

1

Secessió i integració a la Unió Europea

Catalunya nou Estat de la Unió?

Pau Bossacoma i Busquets



Generalitat de Catalunya
**Institut d'Estudis
de l'Autogovern**

Secessió i integració a la Unió Europea

Secessió i integració a la Unió Europea

Catalunya nou Estat de la Unió?

Pau Bossacoma i Busquets



Generalitat de Catalunya
**Institut d'Estudis
de l'Autogovern**

Biblioteca de Catalunya - Dades CIP:

Bossacoma i Busquets, Pau

Secessió i integració a la Unió Europea : Catalunya nou Estat de la Unió?. –
(IEA recerca ; 1)

ISBN 9788439394679. – ISBN 9788439394693 (llibre electrònic). –

ISBN 9788439394686 (pdf)

I. Institut d'Estudis de l'Autogovern (Catalunya) II. Títol

III. Col·lecció: IEA recerca ; 1

1. Independència – Unió Europea, Països de la 2. Independència – Catalunya

3. Dret comunitari

323.17(460.23:4-672 UE)

323.17(460.23)

34(4-672UE)

La publicació d'aquest llibre no implica cap responsabilitat sobre el seu contingut per part de l'IEA.

© 2016 Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis de l'Autogovern

Primera edició: novembre de 2016

Disseny: Eugenia Rebés

ISBN: 978-84-393-9468-6

Dipòsit legal: B 22965-2016

Producció: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions



Aquesta obra està subjecta a una llicència Creative Commons del tipus reconeixement d'autoria, usos no comercials i sense obra derivada.

Sumari

| | |
|---|----|
| 1. Introducció | 7 |
| 2. Consideracions preliminars | 11 |
| 3. El dret d'autodeterminació en l'ordenament jurídic de la UE | 13 |
| 4. El paper del referèndum en la integració i la desintegració | 21 |
| 5. La compatibilitat entre la integració europea i el secessionisme | 25 |
| 6. Espanya sense Catalunya com a Estat continuador: la clau del manteniment de la condició d'EM de la UE | 37 |
| 7. El Conveni de Viena de 1978: les dificultats d'aplicació | 43 |
| 8. L'ampliació interna de la UE: el silenci dels Tractats constitutius | 47 |
| 9. Respostes de la Comissió Europea sobre les secessions internes | 55 |
| 10. Les secessions internes: la creació de nous Estats dins d'una federació | 59 |
| 11. La ciutadania de la UE: una garantia de la fase transitòria | 63 |
| 12. Doctrina Bogdandy: un intent d'explotar-ne els efectes | 69 |
| 13. Anàlisi de casos inspiradors | 77 |
| 14. Epíleg | 85 |
| Bibliografia | 87 |

1. Introducció

En aquest treball explorarem l'autodeterminació, la secessió, la integració, l'ampliació externa i l'ampliació interna a la Unió Europea (UE).¹ Observarem com el dret de la UE tracta aquests fenòmens, però això no ens impedirà, ans el contrari, fer algunes aportacions de naturalesa més filosòfica i política. Començarem esbossant unes consideracions preliminars sobre la naturalesa genuïna de la UE com a ésser polític entremig d'una organització internacional i una federació multinacional. Si considerem la UE més pròxima a una federació, seran de major inspiració les secessions internes que s'han produït dins dels Estats federals. En aquest sentit, tractarem el cas de la secessió del Cantó suís del Jura respecte del Cantó de Berna. Tal secessió mostra, entre altres ensenyances, que l'exercici d'una secessió interna no comporta necessàriament quedar fora de la federació. Malgrat tot, contemplarem les divergències rellevants entre el supòsit suís i l'europeu. D'altra banda, si considerem la UE més pròxima a una organització internacional, serà de major aplicació el dret internacional. El dret internacional assenyala la rellevància de la qualificació d'Estat continuador, la qual correspondria al romanent d'Espanya sense Catalunya, i la qualificació d'Estat successor, la qual correspondria al nou Estat català. Mentre que l'Estat continuador seguiria formant part de l'organització internacional, la qüestió no queda clara pel que fa a l'Estat successor. El Conveni de Viena de 1978 indica que cal atènyer-se a la naturalesa, objectius, normes i pràctiques de l'organització internacional en qüestió.

Quan tractem el dret d'autodeterminació en l'ordenament jurídic de la UE, exposarem detingudament el dret de *retirada* dels EM positivat a l'art. 50 TUE i veurem que és un exemple de juridificació del dret unilateral de secessió. Després de mostrar el paper del referèndum en la integració

1. Vull agrair i dedicar aquest treball al meu mestre de dret de la Unió, Víctor Ferreres. Sense el mestre d'aixa, dubto que la nau hagués arribat a port. També vull donar les gràcies a Carles Viver, Fernando Guirao i Antoni Bayona pels seus consells i comentaris.

i desintegració de la UE, defensarem la compatibilitat entre la integració europea i el secessionisme a partir de múltiples arguments normatius i empírics. Una vegada defensada aital compatibilitat, explorarem el fenomen hipotètic de la creació d'un nou Estat dins de la UE com a fenomen d'ampliació interna que distingirem del fenomen d'ampliació externa regulat expressament a l'art. 49 TUE. Pel que fa a la situació d'una Escòcia o una Catalunya independents, defensarem que l'art. 49 TUE no és una previsió específica sobre la qüestió de la successió d'Estats, sinó que regula l'ingrés de tercers Estats a la UE (ampliació externa) en comptes d'ampliacions fruit d'unions, dissolucions o secessions internes (ampliació interna). Per tant, l'aplicació de l'art. 49 TUE no seria clarament per subsumpció normativa, sinó més aviat per argumentació analògica. Sense menystenir l'analogia amb la clàusula d'ingrés de l'art. 49 TUE, considerarem més apropiada l'aplicació de la clàusula de revisió dels tractats de l'art. 48 TUE.

Defensarem que l'aplicació de l'art. 48 TUE és més compatible amb una solució transitòria en els casos d'ampliació interna com els que generaria una hipotètica secessió d'Escòcia o Catalunya. Proposarem tal solució transitòria a partir de diverses estratègies argumentals, entre d'altres: (1) la rellevància puixant de la ciutadania europea; (2) el canvi de focalització en l'anàlisi del problema –cal fixar-se en les empreses i els treballadors, jubilats i estudiants europeus que resideixen en territoris com Escòcia o Catalunya–; (3) els principis d'estabilitat, continuïtat i seguretat de les relacions jurídiques, els quals es poden inferir dels arts. 50 i 7 TUE; (4) les solucions que la Unió i les seves organitzacions precedents han donat als canvis en la configuració de la sobirania territorial dels EM. Un nou Estat esdevingut d'una secessió democràtica respecte d'un EM que quedés automàticament fora de la UE seria una mena de sanció europea a les aspiracions secessionistes. En contra, assenyalarem la compatibilitat entre el secessionisme i la integració europea.

Durant el període transitori suara referit, Catalunya estaria immersa en un procés constituent durant el qual hauria de regir una *Clàusula Europa* vinculada a l'acord de secessió o a la declaració unilateral d'independència (DUI). Car a nivell teòric el poder constituent és un poder jurídic

eminentment il·limitat, el procés constituent seria un procés incert. Per tant, una vegada elaborada la constitució i constituïts els poders de l'Estat català, Catalunya hauria de seguir un procés d'adaptació a les exigències del dret de la UE de cara a sol·licitar la continuïtat o l'entrada a la UE com a membre de ple dret (superant així la mera situació transitòria). La decisió sobre la continuïtat o l'adhesió a la UE com a membre de ple dret requeriria, sia a partir de l'art. 48 o 49 TUE, unanimitat i ratificació dels EM d'acord amb llurs normes constitucionals internes. Per això, alertarem que la manera i el context en el qual s'accedeixi a la independència són rellevants en termes de continuïtat a la Unió.

2. Consideracions preliminars

Com que la resposta a una hipotètica secessió interna dins de la UE podria variar segons si percebem la Unió més pròxima a una organització internacional o a una federació multinacional, s'escau recordar que la UE és una peculiar organització internacional d'integració. Similarment a una organització internacional, la subjectivitat internacional de la UE no elimina la subjectivitat internacional dels EM.² Tanmateix, malgrat que els EM conserven llur personalitat internacional, han cedit bones dosis de sobirania a la Unió.³ La UE posseeix alguns *trets federals* que apunten vers una federació multinacional emergent. Aquests trets federals són més forts amb relació al sistema legal i judicial (primacia del dret de la Unió, inaplicació del dret intern, jurisdicció del TJUE) que en l'arena més política (tributs, pressupost, despesa, policia, defensa).⁴ Per tant, la UE només es podria titllar de confederació o de *quasifederació*.

