acer (CECA), l’any 1957, la regió del Sarre va passar de França a Alemanya (RFA), sense que es produís cap renegociació del Tractat de la CECA. El traspàs d’aquest territori de la sobirania francesa a la sobirania alemanya es va considerar que no tenia conseqüències en relació amb l’aplicació del Tractat europeu<sup>15</sup>.

Un altre exemple rellevant de pragmatisme, en aquest cas en relació amb la reforma de l’àmbit territorial d’aplicació dels Tractats, és el ja esmentat de Grenlàndia. Els seus ciutadans, que l’any 1979 havien obtingut un règim d’autonomia política dins de l’Estat danès, el 23 de febrer de 1982 van votar a favor de sortir de les Comunitats Europees. Després d’un període de negociacions amb la Comissió, el Consell va fixar les condicions de sortida de Grenlàndia el 20 de febrer de 1984. Grenlàndia, que va deixar de pertànyer a les

---

<sup>15</sup> El cas d’Algèria, quan el 1962 es va independitzar de França, presenta una problemàtica radicalment diferent, ja que es trobava en una situació colonial i en independitzar-se no complia el requisit de ser un “Estat europeu”. Amb tot, com a mostra de la flexibilitat de la UE –en aquest cas de la CEE–, cal recordar que el TCEE considerava Algèria com a territori de les Comunitats Europees en tant que part de la República francesa i, a més, a l’article 227.2 del TCEE establia expressament per a aquest territori un règim especial d’aplicació d’algunes disposicions dels Tractats. En el moment de la independència l’Estat algerià va demanar que se li continuessin aplicant les mesures previstes a l’article 227. La CEE no va modificar el seu Tractat ni va donar resposta expressa a la pretensió del nou Estat, però de manera transitòria es van anar signant acords bilaterals –entre estats membres de la CEE i Algèria– i finalment es va signar un acord de cooperació el 1996 entre la CEE i l’Estat algerià.



Comunitats l'1 de febrer de 1985<sup>16</sup>, va adoptar un estatut d'associat a les Comunitats a través de la fórmula de "països i territoris d'ultramar" (mitjançant acord adoptat per unanimitat), d'acord amb les disposicions de la part IV del TCE. L'acord va permetre a Grenlàndia continuar rebent fons europeus i tenir lliure accés al mercat europeu per als productes de pesca. El cas grenlandès va ser el resultat d'un procés polític no previst en cap article dels Tractats.

La Comunitat Europea va emprar també la mateixa flexibilitat i pragmatisme en relació amb el procés d'integració de l'Alemanya unificada a les Comunitats Europees. El Consell Europeu d'abril de 1990 va decidir que la integració seria efectiva en el moment en què la unificació de les dues Alemanyes fos legalment establerta, descartant qualsevol aplicació de les clàusules d'adhesió o de revisió dels Tractats<sup>17</sup>. Des d'aquesta data, les Comunitats Europees varen augmentar en 108.000 Km<sup>2</sup> la seva superfície i en 16 milions el nombre de ciutadans. Va ser una negociació política ràpida en què els Estats membres varen ratificar les condicions en les quals tindria lloc el procés d'absorció d'un nou territori i dels seus ciutadans i empreses per un altre Estat ja membre de la UE, utilitzant el principi d'autodeterminació dels pobles previst en la Llei Fonamental de la República Federal d'Alemanya per justificar la reunificació dels *Lands* occidentals i orientals. La fórmula utilitzada mostrà, en el fons, la voluntat d'Alemanya d'evitar vets polítics per part de qualsevol Estat membre i va ser, en el marc del Consell Europeu de Dublín (abril 1990), quan es va prendre en consideració el particular context polític i es va posar en marxa un procediment *ad hoc* d'urgència per poder resoldre els problemes tècnics de la reunificació, sense necessitat de posar en marxa una revisió dels Tractats<sup>18</sup>. Abans hi hagué converses i acords polítics bilaterals, particularment amb França i el Regne Unit.

És també paradigmàtic el cas de Xipre, quan l'any 2004 va esdevenir membre de la UE com

---

<sup>16</sup> "Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities", DOCE L 29, 1 de febrer de 1985.

<sup>17</sup> La Comissió Europea va argumentar que la clàusula d'adhesió no era aplicable (antic article 237 TCEE) perquè la integració de la RDA era un "cas especial", encara que els problemes eren tècnicament similars als que planteja qualsevol adhesió. Vegeu "La Comunidad Europea y la unificación alemana. Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 4/1990. Luxemburgo. 1990". També E. Grabits: "L'Unité allemande et l'intégration européenne", *RGDIP*, 3-4, 1991, p. 423-441.

<sup>18</sup> En relació amb la unificació alemanya, es va signar un tractat entre l'RFA i l'RDA que va establir la continuació dels tractats de l'RFA per a tot el territori de l'estat i l'examen dels tractats de l'RDA per veure si continuaven en vigor, si s'havien d'adaptar o si havien d'expirar.





una illa *de facto* dividida. Davant la impossibilitat d'arribar a un acord entre la part turco-xipriota i la part greco-xipriota, es va decidir que tota l'illa seria membre de la UE, però que el dret europeu només s'aplicaria a la part greco-xipriota. Concretament, mitjançant una clàusula de salvaguarda en el Tractat d'adhesió de 2003 i mitjançant la incorporació del Protocol 10, es va acordar la suspensió de l'aplicació dels Tractats i del dret de la UE a la part nord de l'illa, que comporta, per exemple, que les polítiques duaneres i fiscals europees no s'apliquin a aquesta part de Xipre però, en canvi, es va decidir que aquesta suspensió de l'"*acquis* comunitari" no afectaria els drets personals de la població del nord de l'illa (els turco-xipriotes), que podrien ser ciutadans europeus, encara que residissin a la part nord, sempre que mantinguessin o obtinguessin la nacionalitat de la República de Xipre, com és el cas de la majoria de turco-xipriotes<sup>19</sup>.

Un altre exemple, que posa en relleu el pragmatisme de la UE davant situacions complexes, és la decisió presa en el Consell de la Unió sobre l'obertura de negociacions per concloure un acord d'Associació i Estabilització amb Kosovo<sup>20</sup>. En el debat entre els representants dels Estats membres en el Consell de la Unió, per tal d'evitar que l'acord hagués de ser ratificat per tots els estats membres de la UE –i, en definitiva, per tal d'evitar que s'haguessin de pronunciar sobre la ratificació de l'acord Estats que actualment encara no han reconegut formalment l'Estat de Kosovo–, es va acordar per consens del Consell que el futur acord no se signaria com a acord mixt (UE i Estats membres) sinó que el signaria únicament la UE, malgrat que l'actual projecte afecta algunes competències de molt discutible naturalesa exclusiva de la UE<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> De tota manera, els ciutadans turco-xipriotes tenen certes restriccions en relació amb l'exercici del dret de vot, que deriven principalment de la Constitució i de les normes de la República de Xipre.

<sup>20</sup> La UE i Kosovo varen iniciar el 28 d'octubre de 2013 les negociacions per a la conclusió de l'acord d'Associació i d'Estabilització amb Kosovo, com a pas previ al de país candidat a l'adhesió. La fórmula es va pactar en el Consell de juny de 2013 per permetre que Espanya, Grècia, Eslovàquia, Romania i Xipre, que no han reconegut la independència de Kosovo, no s'oposin que la Comissió iniciï les negociacions per a concloure l'acord d'Associació entre la UE i Kosovo com a acord exclusivament europeu.

<sup>21</sup> Es tracta, entre d'altres, de les competències següents: cooperació regional; justícia, llibertat i seguretat (protecció de dades, visats, fronteres, asil, immigració i emigració, blanqueig de diners, finançament del terrorisme, drogues, crim organitzat); economia i comerç; estadístiques; banca, assegurances i serveis financers; control financer i auditories; promoció d'inversions; indústria; petita i mitjana empresa; turisme, agricultura i sector agroalimentari; pesca; duanes; taxes; cooperació social; educació; cultura; mitjans audiovisuals; societat de la informació; comunicacions electròniques; informació i comunicació; transport; energia; medi ambient; canvi



La flexibilitat i el pragmatisme de la Unió podrien ser majors en el cas de Catalunya en el qual, atesa la seva pertinença prèvia a la UE i la manca de regulació expressa d'aquest supòsit, les normes jurídiques aplicables deixen un marge de llibertat encara superior al d'altres supòsits.

## 4. Condicions i requisits jurídics per poder formar part de la Unió Europea

Tal i com estableix l'article 49 del TUE, per ser membre de la UE cal ser "un Estat europeu" i compartir els valors fonamentals que inspiren el naixement de la Unió. Entre aquests valors, l'article 2 del TUE exigeix el respecte i el compromís en la promoció del respecte de la dignitat humana, la llibertat, la democràcia, la igualtat, l'Estat de dret i els drets humans, inclosos els drets de les persones pertanyents a minories.

A banda d'aquests valors de l'article 2, la pertinença a la UE també requereix el compliment d'un conjunt de criteris d'elegibilitat de naturalesa més econòmica i jurídico-institucional, acordats pel Consell Europeu i, en especial, els que va fixar el Consell Europeu de Copenhaguen (21 i 22 de juny de 1993)<sup>22</sup>. Aquests criteris de Copenhaguen varen ser adoptats en previsió de la futura adhesió dels països de l'Europa central i oriental i, per això, feien especial èmfasi en la necessitat que aquests països compartissin el model econòmic occidental (existència d'una economia de mercat en funcionament, així com la capacitat de fer front a la pressió competitiva i a les forces del mercat dins de la Unió; capacitat d'assumir les finalitats de la Unió Política, Econòmica i Monetària) i el model polític i jurídic de la Unió Europea (estabilitat d'institucions que garanteixin la democràcia, l'estat de dret, el respecte dels drets humans i la protecció de les minories). Tot i que els criteris de Copenhaguen anaven adreçats, com s'ha dit, als països de l'Europa central i oriental, la pròpia UE els considera aplicables amb caràcter general als processos d'ampliació posteriors<sup>23</sup>.

---

climàtic; protecció civil; recerca i desenvolupament tecnològic; desenvolupament regional i local; administració pública o cooperació financera.

<sup>22</sup> Vegeu [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-93-3\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-93-3_es.htm).

<sup>23</sup> Vegeu [http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_fr.htm).



Sembla evident que un futur Estat català compliria folgadamente les esmentades condicions i requisits d'admissió. De fet així ho acredita la perllongada pertinença prèvia a la UE, encara que sigui com a part d'un Estat membre.

Els principals requeriments nous als quals hauria de fer front l'Estat català serien els que derivarien de la necessitat de crear alguns organismes reguladors i de coordinació i, en general, algunes noves estructures organitzatives que imposa la UE per implementar o gestionar les polítiques de la Unió<sup>24</sup>, així com de la necessitat de transposar al nou ordenament jurídic català el dret europeu derivat que ho requereixi.

Es tracta, sens dubte, de tasques que exigirien un cert esforç, però el futur Estat català disposaria de mitjans i experiència suficients per fer-hi front sense gaires dificultats, sobretot si es té present que inicialment la transposició del dret derivat es podria fer, en gran part, mitjançant remissions a la normativa espanyola avui vigent i, d'altra banda, que una part dels nous organismes i estructures administratives exigides per la UE es podrien crear adaptant estructures que avui ja existeixen.

Més enllà d'aquestes consideracions, no es pot oblidar que l'economia catalana està plenament integrada en els fluxos comercials europeus, que la cultura catalana està inserida en la tradició cultural, intel·lectual i artística europea i que Catalunya té una arrelada vocació europeista que sempre ha defensat l'enfortiment del procés d'integració europea.

De fet, l'única condició d'admissió que requereix ser comentada és precisament el supòsit de l'admissió: l'exigència de la condició d'Estat i, més concretament, la qüestió de si abans de sol·licitar l'ingrés a la Unió caldria que l'Estat català hagués estat reconegut internacionalment, per altres Estats o per altres organitzacions internacionals<sup>25</sup>.

Per respondre aquest interrogant cal tenir presents diversos factors: primer, que el naixement d'un estat és, en essència, una qüestió de fet, més que no pas de dret. Segon, que els motius pels quals els altres estats i les organitzacions internacionals decideixen

---

<sup>24</sup> De fet, les institucions de la UE no han publicat la relació dels organismes que considera necessaris per tal d'assegurar que els estats seran capaços d'aplicar el dret europeu. Aquests requeriments s'han d'inferir dels denominats *screenings* sobre el compliment dels capítols de l'"*acquis comunitar*" i als quals la UE sotmet els estats candidats. Són especialment rellevants els *screenings* aplicats més recentment.

<sup>25</sup> Vegeu l'informe del CATN: "*La integració a la comunitat internacional*" en el qual es tracta aquest tema.



reconèixer un estat com a subjecte de dret internacional són essencialment polítics, és a dir, no depenen del compliment o no d'uns requisits jurídics taxats. I, tercer, que aquest reconeixement es pot produir bé de manera expressa i formalitzada, a través d'un acte formal *ad hoc* –per exemple a través d'una nota de reconeixement– o bé de manera implícita i tàcita, mitjançant la signatura de convenis o tractats amb un altre estat o també acceptant la seva incorporació a una organització internacional o supraestatal. En tots aquests casos, la signatura o l'acceptació d'ingrés equivalen tàcitament a reconèixer a l'altra part signatària o sol·licitant, la condició de subjecte de dret internacional.

De l'anterior es dedueix que, per ingressar a la UE, no és una condició *sine qua non* que el futur Estat català hagi estat prèviament reconegut formalment com a estat o com a subjecte internacional per algun altre estat o per determinades organitzacions internacionals –per exemple per l'ONU o el Consell d'Europa–. Per tant, la UE podria ser la primera organització a reconèixer aquest fet de manera implícita però inequívoca. Tanmateix, és indubtable que el reconeixement previ per part d'altres estats o d'altres organitzacions internacionals facilitaria el procés d'integració a la Unió<sup>26</sup>. En tot cas, cal remarcar que Catalunya, mentre la UE no la reconegui com a estat independent, continuarà “sent membre” de la Unió com a part de l'Estat espanyol.

La constatació precedent porta a afirmar que els procediments de permanència o d'ingrés a la UE els podria i els hauria d'instar el nou Estat català un cop constituït com a tal. L'única excepció seria el supòsit de la permanència de Catalunya a la UE, instada per part de l'Estat espanyol (en un marc de concertació amb Catalunya), que analitzem en aquest informe com una variant del primer escenari.

Finalment, cal fer referència a dues circumstàncies que, malgrat que en rigor no es poden qualificar com a condicions d'admissió, solen ser tingudes molt en compte pel dret internacional i, per extensió, pel dret europeu, en el moment del reconeixement de nous estats i, secundàriament, a l'hora d'accedir a determinades organitzacions internacionals. D'una banda, el caràcter democràtic i pacífic del procés seguit per esdevenir un Estat

---

<sup>26</sup> És cert que en la majoria dels denominats *screenings* sobre el compliment dels capítols de l'“*acquis* comunitari” als quals la UE sotmet els estats candidats inquireixen sobre els organismes internacionals a què pertanyen aquests estats i els tractats internacionals que han signat i sovint els encoratja a incorporar-se a determinats organismes o a signar determinats tractats, oferint el seu ajut, però no constitueixen condicions prèvies per a la integració a la UE.

independent i, d'altra banda, si aquest procés s'ha fet d'acord amb l'Estat preexistent o, com a mínim, si s'ha intentat de manera clara i reiterada arribar a un acord. En el proper epígraf analitzarem aquesta qüestió.

## 5. Regles procedimentals i conseqüències pràctiques dels diferents escenaris

Després d'un eventual resultat favorable a la independència de Catalunya arran d'una consulta o d'unes eleccions plebiscitàries, la Generalitat haurà de determinar quin dels escenaris possibles respon millor als seus interessos i haurà de programar i posteriorment implementar un procés de prenegociacions, de negociacions oficioses i de negociacions formals amb l'Estat espanyol, amb les institucions de la UE i amb els altres Estats membres per tal de poder fer valdre la seva opció.

En tot cas, sigui quin sigui l'escenari finalment escollit, caldrà respectar un seguit de regles de procediment i caldrà tenir presents les conseqüències que es poden derivar de l'aplicació de cadascun d'aquests escenaris a fi que el nou Estat pugui adoptar les estratègies escaients per a mantenir l'aplicació del dret europeu i les relacions econòmiques i comercials existents en l'actualitat.

### 5.1. Escenari de permanència

Aquest escenari és, sens dubte, el que millor s'adequaria als interessos de Catalunya, ja que li permetria restar dins de la Unió sense solució de continuïtat, és a dir, sense necessitat de sortir i iniciar, des de fora, un procés d'adhesió.

En cas que Catalunya i la UE optessin per aquest escenari, caldria respectar les següents regles procedimentals:

En primer lloc, el Parlament de Catalunya hauria d'adoptar una decisió que explicités la

voluntat de continuar pertanyent a la UE. La decisió del Parlament hauria de contenir el compromís amb els valors i l'ideari europeus; també hauria de manifestar el compliment per part del nou Estat dels requeriments polítics, jurídics i econòmics que exigeix la Unió per als Estats que en formen part i, finalment, hauria de fer referència al propòsit de dur a terme, en el període de temps que es determinés, les adaptacions en l'ordre intern que fossin necessàries per continuar formant part de la UE<sup>27</sup>.

Correspondria al President de la Generalitat, en la seva condició de màxim representant del nou Estat, trametre aquesta decisió del Parlament i la documentació annexa a les institucions europees.

La institució de la UE més adequada per pronunciar-se respecte de la petició de continuïtat de Catalunya seria el Consell Europeu, en la seva condició de més alta instància política entre les institucions europees i d'òrgan que té atribuïda la funció de donar a la Unió els impulsos necessaris per al seu desenvolupament (article 15.1 del TUE). Així es va fer, com hem vist, en el cas de la incorporació de l'Alemanya unificada, que, malgrat les diferències evidents, manté alguna similitud amb el cas català que estem analitzant.

Si s'adoptés aquesta alternativa, el Consell Europeu, per consens<sup>28</sup>, s'hauria de pronunciar favorablement sobre la continuïtat de Catalunya dins la UE. Adoptat aquest acord i, per tant, acceptada d'entrada la permanència de Catalunya a la UE, s'iniciaria un procés negociador per adaptar el Dret originari i el Dret derivat a la presència d'un nou membre en el si de la Unió Europea i per precisar les adaptacions d'ordre intern que hauria de dur a terme Catalunya per poder continuar formant part de la UE.

En efecte, a diferència del que va succeir en el cas alemany<sup>29</sup>, algunes d'aquestes adaptacions caldria plasmar-les mitjançant la modificació dels Tractats de la Unió, malgrat

---

<sup>27</sup> Aquests continguts podrien detallar-se en una memòria explicativa que podria acompanyar la decisió adoptada pel Parlament de Catalunya.

<sup>28</sup> L'article 15.4 TUE estableix que el Consell Europeu es pronuncia per consens, excepte quan els Tractats disposin una altra cosa.

<sup>29</sup> En aquest cas la UE, en una clara manifestació de pragmatisme i flexibilitat, va considerar que no era necessària la modificació del Dret originari de la Unió i les adaptacions del dret europeu es van produir essencialment mitjançant reglaments, directives i instruments *ad hoc*. Vid. "La Comunidad europea y la unificación alemana". Suplement 4/90 del Butlletí de les Comunitats Europees — Comissió, Luxemburg: Oficina de Publicacions Oficials de les Comunitats Europees, 1990.

que es tractaria de modificacions molt concretes, com ara la incorporació del nom del nou Estat membre de la Unió en els Tractats, la modificació dels preceptes que estableixen la participació del nou Estat en algunes de les institucions de la UE<sup>30</sup> o la menció del català com a llengua dels Tractats.

Aquestes modificacions s'haurien de fer preferentment per la via del procediment de reforma dels Tractats de l'article 48 TUE, ja que, en rigor, el procediment de l'article 49 TUE està previst per la modificació del Dret originari en el marc del procediment d'adhesió de nous Estats que no han format part de la Unió Europea<sup>31</sup>. En aquest sentit s'han manifestat, entre d'altres, David Edward, que ha analitzat detingudament aquesta qüestió<sup>32</sup>, i el Govern escocès en el seu document "*Scotland's future. Your guide to an independent Scotland*"<sup>33</sup>. D'entre els procediments previstos en l'art. 48 TUE, caldria aplicar el regulat en els apartats 2 a 5<sup>34</sup> per a la revisió ordinària dels Tractats, que està redactat en uns termes flexibles<sup>35</sup> i no

---

<sup>30</sup> Vegeu Jordi Matas i Dalmases; Alfonso González Bondía; Jordi Jara i Manzano; Laura Román i Martín: "*L'ampliació interna de la Unió Europea. Anàlisi de les conseqüències juridicopolítiques per a la Unió Europea en cas de secessió o de dissolució d'un Estat membre*", Barcelona, Fundació Josep Irla, CMC, juny 2010.

<sup>31</sup> Certament, atesa la flexibilitat que té la UE en aquests supòsits, no es pot descartar *a priori* la possibilitat d'emprar la via de l'art. 49 TUE; tanmateix el reconeixement inicial del Consell Europeu de la permanència del nou Estat dins de la Unió, que caracteritza aquest primer escenari, no s'adiu amb l'escrutini sever del compliment de les condicions d'accés de l'art. 49 TUE, ni amb la superior capacitat de bloqueig envers el nou Estat que tenen els Estats membres, com analitzarem tot seguit.

<sup>32</sup> David Edward (jutge britànic del Tribunal Europeu de Primera Instància entre 1989 i 1992, i del Tribunal Europeu de Justícia entre 1992 i 2004; catedràtic emèrit de la Universitat d' Edimburg), a l'article "*Escòcia i la Unió Europea*". Vegeu l'article de David Edward a:

<http://www.scottishconstitutionalfutures.org/OpinionandAnalysis/ViewBlogPost/tabid/1767/articleType/ArticleView/articleId/852/David-Edward-Scotland-and-the-European-Union.aspx>

<sup>33</sup> "*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*". Pàg. 221 de l'informe.

<sup>34</sup> El procediment simplificat (art. 48.6 TUE) no es pot considerar aplicable al supòsit plantejat, en la mesura que només permet revisar les disposicions de la tercera part dels Tractats relatives a les polítiques i accions internes de la Unió.

limita l'abast de les matèries que es poden modificar <sup>36</sup>.

El procediment de revisió ordinària dels Tractats pot ser iniciat pel Govern de qualsevol Estat membre, pel Parlament Europeu o per la Comissió mitjançant la presentació d'un projecte de revisió dels tractats davant del Consell, que el trameta al Consell Europeu i el notifica als Parlaments nacionals (art. 48.2 TUE).

El Consell Europeu, per majoria simple, prèvia consulta al Parlament Europeu i a la Comissió, ha de decidir sobre l'obertura del procediment de reforma. En cas afirmatiu ordena al Consell la convocatòria d'una Conferència Intergovernamental (Conferència de representants dels Govern dels Estats). Aquesta Conferència ha d'aprovar, de comú acord, les modificacions que s'hagin d'introduir en els Tractats <sup>37</sup> i que després han de ser ratificades per tots els Estats membres.

Els tràmits, en els quals conflueixen les voluntats de les institucions de la UE i dels Estats que la integren (art. 48 TUE, apartats 3 i 4), es caracteritzen per deixar un marge de flexibilitat en la mesura que, d'una banda, no es fixen majories especialment qualificades per a l'adopció de les decisions que permeten iniciar el procediment de reforma i, de l'altra, es preveu la possibilitat de cercar mecanismes per donar sortida a eventuais situacions d'oposició o bloqueig per part d'un Estat membre.

En efecte, els Estats membres manifesten la seva voluntat en dos moments diferents: en primer lloc, de forma conjunta, mitjançant la seva agrupació en el si de la Conferència Intergovernamental, on han d'aprovar de comú acord les modificacions proposades, i més tard, de forma individual, a través de la ratificació per tots i cadascun dels Estats membres

---

<sup>35</sup> Concretament, l'article 48.2 TUE estableix que els projectes de revisió podran tenir per finalitat, entre d'altres coses, la d'augmentar o reduir les competències atribuïdes a la Unió en els Tractats.

<sup>36</sup> En el mateix sentit de considerar aplicable el procediment de revisió ordinari de l'article 48 TUE es pronuncien Jordi Matas, Alfonso González, Jordi Jaria i Laura Román (*Op. cit.* pàgs. 66 i 70).

<sup>37</sup> Atès el limitat abast de les modificacions que caldria introduir en el Dret originari, sembla el més raonable que es pogués obviar el tràmit de convocatòria d'una Convenció integrada per representants dels Parlaments nacionals, dels caps d'estat o de Govern dels Estats membres, del Parlament Europeu i de la Comissió (art. 48.3, 1r paràgraf TUE). Recordem que el TUE preveu que el Consell Europeu podrà decidir per majoria simple, prèvia aprovació del Parlament Europeu, no convocar la Convenció quan la importància de les modificacions no ho justifiqui; en aquest últim cas, el Consell Europeu ha d'establir un mandat per a una Conferència de representants dels Govern dels Estats membres (art. 48.3, 3r paràgraf TUE).



en relació amb les modificacions proposades<sup>38</sup>. Tanmateix, en aquest article s'estableix que, en el cas que hagin transcorregut dos anys des de la signatura del Tractat de reforma, en el supòsit que quatre cinquenes parts dels Estats membres l'hagin ratificat i un o diversos Estats membres hagin trobat dificultats per procedir a la seva ratificació, es preveu que el Consell Europeu haurà d'"examinar la qüestió". El caràcter obert d'aquesta previsió apunta la possibilitat que el Consell Europeu pogués adoptar, si fos el cas, decisions flexibles i pragmàtiques per aconseguir, per vies diferents fins i tot a la revisió dels Tractats, l'objectiu perseguit per les modificacions del dret originari que no haguessin estat aprovades. Cal recordar que, en aquest escenari, a l'inici del procés, el Consell Europeu ja hauria acceptat per consens la permanència del nou Estat català com a membre de la Unió. En tot cas, en el proper epígraf es valoren les probabilitats que es produeixin i prosperin aquests vets, a tenor dels arguments favorables i contraris a resoldre l'encaix de Catalunya dins la UE.

Les modificacions que caldria introduir en el dret derivat europeu tindrien també un abast limitat, ja que farien referència a aquelles disposicions que podrien resultar directament afectades per la incorporació del nou estat membre (seria el cas, per exemple, d'algunes disposicions de la política agrària i pesquera que estableixen el repartiment de quotes làcties, d'emissió de gasos d'efecte hivernacle o les aportacions pressupostàries dels estats o el repartiment de fons estructurals) i es produirien mitjançant la modificació de les corresponents directives i reglaments.

Pel que fa a les adaptacions d'ordre intern que hauria de dur a terme Catalunya per poder continuar formant part de la UE, algunes afectarien els organismes que hauria de crear o adaptar i d'altres la normativa requerida per desenvolupar i aplicar el dret europeu i les mesures transitòries indispensables. Sembla clar que totes aquestes adaptacions tindrien una limitada extensió i relleu en comparació amb el que succeeix amb els estats candidats que no han estat prèviament membres de la Unió<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Les modificacions entraran en vigor després d'haver estat ratificades per tots els Estats membres de conformitat amb les seves normes constitucionals (art. 48.4, 2n paràgraf TUE).

<sup>39</sup> De fet, algunes aportacions doctrinals que han analitzat el cas d'una eventual Escòcia independent han posat de manifest que els canvis en la legislació secundària tindrien un abast força reduït. Així ho ha destacat Graham Avery (Director General Honorari de la Comissió Europea i *Senior adviser* en el Centre de Política Europea), en el seu estudi "*The foreign policy implications of and for a separate Scotland*" (*Foreign Affairs Committee, the UK Parliament*, 24 de setembre de 2012), en què assenyala: "*Let us turn now to the secondary legislation. Although a*

Finalment, la UE, fent honor a la seva tradicional flexibilitat i pragmatisme, podria adoptar mesures transitòries per tal d'assegurar l'efectivitat pràctica del reconeixement de la permanència a la UE des del moment en què aquest reconeixement es produís i mentre durés el procés de modificació dels Tractats i les adaptacions del dret derivat i del dret intern.

Així, per exemple, sobre la base de l'art. 15.1 TUE, el Consell Europeu podria regular d'entrada, i amb caràcter transitori, les mesures pertinents relatives als diferents aspectes (inclosos els institucionals) vinculats a la participació del nou Estat a la UE. Una alternativa a aquest procediment, seria la d'aprovar aquestes mesures transitòries mitjançant les Decisions que poden prendre els caps d'Estat i de Govern reunits en el si del Consell Europeu<sup>40</sup>. Aquesta mena de Decisions han tingut històricament un paper molt rellevant en l'adopció de mesures flexibles per fer front a situacions no previstes en els Tractats<sup>41</sup>. Tanmateix, cal tenir en compte que aquestes Decisions requereixen el vot unànim ja que la seva naturalesa jurídica és pròpia a la d'un acord internacional simplificat.

Aquestes mesures transitòries, adreçades a garantir l'efectivitat pràctica del reconeixement de la permanència d'un futur Estat català independent dins la UE, no serien necessàries si s'apliqués el procediment que es pretén aplicar en el cas escocès per garantir la seva permanència dins la UE. En efecte, aquesta fórmula pretén aconseguir la simultaneïtat entre

---

*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 the question of secondary legislation on the basis of a report and proposals from the Commission".* Vegeu l'estudi a:

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

<sup>40</sup> Vegeu en aquest sentit Miquel Palomares Amat: "Las decisiones de 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 d'Estudis Autònoms i Federals*. Núm. 17, abril 2013.

<sup>41</sup> L'autor que acabem de citar recorda, entre d'altres, els problemes que va plantejar la negativa dels ciutadans de Dinamarca i Irlanda en relació amb el referèndum per a la ratificació dels Tractats de Maastricht i Lisboa. Vegeu pel que fa a Dinamarca: Consell Europeu d'Edimburg, de 12 de desembre de 1992, Conclusions de la Presidència, part B, vegeu: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1992:348:0001:0004:ES:PDF> I pel que fa a Irlanda: Consell Europeu de Brussel·les, 18 i 19 de juliol de 2009. Conclusions de la Presidència, vegeu [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/108642.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/108642.pdf)

la constitució del nou Estat i la seva integració a la UE i, aplicada al cas català, consistiria en què, després d'un eventual resultat favorable a la independència arran d'una consulta o unes eleccions plebiscitàries i prèvia una negociació entre la Generalitat i l'Estat espanyol, aquest darrer endegaria una negociació amb la UE amb l'objectiu de tenir dissenyades, per al moment de la constitució formal del nou Estat i de manifestar la voluntat de continuar a la Unió, les modificacions pertinents dels tractats originaris –que en principi s'hauria de produir a través del procediment de l'article 48 TUE– i les modificacions del dret derivat que es consideressin necessàries per a la integració del nou Estat. També hauria d'estar llesta en aquest moment la relació de les mesures organitzatives i legals que Catalunya hauria d'implementar durant el període que es fixés<sup>42</sup>.

## 5.2. Escenari d'adhesió *ad hoc*

El segon escenari es caracteritza pel fet que la integració de Catalunya a la Unió Europea es produeix a través del procediment emprat per a l'adhesió dels tercers estats no membres (art. 49 TUE), modulats, però, amb l'adopció de mesures simplificadores i transitòries *ad hoc*, adreçades a aconseguir que la integració sigui ràpida<sup>43</sup> i que, mentre duri el procés, es continuï aplicant al territori català i als seus ciutadans la major part del dret europeu que s'aplica a l'actualitat. Al llarg del període transitori, mentre encara no fos formalment membre i no participés directament a les institucions europees, Catalunya podria tenir una posició

---

<sup>42</sup> Una fórmula procedimental diferent adreçada a aconseguir també una adhesió simultània és la proposada recentment per Merijn Chamon i Guillaume Van der Loo basada en la negociació simultània entre l'Estat matriu i l'Estat que se separa; entre aquest Estat –a través de l'Estat matriu– i la UE en el context del procés de separació de la Unió previst a l'article 50 TUE i, finalment, entre l'Estat que se separa i la UE. Aquest complex procediment planteja, però, entre d'altres problemes el de l'aplicació de l'art. 50 TUE als estats que se separen. Vegeu *"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.