La voluntat dels Tractats constitutius de la UE per a compatibilitzar una Unió que defensa els interessos generals de la seva ciutadania amb el respecte de les identitats nacionals i constitucionals dels EM és una característica prototípica del (con)federalisme.⁵ Això no obstant, els Tractats constitutius són tractats internacionals, basats en la unanimitat i regulats

2. En algunes matèries, però, la competència per a celebrar tractats internacionals és exclusiva de la UE o compartida amb els EM. Convé recordar, a més a més, que en algunes federacions com l'alemanya o la suïssa, els *Länder* o Cantons conserven certa competència per a celebrar tractats internacionals. *Vid.* Enric Argullol i Clara Velasco (dir.), *Instituciones y competencias en los estados descentralizados* (Barcelona: IEA, 2011).

3. El volum i la naturalesa d'algunes de les competències atribuïdes i exercides per la Unió han permès a la doctrina parlar de "distribució de sobirania". *Vid.* Manuel Díez de Velasco, *Las organizaciones Internacionales* (Madrid: Tecnos, 2008), 701-2.

4. En aquest sentit, Trevor C. Hartley, *The Foundations of European Union Law* (Oxford: OUP, 2010), 10. No obstant això, l'anàlisi comparada mostra que cada Estat federal és eminentment genuí. *Vid.* Argullol i Velasco. *Instituciones y competencias*.

5. *Vid.* arts. 3 i 4 TUE.

segons el dret internacional.⁶ Ara bé, a vegades pot resultar complicat distingir, d'una banda, un tractat internacional constitutiu d'una organització internacional d'integració i, de l'altra, una constitució (con)federal aprovada a partir d'un procés de (con)federació ascendent entre Estats prèviament sobirans.⁷ Kelsen ja avisava que els conceptes de *tractat* i *constitució* no són excloents: "l'Estat federal es pot basar en una constitució i haver nascut en virtut d'un tractat, de la mateixa manera que la confederació té la seva constitució i, no obstant això, té origen en un tractat."⁸

6. James Crawford i Alan Boyle, *Referendum on the Independence of Scotland - International Law Aspects*, Govern britànic, *Scotland analysis* (2013), par. 142. Ara bé, el TJUE ha afirmat l'autonomia del dret de la UE en diverses ocasions (Casos *Van Gend en Loos* de 1963 i *Kadi* de 2008).

7. *Vid.* Luis María Díez-Picazo, "¿Qué diferencia hay entre un tratado y una constitución?", *CDP*, n. 13 (2001), 86-98. Susanna Mancini, "Secession and Self-Determination", a Michel Rosenfeld, i András Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford: OUP, 2012), 499. Hartley, *Foundations*, 92. Hans Kelsen, *Principios de Derecho Internacional Público* (Granada: Editorial Comares, 2013), 283-4. Un tractat internacional és un acord entre dos o més subjectes de dret internacional destinat a produir efectes jurídics regulats pel dret internacional, és a dir, un acord regit pel dret internacional. *Vid.* Juan Antonio Carrillo Salcedo, *Curso de derecho internacional público* (Madrid: Tecnos, 1991), 103. Manuel Díez de Velasco, *Instituciones de derecho internacional público* (Madrid: Tecnos, 2013), 161 i següents.

8. Hans Kelsen, *Teoría General del Estado* (Granada: Editorial Comares, 2002), 327-8. A partir d'un procés legal i polític "auto-referencial", una unió fruit d'un tractat internacional pot esdevenir un sol Estat, com mostra el cas del Regne Unit. Neil MacCormick, *Questioning Sovereignty. Law, State, and Practical Reason* (Oxford: OUP, 1999), 118.

3. El dret d'autodeterminació en l'ordenament jurídic de la UE

Els Tractats constitutius de la UE (TUE i TFUE) reconeixen expressament el dret a l'autodeterminació dels seus EM tant en la seva vessant interna com en la seva vessant externa. En la dimensió interna podem destacar: (1) un àmbit de competències de la UE fonamentat en el principi d'atribució i limitat pels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat, (2) el principi d'autonomia institucional i autoorganització dels EM, (3) el respecte a la identitat nacional i constitucional dels EM. La dimensió externa del dret a l'autodeterminació es basa en el reconeixement del dret dels EM a retirar-se voluntàriament de la UE. Altrament dit, en l'actualitat, l'art. 50 TUE reconeix expressament el dret de secessió dels EM.⁹ Tal precepte disposa que tot EM “podrà decidir, de conformitat amb les seves normes constitucionals, retirar-se de la Unió”. Una vegada l'EM comuniqui la seva voluntat de retirar-se, la UE negociarà i acordarà amb aquest la manera de separar-se. Es preveu la participació de les institucions polítiques més rellevants de la UE sota el lideratge del Consell Europeu.¹⁰ Es dissenya, doncs, un procediment consensual a fi d'arribar a una secessió acordada. Seria una mena d'acte degut de la UE negociar i acordar de bona fe la retirada atès que, a més de l'esperit pactista que desprèn el procediment, en virtut de l'art. 50.3 TUE, si les negociacions no fructifiquen, passats

9. Aquest dret de secessió ha canviat l'anomenada *denúncia dels tractats per retirada de la Unió*. El primer intent de la UE de regular expressament la “retirada voluntària de la Unió” el trobem a l'art. I-60 del Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa. Tot i que finalment aquesta norma no va entrar en vigor, l'actual art. 50 TUE recull la regulació continguda al precepte suau esmentat.

10. Participa el Consell Europeu liderant i orientant l'acord, la Comissió designant el negociador i, prèvia aprovació pel Parlament europeu, el Consell aprovant l'acord per majoria qualificada.

dos anys l'EM deixarà d'estar vinculat pels Tractats constitutius.¹¹ Per tant, l'article regula, en definitiva, un dret de secessió unilateral.¹²

Amb anterioritat a l'art. 50 TUE, existia una apassionada discussió jurídica sobre si els EM eren o no eren titulars d'un dret de retirada unilateral de la Unió.¹³ El Tribunal de Justícia, en el Cas *Costa c. ENEL*, havia afirmat la *limitació permanent* de la sobirania dels EM com a conseqüència de la seva incorporació a la Comunitat Europea.¹⁴ Tanmateix, *permanent* no

11. En el comentari de l'article sobre la retirada voluntària, el Praesidium de la Convenció Europea considerà: "while it is desirable that an agreement should be concluded between the Union and the withdrawing State on the arrangements for withdrawal and on their future relationship, it was felt that such an agreement should not constitute a condition for withdrawal so as not to void the concept of voluntary withdrawal of its substance." (Conv. 648/03). Més endavant, el Praesidium insistí: "since many hold that the right of withdrawal exists even in the absence of an explicit provision to that effect, withdrawal of a Member State from the Union cannot be made conditional upon the conclusion of a withdrawal agreement. Hence the provision that withdrawal will take effect in any event two years after notification. However, in order to encourage a withdrawal agreement between the Union and the State which is withdrawing, Article I-57 provides for the possibility of extending this period by common accord between the European Council and the Member State concerned." (Conv. 724/1/03).

12. En aquest sentit, Crawford i Boyle, *Referendum on the Independence of Scotland*, par. 148. Manuel Medina, *El derecho de secesión en la Unión Europea* (Madrid: MP, 2014), 70. Malgrat tot, Saiz Arnaiz interpreta que es tracta d'un dret de secessió consensual, llevat que es doni "l'improbable supòsit de l'art. I.60.3 TCpE". Alejandro Saiz Arnaiz, "De primacía, supremacía y derechos fundamentales en la Europa integrada", a *Constitución española y Constitución europea* (Madrid: CEPC, 2005), 66. Tanmateix, segons el nostre parer, allò que genera que la retirada unilateral sigui improbable (no impossible) és el reconeixement en darrera instància d'un dret de retirada unilateral. Adam Łazowski, en referència a l'art. 50 TUE, considera que cal tombar el mite de la possibilitat de sortida unilateral. Adam Łazowski, "How to withdraw from the European Union?", *CEPS* (2013), 1. Convé distingir, emperò, el dret unilateral de secessió de la secessió unilateral pròpiament. De fet, és el dret unilateral de secessió el que sovint facilita que la sortida acabi sent acordada.

13. Alejandro Saiz Arnaiz, "Constitución y secesión", *Parlamento y Constitución*, Cortes y Universidad de Castilla-La Mancha, n. 10 separata (2006-7), 23.