<sup>43</sup> Graham Avery, en el seu estudi *"The foreign policy implications of and for a separate Scotland"* (op. cit.), defensa que la Unió Europea hauria d'adoptar un procediment simplificat per decidir i regular sobre la pertinença d'Escòcia a la Unió Europea. Vito Breda (*"La devolution de Escòcia y el referéndum de 2014: ¿Cuáles son las repercusiones potenciales en España?"* UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, pàgs. 69-88) assenyala: *"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 Escòcia y otras regiones ricas de la UE con partidos políticos secesionistas"*.



especial en les seves relacions amb les institucions europees, en els àmbits institucional, econòmic i jurídic, especialment en els diferents sectors materials en què operen les polítiques europees i molt particularment en relació amb el mercat interior i el manteniment de les relacions comercials existents.

En suma, en aquest escenari s'obligaria al futur Estat català a sortir de la UE, però es facilitaria el procés per a la seva reintegració. De fet, cal destacar que, segons quina fos la rapidesa donada a aquest procés *ad hoc* i segons quin fos el contingut i l'extensió del règim transitori, a la pràctica, les conseqüències d'aquest procediment d'integració per al futur Estat català podrien ser objectivament quasi idèntiques a les del primer escenari (que, en rigor, com hem vist, no seria tampoc de successió estrictament "automàtica").

Com demostra la pràctica seguida fins ara per la UE, els Tractats contenen diversos instruments normatius i convencionals que permetrien establir un procediment d'integració i uns règims transitoris *ad hoc*.

Així, per exemple, els Protocols, que són part integrant dels Tractats, poden regular aspectes específics que afecten de forma individualitzada la situació particular d'un o més dels Estats membres. Igualment, existeix la possibilitat que la UE celebri acords de cooperació amb els Estats candidats a una adhesió (art. 212 TFUE en relació amb l'art. 218.8 TFUE, que no requereix la unanimitat dels Estats membres) amb l'objectiu de propiciar una transició ràpida en el procés d'integració. Eventualment també es podria pensar a establir una aplicació provisional dels Tractats europeus al territori de Catalunya fins que s'hagués conclòs el procediment *ad hoc* d'adhesió. També es podria acordar una aplicació provisional del nou Tractat d'adhesió a partir de la seva signatura, mentre es dugués a terme la fase de ratificació del Tractat d'adhesió per part dels Estats membres. La concreció del procediment *ad hoc* d'adhesió es podria incloure en una Decisió del Consell Europeu, com la que hem analitzat en fer referència al primer escenari. En aquesta decisió també es podria incloure l'acord sobre l'estatus de Catalunya al llarg del període transitori o l'acord de cooperació *ad casum*.



En aquest sentit, un recent estudi del politòleg Kai-Olaf Lang<sup>44</sup> suggereix la possibilitat d'aplicar una solució transitòria *ad hoc* consistent a seguir aplicant el dret europeu a tot el territori de Catalunya, encara que només la resta de l'Estat espanyol continuaria essent membre de la UE. En realitat, aquesta tesi planteja aplicar el que es coneix com la "solució xipriota invertida": en el cas de Xipre, tal com s'ha vist abans, es va acordar suspendre l'aplicació dels Tractats a la part nord de l'illa (part turco-xipriota), malgrat que es considerava que formava part de la UE, mentre que en el cas de Catalunya es podria mantenir l'aplicació dels Tractats i del dret europeu sense formar part, transitòriament, de la UE.

Això no impediria que, mentre la UE no garantís la màxima aplicació del dret europeu al territori de Catalunya, la Generalitat pogués adoptar mesures legals unilaterals que incorporessin la normativa europea a l'ordenament català. Igualment es podria negociar un acord bilateral amb la UE, tal i com s'analitza a l'epígraf setè.

En tot cas, convé recordar que el procediment de l'article 49 TUE, fent ara abstracció de les modulacions que hi pogués introduir la UE en aplicar-lo a un cas com el català, s'inicia mitjançant la sol·licitud d'ingrés adreçada al Consell, qui hauria d'acceptar-la per unanimitat, després de consultar la Comissió i el Parlament Europeu. En cas d'acordar-se així en el Consell, s'iniciaria un procés de negociació de durada incerta, malgrat que, objectivament, en termes comparatius, sembla que hauria de ser més breu que el procés seguit fins ara amb els altres països recentment incorporats a la Unió, precisament per les modificacions més limitades que requereixen les disposicions del dret originari i del dret derivat i les menors exigències que se'n deriven per a Catalunya.

L'instrument jurídic en el qual es materialitzaria aquest procés de negociacions seria el Tractat o Acta d'adhesió de Catalunya a la UE, que hauria d'incorporar els principis que regeixen l'adhesió, les adaptacions de caràcter institucional, les adaptacions tècniques de dret derivat, les mesures transitòries en els diferents àmbits materials i les pròpies disposicions d'aplicació de l'Acta.

El procediment aplicat en aquesta fase és, normalment, el següent: la Comissió dirigeix les

---

<sup>44</sup> Kai-Olaf Lang: "Katalonien auf dem Weg in die Unabhängigkeit? Der Schlüssel liegt in Madrid" (Trad. Catalunya, camí cap a la independència? La clau la té Madrid), Fundació "Stiftung Wissenschaft und Politik", *SWP-Aktuel*, 2013/A, 50, agost 2013, ([www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org))

negociacions informant-ne degudament al Parlament i al Consell. Els termes acordats en relació amb els diferents capítols de negociació es concreten en el Tractat d'adhesió i abans de procedir a la seva signatura, cal comptar amb el dictamen conforme del Parlament – adoptat per la majoria absoluta dels seus membres– i l'acord del Consell per unanimitat. Un cop signat aquest Tractat pels Estats membres i per l'Estat candidat, se sotmet a la corresponent ratificació seguint les normes constitucionals internes<sup>45</sup>.

A diferència del procediment de l'article 48 TUE, aquí no es preveu cap mecanisme de resposta per part de la UE davant una eventual situació de bloqueig.

### 5.3. Escenari d'adhesió ordinària

Les regles procedimentals aplicables a aquest tercer escenari d'integració són també les previstes a l'article 49 TUE, que ja s'ha analitzat en l'apartat anterior, però en aquest cas, a diferència de l'escenari anterior, es decidiria aplicar-les sense cap modulació que permetés accelerar el procés o garantir transitòriament el manteniment de les situacions jurídiques preexistents.

Així doncs, en una primera fase, la UE avaluarà si la candidatura de Catalunya compleix els requisits previstos i els criteris d'elegibilitat i, en cas de ser acceptada com a candidata, s'iniciarien les negociacions per concretar les condicions d'adhesió, seguint el procediment que acabem d'explicar.

En aquest supòsit, Catalunya seria tractada com un tercer estat, és a dir, com un estat de fora de la Unió. Aquest procediment implicaria fer cas omís a la pertinença de Catalunya i dels seus ciutadans a la Unió de quasi trenta anys i, en conseqüència, situaria Catalunya en la mateixa posició en la qual es troben avui els Estats declarats oficialment candidats a l'adhesió com Islàndia, Turquia, Macedònia, Montenegro o Sèrbia. En el cas de Catalunya aquesta opció, com veurem, tindria sens dubte un clar component sancionador o dissuasiu.

Això no obstant, fins i tot en aquest cas, mentre duressin les negociacions per a l'adhesió es podrien adoptar mesures transitòries que facilitessin la continuïtat en l'aplicació, ni que fos

---

<sup>45</sup> Per exemple, per al cas de Croàcia es pot consultar el Diari Oficial de la Unió Europea, DOUE L112 de 24/4/2012.

parcial, del dret europeu. De fet, l'aplicació de règims transitoris és freqüent en la majoria dels processos d'adhesió. Aquestes vies alternatives s'analitzen en l'epígraf 7.

## 5.4. Escenari d'exclusió com a Estat membre

El quart escenari consisteix en la negativa de la UE a iniciar les negociacions d'adhesió amb el nou Estat català, ja sigui per manca de voluntat de reconèixer Catalunya com a Estat o com a conseqüència del bloqueig en les negociacions per esdevenir membre de la Unió.

Aquest escenari d'exclusió planteja moltes incerteses i fins i tot algunes paradoxes. Destaquem en particular el cas en què Espanya no reconegués la independència de Catalunya. Aquesta manca de reconeixement impediria modificar l'àmbit d'aplicació dels Tractats de la UE en el territori de Catalunya i, per tant, implicaria la vigència i aplicabilitat del dret europeu a Catalunya i als catalans, tot i que Catalunya podria haver declarat ja la seva independència i hauria pogut començar a actuar com a Estat independent.

Des de la perspectiva procedimental, és molt discutible que davant un supòsit de bloqueig del procediment d'ingrés de Catalunya a la Unió fos directament aplicable l'article 50 TUE (introduït pel Tractat de Lisboa). En rigor, aquest article, que per primera vegada inclou en els Tractats constitutius un procediment de retirada de la UE, regeix exclusivament en cas de retirada voluntària d'un Estat membre. Així, per exemple, regiria en el supòsit que el Regne Unit decidís sortir de la UE, però com que només es pot aplicar davant una sol·licitud de retirada voluntària presentada per un Estat membre, en puritat no sembla que pogués aplicar-se en el cas català. De tota manera, al marge d'aquest debat i de la possibilitat que a la pràctica la UE l'utilitzi, és molt significatiu que aquest precepte exigeixi negociacions prèvies a la sortida d'un Estat membre, fixi el marc de les futures relacions amb la Unió i es doni un marge de dos anys per deixar d'aplicar el dret europeu. L'article 50 TUE posa de manifest la complexitat que representa, tant per el territori afectat com per a tota la UE, la sortida de la Unió d'un territori que n'ha format part fins aquest moment.

## 6. Probabilitats d'aplicació dels diferents escenaris: arguments a ponderar

El compliment de les condicions d'admissió per part d'un estat candidat no és suficient perquè es produeixi l'ingrés a la UE. La Unió disposa d'un ampli marge de discrecionalitat a l'hora d'acceptar o no la incorporació d'un nou estat. Els únics límits jurídics derivarien essencialment dels valors proclamats a l'article 2 TUE i, en especial, els de la interdicció de l'arbitrarietat i la desviació de poder que estan integrats en l'estat de Dret; tot i que cal acceptar que, a la pràctica, aquests dos darrers solen tenir, en casos com els que aquí analitzem, una virtualitat reduïda.

El mateix es pot dir respecte a la utilització d'una via o altra d'ingrés a la UE. Les regles procedimentals que s'acaben d'analitzar deixen a les institucions de la Unió un ampli marge de llibertat a l'hora de prendre una decisió sobre l'escenari a aplicar.

Aquesta mateixa llibertat de decisió la tenen tots i cadascun dels estats membres i la poden exercir de manera destacada en els tràmits d'ingrés que requereixen el vot unànimе favorable de tots els membres de les institucions de la Unió –per exemple el del Consell Europeu– o la ratificació final de determinats acords, com els Tractats d'adhesió de l'article 49 TUE per part de tots els estats membres.

Els motius que poden adduir les institucions europees i els estats membres per adoptar una decisió o una altra no estan legalment explicitats ni taxats. En principi, poden ser de qualsevol naturalesa (jurídics, polítics, econòmics, entre d'altres) i la probabilitat que la UE i els estats membres es decantin per un o altre dels quatre escenaris esmentats, dependrà fonamentalment de la força persuasiva que per a ells tinguin els diversos arguments, sobretot els econòmics, que es puguin adduir en el debat que es produiria quan el futur Estat català demanés la integració a la UE. Per això, a l'hora d'intentar preveure la probabilitat que s'apliqui un o altre dels quatre escenaris abans esmenats, cal analitzar la força persuasiva dels arguments i contraarguments i dels objectius que poden guiar la presa de decisions per part de les institucions europees i per part dels Estats.

Aquesta anàlisi caldrà fer-la, no amb l'ànim de fer una proposta normativa sobre quina és la solució o el procediment que, des de la perspectiva jurídica, necessàriament s'hauria





d'adoptar, sinó amb l'objectiu d'avançar en el càlcul de la probabilitat que a la pràctica s'acabi imposant una o una altra solució. Les consideracions s'han de fer en termes de probabilitat, atès que resulta impossible predir amb seguretat quins arguments prevaldran i, en conseqüència, quin escenari s'acabarà imposant.

Doncs bé, entre els principals arguments que presumiblement s'empraran per intentar justificar la negativa a aplicar escenaris de permanència o d'integració ràpida i amb règims transitoris d'un futur Estat català a la UE, es poden esmentar els següents:

En primer lloc, l'argument de les dificultats de gestionar una UE amb la incorporació d'un nou Estat que s'afegiria a la xifra ja important dels 28 membres que actualment formen part de la UE. És cert que la Unió ha establert que a l'hora de decidir la incorporació d'un nou Estat cal ponderar, entre d'altres elements, el que denomina la seva "capacitat d'absorció"<sup>46</sup>. De fet, aquesta capacitat d'absorció, de manera implícita, s'ha emprat per dilatar extraordinàriament algunes negociacions d'adhesió o fins i tot per aturar-les, tot connectant aquesta capacitat amb problemes de tipus econòmic (derivats de les diferències estructurals i del grau de desenvolupament dels sistemes econòmics dels candidats), polític (divergències relatives al respecte de determinats valors o drets fonamentals) o social (per exemple els relacionats amb el temor d'una immigració massiva cap a la Unió) que es plantegen en relació amb la incorporació de determinats candidats.

Un altre argument contrari a la permanència o com a mínim a la integració ràpida i amb règim transitori podria ser el del temor, no explicitat però latent, d'alguns estats europeus en els quals existeixen reivindicacions territorials i en els quals s'iniciïn processos de separació. Altrament dit, la por que l'ingrés d'un nou Estat català pugui provocar un efecte d'emulació.

També s'ha argumentat, en una interpretació discutible tal i com es veurà més endavant, que la incorporació a la UE d'un futur Estat català independent, si el procés de separació s'hagués fet sense acord amb l'Estat espanyol i al marge de la legalitat espanyola vigent, suposaria una vulneració del principi d'identitat nacional i, sobretot, del principi d'integritat territorial previst a l'art. 4.2 TUE. En aquest article s'estableix, per una banda, que la UE ha de respectar la igualtat dels estats membres davant dels Tractats, i també llurs identitats

---

<sup>46</sup> El Consell Europeu de Brussel·les de 15 i 16 de juny de 2006 no només es va referir a la capacitat real d'integració del candidat sinó també a la capacitat d'absorció de la pròpia UE, és a dir, la capacitat d'absorbir nous membres, sense deixar de mantenir l'impuls de la integració europea.

nacionals, inherents a les seves estructures polítiques i constitucionals fonamentals, inclòs el sistema d'autonomia local i regional. D'altra banda, es preveu que la Unió ha de respectar les funcions essencials dels estats, particularment les que tenen per objecte garantir llur "integritat territorial", mantenir l'ordre públic i protegir la seguretat nacional. Finalment, el mateix article precisa que la seguretat nacional continua essent responsabilitat exclusiva de cada estat membre.

Així mateix, per negar l'aplicació del primer escenari s'ha emprat l'argument que un futur Estat català no hauria estat una part contractant dels Tractats constitutius de la UE i, per tant, hauria de demanar l'ingrés com si es tractés d'un tercer estat, aliè a la Unió.

Atenent al que s'ha dit abans, a l'hora d'intentar preveure la probabilitat que a la pràctica s'imposi un escenari o un altre, no és necessari entrar a analitzar la solidesa teòrica dels arguments exposats sinó de ponderar si finalment tindran, per a les institucions europees i pels estats membres, més capacitat de persuasió aquests arguments que els favorables a escenaris de permanència o d'integració ràpida i amb règim transitori.

Des d'aquesta perspectiva, podem avançar que al nostre parer, acceptant d'entrada la dificultat d'aquesta mena de previsions, els arguments favorables als escenaris de permanència o d'integració ràpida i, sobretot, amb règim transitori, que exposarem a continuació, tindran una força persuasiva superior als arguments exposats relatius a la "capacitat d'absorció" (sobretot tenint en compte el grau de desenvolupament econòmic de Catalunya, la seva assumpció dels valors fonamentals de la UE i el fet de formar part de la Unió des de fa quasi tres dècades); així com els relatius als hipotètics efectes emuladors i a les dificultats de gestió de la Unió amb un nou membre (sobretot si es té en compte que un dels principals objectius fundacionals de la UE ha estat sempre el d'aconseguir la màxima integració possible entre els estats radicats geogràficament dins el continent europeu i que de moment la Unió ha integrat els nous estats membres sense gaires problemes de funcionament).

En relació amb l'article 4.2 i amb els principis d'identitat nacional i d'integritat territorial, cal entendre que aquesta disposició no prohibeix cap procés de secessió interna dins d'un Estat membre, sinó que es limita a establir el compromís de la Unió de mantenir un estatut de neutralitat respecte dels problemes relatius a la integritat territorial dels Estats membres en tractar-se d'un àmbit en el qual se'ls hi reconeix la competència exclusiva. Val a dir que el

respecte al principi d'integritat territorial també forma part del dret internacional públic i afecta a les relacions entre estats i no situacions que es puguin donar en el si d'un estat. Només una acció que tingués lloc mitjançant l'ús indegut de la força, o violés d'altres normes obligatòries de dret internacional, podria ser considerada contrària a aquest ordenament jurídic.

Respecte a l'argument que Catalunya no va ser una part contractant dels Tractats constitutius de la Unió, caldrà tenir present, entre d'altres arguments, el de la irraonabilitat jurídica i política que podria suposar, a l'hora d'elegir l'escenari aplicable, no ponderar la dada incontrovertible del fet que Catalunya forma part de la UE i els seus ciutadans no només tenen la ciutadania europea, sinó que des de fa temps exerceixen els drets que d'ella i del propi ordenament europeu se'n deriven. Des de la perspectiva jurídica no seria raonable que la UE no tingués en compte aquesta dada a l'hora d'escollir l'escenari aplicable—difícilment superaria un test de raonabilitat jurídica, i de proporcionalitat, una decisió d'aquesta mena que considerés irrellevant aquesta dada—. I, com veurem, des de la perspectiva política, amb tota probabilitat aquesta dada tampoc seria indiferent a la pràctica.

Però, més que rebatre arguments concrets, el que resulta rellevant és exposar els arguments que previsiblement es tindran més en compte en el debat que es produirà a l'hora d'adoptar una decisió o una altra, atenent els diferents interessos en joc que hi poden confluïr.

Des d'aquesta perspectiva, hi ha dues menes d'arguments favorables a la permanència o a una integració ràpida i, sobretot, amb règim transitori: els que estan més relacionats amb els valors que persegueix la UE i els basats en interessos econòmics que, sens dubte, tindran un pes molt rellevant.

Entre els arguments més relacionats amb els valors, es podria esmentar el fet, ja apuntat, que un dels principals objectius fundacionals de la UE ha estat sempre el d'aconseguir la màxima integració possible dels estats radicats geogràficament a Europa. La UE, més que una organització de cooperació, és sobretot una organització d'integració i seria anar contra els seus propis objectius i naturalesa excloure, ni que sigui temporalment, un estat com el català que complís, com compliria, tots els requisits d'admissió i que, a més, ja ha format part de la UE.

També caldria tenir present, a meitat de camí entre els arguments relacionats amb valors i els més pragmàtics, que negar la incorporació d'un futur Estat català a la Unió Europea o allargar aquest procés d'integració, equival a excloure de la ciutadania europea a set milions i mig de persones que, des de fa dècades, gaudeixen d'aquest estatut. Els ciutadans de Catalunya, en tant que ciutadans espanyols, tenen avui els drets derivats de la ciutadania europea, de la mateixa manera que molts altres ciutadans europeus –inversors, treballadors immigrants, estudiants, etc.– tenen també drets a Catalunya i envers els poders públics catalans, que podrien perdre o quedar afectats si Catalunya quedés fora de la UE de manera temporal o definitiva. De fet, els principis i valors que regeixen la UE impediria que les seves institucions es desentenguessin dels drets de les persones, de les empreses, del manteniment de les relacions econòmiques i comercials i, especialment, dels drets recollits a la Carta de Drets Fonamentals de la UE. En relació amb tot això cal tenir en compte, a més, que la jurisprudència recent del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) vincula la ciutadania i els drets fonamentals, tot permetent el desenvolupament d'un incipient estatut autònom de ciutadania deslligat de les actuacions dels Estats<sup>47</sup>, i alhora insisteix en el fet que els subjectes del dret europeu ja no són només els Estats sinó també els "ciutadans europeus".

Des d'una perspectiva estrictament econòmica, sembla clar que la permanència d'un futur estat català a la UE o la seva integració ràpida i amb règim transitori tindria més avantatges, per a la Unió i per als actuals Estats membres, que no pas la seva expulsió definitiva o durant un llarg lapse de temps mentre es produís l'adhesió per una via ordinària. La no-aplicació a Catalunya dels Tractats i del dret de la UE, el restabliment d'aranzels i la suspensió de les llibertats de circulació de persones, béns, serveis i capitals afectaria negativament la UE i tots els Estats membres i, molt especialment, els inversors i les empreses d'aquests Estats amb interessos industrials i financers a Catalunya<sup>48</sup>. Tampoc es

---

<sup>47</sup> En aquesta línia podem esmentar la sentència de 7 de juliol de 1992, afer C-369/90, Micheletti i altres; la sentència de 20 de febrer de 2001, afer C-192/99, Kaur; la sentència d'11 de juliol de 2002, afer C-224/1998, D'Hoop; la sentència de 2 de març de 2010, afer C-135/2008, Rottmann, entre d'altres.

<sup>48</sup> Segons els indicadors d'estructura econòmica que elabora l'Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat) amb dades del *Ministerio de Economía y Competitividad*, la inversió bruta estrangera a Catalunya procedent de la Unió Europea va ser de 2.647,96 milions d'euros l'any 2013. Pel que fa a les importacions, segons les dades de què disposa l'Idescat procedents del *Departamento de Aduanas y Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas)*, les importacions a Catalunya

pot oblidar que un percentatge molt important del transport de mercaderies entre Espanya i la resta d'Europa es produeix a través del territori de Catalunya. Cal tenir present, a més a més, que un dels grans objectius que ha presidit el procés de construcció europea ha estat el de promoure el benestar dels seus pobles a través de cercar un creixement econòmic que comporti un progrés social, objectiu que es troba a la base del mercat interior i de l'actual estratègia Europa 2020. El creixement econòmic i l'estabilitat justifiquen les principals decisions de la UE i resulta difícil pensar que, en aquest cas concret, s'adoptessin decisions i es prenguessin acords que poguessin anar en contra del creixement i l'estabilitat econòmica en el si de la Unió.

La confirmació, indirecta però molt significativa, de les dificultats que podrien trobar la UE i els seus Estats membres en un escenari de no-aplicació, sobtada i radical, del dret europeu a Catalunya es fa palesa, com hem vist, en l'important article 50 del TUE que, per pal·liar efectes negatius per a la UE de la retirada voluntària d'un Estat membre, hi posa un seguit de condicions.

D'altra banda, no es pot menystenir el fet que, segons els càlculs existents en l'actualitat, un futur estat català no seria un estat "receptor" sinó "contribuïdor fiscal net" al pressupost de la UE<sup>49</sup>. Aquest és un element que sol prendre's en consideració en les negociacions d'ingrés.

Encara es podrien afegir altres arguments, com els derivats del fet que Catalunya és encara avui –i malgrat els canvis produïts en aquest àmbit per la crisi econòmica– un país receptor "d'immigració" procedent d'altres Estats europeus, i aquests grups podrien patir alguns inconvenients, en cas que el futur estat català restés fora de la UE o es veiés forçat a un procés d'adhesió dilatat. Catalunya és també un destí turístic i un lloc de residència i de jubilació de molts europeus que també podrien veure's perjudicats si el futur estat romangués fora de la UE.

En definitiva, com hem avançat abans, a l'hora de decidir la incorporació d'una Catalunya

---

procedents de la Unió Europea durant l'any 2013 van ser de 39.249,9 milions d'euros. Vegeu el web de l'Idescat:  
<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>

<sup>49</sup> Segons el Departament d'Economia i Coneixement de la Generalitat, el saldo fiscal mitjà anual de Catalunya amb la UE va ser, en el període 2007-2013, del 0,72% del PIB, que equival aproximadament a 1.400 milions d'euros.

independent a la UE i el procediment a seguir, és probable que, per a la UE i els seus estats membres, tinguin més força persuasiva els arguments valoratius i sobretot els “pragmàtics” favorables a la permanència o, com a mínim, a la integració ràpida i amb règim transitori, que no pas els arguments relatius a la dificultat de gestionar una UE ampliada amb la incorporació d’un Estat com el català o els arguments basats en hipotètics efectes d’emulació o amb una interpretació desorbitada del principi d’integritat territorial dels estats.

I si això fos així, també sembla clar que, des de la perspectiva d’un elemental pragmatisme, els arguments favorables a la permanència (escenari primer) haurien de prevaler sobre els relatius a la integració ràpida i amb règim transitori (escenari segon), ja que no té sentit fer sortir de la Unió un territori i uns ciutadans que en formen part per tornar-los a admetre ni que sigui de manera ràpida i mitjançant règims transitoris.

Al mateix temps, sembla evident que, si Catalunya fes el procés de separació d’acord amb l’Estat espanyol, no tindria cap dificultat a l’hora d’integrar-se a la UE per una via ràpida i amb règim transitori i fins i tot per romandre-hi per la via de la permanència. Tanmateix, també sembla clar que si aquest acord no existís ni s’haguessin seguit les vies legals, però Catalunya pogués demostrar de manera feaent que ha intentat l’acord de manera reiterada i de bona fe amb l’Estat espanyol, havent instat l’aplicació de les vies legals i seguint un procés escrupolosament democràtic, aquesta dada no podria ser indiferent a la UE i als estats membres.

De fet, en cas d’absència d’acord entre Catalunya i Espanya, les institucions europees hauran d’analitzar el comportament de les dues parts sota el prisma dels principis de democràcia, cooperació lleial, bona fe i proporcionalitat<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> En aquest sentit, el jutge David Edward afirma que, en compliment del principi democràtic reconegut en el TUE, la Unió hauria d’estar obligada a respectar i defensar les decisions adoptades democràticament per una majoria de ciutadans d’una part del seu territori, i això inclouria també un procés de secessió que s’hagués produït com a conseqüència d’un procés democràtic. David Edward: *Scotland and the European Union*, 17/12/2012:

<http://www.scottishconstitutionalfutures.org/OpinionandAnalysis/ViewBlogPost/tabid/1767/articleType/ArticleView/articleId/852/David-Edward-Scotland-and-the-European-Union.aspx>

Vegeu també l’article del mateix autor “*EU Law and the separation of Member States*”, 36 *Fordham Int’l L. J.* 1151, 2013, p.1151-1168



Certament, a la pràctica, és possible que aquests arguments favorables als escenaris de permanència o d'integració ràpida i amb règim transitori no siguin suficients per evitar el vet, amb finalitat dissuasiva o sancionadora, per part de l'Estat matriu o d'algun altre estat. Però, seria molt improbable que a mitjà termini els interessos de la Unió i de la resta dels Estats membres no s'acabin imposant. Com ha declarat recentment el professor Andreu Olesti "la UE ha assolit tal nivell d'integració econòmica i jurídica que és impensable que un país, individualment, pugui prendre decisions que posin en perill les realitzacions conjuntes de tot el procés d'integració europea"<sup>51</sup>.

L'hipotètic vet de l'Estat espanyol podria dificultar i retardar el procés d'incorporació del nou Estat a la UE, però no seria previsible que comportés un retard gaire significatiu, perquè els perjudicis per a la UE i per a la resta dels seus Estats membres d'una integració lenta o postergada serien molt més importants que no pas els migrats beneficis que podrien obtenir-ne. De fet, tot sembla indicar que, en un termini no gaire llarg, un Estat català independent, si ho demanés, s'integraria a la UE. Es fa difícil pensar que Catalunya pogués quedar com una mena d'illa, entre França i Espanya, fora de la Unió.

El dilema, en realitat, no és doncs si Catalunya acabarà formant part de la UE, sinó quan i com ho farà. I si això és així, malgrat que la lògica i el pragmatisme semblarien propiciar l'escenari de permanència, en cas d'un vet sancionador o dissuasiu, l'escenari més plausible seria el de la integració ràpida i amb règims transitoris, que, tanmateix, com hem reiterat, té unes conseqüències pràctiques quasi idèntiques a l'escenari de permanència.

Això no obstant, atesa la impossibilitat de predir amb seguretat si aquesta superior força persuasiva dels arguments favorables a la permanència o, com a mínim, a la integració ràpida i amb règim transitori s'acabarà imposant, cal analitzar les alternatives que tindria Catalunya per tal de pal·liar els efectes negatius que podria tenir una integració per la via ordinària o una exclusió *sine die*. Aquest és l'objecte del proper epígraf.

---

I pel que fa a la negociació fa referència 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, full mutual respect and solidarity", en l'article "EU Law and the separation of Member States", 36 *Fordham Int'l L J*, op cit, p. 1167.

<sup>51</sup> Entrevista a la revista *Actualitat Parlamentària*, núm. 26, pàg. 99

## 7. Alternatives a la no-permanència o a la no-integració ràpida i amb règim transitori de Catalunya a la UE

Malgrat que la voluntat molt majoritària dels ciutadans i de les institucions polítiques catalanes sigui la de continuar pertanyent a la UE i a la zona euro<sup>52</sup>, cal preguntar-se sobre les diferents alternatives existents en el supòsit que hi hagués un període transitori amb interrupció de les relacions de Catalunya amb la Unió Europea. Un referent obvi el constitueix la situació d'alguns països europeus, com ara Suïssa, Noruega o Islàndia, que han optat voluntàriament per no formar part de la UE i desenvolupar les seves pròpies estratègies d'internacionalització. A través de diferents indicadors sabem que Catalunya, a més d'estar ubicada en una zona geogràfica fortament atractiva, desperta un gran interès. El quart dels escenaris descrits anteriorment podria incentivar que Catalunya impulsés un ambiciós pla d'internacionalització de les seves relacions comercials, polítiques i socioeconòmiques que s'hauria de replantejar no només en relació amb la pròpia UE, sinó molt especialment, en relació amb altres estats fora de la UE.

En connexió amb la UE, no obstant, hi ha algunes possibilitats que s'exploren a continuació, com la possibilitat d'establir un acord bilateral amb la UE que, en funció del seu contingut, podria ser de caràcter comercial, de cooperació o d'associació. En segon lloc, es descriu la possible adhesió a l'EFTA i, eventualment, a l'EEE, així com la decisió de formar part de l'espai Schengen. Finalment, es considera la possibilitat d'establir acords de lliure comerç o la creació d'unions duaneres amb tercers estats. Aquestes diverses opcions no són incompatibles entre si; així, per exemple, es podrien signar acords bilaterals amb la UE i també, al mateix temps, amb estats que no estan integrats en aquesta organització, o fer simultànies la pertinença a l'EFTA i a l'espai Schengen.

---

<sup>52</sup> Les implicacions de la pertinença o no de Catalunya a la zona euro i les possibilitats de mantenir l'euro, com a moneda pròpia del país, en qualsevol dels escenaris, són objecte de l'informe del CATN: "*Política monetària (Euro), Banc Central i supervisió del sistema financer*".