14. Cas *Costa v. ENEL* de 1964: "By creating a Community of unlimited duration, having its own institutions, its own personality, its own legal capacity and capacity of representation on the international plane and, more particularly, real powers stemming from a limitation of sovereignty or a transfer of powers from the States to the Community, the Member States have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and have thus created a body of law which binds both their nationals and themselves. (...) The transfer by the States from their domestic legal system to the Community legal system of the rights and obligations arising under the Treaty carries with it a permanent limitation of their sovereign rights, against which a subsequent unilateral act incompatible with the concept of the Community cannot prevail."

necessàriament significava *perpètua* o *eterna*.¹⁵ Així, sembla que la majoria de la doctrina s'havia posicionat a favor de la possibilitat de sortida unilateral de la Comunitat mitjançant la denúncia dels Tractats per part de l'EM.¹⁶ Se sol pensar que hi ha un dret general de retirada unilateral dels Estats d'un tractat internacional a diferència de la (freqüent) absència de dret unilateral de secessió dels Estats federats respecte de llurs federacions,¹⁷ però hi ha restriccions en ambdós casos.¹⁸ Convé contrastar aquesta creença a la llum del Conveni de Viena de 1969 sobre dret dels tractats, el qual té un valor eminentment universal puix que, en principi, es limita a positivament el dret internacional general en matèria de tractats.¹⁹ L'art. 54 del Conveni no estableix un dret general a la retirada unilateral dels tractats internacionals, sinó que sotmet el dret de retirada a les disposicions expressives del tractat internacional o al consentiment unànim de totes les parts.²⁰ Ara bé, l'art. 56 del Conveni disposa que, quan no hi ha clàusula expressa de retirada, pot existir un dret de retirada si: (1) es pot demostrar la intenció de les parts d'admetre aquest dret o (2) es pot inferir implícitament l'existència d'aquest

15. Mentre que *permanent* es refereix a l'absència de límits temporals establerts o indefinició d'un termini concret de vigència (el contrari de temporal), *perpètua* o *eterna* es refereix més a la impossibilitat de posar fi o canviar certa realitat o situació.

16. Saiz Arnaiz, "De primacía, supremacía y derechos fundamentales", 65. MacCormick, *Questioning Sovereignty*, 72, 95.

17. A tall d'exemple, Vaubel diu que és un principi general de *ius gentium* que cada signant d'un tractat internacional pot retirar-se'n, sortir-ne (unilateralment). Roland Vaubel, "Secession in the European Union", *Economic Affairs* 33 (2013), 288-302. Medina afirma: "Los Estados gozan de un derecho incondicionado a retirarse de las Organizaciones internacionales". Medina, *Derecho de secesión*, 11.

18. Santiago Muñoz Machado, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general II*, (Madrid: Yustel, 2006), 468.

19. Díez-Picazo, "¿Qué diferencia hay entre un tratado y una constitución?", 93.

20. Més enllà del fet que el Conveni és restrictiu en la invocació d'un canvi fonamental de les circumstàncies (*rebus sic stantibus*) per a motivar una retirada unilateral (*vid.* art. 62), resulta interessant veure l'art. 60 del Conveni. El Conveni estableix un dret de retirada unilateral d'un tractat bilateral fruit d'un incompliment material de l'altra part. Tanmateix, no sembla establir el mateix dret respecte de tractats multilaterals, sinó que preveu la suspensió o l'expulsió de l'incomplidor. És a dir, pel que fa a tractats multilaterals no es contempla expressament una teoria remeiera sobre el dret unilateral a la retirada dels tractats internacionals, però de l'incompliment general de les altres parts es podria deduir implícitament un dret unilateral de retirada.

dret derivat de la *naturalesa* del tractat.²¹ En definitiva, malgrat les restriccions generals de l'art. 54, roman oberta la via interpretativa de l'art. 56.

Tal regulació expressa del dret de secessió (encara que s'expressi nominalment com a dret de retirada) posa en dubte les teories que neguen la coherència, la capacitat i la conveniència que el dret constitucional reguli la secessió. Així, l'art. 50 TUE nodreix tres propostes de la teoria secessionista de *Justícia i legalitat de la secessió*:²² (1) la capacitat i conveniència de conciliar i harmonitzar el dret de secessió amb els principis i objectius d'unió multinacional i integració supraestatal. O sia, que el dret constitucional procuri i cerqui la unió i la integració no és raó suficient, ni necessària, per a negar la constitucionalització del dret de secessió. És innegable que el dret de la UE cerca i procura la unió i la integració, però això no li impedeix regular expressament el dret de secessió. (2) El *contracte multinacional hipotètic* i la doctrina de la negociació de bona fe segons la qual el fracàs d'una solució pactada és coherent que desemboqui en un dret de sortida unilateral. (3) Els principis d'estabilitat, seguretat jurídica i continuïtat de les relacions jurídiques entre la UE i els seus EM, territoris i ciutadans com a valors suficientment importants per a condicionar la secessió, durant un termini raonable de temps, a la negociació de bona fe i a una transició governada per la seguretat jurídica –que eviti el trencament radical dels drets i obligacions de la UE, els EM, les regions i els ciutadans–. Conseqüentment, una interpretació sistemàtica a la llum de l'art. 50 TUE assenyala que la secessió d'una nació subestatal europea no comporta la pèrdua immediata i radical dels drets i deures d'aquesta regió i dels seus ciutadans –en qualitat de ciutadans europeus–. O sigui, indica la necessitat d'una resposta europea transitòria per raó de la rellevància jurídica del principi d'estabilitat, seguretat i continuïtat de les relacions

21. Referint-se a la dissolució d'unions i al dret de secessió, Kelsen afirma que la validesa de les normes s'ha de contestar en virtut de les mateixes normes, tot criticant a la doctrina majoritària que pretén que la validesa de les normes depengui de la "naturalesa de les coses" (apel·lació que recauria en el dret natural segons l'autor). Kelsen, *Teoría General del Estado*, 373-4.

22. Pau Bossacoma, *Justícia i legalitat de la secessió* (Barcelona: IEA, 2015).

jurídiques.²³ Abans de desenvolupar-ho en major detall, veurem que l'art. 7 TUE també es pot interpretar de manera semblant.

En cas que Catalunya s'independitzés d'Espanya, l'art. 7 TUE es podria llegir en connexió amb l'art. 50 TUE per a decantar-nos a favor d'una situació transitòria en virtut de la qual es mantindrien bona part dels drets i deures de l'ordenament jurídic de la UE. L'art. 7 TUE el tractarem més endavant, però, de moment, podem avançar que estableix un mecanisme europeu sancionador dels EM que incompleixin els valors essencials de la Unió recollits a l'art. 2 TUE. Quan l'apartat 3r de l'art. 7 estableix la possibilitat que el Consell suspengui certs drets dels Tractats a l'EM incomplidor,²⁴ es preveu una cautela rellevant: “en procedir a l'esmentada suspensió, el Consell tindrà en compte les possibles conseqüències de la mateixa pels drets i obligacions de les persones físiques i jurídiques”. Per tant, cal procurar que la pèrdua de drets de l'Estat incomplidor no comporti una pèrdua de drets dels ciutadans europeus d'altres EM residents a l'Estat incomplidor o un perjudici econòmic per a les empreses europees que actuen en el territori de l'Estat incomplidor.

Una interpretació conforme als arts. 50 i 7 TUE indicaria que una secessió de Catalunya respecte d'Espanya no hauria de comportar una fractura radical i automàtica amb els drets i deures de la UE, sinó que apuntaria cap a solucions transitòries basades en el manteniment d'aquests i en l'estabilitat i continuïtat de les relacions jurídiques i econòmiques.²⁵ Aquesta postura es reforça si pensem en els ciutadans d'altres EM de la UE que resideixen o freqüenten Catalunya per motius laborals, acadèmics, inversors, afectius o turístics i si ens fixem en les empreses europees que estan ubicades en el territori català o tenen relacions jurídiques constants

23. Similarment, David Edward, “EU Law and the Separation of Member States”, *FILJ* (2013), 1164-5.

24. És a dir, malgrat que se sancioni amb la pèrdua de drets a l'Estat incomplidor, no hi ha pèrdua de deures.

25. De manera semblant, Alberto López Basaguren, “La independencia de Escocia en la Unión Europea”, *TyRC*, n. 33 (2014), 94-5.

amb empreses o ciutadans catalans.²⁶ És a dir, un canvi d'enfocament (a tall il·lustratiu, fixar-nos en els estudiants *erasmus* i en els jubilats europeus que resideixen a Catalunya) pot ajudar a buscar el sentit comú, ésser més moderats i rebutjar les solucions excessivament dràstiques. Nogensmenys, la connexió dels arts. 50 i 7 TUE podria arribar a limitar o restringir certes secessions internes que no siguin pacífiques, democràtiques, liberals, respectuoses amb els drets humans i la protecció de les minories, o que generin greus danys a l'Estat matriu o a la resta d'EM que no tinguin el deure moral o jurídic de suportar.²⁷

Convé no confondre la nostra postura moderada respecte dels efectes de l'art. 50 TUE (extraient-ne els principis jurídics implícits o de fons) amb la interpretació esbiaixada i desproporcionada d'algun altre autor. Aidan O'Neill ha usat l'art. 50 TUE per a argumentar la continuïtat permanent –no merament transitòria com defensem en aquest treball– d'Escòcia a la UE (una aplicació basada en la naturalesa de regla de l'art. 50). Segons l'autor, si no es respectés la permanència d'Escòcia a la UE, s'estaria vulnerant el procés de retirada de la UE que preveu l'art. 50.²⁸ Aquesta interpretació seria admissible si es partís del pressupòsit que tant Escòcia

26. En un sentit similar, David Edward, "Scotland and the European Union", SCFF, 17.XII.2012. "5. The reason why Article 50 requires a period of negotiation is that withdrawal from the Union would involve the unravelling of a highly complex skein of budgetary, legal, political, financial, commercial and personal relationships, liabilities and obligations. 6. These relationships, liabilities and obligations are multilateral and, in general, reciprocal. The Scots have acquired rights of citizenship and free movement of goods, persons, services and capital vis-à-vis the rest of the EU. But so too have the nationals of other Member States vis-à-vis Scotland, its territory, its institutions and its people. They include (to take only four examples) investors in the corporate sector, hundreds of Erasmus and other students, thousands of migrant workers, and fishermen from other Member States operating in Scottish waters (...)."