## 7.1. Conclusió d'un acord bilateral entre Catalunya i la Unió Europea

Aquest tipus d'acord podria ser establert a través de dues vies: en primer lloc, Catalunya i la UE podrien decidir de manera unilateral, però recíproca, no imposar aranzels a la circulació de les mercaderies fabricades i comercialitzades en els seus respectius territoris; en segon lloc, ambdues entitats podrien signar un acord bilateral per tal de garantir el lliure comerç de productes i serveis, així com per definir un marc comú de cooperació.

A partir de la reforma del Tractat de Lisboa s'introdueix una major coherència en la capacitat de la UE per concloure acords internacionals. I encara que no s'esvaeixen del tot alguns dubtes, que previsiblement, requeriran una posterior clarificació jurisprudencial, es constata la importància de l'ampliació de les competències exteriors exclusives de la Unió, havent integrat en l'article 216 TFUE la complexa jurisprudència del TJUE sobre el paral·lelisme de les competències internes i externes<sup>53</sup>.

D'aquesta manera, en basant-se en la seva competència externa, la UE conclou una àmplia gamma d'acords internacionals amb tercers estats i amb organitzacions internacionals. Sense ànim d'exhaustivitat, es pot fer una primera distinció entre els acords europeus, conclusos exclusivament per la UE, i els acords mixtos, conclusos per la UE i pels estats membres. A causa de la dificultat de delimitar amb precisió les competències externes de la Unió i les dels seus estats, la utilització dels acords mixtos ha estat habitual en la pràctica convencional de la Unió.

De fet, la UE ha establert en les darreres dècades un gran nombre d'acords bilaterals amb tercers estats. Aquests acords, en funció del contingut i de les matèries que inclouen són de tres tipus: acords comercials, acords d'associació i acords de cooperació. Els tractats constitutius només feien referència als acords comercials i als acords d'associació, però, a la pràctica, han proliferat també els anomenats acords de cooperació.

---

<sup>53</sup> L'article 216.1 TFUE estableix: "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".



Si bé els acords comercials són competència exclusiva de la Unió i cobreixen l'àmbit de la política comercial comuna prevista a l'article 207 TUE, el seu procediment particular de conclusió s'ha integrat en el procediment general de conclusió d'acords internacionals de l'article 218 TFUE. Val a dir que les clàusules comercials poden incloure's en altres tipologies d'acords, és a dir, les podem trobar tant en els acords de cooperació com també en els acords d'associació.

Per la seva banda, els acords de cooperació poden ser, segons el seu contingut, de competència exclusiva de la Unió o de competència mixta (UE i estats). Aquests acords permeten una col·laboració més estreta en diversos àmbits que va més enllà del marc de la política comercial. El contingut de la cooperació pot ser més o menys ampli, per exemple, pot ser comercial, econòmic, financer, tècnic, de recerca, de pesca o de desenvolupament i els acords són adoptats pel Consell i pel Parlament Europeu seguint el procediment legislatiu ordinari (article 218 TFUE), que permet fer-ho per majoria qualificada.

Els acords externs més ambiciosos que conclou la UE són els acords d'associació (art. 217 TFUE, que segueixen igualment el procediment de l'art. 218 TFUE i requereixen l'acord del Parlament Europeu per poder ser adoptats pel Consell per majoria qualificada). La cooperació especial i privilegiada que estableixen aquests tipus d'acords es manifesta en el contingut, en els objectius i en el seu grau d'institucionalització. Un exemple d'acord d'associació és l'establert entre la UE i els països de l'EFTA (1992) per crear l'Espai Econòmic Europeu (EEE)<sup>54</sup>.

La pràctica mostra que els acords d'associació s'han conclòs habitualment com acords mixtos, essent parts contractants la UE i els estats membres, i solen trigar a entrar en vigor a causa de les exigències de les ratificacions parlamentàries que es desenvolupen a nivell intern de cada estat.

Així doncs, un acord d'associació s'ha d'adoptar com a acord mixt si el seu contingut supera l'àmbit de competències de la UE, és a dir, si inclou alguna competència que sigui dels estats membres i alhora, en aquest supòsit, caldrà preveure procediments de coordinació pràctica per a la representació exterior de la Unió. La seva conclusió requereix l'aprovació del Consell per majoria qualificada o per unanimitat, i l'acord del Parlament Europeu en el

---

<sup>54</sup> "Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo", DOCE L 001 de 03/01/1994, p. 3-36.

marc del procediment previst a l'article 218 del TFUE.

Des de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa es poden concloure acords d'associació que poden ser comunitaris, és a dir, conclusos exclusivament per la UE i no pels seus estats membres. Si només fossin acords comunitaris es podrien concloure només per majoria qualificada (si els àmbits coberts no exigissin la unanimitat). Aquest sembla ser l'objectiu de l'acord d'associació i estabilització que s'està negociant actualment amb Kosovo<sup>55</sup> i que, com ja s'ha esmentat abans, per tal d'evitar la ratificació per part d'Estats que actualment no han reconegut formalment aquest estat, el Consell va acordar, per consens, que el futur acord no se signaria com a acord mixt sinó que el signaria únicament la UE. Aquesta decisió parteix de la consideració que només afectaria competències exclusives de la Unió, tot i que, com hem apuntat, el mandat inicial de negociació és molt ampli i podria ser discutible que també moltes matèries objecte de negociació es poguessin considerar com a competències exclusives de la Unió.

Així doncs, si un acord bilateral (de cooperació o d'associació) inclou una sola disposició sobre un tema que requereix la unanimitat, tot l'acord requerirà la decisió unànime del Consell; i si inclou una disposició que sigui competència dels estats s'haurà d'adoptar com a acord mixt, el qual haurà de ser acceptat tant per la UE com pels diferents estats membres.

Com s'ha dit abans, actualment la UE gaudeix d'una competència exclusiva ampliada, per exemple, pot adoptar acords europeus sobre tot l'àmbit de la política comercial, és a dir, sobre modificacions aranzelàries, acords comercials sobre mercaderies i serveis, aspectes comercials de la propietat intel·lectual i industrial, les inversions estrangeres directes, la uniformitat de les mesures de liberalització, la política d'exportació, entre d'altres. Per tant, pot incloure disposicions sobre el tracte de nació més afavorida respecte als impostos i les normes internes, així com respecte a la supressió d'obstacles innecessaris al lliure comerç. Igualment la UE té competència exclusiva en l'àmbit dels serveis, competència que inclou l'accés i la liberalització de certes inversions en relació amb els mercats de tercers països.

La presa de decisions per majoria qualificada és la norma, però el TUE preveu casos

---

<sup>55</sup> La UE i Kosovo varen iniciar, el 28 d'octubre de 2013, les negociacions per a la conclusió de l'acord d'associació i d'estabilització, com a pas previ al de país candidat a l'adhesió. La fórmula es va pactar en el Consell de juny de 2013 per permetre que Espanya, Grècia, Eslovàquia, Romania i Xipre, que no han reconegut la independència de Kosovo, no s'oposin que la Comissió iniciï les negociacions per a concloure l'acord d'associació com a acord exclusivament europeu.



específics, encara que excepcionals, en els quals el Consell s'ha de pronunciar per unanimitat. Això és així en l'àmbit del comerç de serveis culturals i audiovisuals, i també quan aquests acords puguin perjudicar la diversitat cultural i lingüística de la Unió. Igualment s'exigeix la unanimitat en l'àmbit dels serveis socials, educatius i sanitaris, en cas que aquests acords poguessin pertorbar greument l'organització nacional d'aquests serveis i perjudicar la responsabilitat dels Estats membres en la seva prestació.

El procediment d'adopció d'aquests acords és el següent: la Comissió, després d'haver fet arribar al Consell les seves recomanacions, rep un mandat d'aquest últim per negociar la proposta amb el tercer Estat. La Comissió porta a terme les negociacions amb el compromís d'informar degudament sobre la marxa de les negociacions al Consell (en concret a un Comitè especial de comerç) i al Parlament Europeu. Quan s'han acabat les negociacions, el Consell conclou l'acord comercial i, si el seu contingut pot aprovar-se per majoria qualificada, cap Estat pot bloquejar la seva conclusió.

En un eventual context de desacord entre els governs de Catalunya i de l'Estat espanyol, resulta cabdal saber quins instruments poden permetre mantenir vincles amb la Unió sense que s'exigeixi la unanimitat dels Estats membres. En aquest sentit, caldria analitzar totes aquelles matèries a propòsit de les quals la UE pot concloure acords utilitzant la majoria qualificada. Certament la majoria qualificada ha esdevingut al llarg del temps la norma més sovintejada per a l'adopció d'acords i decisions en els diferents àmbits de competència de la Unió.

Un altre aspecte significatiu és el fet que s'hagi modificat el sistema de votacions en el Consell per tal de facilitar la presa de decisions. S'ha canviat el sistema de majoria qualificada (triple majoria: vots, estats i població) establert pel Tractat de Niça per un sistema de doble majoria (estats i població) establert pel Tractat de Lisboa<sup>56</sup>. El nou sistema de votació és més simple i transparent, no requereix la ponderació dels vots, i es considera assolida la majoria qualificada quan s'aconsegueix l'acord d'un 55% dels estats membres (actualment 15 Estats) i d'un 65% de la població europea. Aquest sistema de votació està previst que entri en vigor l'1 de novembre de 2014, però entre aquesta data i el 31 de març de 2017 es permet un règim transitori, en virtut del qual, qualsevol estat pot demanar que s'apliqui el sistema actual de votació de triple majoria. Així doncs, cal comptar que s'aplicarà

---

<sup>56</sup> Articles 16 TUE i 238 TFUE juntament amb el Protocol 36 afegit pel Tractat de Lisboa.

plenament el nou sistema de doble majoria a partir de l'1 d'abril de 2017, sistema que ha de facilitar l'aprovació per majoria qualificada, entre altres actes, d'una tipologia més gran d'acords bilaterals per part de la UE.

En el cas de Catalunya, caldria valorar la possibilitat d'estendre al màxim l'adopció d'un acord comercial, de cooperació o d'associació amb la UE, però inicialment, si calgués evitar vets, no es podrien incloure els temes que exigissin la unanimitat en la presa de decisions o que fossin àmbits de competència dels estats<sup>57</sup>.

Un típic exemple de país que manté una estreta cooperació i una àmplia relació comercial amb la UE és Suïssa, però aquest és un model molt específic. La UE i Suïssa tenen un ampli nombre d'acords bilaterals i si bé és cert que el model suís pot servir de referència en alguns àmbits, en el context de Catalunya seria millor fer un plantejament diferent per tal de preparar dues propostes d'acords que cobrissin tots els àmbits que poden interessar tant a Catalunya com a la Unió, tenint en compte la possibilitat d'adoptar primer un acord que requerís la majoria qualificada, i preveure un altre acord més ampli que podria requerir la unanimitat, en funció dels diferents àmbits competencials afectats.

Les relacions bilaterals que manté la UE amb Suïssa permeten al país helvètic beneficiar-se del mercat únic sense ser membre de la UE i alhora mantenir un grau molt elevat d'autonomia econòmica i política, especialment en l'àmbit monetari, fiscal, comercial i agrícola. Suïssa és membre de l'EFTA però no forma part de l'EEE. Les seves relacions amb la UE no es basen, així, en un acord ampli, sinó en múltiples acords bilaterals<sup>58</sup> que creen tota una tipologia de comissions mixtes per gestionar-los.

Els ciutadans suïssos, en virtut d'aquests acords, poden residir en qualsevol país de la UE i de l'EFTA amb igualtat de drets amb els respectius nacionals. Es va preveure un període transitori abans que també els ciutadans de l'EFTA i la UE poguessin residir a Suïssa amb

---

<sup>57</sup> També cal tenir en compte diferents instruments ja utilitzats per poder superar certs problemes jurídics, com per exemple l'aplicació per majoria qualificada de l'acord Euromediterrani interí en matèria de comerç i cooperació entre la CE i l'OLP (1997) segons el qual actua un comitè mixt UE-Autoritat Palestina, que adopta els programes i plans d'acció per a la zona.

<sup>58</sup> Per exemple, al juny de 2002 varen entrar en vigor 7 acords bilaterals: lliure circulació de persones; transport aeri; transport de mercaderies i viatgers per ferrocarril i per carretera; comerç de productes agrícoles; reconeixement mutu en matèria d'avaluació de la conformitat; contractació pública; cooperació científica i tecnològica i lliure desplaçament.

igualtat de condicions, però en tot cas s'exigeix que disposin d'un contracte de treball vàlid o de suficients recursos econòmics.

Suïssa manté diferents acords monetaris amb la UE, així com un Banc Central que és un dels més independents del món. La UE va insistir molt a adoptar un protocol per fixar el procediment d'intercanvi d'informació entre les administracions suïsses en cas de frau fiscal, i en aquest protocol es reconeix l'aplicació del tractament comunitari a les empreses suïsses pel que fa a la imposició dels dividends, interessos i altres pagaments entre matrius i filials.

Els acords conclusos no preveuen una harmonització ni de la fiscalitat ni dels aranzels duaners vers tercers països, és a dir, Suïssa queda fora de la política comercial europea i això li permet concloure els acords que consideri convenients amb tercers països.

## 7.2. Adhesió de Catalunya a l'EFTA, a l'EEE i a l'espai Schengen

Una altra alternativa per al futur estat català seria demanar l'adhesió a l' Associació Europea de Lliure Comerç (EFTA) i entrar a formar part dels nombrosos acords amb tercers països que s'han subscrit en aquest marc. Actualment, són membres de l'EFTA: Islàndia, Liechtenstein, Noruega i Suïssa. Per poder adherir-se a l'EFTA cal l'acord per unanimitat d'aquests membres (A la pràctica, Noruega ha jugat tradicionalment un paper clau en les negociacions d'ingrés de nous estats).

L'EFTA es va crear el 1960 amb una filosofia d'apostar pel lliure comerç –en aquell moment era l'opció defensada pel Regne Unit–, i va esdevenir un instrument essencial del desenvolupament econòmic dels seus membres. Actualment representa el cinquè ens comercial del món en matèria de serveis i el dotzè ens en el comerç de mercaderies. Els països de l'EFTA tenen unes de les rendes per càpita més altes del món i constitueixen un dels grans mercats en fluxos d'inversió. El Tractat EFTA, des de la modificació del Tractat de Vaduz (2001), cobreix els àmbits de la lliure circulació de persones, serveis, moviments de capital i protecció de la propietat industrial i intel·lectual. L'EFTA no és, així, una unió duanera, sinó una zona de lliure comerç o de lliure mercat. Això implica que els seus estats membres tenen certa llibertat per poder concloure altres acords de lliure comerç (FTA)



complementaris amb tercers estats.

Actualment hi ha 24 acords comercials conclusos per l'EFTA amb tercers estats, que afecten els països següents: Albània, Canadà, Xile, Colòmbia, Egipte, Hong Kong, Xina, Israel, Jordània, Corea, Líban, Macedònia, Mèxic, Montenegro, Marroc, Autoritat Palestina, Perú, Sèrbia, Singapur, Tunísia, Turquia i Ucraïna; així com el Consell de Cooperació del Golf i la Unió Duanera de l'Àfrica Meridional (SACU).

Aquests acords estableixen una àrea de lliure comerç entre les parts contractants, amb accés als respectius mercats de productes industrials i agrícoles, així com regulacions, disciplines comercials i normes duaneres; també inclouen disposicions que regulen la prestació de serveis i inversions, així com normes sobre les compres públiques i sobre la protecció de la propietat industrial i intel·lectual. Actualment s'està negociant acords amb economies de països emergents, tots ells en el marc del respecte a les normes i acords que formen part de l'Organització Mundial del Comerç (OMC), que preveu les condicions de compatibilitat dels acords de lliure comerç o de les unions duaneres amb els seus acords multilaterals.

La participació de Catalunya a l'EFTA suposaria haver de fer una contribució econòmica menor que a la UE, restant-li una major llibertat per negociar acords econòmics i comercials. Ateses les característiques de Catalunya, no sembla que hi pogués haver gaires dificultats per a la seva adhesió a aquesta organització. De fet, l'EFTA mostra una preferència per incloure estats de mida petita o mitjana, amb un nivell de desenvolupament similar i amb voluntat d'obrir-se a l'exterior, característiques que Catalunya ja reuneix actualment.

Més enllà del funcionament de l'EFTA, val a dir que, amb l'excepció de Suïssa, els altres tres membres de l'EFTA (Noruega, Islàndia i Liechtenstein) són part de l'acord d'associació amb la UE que conforma l'EEE, signat el maig de 1992 i que va entrar en vigor l'1 de gener de 1994, després d'haver estat ratificat per totes les parts contractants. Mitjançant l'EEE aquests tres Estats tenen accés al mercat interior de la UE, sense participar, però, en la presa de decisions sobre les normes que regeixen aquest mercat únic. Diversos indicadors mostren que el seu funcionament pot considerar-se satisfactori.

L'EEE integra, així, l'"*acquis* comunitari" sobre el mercat interior (les 4 llibertats de circulació) i algunes polítiques europees, com la lliure competència, un seguit de normes socials, la

protecció als consumidors i un seguit de mesures mediambientals. També incorpora instruments de cooperació en temes de recerca, desenvolupament, turisme i protecció civil. L'EEE no inclou les normes d'origen dels productes ni afecta els impostos indirectes. Tampoc crea una unió duanera ni inclou la política monetària, la política agrícola, la política exterior i de seguretat comuna, ni l'àmbit de l'espai de llibertat, seguretat i justícia.

Per tal d'esdevenir part de l'EEE, cal primer accedir a l'EFTA (el primer pas seria el de presentar una sol·licitud formal d'ingrés a la secretaria de l'EFTA). Malgrat que, tal com s'ha indicat, el país que està exercint un lideratge més significatiu dins l'EFTA és Noruega, l'ingrés exigiria entrar en negociacions amb els quatre Estats membres que conformen l'organització. Un cop Catalunya s'hagués adherit eventualment a l'EFTA és quan podria plantejar-se la seva posterior adhesió a l'EEE mitjançant sol·licitud al Consell de l'EEE.

Les negociacions de Catalunya en relació amb la UE poden conduir a negociar que, si no es veu factible un ràpid ingrés a la UE, s'accepti el manteniment del vincle amb el mercat únic a través de l'EEE. Cal, però, tenir en compte que l'EEE és un acord mixt que requereix, no només l'acord del Parlament Europeu i la majoria qualificada del Consell, sinó també la ratificació dels 28 Estats membres, tot i que es podria pensar en fórmules d'aplicació interines o provisionals d'aquest Tractat.

El sistema institucional de l'EEE és força complex i exigeix participar en les diferents institucions creades en aquest marc: el Consell EEE, el Comitè conjunt EEE, l'Autoritat de vigilància EFTA i el Tribunal EFTA. El model EEE es basa en dos pilars: per una banda, els 28 Estats membres de la UE i, per l'altra, els tres països de l'EFTA que formen part de l'EEE. El Comitè conjunt EEE, juntament amb la secretaria, és l'òrgan que treballa per poder aplicar les normes de la UE als tres membres de l'EFTA. Així doncs, els països que participen en l'EEE apliquen les normes europees sobre el mercat interior i gaudeixen de les llibertats econòmiques, sense participar en el procés de presa de decisions a nivell de la UE.

D'altra banda, tots els membres de l'EFTA formen part de l'espai Schengen, que conforma un territori en el qual s'han eliminat els controls en les fronteres internes i s'apliquen normes comunes per al control de les fronteres externes. El compromís entre els membres és el d'adoptar, desenvolupar i aplicar les normes comunes de control, entrada, visat, intercanvi d'informació i creació de la tecnologia necessària per a la gestió de les fronteres externes, al mateix temps que es garanteix la cooperació duanera, policial i judicial.



Actualment formen part de l'espai Schengen un conjunt de 26 països (aviat 28 amb la incorporació de Bulgària i Romania). La seva particularitat és que, mentre quatre estats de la UE no en formen part (Irlanda, Regne Unit, Xipre i Croàcia), en canvi els quatre membres de l'EFTA (Islàndia, Liechtenstein, Noruega i Suïssa) formen part de l'espai Schengen.

Formar part de l'espai Schengen pot ser de l'interès de Catalunya, però encara ho pot ser més per als altres membres de la UE i per a la pròpia UE, atès l'enorme interès que existeix en relació amb la vigilància i gestió comuna de les fronteres externes per tal de controlar la immigració irregular, les xarxes de crim organitzat, les rutes de la droga i tota mena de pràctiques de corrupció. Garantir que les fronteres externes estan degudament protegides és de màxim interès per part de tots els membres de l'espai Schengen.

El cas de la separació d'una part del territori d'un estat membre de la Unió Europea que participa en l'espai Schengen pot resultar extremadament complex, no només pels temes relacionats amb el dret de la UE, sinó també per les qüestions jurídiques que derivarien del règim derivat del Conveni d'aplicació de Schengen de 1990, el qual va passar a ser "acquis comunitari" amb l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam. Caldria doncs no oblidar que el règim de lliure circulació delimitat per les fronteres exteriors Schengen, no només prové de l'aplicació de normes de dret originari i derivat, sinó també de normes convencionals.

Al mateix temps, cal tenir en compte que hi ha tot un sistema d'avaluació per tal de garantir que tots els països apliquin correctament les normes acordades, especialment en relació amb la gestió comuna de les fronteres externes i de les bases de dades creades entorn del Sistema d'Informació Schengen. Així doncs, qualsevol nou estat que vulgui formar part de l'espai Schengen ha d'aconseguir el vistiplau dels membres que el conformen, però tampoc aquí s'ha previst un cas particular com el de Catalunya.

Catalunya, sense ser membre de la UE, podria ser membre de l'espai Schengen, especialment si és membre de l'EFTA, però hauria de complir, en primer lloc, tot un seguit de requisits en relació amb les fronteres externes, hauria de demostrar als altres membres que pot dur a terme un control eficaç de les seves fronteres i una correcta aplicació de la normativa Schengen, i també hauria de posar en funcionament les diferents bases de dades que s'han creat per a la gestió integrada de les fronteres externes i els corresponents instruments de cooperació amb les diferents agències europees vinculades amb el funcionament del sistema Schengen.

## 7.3. Conclusió d'acords de lliure comerç o les unions duaneres amb tercers estats

En el supòsit que s'obstaculitzés una integració ràpida i amb règim transitori de Catalunya a la UE, caldria establir una estratègia alternativa d'internacionalització de l'economia catalana per tal de facilitar l'accés a mercats internacionals. Caldria doncs repensar l'estratègia comercial de Catalunya, atès que seria titular de les competències per poder concloure acords comercials bilaterals i multilaterals amb aquells països que estiguessin interessats a mantenir-hi relacions comercials, econòmiques i financeres.

En aquest context, seria convenient adoptar un procediment àgil per poder negociar, concloure i ratificar acords de lliure comerç amb tercers estats i posar en marxa les bases d'una estratègia molt activa envers aquells mercats amb els quals interessés tenir facilitat d'accés. El marc internacional que caldria respectar per poder concloure aquests tipus d'acords seria igualment el dels acords multilaterals (especialment GATT<sup>59</sup>, GATS<sup>60</sup>) gestionats per l'OMC, que fixen les condicions per poder concloure acords de lliure comerç o unions duaneres<sup>61</sup> sense haver d'estendre els beneficis (drets i obligacions) dels acords bilaterals a tots els altres membres de l'OMC. Tenint en compte que Catalunya hauria d'accedir al més aviat possible a l'OMC<sup>62</sup>, caldria respectar les condicions i els procediments dels articles XXIV GATT i V del GATS (en el marc de l'OMC) per poder adoptar acords regionals de lliure comerç o unions duaneres amb tercers països, en la línia dels objectius d'aconseguir una major liberalització del comerç a nivell internacional.

---

<sup>59</sup> El GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*) va ser inicialment (1947) el precursor de l'OMC, atès que malgrat ser un acord sobre comerç i tarifes aranzelàries, va actuar de fet com una organització comercial a nivell internacional. El 1994, amb la creació de l'OMC, es va modificar el GATT i va quedar integrat com un dels àmbits essencials de regulació del comerç internacional de les mercaderies.

<sup>60</sup> El GATS (*General Agreement on Trade in Services*) de 1994 constitueix un acord multilateral comercial en l'àmbit dels serveis, adoptat en la Ronda Uruguay, que s'integra en el marc de l'OMC.

<sup>61</sup> S'entén per Unió Duanera la substitució de dos o més territoris duaners per un sol territori duaner, de manera que s'eliminen els drets de duana i les reglamentacions comercials restrictives entre els membres, tot aplicant-se una reglamentació comercial i duanera comuna als països tercers. En canvi, un acord de lliure comerç només inclou obligacions d'eliminar drets de duana i reglamentacions comercials restrictives entre els membres de l'acord, però no s'assumeixen obligacions envers tercers estats.

<sup>62</sup> Les previsions es desenvolupen en els informes del CATN: "*La integració a la comunitat internacional*" i "*Les relacions comercials entre Catalunya i Espanya*".

## 8. Resum i conclusions

### 1. Objecte

Aquest informe analitza, en primer lloc, si un futur Estat català, en el moment de constituir-se com a tal i de sol·licitar la seva integració a la Unió Europea (UE), quedaria dins o fora de la Unió i, en aquest supòsit darrer, quines vies podria utilitzar per reincorporar-s'hi. En segon lloc, s'examinen quines són les conseqüències pràctiques previsibles d'aquests hipotètics escenaris, inclòs l'escenari d'exclusió *sine die* de la UE, i les alternatives que podria adoptar el nou Estat per garantir, per exemple, el normal desenvolupament dels intercanvis comercials amb els estats integrats en el marc econòmic europeu.

### 2. Escenaris hipotètics

La qüestió de si un futur Estat català quedaria dins o fora de la UE admet, d'entrada, una pluralitat d'aproximacions que, a efectes expositius, es podrien agrupar en els quatre hipotètics escenaris que exposem a continuació:

**Primer, escenari de permanència:** En el moment de la seva constitució i de notificar-la a la UE, el nou Estat català continua integrat sense interrupció a la Unió. Atès que es tracta d'un territori que ja forma part de la UE i que la seva població gaudeix de la ciutadania europea i del dret europeu, no se l'obliga a sortir de la UE i a sol·licitar des de fora la seva integració.

**Segon, escenari d'adhesió *ad hoc*:** En el moment de presentar la sol·licitud d'ingrés, la UE no accepta la permanència automàtica del nou Estat, però, ateses les circumstàncies específiques del cas, decideix endegar un procés d'adhesió *ad hoc*, amb trets específics que permetin una adhesió ràpida i un règim transitori adreçat a assegurar el manteniment del màxim nombre possible de relacions jurídiques, econòmiques i polítiques amb la UE i el manteniment de drets i obligacions dels ciutadans i de les empreses que operen a Catalunya.

**Tercer, escenari d'adhesió ordinària:** La UE accepta obrir de manera immediata un procés



d'adhesió ordinari com a tercer estat, sense prendre mesures *ad hoc* encaminades a garantir la celeritat del procés ni establir règims transitoris específics.

**Quart, escenari d'exclusió com a estat membre:** La UE es nega a obrir de manera immediata el procés d'adhesió o l'atorgament de l'estatut de candidat, és a dir, es nega a obrir el procediment formal d'adhesió i el nou Estat queda fora *sine die* de la UE.

### 3. Premisses

A l'hora d'analitzar el grau de viabilitat jurídica i pràctica d'aquests quatre escenaris cal tenir presents d'entrada dues premisses.

En primer lloc, que ni el dret internacional ni el dret de la UE preveuen de manera expressa un supòsit com el que planteja el cas català.

En segon lloc, que la UE tradicionalment ha adoptat una actitud extremadament flexible i pragmàtica a l'hora de donar solució als problemes imprevistos que se li han plantejat en relació amb els canvis territorials o d'organització territorial dels Estats membres que afecten l'àmbit d'aplicació del dret de la UE i, més en general, en relació amb els processos de ratificació dels tractats.

### 4. Límits jurídics

Tanmateix, aquestes dues premisses no permeten concloure que l'ingrés d'un nou Estat català sigui quelcom que operi en el buit jurídic. El dret de la UE, i subsidiàriament el dret internacional, regulen un seguit de condicions i requisits materials i procedimentals que aquest futur Estat haurà de respectar per integrar-se a la Unió, sigui quin sigui l'escenari que s'acabi imposant. Tot i que, com veurem, el caràcter inèdit del cas català incrementarà l'amplitud del marge de llibertat que la UE sol donar-se a l'hora de seleccionar, interpretar i aplicar el Dret europeu i farà que, en la pràctica, es vulgui reconèixer o no, l'opció per un o altre escenari no respongui tant a criteris jurídics com a criteris i interessos polítics i sobretot econòmics.

## 5. Condicions i requisits per ser membre de la UE

Per ser membre de la UE cal ser un “Estat europeu” i respectar els valors de la promoció de la dignitat humana, la llibertat, la democràcia, la igualtat, l'Estat de dret, els drets humans, inclosos els drets de les persones pertanyents a minories. A més cal complir amb els criteris fixats pel Consell Europeu de Copenhaguen: existència d'una economia de mercat en funcionament, així com la capacitat de fer front a la pressió competitiva i a les forces del mercat dins de la Unió; capacitat d'assumir les finalitats de la Unió Política, Econòmica i Monetària, estabilitat d'institucions que garanteixin la democràcia, l'Estat de dret, el respecte dels drets humans i la protecció de les minories.

Sembla evident que un futur Estat català compliria folgadamente les esmentades condicions i requisits d'admissió. Així ho acredita la perllongada pertinença prèvia a la UE.

Els principals requeriments nous als quals hauria de fer front l'Estat català serien els que derivarien de la necessitat de crear alguns organismes reguladors i de coordinació i, en general, algunes noves estructures organitzatives que imposa el dret europeu, així com de la necessitat de transposar al nou ordenament jurídic català el dret europeu derivat que ho requereixi. Es tracta, sens dubte, de tasques que requeririen un cert esforç, però el futur Estat català disposaria de mitjans i experiència suficients per fer-hi front sense gaires dificultats.

Per ingressar a la UE, no és una condició *sine qua non* que un futur Estat català hagi estat prèviament reconegut formalment com a estat o com a subjecte internacional per algun altre estat o per determinades organitzacions internacionals –per exemple per l'ONU o el Consell d'Europa–. La UE podria ser la primera organització a reconèixer aquest fet. Tanmateix, és indubtable que el reconeixement formal previ per part d'altres estats o d'altres organitzacions internacionals podria facilitar el procés d'integració a la Unió.

## 6. Regles procedimentals i conseqüències pràctiques de l'escenari de permanència

### 6.1. Procediment

En cas que Catalunya i la UE optessin per aquest escenari, que seria sens dubte el que millor s'adequaria als interessos de Catalunya, caldria respectar les següents regles procedimentals:

En primer lloc, el Parlament de Catalunya hauria d'adoptar una decisió que explicités la voluntat de continuar pertanyent a la UE. La decisió hauria de contenir el compromís amb els valors i l'ideari europeus; també hauria de manifestar el compliment per part del nou Estat dels requeriments polítics, jurídics i econòmics que exigeix la Unió per als Estats que en formen part i, finalment, hauria de fer referència al propòsit de dur a terme, en el període de temps que es determinés, les adaptacions en l'ordre intern que fossin necessàries per continuar formant part de la UE.

Correspondria al President de la Generalitat, en la seva condició de màxim representant del nou Estat, trametre aquesta decisió del Parlament i la documentació annexa a les institucions europees.

La institució de la UE més adequada per pronunciar-se respecte de la petició de continuïtat de Catalunya seria el Consell Europeu, en la seva condició de més alta instància política entre les institucions europees i d'òrgan que té atribuïda la funció de donar a la Unió els impulsos necessaris per al seu desenvolupament (article 15.1 del TUE).

Si s'adoptés aquesta alternativa, el Consell Europeu, per consens, s'hauria de pronunciar favorablement sobre la continuïtat de Catalunya dins la UE. Adoptat aquest acord i, per tant, acceptada d'entrada la permanència de Catalunya a la UE, s'iniciaria un procés negociador per adaptar el Dret originari i el Dret derivat a la presència d'un nou membre en el si de la Unió Europea i per precisar les adaptacions d'ordre intern que hauria de dur a terme Catalunya per poder continuar formant part de la UE.