27. Aquests límits són extrets de la teoria secessionista basada en la *justícia com a equitat multinacional*. Bossacoma, *Justícia i legalitat*, apartat 1.3.2. Chamon i Van der Loo consideren que, en casos de secessions internes com els d'Escòcia o Catalunya, el primer pas consistiria a sol·licitar la retirada de la Unió en virtut de l'art. 50 TUE. Merijn Chamon i Guillaume Van der Loo, "The Temporal Paradox of Regions in the EU Seeking Independence: Contraction and Fragmentation versus Widening Widening and Deepening?", *ELJ* 20, n. 5 (2014), 621-4. La majoria d'autors no semblen compartir aquest primer pas (v. gr. Alfredo Galán Galán, "Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea", *RSQP*, n. 1 (2013), 115).

28. Aidan O'Neill, "A Quarrel in a Faraway Country?: Scotland, Independence and the EU", *Eutopia law* (14.XI.2011).

com Catalunya serien Estats continuadors.²⁹ Tal com veurem, el romanent d'Espanya sense Catalunya, similarment al romanent del Regne Unit sense Escòcia, haurien d'ésser considerats els Estats continuadors, a diferència de Catalunya i Escòcia que serien Estats successors.³⁰

29. Crawford i Boyle, *Referendum on the Independence*, par. 149, 178.3.

30. En aquest sentit i també crític amb la interpretació d'O'Neill: Yves Gounin, "Les dynamiques d'éclatements d'États dans l'Union européenne: casse-tête juridiques, défi plotique", *PE*, n. 4 (2013), 14, 20.

4. El paper del referèndum en la integració i la desintegració

La popularitat i normalitat del referèndum d'integració europea cotitza a l'alça en els diferents EM. Per referèndum d'integració europea ens referim tant als referèndums d'entrada o d'adhesió com als referèndums de ratificació de nous tractats. Pel que fa als referèndums d'entrada o adhesió, en les primeres dècades d'integració europea, pocs EM van celebrar referèndums per a preguntar als seus ciutadans si volien formar part de la Comunitat Europea. Però cada vegada se n'han celebrat més, fins al punt que 15 dels 28 EM actuals hi han entrat després d'un referèndum d'adhesió.³¹ Paral·lelament, existeix la modalitat del referèndum per a admetre l'entrada de nous EM a la Unió. El cas paradigmàtic el trobem a l'actual art. 88-5 de la Constitució francesa que, en principi, obliga el President de la República a sotmetre a referèndum l'admissió d'un nou EM a la UE. Aquest precepte podria comportar que l'entrada a la UE d'un hipotètic Estat català hagués de ser aprovada referendàriament per l'electorat francès.³² Pel que fa als referèndums de ratificació de nous Tractats constitutius, també han incrementat la seva freqüència i normalitat.³³ És il·lustratiu que l'art. 2 de la Llei britànica sobre la UE de 2011 ("*European Union Act 2011*") estableixi que les reformes dels Tractats constitutius requereixen tant l'aprovació del Parlament de *Westminster* com l'aprovació referendària de la població del Regne Unit (i Gibraltar). En general, la ratificació de les reformes dels Tractats constitutius serveix tant per a

31. Pràcticament podríem dir 16 dels 28 EM, atès que el 1975, dos anys després de l'ingrés, els britànics van decidir per referèndum romandre a la Comunitat Europea. Luuk van Middelaar, *The Passage to Europe* (New Haven: YUP, 2013), 295. Malgrat l'ampli suport parlamentari inicial a favor de la integració europea, l'electorat noruec va rebutjar-la en els referèndums de 1972 i de 1994. El 2001 els suïssos van rebutjar per referèndum iniciar les negociacions per a esdevenir EM de la UE.

32. De fet, l'entrada de Regne Unit a les Comunitats ja va ser sotmesa a l'electorat francès. L'actual previsió constitucional sembla que podria servir per a negar una hipotètica entrada de Turquia.

33. *Vid.* Stephen Tierney, *Constitutional Referendums* (Oxford: OUP, 2012), 154-65.

confirmar tals modificacions com per a *reconfirmar* el moment fundacional.³⁴ Finalment, convé ressaltar el referèndum de desintegració (*Brexit*), com a consulta popular relacionada amb el dret de retirada de la Unió.³⁵

Per consegüent, el referèndum està prenent un paper normatiu rellevant a nivell europeu (a partir de les *praxis* dels EM) en múltiples sentits, tots ells interrelacionats: (1) per a entrar o sortir de la Unió, (2) per a ratificar o oposar-se a Tractats constitutius i constitucionals, (3) per a construir, no construir, desconstruir o mantenir l'actual estructura política i jurídica europea, (4) per a afirmar, desmentir o qüestionar l'existència d'una sobirania compartida i d'un pluralisme demòtic. Si el referèndum és, doncs, un instrument vàlid i adequat per a construir, no construir, desconstruir o alterar l'estructura, la sobirania i el *demos* europeu, per què les nacions subestats europees no podrien reclamar l'ús del referèndum per a reivindicar l'existència d'un nou *demos*, una nova sobirania i un nou poder constituent?

Mentre que la representació és un instrument més apropiat per a la *demosi-cracia* (govern dels pobles), el referèndum és més adient per a la *demos-cracia* (govern del poble).³⁶ Tot i això, encara que la democràcia representativa sembli funcionar millor per a regular la convivència multinacional, la democràcia referendària pot tenir un rol rellevant per a manifestar la voluntat inicial de convivència multinacional, ratificar l'acord fonamental de convivència adoptat pels representants i, és clar, desencadenar la ruptura d'aquesta convivència. El "sí" popular a la integració dota de major solidesa els fonaments de la Unió. Les decisions democràtiques destinades a sobreviure al pas del temps és prudent que escoltin directament la veu de la ciutadania. Alhora, com més obstacles legals i democràtics superi la decisió d'integració, més ferma i duradora serà la unió. Tanmateix, si la integració europea s'hagués

34. Van Middelaar, *Passage to Europe*, 296.

35. Cal no oblidar, tanmateix, el paper del Parlament i, més en general, la rellevància dels mecanismes més propis de la democràcia representativa. *Vid.* Nick Barber, Tom Hickman, i Jeff King, "Pulling the Article 50 'Trigger': Parliament's Indispensable Role", UKCL Blog, 27.VI.2016.

36. Bossacoma, *Justícia i legalitat*, apartats 3.3 i 3.4.

iniciat per referèndum i no pas a partir dels representants democràtics, segurament hauria trigat més temps a néixer perquè les ferides de la II Guerra Mundial encara eren ben obertes.³⁷ Des dels inicis, sembla que els representants democràtics han estat més convençuts sobre la integració europea que llurs representats.³⁸ Potser això ha alimentat una visió negativa de la democràcia referendària que ajudaria a explicar per què els Tractats no recullen el referèndum europeu i, amb coherència, l'art. 10.1 TUE disposa que el funcionament de la Unió es basa en la democràcia representativa. Una raó fins i tot més potent per a defugir el referèndum a nivell europeu podria raure en el temor que esdevingués un fort instrument de centralització i de creació d'un *demos* europeu que desplaçés la preponderància dels EM i de llurs respectives poblacions.

Quan els EM han celebrat referèndums, la UE sovint ha fet campanya a favor del sí a la integració europea tot emparant-se en el deure d'informar i de promoure la participació ciutadana. Tal actuació comunitària és controvertida amb el principi de neutralitat dels poders públics respecte de les campanyes referendàries.³⁹ Sembla que, a desgrat i desgana, la UE hauria reconegut valor normatiu (moral i jurídic) als referèndums estatals d'integració europea a partir de reformes puntuals dels tractats i d'inclusió de protocols fruit dels refusos per part de la ciutadania d'alguns EM.⁴⁰ El fracàs del Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa (TCE) és un exemple del referèndum com a eina pertorbadora del procés

37. Convé recordar que, a mitjan s. xx, Alemanya havia guerreat contra França i envaït el territori francès tres vegades en menys d'una centúria. Reflexió de Philippe van Parijs, "Europe's Destiny", ponència presentada a la Universitat Pompeu Fabra, 11.X.2013. Tal com diu Van Middelaar, havent passat tant poc temps des de l'alliberament, els ciutadans francesos de peu encara veien els alemanys com un enemic més gran que els soviètics. Van Middelaar, *Passage to Europe*, 140.

38. En defensa del projecte europeu, val a dir que múltiples partits anti-europeistes han convençut i atemorit a nombrosos votants amb arguments demagògics i populistes. Nodrits per les crisis econòmica, monetària, pressupostària i migratòria, aquests partits recullen els fruits de la discòrdia que han anat sembrant.

39. Tierney, *Constitutional Referendums*, cap. 6.

40. A tall d'exemple, més endavant veurem les Decisions dels caps d'Estat i de govern en el si del Consell Europeu arran dels referèndums negatius de Dinamarca respecte del Tractat de Maastricht i d'Irlanda respecte del Tractat de Lisboa.

d'integració europea.⁴¹ Anàlogament ens preguntem: encara que sigui a desplaer, la UE reconeixeria el valor normatiu (moral i jurídic) d'una victòria de l'opció independentista en un referèndum secessionista que celebri una nació subestatal europea?

Malgrat la creixent importància del referèndum en el procés d'integració europea, l'art. 50 TUE no requereix ni menciona el referèndum com a mecanisme convenient o necessari perquè l'EM es pugui retirar de la UE. Significa això que, segons aquest article, la importància rau purament en els mecanismes típics de la democràcia representativa?⁴² No ben bé. L'art. 50 TUE estableix que els EM es poden retirar de la UE "de conformitat amb les seves normes constitucionals". Així doncs, el precepte és deferent amb el dret constitucional dels EM perquè no es posiciona, expressament, a favor o en contra d'una decisió més representativa o participativa de la ciutadania. Ara bé, si tal com hem vist el referèndum ha servit i serveix per a obstaculitzar el procés d'integració europeu, sembla que la UE podria, en termes de justícia política, exigir la celebració d'un referèndum de desintegració europea (referèndum de retirada) a fi de corroborar la voluntat democràtica d'aquesta porció de territori i de ciutadans europeus.

41. Mentre que el rebuig francès es basà més en quin tipus de constitució europea es volia, el rebuig neerlandès fou bàsicament per raons nacionalistes. Van Middelaar, *Passage to Europe*, 290.

42. Com que a l'Europa occidental predominen els sistemes representatius en detriment dels presidencials, el dèficit democràtic de la regulació sobre la retirada de la UE es pot agreujar si implica que la decisió sigui governativa i no pas dels representants directament escollits per la ciutadania de l'EM.

5. La compatibilitat entre la integració europea i el secessionisme

La pregunta que ens fem en aquest apartat és la següent: és compatible la integració europea, en el sentit de voler enfortir les estructures polítiques de la Unió, amb el secessionisme català, basc, escocès o flamenc? *Prima facie*, integració europea i desintegració interna dels EM poden semblar contradictòries, una combinació paradoxal.⁴³ A continuació desenvoluparem vuit arguments (normatius i empírics) per a procurar explicar i defensar la compatibilitat entre la integració europea i la voluntat de secessió de les nacions subestats de la Unió:

1. *Un argument jurídic-positiu basat en els valors i principis essencials de la UE.* Ni el dret primari ni el dret derivat de la UE contenen regles específiques que regulin o limitin el dret de secessió interna dels territoris subestats. Per tant, per a il·luminar la qüestió haurem de recórrer, entre altres arguments, als principis jurídics de la Unió i, subsidiàriament, al dret internacional. A nivell de principis jurídics positius hi ha una tensió notable (particularment si la secessió és unilateral) entre els principis-valors de llibertat –en sentit col·lectiu– i de democràcia (art. 2 TUE), de protecció de les minories i de respecte del pluralisme (arts. 2 i 3.3 TUE) i de ciutadania europea (arts. 3.2 i 9 TUE) *versus* el principi d'imperi del dret (art. 2 TUE), d'autonomia institucional, de respecte de la integritat territorial i de respecte de la identitat nacional i constitucional dels EM (art. 4.2 TUE). Pel que fa a la identitat nacional i constitucional dels EM, cal tenir present que la tradició constitucional comuna dels EM és una de les fonts del dret de la UE.⁴⁴ Per a interpretar el principi d'integritat territorial dels EM sembla coherent recórrer al dret internacional. L'Opinió del Tribunal Internacional de Justícia (TIJ) sobre la DUI de Kosovo reafirma el que ja havia expressat

43. Joseph Weiler, "Catalonian Independence and the European Union", EJIL: Talk!, 20.XII.2012.

44. Armin von Bogdandy, Pedro Cruz Villalón, i Peter M. Huber, *El derecho constitucional en el espacio jurídico europeo* (València: TB, 2013), 11.

majoritàriament la doctrina acadèmica: el principi internacional d'integritat territorial té efecte entre Estats i no a l'interior dels Estats. Si europeïtzem aquest fil argumental, una DUI pacífica, democràtica i fruit de previs intents fallits de negociació no semblaria contrària al dret de la UE.⁴⁵

No és sobrer recordar que la UE s'ha caracteritzat per reconèixer, protegir i promoure el principi de democràcia a l'interior de la Unió i a l'exterior. La protecció del principi de democràcia a l'interior de la UE es concreta, com a mínim, en dos mecanismes: l'exigència de ser un Estat democràtic per a entrar a formar part de la UE (art. 49 TUE) i la suspensió dels drets dels tractats a aquells EM que no respectin els principis de l'art. 2 TUE (art. 7 TUE). L'Europa integrada també s'ha caracteritzat per la promoció exterior del principi de democràcia a partir de: la inserció de la *clàusula de condicionalitat democràtica* en els acords d'associació i de cooperació celebrats amb tercers Estats; la promoció de la democràcia en la seva política de veïnatge (per exemple, amb la Declaració de Barcelona de 1995 per a promocionar la democràcia parlamentària en els països de la ribera mediterrània); l'intent d'assegurar un procés pacífic, democràtic, deliberatiu i consensual de desmembrament de les federacions soviètica i iugoslava (associant-se i, més tard, integrant alguns dels nous Estats sorgits d'aitals desmembraments).⁴⁶

Amb una interpretació funcional, Roland Vaubel afirma que l'art. 2 TUE protegiria més efectivament les minories si obligués els EM a reconèixer el dret de secessió a les seves regions, tal com l'art. 50 TUE permet als EM retirar-se de la UE.⁴⁷ La conjunció dels principis fonamentals de la UE de protecció de les minories i de respecte del pluralisme remet al valor

45. Bossacoma, *Justícia i legalitat*, apartat 2.2. Amb l'adjectiu *pacífica* ens referim a una DUI que no incorre en ús il·legal de la força ni altres violacions flagrants del dret internacional.

46. Jordi Matas, Alfonso González, Jordi Jaria, i Laura Román, *The internal enlargement of the European Union* (Brussel·les: CMC, 2010), 27-31. Antonio Remiro *et. al.*, *Derecho Internacional* (València: TB, 2007), 211. Bossacoma, *Justícia i legalitat*, apartat 2.3.

47. A més, Vaubel assegura que no hi hauria problemes de drets humans si Escòcia, Catalunya, el País Basc, Galícia, Flandes, Còrsega, Tirol del Sud o Macedònia grega s'independitzessin. Segons l'autor, no hi ha cap raó per assumir que la majoria de la regió secessionista serà menys tolerant que la majoria de l'Estat matriu. Vaubel, "Secession in the European Union".

de la diversitat que normalment ha defensat el liberalisme polític. Així, les secessions poden augmentar el pluralisme i la diversitat interna europea. En contrast, les secessions inspirades per nacionalismes il·liberals o amb voluntat de crear fronteres impermeables poden comportar un empobriment del valor de la diversitat i del pluralisme.⁴⁸ Emperò, els nacionalismes subestats secessionistes que actualment tenen més força a l'Europa occidental –Catalunya, Escòcia i Flandes– són nacionalismes liberals i europeistes que enriquirien la diversitat i el pluralisme cultural europeu.⁴⁹ Conseqüentment, els principis de protecció de les minories i de respecte del pluralisme emparen les secessions basades en nacionalismes liberals i impulsen una interpretació dels Tractats constitutius a favor de la continuïtat d'aquests nous Estats a la UE per tal que les noves fronteres es mantinguin permeables.