Aquestes adaptacions, malgrat les modificacions que s'haurien d'introduir serien poques i d'abast limitat, caldria plasmar-les mitjançant una reforma dels Tractats de la Unió.

Les modificacions dels Tractats s'haurien de fer preferentment per la via del procediment de revisió ordinària dels Tractats de l'article 48 TUE (apartats 2 a 5), ja que, en rigor, el procediment de l'article 49 TUE està previst per la modificació del Dret originari en el marc del procediment d'adhesió de nous estats que no han format part de la Unió Europea.

El procediment de revisió ordinària dels Tractats pot ser iniciat pel Govern de qualsevol Estat membre, pel Parlament Europeu o per la Comissió mitjançant la presentació d'un projecte de revisió dels Tractats davant del Consell que els trameta al Consell Europeu i els notifica als Parlaments nacionals (art. 48.2 TUE). El Consell Europeu, per majoria simple, prèvia consulta al Parlament Europeu i a la Comissió, decideix sobre l'obertura del procediment de reforma. En cas afirmatiu, ordena al Consell la convocatòria d'una Conferència Intergovernamental (Conferència de representants dels Govern dels Estats). Aquesta Conferència ha d'aprovar, de comú acord, les modificacions que s'hagin d'introduir en els Tractats. Finalment les reformes han de ser ratificades per tots els Estats membres.

Els tràmits, en els quals conflueixen les voluntats de les institucions de la UE, es caracteritzen per la seva flexibilitat en la mesura que, d'una banda, no es fixen majories especialment qualificades per a l'adopció de les decisions que han d'adoptar les institucions europees i, de l'altra, es preveu la possibilitat de trobar mecanismes per donar resposta a eventuais situacions d'oposició o bloqueig per part d'un Estat membre (art 48.5 TUE).

## 6.2. Modificacions del dret derivat europeu

Les modificacions que caldria introduir tindrien també un abast limitat i es produirien mitjançant la modificació de les corresponents directives i reglaments vigents.

## 6.3. Adaptacions d'ordre intern

Pel que fa a les adaptacions que hauria de dur a terme Catalunya per poder continuar formant part de la UE, algunes afectarien els organismes que hauria de crear o adaptar i d'altres la normativa requerida per desenvolupar i aplicar el dret europeu i les mesures

transitòries indispensables. Sembla clar que totes aquestes adaptacions tindrien una limitada extensió i relleu, en comparació amb el que succeeix amb els estats candidats que no han estat prèviament membres de la Unió.

## 6.4. Mesures transitòries

Per assegurar l'efectivitat pràctica del reconeixement de la permanència a la UE, des del moment en què el Consell Europeu reconegués la permanència i mentre durés el procés de modificació dels Tractats i les adaptacions del Dret derivat i del Dret intern, la UE, fent honor a la seva tradicional flexibilitat i pragmatisme, podria adoptar mesures per assolir aquesta efectivitat immediata. Per exemple, sobre la base de l'art. 15.1 TUE, el Consell Europeu podria regular d'entrada, i amb caràcter transitori, les mesures pertinents relatives als diferents aspectes (inclosos els institucionals) vinculats a la participació del nou Estat a la UE. Una alternativa a aquest procediment seria la d'aprovar aquestes mesures transitòries mitjançant les Decisions que poden prendre els caps d'Estat i de Govern reunits en el si del Consell Europeu .

## 6.5. Negociació prèvia entre l'Estat espanyol i la UE

Aquestes mesures transitòries adreçades a garantir l'efectivitat pràctica del reconeixement de la permanència d'un futur Estat català independent dins la UE, no serien necessàries si s'apliqués el procediment que es pretén aplicar en el cas escocès per garantir la seva permanència dins la UE. En efecte, aquesta fórmula pretén aconseguir la simultaneïtat entre la constitució del nou Estat i la seva integració a la UE i, aplicada al cas català, consistiria en què, després d'un eventual resultat favorable a la independència arran d'una consulta o unes eleccions plebiscitàries i prèvia una negociació entre la Generalitat i l'Estat espanyol, aquest darrer endegaria una negociació amb la UE amb l'objectiu de tenir dissenyades, per al moment de la constitució formal del nou Estat i de manifestar la voluntat de continuar a la Unió, les modificacions pertinents dels tractats originaris –que en principi s'hauria de produir a través del procediment de l'article 48 TUE– i les modificacions del Dret derivat que es consideressin necessàries per a la integració del nou Estat. També hauria d'estar llesta en aquest moment la relació de les mesures organitzatives i legals que Catalunya hauria d'implementar durant el període que es fixés.



## 7. Regles procedimentals i conseqüències pràctiques de l'escenari d'adhesió *ad hoc*

### 7.1. Un escenari de conseqüències pràctiques quasi idèntiques a les de l'escenari de permanència

Aquest segon escenari es caracteritza pel fet que la integració de Catalunya a la Unió Europea es produeix a través del procediment emprat per a l'adhesió dels tercers estats no membres (art. 49 TUE), modulats, però, amb l'adopció de mesures simplificadores i transitòries *ad hoc* adreçades a aconseguir que la integració sigui ràpida i que, mentre duri el procés, es continuï aplicant al territori català i als seus ciutadans la major part del dret europeu que s'aplica a l'actualitat.

En suma, en aquest escenari s'obligaria al futur Estat català a sortir de la UE, però es facilitaria el procés per a la seva reintegració. De fet, cal destacar que, segons quina fos la rapidesa donada a aquest procés *ad hoc* i segons quin fos el contingut i l'extensió del règim transitori, a la pràctica, les conseqüències d'aquest procediment d'integració per al futur Estat català podrien ser objectivament quasi idèntiques a les del primer escenari (que, en rigor, com hem vist, tampoc seria de successió "automàtica").

### 7.2. Instruments per establir les condicions *ad hoc*

Com demostra a bastament la pràctica seguida fins ara per la UE, els Tractats contenen molt diversos instruments normatius i convencionals que permetrien establir un procediment d'integració ràpida i, sobretot, uns règims transitoris *ad hoc*: protocols; acords de cooperació; aplicació provisional dels Tractats europeus al territori de Catalunya fins que s'hagués conclòs el procediment *ad hoc* d'adhesió; aplicació provisional del nou Tractat d'adhesió a partir de la seva signatura, mentre es duigués a terme la fase de ratificació del Tractat d'adhesió per part dels Estats membres; adopció d'una Decisió dels caps d'Estat i de Govern en el si del Consell Europeu, etc. Per la seva banda, en aquest període transitori, Catalunya podria adoptar mesures unilaterals i decisions jurídiques per tal d'afavorir al màxim l'estabilitat de les relacions comercials amb la UE i el gaudi de les llibertats de circulació.

Això no obstant, fins i tot en aquest cas, mentre duressin les negociacions per a l'adhesió es podrien adoptar mesures transitòries que facilitessin la continuïtat en l'aplicació, ni que fos parcial, del dret europeu. De fet, l'aplicació de règims transitoris és freqüent en la majoria dels processos d'adhesió.

### 7.3. El procediment de l'article 49 TUE

El procediment de l'article 49 TUE, fent ara abstracció de les modulacions que hi pogués introduir la UE en aplicar-lo a un cas com el català, s'inicia mitjançant la sol·licitud d'ingrés adreçada al Consell, qui hauria d'acceptar-la per unanimitat, després de consultar la Comissió i el Parlament Europeu. En cas d'acordar-se així en el Consell, s'iniciaria un procés de negociació de durada incerta, malgrat que, objectivament, sembla que hauria de ser més breu que el procés seguit fins ara amb altres països candidats, precisament per les més limitades modificacions que requereixen les disposicions del Dret originari i del Dret derivat i les menors exigències que se'n deriven per a Catalunya.

L'instrument jurídic en el qual es materialitzaria aquest procés seria el Tractat o Acta d'adhesió de Catalunya a la UE que hauria d'incorporar els principis que regeixen l'adhesió, les adaptacions de caràcter institucional, les adaptacions tècniques de Dret derivat, les mesures transitòries en els diferents àmbits materials i les pròpies disposicions d'aplicació de l'Acta.

El procediment aplicat en aquesta fase és, normalment, el següent: la Comissió dirigeix les negociacions informant-ne degudament al Parlament i al Consell. Els termes acordats en relació amb els diferents capítols de negociació es concreten en el Tractat d'adhesió i, abans de procedir a la seva signatura, cal comptar amb el dictamen conforme del Parlament Europeu aprovat per la majoria absoluta dels seus membres i l'acord del Consell per unanimitat.

Finalment, aquestes modificacions dels Tractats són objecte d'un acord entre els Estats membres i l'Estat candidat. El Tractat d'adhesió ha de ser ratificat per tots els Estats membres i també per l'Estat candidat seguint les respectives normes constitucionals internes. A diferència del procediment de l'article 48 TUE, aquí no es preveu cap mecanisme de resposta per part de la UE davant una eventual situació de bloqueig.

## 8. Regles procedimentals i conseqüències pràctiques de l'escenari d'adhesió ordinària

Les regles procedimentals aplicables a aquest tercer escenari d'integració són també les previstes a l'article 49 TUE però en aquest cas, a diferència de l'anterior, sense cap modulació que permeti accelerar el procés o garantir transitòriament el manteniment de les situacions jurídiques preexistents.

Aquest procediment implicaria fer cas omís a la pertinença de Catalunya a la Unió de quasi trenta anys i, en conseqüència, situaria Catalunya en la mateixa posició en la qual es troben avui els Estats declarats oficialment candidats a l'adhesió, com Islàndia, Turquia, Macedònia, Montenegro o Sèrbia. En el cas de Catalunya, aquesta opció tindria sens dubte un clar component sancionador o dissuasiu.

## 9. Regles procedimentals i conseqüències pràctiques de l'escenari d'exclusió com a membre de la UE

El quart escenari consisteix en la negativa de la UE a iniciar les negociacions d'adhesió amb el nou Estat català, ja sigui per manca de voluntat de reconèixer Catalunya com a Estat o com a conseqüència del bloqueig en les negociacions per esdevenir membre de la Unió.

Són moltes les perplexitats que es podrien plantejar en aquest escenari d'exclusió. Així per exemple, en el supòsit que fos l'Estat espanyol qui no reconegués la independència de Catalunya, aquest fet impediria poder modificar l'àmbit d'aplicació dels Tractats de la UE en el territori de Catalunya. La conseqüència seria la continuïtat en l'aplicació del dret europeu a Catalunya i als catalans, fins i tot en el supòsit que Catalunya hagués declarat la seva independència i hagués començat a actuar com a Estat independent.

Des de la perspectiva procedimental, és molt discutible que en un supòsit de bloqueig del procediment d'ingrés de Catalunya a la Unió fos directament aplicable l'article 50 TUE (introduït pel Tractat de Lisboa). En rigor, aquest article s'aplica exclusivament en cas de retirada voluntària d'un Estat membre de la UE. De tota manera, al marge d'aquest debat, és

significatiu que aquest precepte exigeixi negociacions prèvies a la sortida d'un Estat membre, fixi el marc de les futures relacions amb la Unió i es doni un marge de dos anys per deixar d'aplicar el dret europeu. L'article 50 TUE posa de manifest la complexitat que representa, tant per al territori afectat com per a tota la UE, la sortida de la Unió d'un territori que n'ha format part fins aquest moment.

## 10. Probabilitats d'aplicació dels diferents escenaris: arguments a ponderar

### 10.1. Marge de llibertat de la UE i dels Estats membres. Força persuasiva dels diversos arguments polítics i, sobretot, econòmics

Tant les institucions de la UE com els Estats membres tenen un ampli marge de llibertat a l'hora d'acceptar o no la incorporació d'un nou estat i, en cas de fer-ho, a l'hora de decidir quin escenari i quin procediment s'aplicarà.

Els motius que poden adduir les institucions europees i els Estats per adoptar una posició o una altra no estan legalment explicitats ni taxats. En principi poden ser de qualsevol naturalesa (jurídics, polítics, econòmics, entre d'altres) i la probabilitat que la UE i els Estats membres es decantin per un o altre dels quatre escenaris esmentats, dependrà fonamentalment de la força persuasiva que per a ells tinguin els diversos arguments – sobretot la dels arguments econòmics–, que es puguin adduir en el debat que susciten les peticions d'ingrés o de permanència. Per això, a l'hora d'intentar preveure la probabilitat que s'apliqui un o altre dels quatre escenaris abans esmenats, cal analitzar la força persuasiva dels arguments i contraarguments i dels objectius que poden guiar la presa de decisions per part de les institucions europees i dels Estats membres.

### 10.2. Consideracions en termes de probabilitat

Aquesta anàlisi cal fer-la, no amb l'ànim de fer una proposta normativa sobre quina és la



solució o el procediment que necessàriament haurà de d'adoptar la UE, sinó amb l'objectiu d'avançar en el càlcul de la probabilitat que a la pràctica s'acabi imposant una solució o una altra. Les consideracions s'han de fer en termes de probabilitat atès que resulta impossible predir amb seguretat quins arguments prevaldran i, en conseqüència, quin escenari s'acabarà imposant.

### 10.3. Arguments contraris a l'aplicació dels escenaris de permanència o d'integració ràpida i amb règim transitori

Entre els principals arguments que presumiblement s'empraran per intentar justificar la negativa a aplicar aquests escenaris es poden esmentar els següents:

En primer lloc, l'argument de la "capacitat d'absorció" de la UE, és a dir, de les dificultats de gestionar una Unió amb la incorporació d'un nou Estat que s'afegiria a la xifra ja important dels 28 membres que actualment en formen part.

Un altre argument contrari podria ser el del temor, no explicitat però latent, d'alguns Estats europeus en els quals existeixen reivindicacions territorials que es produeixi un "efecte emulació".

També s'ha sostingut, amb una argumentació discutible, que la incorporació a la UE d'un futur Estat català independent, si el procés de separació s'hagués fet sense acord amb l'Estat espanyol i al marge de la legalitat espanyola vigent, suposaria una vulneració del principi d'integritat territorial previst a l'art. 4.2 TUE.

Així mateix, per negar l'aplicació del primer escenari s'ha emprat l'argument que un futur Estat català no hauria estat una part contractant dels Tractats constitutius de la UE i, per tant, hauria de demanar l'ingrés com si es tractés d'un Estat tercer, aliè a la Unió.

## 10.4. Força persuasiva dels arguments exposats enfront dels favorables a la permanència o, com a mínim, a la integració ràpida i amb règim transitori

A l'hora d'intentar preveure la probabilitat que a la pràctica s'imposi un escenari o un altre, no és necessari entrar a analitzar la solidesa teòrica dels arguments exposats sinó de ponderar si finalment tindran, per a les institucions europees i per als estats membres, més capacitat de persuasió que els arguments favorables als escenaris de permanència o d'integració ràpida i amb règim transitori.

Acceptant d'entrada la dificultat d'aquesta mena de previsions, els arguments favorables als escenaris de permanència o d'integració ràpida i amb règim transitori amb tota probabilitat tindran una força persuasiva superior a la dels arguments exposats relatius a la "capacitat d'absorció" (particularment tenint en compte el grau de desenvolupament econòmic de Catalunya, la seva assumpció dels valors fonamentals de la UE i el fet de formar part de la Unió des de quasi tres dècades), així com els relatius als hipotètics efectes emuladors i a les dificultats de gestió de la Unió amb un nou membre (especialment si es té en compte que un dels principals objectius fundacionals de la UE ha estat el d'aconseguir la màxima integració possible entre els estats radicats geogràficament dins el continent europeu i que, de moment, la Unió ha integrat els nous estats membres sense gaires problemes de funcionament).