2. *Un argument normatiu-filosòfic.* Les demandes d'integració (catalana-europea) i desintegració (catalana-espanyola) es mouen en àmbits territorials diferents i, per tant, aquestes demandes són filosòficament compati-

48. Allen Buchanan, *Secession* (Boulder: Westview, 1991), 32-3.

49. Christopher K. Connolly, "Independence in Europe: Secession, Sovereignty, and the European Union", *DJCL*, n. 24 (2013), 98: "The nationalist movements in Scotland and Catalonia are typically characterized as 'civic' and inclusive, resting on shared geography, institutions, and civil societies rather than on exclusivist notions of ethnic identity. Likewise, the N-VA is often viewed as departing from the extremist ethnic politics that previously dominated Flemish nationalism. And in all three of these stateless nations, nationalism goes hand-in-hand with a commitment to European integration." En un sentit similar, Kymlicka alerta que quebequesos, flamencs o catalans no es volen secessionar per a crear una societat il·liberal, sinó que volen crear la seva pròpia societat liberaldemocràtica. Will Kymlicka, *Politics in the Vernacular* (Oxford: OUP), 20. *Vid.* Bossacoma, *Justícia i legalitat*, apartat 1.3.4. A tall d'exemple, el Govern escocès es mostra totalment inclinat a ésser membre de ple dret de la UE. Govern Escocès, *Your Scotland, Your Voice*, 2009, par. 8.12. Govern escocès, *Scotland's Future: Draft Referendum (Scotland) Bill Consultation Paper*, 2012, par. 1.2. Fa temps que el Partit Nacional Escocès usa el lema "Independence in Europe". MacCormick, *Questioning Sovereignty*, 196. Un dels trets destacables del catalanisme polític ha estat el seu europeisme perenne. És il·lustratiu que la massiva manifestació de l'11 de setembre de 2012 era encapçalada amb el lema "Catalunya, nou Estat d'Europa". Sobre l'europeisme del catalanisme polític, *vid.* Klaus-Jürgen Nagel, "El nacionalisme català i Europa", a Ferran Requejo i Alain-G. Gagnon, ed., *Nacions a la recerca de reconeixement* (Barcelona: IEA, 2010), 187-209. Fernando Guirao, "An independent Catalonia as a member State of the European Union? Terra ignota", a Xavier Cuadras-Morató, ed., *Catalonia: A New Independent State in Europe?* (Abingdon: Routledge, 2016), 190-2. No hem inclòs el nacionalisme del País Basc bàsicament per una raó: la llarga violència armada d'ETA ha enterbolit el nacionalisme liberal i europeista majoritari.

bles malgrat anar en sentit contrari. Si bé el Preàmbul del TUE es refereix a la voluntat de “continuar el procés de creació d’una unió cada vegada més estreta”, aquesta unió diu que ha de ser “entre els pobles d’Europa” i en la qual “les decisions es prenguin de la manera més pròxima possible als ciutadans, d’acord amb el principi de subsidiarietat”. A més, tal com han apuntat alguns autors, convé distingir “contracció” de “fragmentació”: mentre que una contracció s’oposa directament a l’objectiu “de la unió cada vegada més estreta”, la fragmentació no necessàriament.⁵⁰ És il·lustratiu que, quan dins d’una federació es produeix la secessió d’un territori d’un Estat per a esdevenir un nou EM de la mateixa, aquesta fragmentació no necessàriament es titlla de contrària a l’esperit federal. En aquest sentit, en un apartat venidor explorarem la secessió del territori del Jura respecte del Cantó de Berna, en la qual el primer esdevingué un nou Cantó de la Federació suïssa.

Cal procurar fer encaixar de manera coherent el nacionalisme, el federalisme i l’internacionalisme. Per això, les federacions plurinacionals justes haurien d’adoptar una política de reconeixement de les nacions que integren la unió federal i del seu dret moral a l’autodeterminació democràtica.⁵¹ L’art. 50 TUE mostra que l’establiment d’una clàusula de desintegració en els Tractats constitutius no és incompatible amb l’esperit de la integració europea, ans al contrari: sense clàusula de desintegració pacífica i democràtica potser seria complicat avançar cap a una major integració. És a dir, sense una clàusula de recuperació democràtica de sobirania és racionalment més costós que els EM continuïn cedint potestats sobiranes a la UE. Per consegüent, el reconeixement *de iure* del dret de secessió dels EM no implica *de facto* un desmembrament de la UE. Altrament, el reconeixement del dret de secessió permet que els EM cedeixin més fàcilment (sense temor) potestats sobiranes perquè *ultima ratio* les podran recuperar per via democràtica. De manera relativament contradictòria, també sembla que el dret de secessió funciona com a

50. Chamon i Van der Loo, “Temporal Paradox”, 614.

51. Bossacoma, *Justícia i legalitat*.

mecanisme per a aturar o, com a mínim, alentar la tendència històrica de les federacions i unions d'Estats a la major integració i centralització.⁵²

Una tesi conciliadora entre les funcions del dret de secessió com a incentiu i desincentiu de la integració i la centralització podria dir el següent: mentre que el dret de secessió permet una integració moderada perquè elimina les pors de no poder fer marxa enrere, alhora condiona que la major integració sigui per passos i fonamentada en una mena de consens tàcit o implícit del conjunt de membres.⁵³ És rellevant destacar que alguns dels més alts tribunals dels EM han apel·lat al dret de retirada per a donar el vistiplau a la integració. Així, en la Declaració 1/2004 sobre la constitucionalitat del TCE, el Tribunal Constitucional espanyol va utilitzar la novetat sobre la possibilitat de “retirada voluntària” de la UE de l’art. I-60 TCE (ara art. 50 TUE) com a argument per a acceptar la primàcia del dret de la Unió respecte de la Constitució espanyola.⁵⁴ A partir de la possibilitat de secessió, el Tribunal entengué que, en darrera instància, l’Estat espanyol quedava salvaguardat de l’extralimitació del dret de la UE. En un sentit similar, el Consell Constitucional francès, en la Decisió de 19 de novembre de 2004, va al·ludir al mateix art. I-60 TCE per a concloure que aquell Tractat conservava la naturalesa de tractat internacional.⁵⁵ Si no hi hagués una possibilitat de secessió finalment unilateral, no es podria entendre com a última garantia jurídica de recuperació de la plena sobirania dels EM. Per tant, la recerca d’un consens inicial i la posterior unilateralitat passats dos anys reforcen l’argument de la capacitat de recuperació de la plena sobirania.

52. Vaubel, “Secession in the European Union”. L'autor no vacil·la en afirmar que la història mostra la tendència de les federacions a la centralització.

53. La majoria de federacions o unions multinacionals d'Estats són eminentment inestables i no per raó del dret de secessió: un dret de secessió ben regulat podria fins i tot mitigar tal inestabilitat intrínseca.

54. Saiz Arnaiz, “De primàcia, supremàcia y derechos fundamentales”, 65.

55. Saiz Arnaiz, “Constitución y secesión”, 23.

3. *Un argument polític basat en la perenne rellevància de l'estatalitat a la UE.*⁵⁶ Els Estats encara són els actors primaris dins de la Unió.⁵⁷ Les reformes dels Tractats i les ampliacions de la Unió han d'ésser ratificades pels EM d'acord amb llurs normes constitucionals (arts. 48 i 49 TUE), per tant, els Estats continuen sent els *senyors dels Tractats*. La UE segueix essent en bona mesura una estructura política dirigida de manera intergovernamental. L'estructura política de la Unió, a diferència de l'estructura jurídica i normativa, no s'ha desvinculat de la voluntat dels governs dels EM. Mentre que el dret de la UE ha esdevingut un ordenament jurídic independent o autònom dels ordenaments jurídics estatals, la voluntat política de la UE i la composició dels seus òrgans no s'ha independitzat dels EM (el rumb polític de la UE el marca el Consell europeu per sobre del Parlament europeu –art. 15 TUE–, el Consell com a òrgan intergovernamental segueix disposant de notables poders i comparteix la funció legislativa i pressupostària amb el Parlament –art. 16 TUE–, el TJUE es compon per un jutge de cada EM –art. 19.2 TUE–, el sistema electoral per a escollir els europarlamentaris l'estableixen els EM,⁵⁸ etc.). Fins i tot la política lingüística de la UE és estatalista en comptes d'europaista: és a dir, reconeix les llengües oficials dels EM com a llengües oficials de la Unió (actualment, 24). Així, la UE llença el següent missatge als catalans: si volen que la seva llengua esdevingui oficial a la UE, lluitin perquè el català esdevingui llengua oficial a tot l'Estat espanyol (no merament cooficial en el territori autonòmic) o batallin perquè Catalunya esdevingui un nou Estat de la Unió.

A finals del segle passat, l'*Europa de les Regions* i l'*Europa dels Pobles* s'havia convertit en una esperança pels nacionalismes subestats i, ben particularment, pel catalanisme polític.⁵⁹ El Tractat de Maastricht va es-

56. Similarment, Connolly, "Independence in Europe", 80-4.

57. Vid. Van Middelaar, *Passage to Europe*.

58. Sembla que el dret primari i derivat de la UE no impedeix que l'art. 214 de la Llei Orgànica espanyola de Règim Electoral General estableixi que la circumscripció per a l'elecció dels eurodiputats sigui "el territori nacional". És a dir, una circumscripció electoral única que afavoreix els partits d'àmbit estatal espanyol i desfavoreix els partits d'àmbit no estatal.

59. Yael Tamir, *Liberal Nationalism* (Princeton: PUP, 1993), 151-2.

tablar el principi de subsidiarietat, va crear el Comitè de les Regions i va admetre la participació regional en el Consell quan l'EM ho estimés oportú. Començant pel final, Espanya ha estat recelosa a admetre la participació formal de les seves nacions subestats en el Consell, a diferència, per exemple, de Bèlgica.⁶⁰ El Comitè de les Regions no es considera una de les institucions de la UE (art. 13.1 TUE). Malgrat la modesta ampliació de poders amb el Tractat de Lisboa, el Comitè de les Regions està dotat de meres funcions consultives (*inter alia*, arts. 13.4 TUE i 307 TFUE) i una tímida capacitat d'impugnar la normativa europea que vulneri el principi de subsidiarietat. Mentre que els EM, en nom dels seus Parlaments, poden interposar un recurs davant del TJUE per vulneració del principi de subsidiarietat, les nacions subestats europees ho han de fer a partir del Comitè de les Regions (art. 8 Protocol 2).⁶¹

La participació dels parlaments regionals amb competències legislatives en les institucions de la UE és mínima i sovint està sotmesa a la voluntat estatal (*vid.* art. 6 Protocol 2) o a les dificultats operatives del Comitè de les Regions. A tall d'exemple, la legislació espanyola que regula el "sistema d'alerta ràpida" de les possibles vulneracions del principi de subsidiarietat per part de la normativa comunitària no sembla gaire satisfactòria pel que fa a la participació del Parlament de Catalunya. Amb cert escarn envers les nacions subestats europees, el Comitè de les Regions està format per representants amb el mer requisit que siguin titulars d'un mandat electoral en un ens regional o local –també municipis–, o que tinguin responsabilitat política davant d'una assemblea escollida (art. 300.3 TFUE).⁶² És a dir, no són necessàriament regions que tinguin poder legislatiu i/o que representin comunitats nacionals. A més a més, la proposta de llista de representants regionals la farà el respectiu EM i d'aquesta llista escollirà

60. *Vid.* Argullol i Velasco, *Instituciones y competencias*, 837-41.

61. Miquel Palomares Amat, "La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad", *RDCE*, n. 38 (2011), 51. És a dir, la legitimitat activa d'aquest recurs per violació del principi de subsidiarietat correspon als EM i al Comitè de les Regions. Si bé l'autor apunta, a tall de *lege ferenda*, que es podrien articular procediments per tal que els Parlaments regionals poguessin sol·licitar als Parlaments estatals la interposició d'aquests recursos.

62. *Ibid.* 36-40.

el Consell (art. 305 *in fine* TFUE) –una petita prova més de la importància de l'estatalitat dins de la UE–.

Fixant-se en els moviments nacionalistes de Catalunya, Escòcia i Flandes, Christopher Connolly conclou que l'ambient de les disputes secessionistes de l'Europa occidental ofereix un espai estable en el qual es poden emprendre solucions genuïnes sobre l'autodeterminació.⁶³ En el mateix sentit, Nico Krisch apunta que el dret internacional no té gaire res a oferir a les demandes sobiranistes catalanes però que, en canvi, la UE pot ésser l'espai on inventar formes intermèdies d'autodeterminació nacional entre l'autonomia i la independència.⁶⁴ MacCormick ja pregonava que en el context de la Unió, en virtut del principi jurídic de subsidiarietat i del principi moral d'autodeterminació nacional, s'haurien de reconèixer més nivells de diferenciació en el sistema i d'independència mútua parcial.⁶⁵

4. *Un argument històric-jurídic basat en els precedents.* L'ampliació externa de la UE en les darreres dècades s'ha nodrit notòriament de les secessions de les exrepúbliques soviètiques i iugoslaves. La UE, en conciliar els processos d'independència, en reconèixer llur estatalitat i, finalment, en associar-se i integrar aquestes repúbliques com a membres, ha validat i legitimat les demandes secessionistes per via democràtica. Si compartim que el precedent té certa vinculació jurídica fruit del principi de justícia pel qual cal tractar de manera similar els casos similars, les secessions democràtiques no semblen contràries a l'esperit integrador europeu.⁶⁶ A més, aquests precedents devaluen l'objecció segons la qual la multiplicació d'EM dificulta el manteniment de l'estructura interestatal actual.⁶⁷ El proper argument apuntarà que si el secessionisme produeix

63. Connolly, "Independence in Europe", 99-104.

64. Nico Krisch, "Catalonia's Independence: A reply to Joseph Weiler", EJIL: Talk!, 18.1.2013.

65. Vid. MacCormick, *Questioning Sovereignty*, 135, 188.

66. Hom ha volgut rebaixar valor a aquest precedent al·legant que es tracta de justícia reparadora perquè l'Europa occidental havia abandonat l'Europa oriental a les mans de l'autoritarisme comunista. Si ens convenç aquest argument, també el podem adoptar similarmet respecte de Catalunya i del País Basc pel que fa a les injustícies patides durant la Dictadura franquista.

67. Aquesta objecció es formula a Medina, *Derecho de secesión*, 16.

algun canvi en l'estructura europea actual, l'impuls de canvi semblaria a favor d'una major federalització.

5. *Un argument polític-estratègic basat en el 'divide et integra'*. Els grans EM de la UE dificulten una major integració de la Unió. Altrament dit, l'absència d'uns Estats Units d'Europa es deu en major mesura a la resistència dels grans EM de la UE. L'exemple paradigmàtic és el Regne Unit. Si bé és cert que hi ha EM més reduïts que també s'han oposat o s'oposen a una major integració (v. gr. Països Baixos, Dinamarca o Irlanda), sovint la seva oposició no té la força política suficient per a impedir la voluntat integracionista. Així doncs, des d'un punt de vista polític-estratègic, intuïm que la desintegració progressiva dels grans EM de la UE facilita o afavoreix estratègicament un procés de major federalització europea. Com més dèbils siguin els EM en un sentit fàctic, més senzill i racional serà reivindicar i ampliar els poders polítics i jurídics de la Unió. Tanmateix, també és difícil que la UE deixi les portes obertes de bat a bat a l'augment del nombre d'EM per via d'ampliació interna, atès que la cerca del consens ja és prou complicada entre els 28 EM.⁶⁸

6. *Un argument econòmic*. Una raó econòmica per la qual la integració europea no és contrària a les secessions internes dels EM de la UE es basa en la hipòtesi següent: a major integració econòmica, major desintegració política. Altrament dit, "la liberalització del comerç és inversament proporcional a la grandària mitjana dels Estats" i, consegüentment, "la globalització va agafada de la mà del separatisme polític".⁶⁹ Així, l'objectiu en virtut de la qual la secessió provoca la interrupció del comerç internacional és empíricament qüestionable.⁷⁰ Els Estats petits estan més interessats en el lliure comerç i el moviment de capitals que els Estats grans. Els Estats petits són més dependents de les importacions i, com que no poden afectar els preus del mercat mundial, els seus aranzels

68. Gounin, "Dynamiques d'éclatements d'États", 19.

69. Alberto Alesina, Enrico Spolaore, i Romain Wacziarg, "Economic Integration and Political Disintegration", *AER* 90, n. 5 (2000), 1276-96. "This paper argues that trade openness and political separatism go hand in hand: economic integration leads to political 'disintegration'."

70. *Vid.* Buchanan, *Secession*, 2.

òptims tendeixen a ser zero.⁷¹ Si mirem el comerç mundial a gran escala, les fronteres territorials es mantenen congelades en aquells períodes històrics en els quals predominen les polítiques proteccionistes (puix que a major integració econòmica, major desintegració política). Tanmateix, no és sobrer matisar que, sovint, el comerç és més senzill dins de les fronteres estatals, ja sigui per raons lingüístiques, culturals, jurídiques o de pràctiques mercantils.⁷²

A vegades, els nacionalismes subestats han preferit l'autonomia en comptes de la independència per a poder accedir o mantenir el control del mercat interior de l'Estat matriu.⁷³ Podem observar aquesta hipòtesi en el cas català. Una de les raons per les quals el nacionalisme català no havia apostat per la secessió era que l'Estat espanyol ofería un mercat de lliure comerç major que el mer territori català.⁷⁴ Però, actualment, sembla que les nacions subestats occidentals són més defensores de la liberalització econòmica i del lliure comerç que els seus respectius Estats matrius (Catalunya i Escòcia han estat més favorables a la UE que la resta d'Espanya i el Regne Unit, i Quebec més favorable al Tractat de Lliure Comerç de l'Amèrica del Nord que la resta del Canadà).⁷⁵ En aquest sentit, la integració econòmica, política i jurídica europea explica, com a mínim parcialment, per què l'independentisme ha esdevingut majoritari i transversal (esquerres i dretes) dins del catalanisme polític (o nacionalisme català). Esdevenir un nou EM de la UE es converteix en l'objectiu principal del catalanisme polític en detriment dels continuats intents històrics de reformar Espanya en un sentit plurinacional, descentralitzat, liberal i europeista. Concretament, una vegada la UE ha aconseguit establir un mercat

71. Vaubel, "Secession in the European Union".

72. Alesina *et. al.*, "Economic Integration", 1284-91.

73. Connolly, "Independence in Europe", 94.

74. "... el mercat que volia cobrir i assegurar-se la burgesia catalana de finals del xx i principis del xx era Espanya sencera, no Catalunya." Joan Francesc Mira, *Crítica de la nació pura* (València: TIQ, 2005), 98. A tall d'exemple, l'Estat espanyol ofería als industrials catalans del tèxtil una demanda espanyola dels seus productes a la vegada que els protegia de les competències dels fabricants britànics a partir de polítiques proteccionistes.