En relació amb els principis d'identitat nacional i d'integritat territorial (art. 4.2 TUE), cal tenir present que aquesta disposició no prohibeix cap procés de secessió interna dins d'un Estat membre, sinó que es limita a establir el compromís de la Unió de mantenir un estatut de neutralitat respecte dels problemes relatius a la integritat territorial dels Estats membres, en tractar-se d'un àmbit en el qual se'ls hi reconeix la competència exclusiva. El principi d'integritat territorial també forma part del dret internacional públic i afecta les relacions entre estats i no a situacions que es puguin donar en el si d'un estat. Només una acció que tingués lloc mitjançant l'ús indegut de la força o violés d'altres normes obligatòries de dret internacional, podria ser considerada contrària a aquest ordenament jurídic.

Respecte a l'argument que Catalunya no va ser una part contractant dels Tractats constitutius de la Unió, caldrà tenir present, entre d'altres arguments, el de la irraonabilitat

jurídica i política que podria suposar a l'hora d'elegir l'escenari aplicable no ponderar la dada incontrovertible del fet que Catalunya forma part de la UE i els seus ciutadans tenen la ciutadania europea i assumeixen les obligacions i exerceixen els drets derivats d'aquesta pertinença. Des de la perspectiva jurídica no seria raonable que la UE no tingués en compte aquesta dada a l'hora d'escollir l'escenari aplicable –difícilment superaria un test de raonabilitat jurídica, i de proporcionalitat, una decisió d'aquesta mena que considerés totalment irrellevant aquesta dada–. I, des de la perspectiva política, amb tota probabilitat aquesta dada tampoc seria indiferent a la pràctica.

## 10.5. Arguments favorables als escenaris de permanència (primer escenari) i d'integració *ad hoc* (segon escenari)

Entre els arguments més relacionats amb els valors de la Unió, es podria esmentar el fet, ja apuntat, que un dels principals objectius fundacionals de UE ha estat sempre el d'aconseguir la màxima integració possible dels estats radicats geogràficament a Europa. La UE, més que una organització de cooperació, és sobretot una organització d'integració i seria anar contra els seus propis objectius i naturalesa excloure, ni que sigui temporalment, un estat com el català que complís, com compliria, tots els requisits d'admissió i que, a més, ja forma part de la UE.

També caldria tenir present que, negar la incorporació d'un futur estat català a la Unió Europea, o allargar aquest procés d'integració, equivaldria a excloure de la ciutadania europea set milions i mig de persones que, des de fa dècades, gaudeixen d'aquest estatut. Els ciutadans de Catalunya, en tant que ciutadans espanyols, tenen avui els drets derivats de la seva ciutadania europea, de la mateixa manera que molts altres ciutadans europeus –inversors, treballadors immigrants, estudiants, etc.– tenen també drets a Catalunya i envers els poders públics catalans, que podrien perdre o quedar afectats si Catalunya quedés fora de la UE de manera temporal o definitiva. De fet, els principis i valors que regeixen la UE impediria que les seves institucions es desentenguessin dels drets de les persones, de les empreses, del manteniment de les relacions econòmiques i comercials i, especialment, dels drets recollits a la Carta de Drets Fonamentals de la UE. En relació amb tot això cal tenir en compte, a més, que la jurisprudència recent del Tribunal de Justícia de la Unió Europea

(TJUE) vincula la ciutadania i els drets fonamentals, tot permetent el desenvolupament d'un incipient estatut autònom de ciutadania deslligat de les actuacions dels Estats, i alhora insisteix en el fet que els subjectes del dret europeu ja no són només els estats sinó també els "ciutadans europeus".

Des d'una perspectiva estrictament econòmica, sembla clar que la permanència d'un futur estat català a la UE o la seva integració ràpida i amb règim transitori tindrien més avantatges per a la Unió i els actuals Estats membres, que no pas la seva expulsió definitiva o durant un llarg lapse de temps mentre es produís l'adhesió per una via ordinària. La no-aplicació a Catalunya dels Tractats i el dret de la UE, el restabliment d'aranzels i la suspensió de les llibertats de circulació de persones, béns, serveis i capitals afectaria negativament la UE, tots els Estats membres i, molt especialment, els inversors i les empreses d'aquests estats amb interessos industrials i financers a Catalunya. Cal tenir present, a més a més, que un dels grans objectius que ha presidit el procés de construcció europea, a banda de garantir la solució pacífica de les controvèrsies, ha estat el de promoure el benestar dels seus pobles a través de cercar un creixement econòmic que comporti un progrés social, objectiu que es troba a la base del mercat interior i de l'actual estratègia Europa 2020. El creixement econòmic i l'estabilitat justifiquen les principals decisions de la UE i resulta difícil pensar que, en aquest cas concret, s'adoptessin decisions i es prenguessin acords que podrien anar en contra del creixement i l'estabilitat econòmica en el si de la Unió.

Les dificultats que podrien trobar la UE i els seus Estats membres en un escenari de no-aplicació, sobtada i radical, del dret europeu a Catalunya es fa palesa, com hem vist, en l'important article 50 del TUE que, per pal·liar efectes negatius per a la UE de la retirada voluntària d'un Estat membre, hi posa un seguit de condicions.

D'altra banda, tampoc es pot oblidar que, segons els càlculs existents en l'actualitat, un futur estat català no seria un estat "receptor" sinó "contribuïdor fiscal net" al pressupost de la UE. Aquest és un element que sol prendre's en consideració en les negociacions d'ingrés.

Catalunya és encara avui –i malgrat els canvis produïts en aquest àmbit per la crisi econòmica– un país receptor "d'immigració" procedent d'altres Estats europeus, i aquests grups podrien patir alguns inconvenients en cas que el futur Estat català restés fora de la UE o es veiés forçat a un procés d'adhesió dilatat. Catalunya és també un destí turístic i un lloc de residència i de jubilació de molts europeus que també podrien veure's perjudicats si el



futur estat romangués fora de la UE.

## 10.6. Prevalença dels arguments favorables als escenaris primer i segon i entre aquests prevalença del primer per motius pragmàtics

El que s'ha dit permet concloure que, a l'hora de decidir la incorporació d'una Catalunya independent a la UE i el procediment a seguir, és probable que, per a la UE i els seus estats membres, tinguin més força persuasiva els arguments valoratius i sobretot els "pragmàtics" favorables a la permanència o, com a mínim, a la integració ràpida i amb règim transitori, que no pas els arguments relatius a la dificultat de gestionar una UE ampliada amb la incorporació d'un Estat com el català o els arguments basats en hipotètics efectes d'emulació o amb una interpretació desorbitada de la integritat territorial dels estats.

I si això fos així, també sembla clar que, des de la perspectiva d'un elemental pragmatisme, els arguments favorables a la permanència (escenari primer) haurien de prevaler sobre els relatius a la integració ràpida i amb règim transitori (escenari segon), ja que no té sentit fer sortir de la Unió un territori i uns ciutadans que en formen part, per tornar-los a admetre ni que sigui de manera ràpida i mitjançant règims transitoris.

## 10.7. Procés sense acord amb l'Estat espanyol

Al mateix temps, sembla evident que si Catalunya fes el procés de separació d'acord amb l'Estat espanyol no tindria cap dificultat a l'hora de romandre dins la UE per la via de la permanència o d'integrar-s'hi de manera ràpida i amb règim transitori per una via *ad hoc*. Tanmateix també sembla clar que, si aquest acord no existís però Catalunya pogués demostrar de manera fefaent que ha intentat l'acord de manera reiterada i de bona fe amb l'Estat espanyol, havent instat l'aplicació de les vies legals pertinents i seguint un procés escrupolosament democràtic, aquesta dada no podria ser indiferent per a la UE ni per als seus Estats membres.

De fet, en cas d'absència d'acord entre Catalunya i l'Estat espanyol, les institucions europees hauran d'analitzar el comportament de les dues parts sota el prisma dels principis

de democràcia, cooperació lleial, bona fe i proporcionalitat.

## 10.8. Tensió entre els arguments favorables a la permanència o a la integració ràpida i amb règim transitori i el possible vet d'algun Estat membre

A la pràctica, és possible que aquests arguments favorables als escenaris de permanència o d'integració ràpida i amb règim transitori no siguin suficients per evitar el vet, amb finalitat sancionadora o dissuasiva, de l'Estat matriu o d'algun altre estat. Però seria molt improbable que a mitjà termini els interessos de la Unió i de la resta dels Estats membres no s'acabessin imposant. Com ha declarat recentment el professor Andreu Olesti "la UE ha assolit tal nivell d'integració econòmica i jurídica que és impensable que un país, individualment, pugui prendre decisions que posin en perill les realitzacions conjuntes de tot el procés d'integració europea"<sup>63</sup>.

L'hipotètic vet de l'Estat espanyol podria dificultar i retardar el procés d'incorporació del nou Estat a la UE, però no seria previsible que comportés un retard gaire significatiu, perquè els perjudicis per a la UE i la resta dels seus Estats membres d'una integració lenta o postergada serien molt més importants que no pas els migrats beneficis que podrien obtenir-ne. De fet, tot sembla indicar que, en un període de temps no gaire llarg, un Estat català independent, si ho demanés, s'integraria a la UE. Es fa difícil pensar que Catalunya quedés com una mena d'illa, entre França i Espanya, fora de la Unió.

El dilema, en realitat, no és doncs si Catalunya acabarà formant part de la UE sinó quan i com ho farà. I si això és així, malgrat que la lògica i el pragmatisme semblarien propiciar l'escenari de permanència; en cas d'un vet sancionador o dissuasiu l'escenari més plausible seria el de l'adhesió ràpida i amb règim transitori que, tanmateix, com hem reiterat, pot tenir unes conseqüències pràctiques quasi idèntiques a l'escenari de permanència.

---

<sup>63</sup> Entrevista a la revista Actualitat Parlamentària, núm. 26, pàg. 99

# 11. Alternatives a la no-permanència i a la no-integració ràpida i amb règim transitori

Alguns països europeus (Suïssa, Noruega o Islàndia), que han optat voluntàriament per no formar part de la UE, suposen un referent en el supòsit que hi hagués un període transitori amb interrupció de les relacions de Catalunya amb la Unió Europea. Algunes alternatives per a aquest període serien les següents:

## 11.1. Un acord bilateral entre Catalunya i la UE

Aquest tipus d'acord podria ser establert a través de dues vies. En primer lloc, Catalunya i la UE podrien decidir de manera unilateral, però recíproca, no imposar aranzels a la circulació de les mercaderies fabricades i comercialitzades en els seus respectius territoris. En segon lloc, ambdues entitats podrien signar un acord bilateral per tal de garantir el lliure comerç de productes i serveis, així com per definir un marc de cooperació.

Basant-se en la seva competència externa, la UE conclou una àmplia gamma d'acords internacionals amb tercers estats no membres de la UE i amb organitzacions internacionals. La UE conclou acords europeus i acords mixtos (UE i Estats membres) amb tercers estats i la tipologia d'acords que sol concloure són: acords comercials, acords d'associació i acords de cooperació. El Tractat de Lisboa facilita la conclusió d'acords bilaterals comunitaris, és a dir, conclusos exclusivament per la UE i no pels seus Estats membres. A més, aquest Tractat ha modificat el sistema de votacions en el Consell per tal de facilitar la presa de decisions per majoria qualificada, passant del sistema de majoria qualificada establert pel Tractat de Niça (majoria d'Estats, vots ponderats i població) a un sistema de doble majoria (Estats i població) que no requereix la ponderació dels vots, sinó que estableix una majoria d'un 55% dels Estats membres (actualment 15 Estats) i d'un 65% de la població europea.

En el cas de Catalunya, caldria valorar la possibilitat d'estendre al màxim l'adopció d'un acord comercial, un acord de cooperació o un acord d'associació amb la UE utilitzant la presa de decisions per majoria qualificada. Així, per exemple, la UE i Suïssa tenen un ampli nombre d'acords bilaterals que permeten al país helvètic beneficiar-se del mercat únic, sense ser membre de la UE, i alhora mantenir un elevat nivell d'autonomia econòmica i

política, especialment en l'àmbit monetari, fiscal, comercial i agrícola.

## 11.2. Adhesió de Catalunya a l'EFTA, a l'EEE i a l'espai Schengen

Una altra possibilitat de la Catalunya independent seria demanar l'adhesió a l'Associació Europea de Lliure Comerç (EFTA) i entrar a formar part dels nombrosos acords amb tercers països que s'han subscrit en aquest marc. Actualment, són membres de l'EFTA: Islàndia, Liechtenstein, Noruega i Suïssa i aquest tractat cobreix els àmbits de la lliure circulació de persones, serveis, moviments de capital i protecció de la propietat industrial i intel·lectual. L'EFTA no és, així, una unió duanera, sinó una zona de lliure comerç i els seus Estats membres tenen certa autonomia per poder concloure acords de lliure comerç pel seu compte.

La participació de Catalunya a l'EFTA suposaria haver de fer una contribució econòmica menor que a la UE, restant-li una àmplia llibertat per negociar acords econòmics i comercials. Ateses les característiques de Catalunya, no sembla que hi pogués haver grans dificultats per a la seva adhesió a aquesta organització, que mostra a més una preferència per incloure estats de mida petita o mitjana, amb un nivell de desenvolupament similar i amb voluntat d'obrir-se a l'exterior, característiques que Catalunya ja reuneix actualment.

Amb l'excepció de Suïssa, els altres tres membres de l'EFTA (Noruega, Islàndia i Liechtenstein) són part d'un acord d'associació amb la UE: l'Espai Econòmic Europeu (EEE). L'acord EEE integra l'"*acquis* comunitari" sobre el mercat interior i algunes polítiques europees, com la lliure competència, un seguit de normes socials, la protecció als consumidors i un seguit de mesures mediambientals. També incorpora instruments de cooperació en temes de recerca, desenvolupament, turisme i protecció civil. Per tal d'esdevenir part de l'EEE, cal primer accedir a l'EFTA, i els països que participen en l'EEE apliquen les normes europees sobre el mercat interior i gaudeixen de les llibertats econòmiques, sense participar tanmateix en el procés de presa de decisions a nivell de la UE.

A més a més, tots els membres de l'EFTA formen part també de l'espai Schengen, que conforma un territori en el qual s'han eliminat els controls de les fronteres internes i

s'apliquen normes comunes per al control de les fronteres externes. Actualment formen part de l'espai Schengen un conjunt de 26 països (aviat 28 amb la incorporació de Romania i Bulgària), mentre que quatre Estats de la UE no en formen part (Irlanda, Regne Unit, Xipre i Croàcia). Formar part de l'espai Schengen pot ser de l'interès de Catalunya, però encara ho pot ser més per als altres membres de la UE i per a la pròpia UE atès l'enorme interès que han mostrat en relació amb l'objectiu de garantir la seguretat de les fronteres externes per tal de controlar la immigració irregular, les xarxes de crim organitzat, les rutes de la droga i tota mena de pràctiques de corrupció.

Catalunya, sense ser membre de la UE, podria ser membre de l'espai Schengen, especialment si és membre de l'EFTA, però hauria de complir un seguit de requisits. En primer lloc, requisits en relació amb les fronteres externes; així, per exemple, hauria de demostrar que pot dur a terme un control eficaç de les seves noves fronteres externes i una correcta aplicació de la normativa Schengen, també hauria de gestionar correctament les diferents bases de dades que s'han creat entorn del control i la gestió integrada de les fronteres externes i posar en marxa els corresponents instruments de cooperació amb les diferents agències europees vinculades amb el funcionament del sistema Schengen.

### 11.3. Els acords de lliure comerç o les unions duaneres amb tercers Estats

En el supòsit que s'obstaculitzés una integració ràpida i amb règim transitori de Catalunya a la UE, caldria establir una eficaç estratègia alternativa d'internacionalització. En aquest cas, Catalunya recuperaria les competències per poder concloure acords comercials bilaterals i multilaterals amb aquells països que estiguessin interessats a mantenir-hi relacions comercials, econòmiques i financeres. El marc internacional que cal respectar per poder concloure aquests tipus d'acords és el de les normes que s'integren en l'OMC (Organització Mundial del Comerç), que permet als seus membres poder aconseguir una major liberalització comercial mitjançant l'adopció d'acords de lliure comerç o unions duaneres.



Aquest informe sobre *Les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea* ha estat elaborat pel Consell Assessor de la Transició Nacional, que està integrat per:

Carles Viver i Pi-Sunyer  
*President*

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  
*Secretari*