75. Kymlicka, *Politics in the Vernacular*, 246.

comú i pretén forjar un mercat únic, l'antic argument contrasecessionista del mercat deixa de tenir sentit.⁷⁶

7. *Un argument competencial.* Fruit de la integració europea, la Unió ha anat assumint i exercint les antigues competències centrals dels EM.⁷⁷ De resultes, es poden generar dues hipòtesis connectades. La primera afirma: a més competències europees, menys competències centrals i, de retruc, els poders centrals dels EM tendeixen a envair competències autonòmiques o regionals. El procés d'invasió es produeix tant en el procés ascendent de creació del dret de la UE com en el procés descendent de transposició del dret de la UE. En els processos ascendents de creació del dret de la Unió, els participants principals són els governs o executius dels EM.⁷⁸ En els processos descendents de transposició i aplicació del dret de la Unió, els poders centrals dels EM tendeixen a eixamplar les seves competències als nivells de poder territorialment inferiors quan el dret de la UE ha ocupat bona part de les seves antigues competències.⁷⁹ La segona hipòtesi afirma que no hi ha prou espai normatiu perquè els tres nivells de poder territorial (europeu, central i autonòmic o regional) disposin de suficients competències per a posseir una vertadera autonomia política i legislativa.⁸⁰

76. "In fact, while economic integration is progressing at the European level, regional separatism is more and more vocal in several member countries of the Union, such as Spain, Belgium, Italy, and even France. (...) The motivation of these developments is consistent with our argument: linguistic, ethnic, and cultural minorities feel that they are economically 'viable' in the context of a truly European common market, thus they can 'safely' separate from the home country." Alesina *et. al.*, "Economic Integration", 1293.

77. És il·lustratiu que nombroses competències estatals bàsiques derivades de l'art. 149.1 de la Constitució espanyola són, actualment, exercides per la UE. De fet, el mètode de la directiva de la UE podria ser un mecanisme jurídic adient per a exercir una competència legislativa bàsica.

78. Per bé que hi ha mecanismes europeus i interns amb què s'ha intentat matisar aquest procés, com ara la participació dels parlaments corresponents o la decisió per part del senat com a cambra de representació territorial.

79. És a dir, arran de l'assumpció de competències estatals per part de la UE, l'Estat ha anat absorbint competències autonòmiques, en comptes d'acceptar bonament la reducció del seu àmbit competencial.

80. A més, també convé tenir present la rellevància de l'autonomia local (municipal i supramunicipal), la qual es tendeix a concebre com una autonomia política tal com reflecteix la Carta Europea d'Autonomia Local (tractat internacional en el marc del Consell d'Europa).

8. *Un argument basat en Europa i l'europèisme en sentit ampli com a projecte de pau, seguretat, llibertat, democràcia, justícia, drets humans i reconeixement del pluralisme.* La integració i la cooperació europees, en garantir un espai polític de pau, seguretat, llibertat, democràcia, justícia, drets humans i reconeixement del pluralisme (arts. 2 i 3.2 TUE), generen una expectativa racional als membres de les nacions subestats europees de poder secessionar-se pacíficament i democràtica, tement en menor mesura repressions cruentes, violència o guerres de secessió.⁸¹ No només és la Unió que genera aquesta expectativa, també el Consell d'Europa (i, concretament, el Tribunal Europeu de Drets Humans –TEDH– i la Comissió de Venècia). En defensa del liberalisme democràtic, es podria considerar que el triomf de la integració i la cooperació europees és un dret i, alhora, una mena d'obligació moral. El món contemporani necessita, juntament amb els EUA, una Europa unida en la pluralitat perquè el liberalisme democràtic pugui fer front i donar exemple a les potències puixants dels grans Estats i federacions il·liberals i no democràtics.

81. Hèctor López Bofill, *La independència i la realitat* (Palma de Mallorca: Ed. Moll, 2004), 150.

6. Espanya sense Catalunya com a Estat continuador: la clau del manteniment de la condició d'EM de la UE

Abans d'abordar la pregunta sobre la continuïtat de Catalunya a la UE, prèviament convé aclarir el tipus de continuació del romanent d'Espanya sense Catalunya. Per diverses raons aquesta pregunta requereix un tractament previ: (1) seria incompreensible i imprevisible que Catalunya tingués un tractament més privilegiat que el romanent d'Espanya sense Catalunya. Per tant, el tipus de continuïtat espanyola és el límit normatiu i pràctic al qual pot aspirar Catalunya. (2) Tenint present que la continuïtat espanyola és el tipus màxim de continuïtat al qual pot aspirar legítimament Catalunya, sembla raonable que Catalunya aspiri que la UE la tracti de manera similar al romanent d'Espanya. (3) Per tal que la UE pugui legitimar un tractament normatiu diferent del romanent d'Espanya, cal aprofundir en les distincions amb Catalunya puix que el principi d'imperi del dret requereix tractar similarment els casos similars. En aquest apartat, doncs, traçarem les diferències entre el romanent d'Espanya i Catalunya. La diferència clau és la següent: el romanent d'Espanya sense Catalunya seria considerat l'Estat continuador, en canvi, Catalunya seria l'Estat successor.

A conseqüència de la secessió de Catalunya, hom es pot preguntar si el romanent d'Espanya hauria de sol·licitar el reingrés a la UE a partir del procediment ordinari d'adhesió de nous EM de l'art. 49 TUE. Amb desencert, algunes veus acadèmiques i polítiques catalanes han insinuat que si Catalunya s'independitzés, Espanya no podria seguir formant part de la UE. En un sentit similar, també ha tingut cert ressò la tesi que si Catalunya no pogués continuar a la UE, tampoc no hi podria continuar el romanent d'Espanya. Aquestes veus han apel·lat a raons més fàctiques que normatives: (1) el *canvi econòmic* degut a la baixada del PIB espanyol en termes absoluts i en termes relatius; (2) el *canvi demogràfic* fruit de la pèrdua de la població de Catalunya; (3) el *canvi geogràfic* pel que fa a l'extensió territorial i a la frontera territorial que connectaria el romanent

d'Espanya amb la resta de la UE. Tanmateix, aquest argumentari en contra de la continuïtat espanyola a la UE podria ésser una arma de doble tall per als catalans: si certament el romanent d'Espanya quedés tan ressentit per la secessió de Catalunya (i, com a corollari, la UE fos perjudicada), això aniria en detriment de la legitimació moral secessionista en la mesura que pogués contrariar el *Principi de suficiència i supervivència* de l'Estat matriu i el *Principi d'evitar danys greus a tercers*, ambdós considerats requisits secessionistes de la *justícia com a equitat multinacional*.⁸²

En aquest apartat esbossarem, doncs, diversos motius que indiquen clarament que el romanent d'Espanya sense Catalunya seria tractat com a Estat continuador i que això li garantiria la continuïtat automàtica com a EM de la UE. Aquest apartat s'inspira en l'argumentari de James Crawford i Alan Boyle per a considerar el romanent de Regne Unit sense Escòcia l'Estat continuador, i la continuació en la condició d'EM de la UE que això comportaria.⁸³ Contràriament, David Edward dubta que la consideració d'Estat continuador o la d'Estat successor tingui conseqüències respecte a l'ordenament jurídic de la UE. L'opinió del darrer es fonamenta en la naturalesa genuïna del dret de la UE que es diferencia del dret internacional públic convencional i la importància de la relació directa del dret europeu amb la ciutadania de la Unió. Tot i que el dret de la UE és una criatura del dret internacional, Edward recorda que la seva autonomia ha estat afirmada en diverses ocasions pel TJUE (*inter alia*, Sentències *Van Gend en Loos* de 1963, *Kadi* de 2008). A partir d'aquesta doctrina jurisprudencial, l'autor conclou que cal cercar les respostes sobre l'ampliació interna de la UE en l'esperit dels Tractats constitutius i no, en canvi, en el dret internacional general.⁸⁴ La reflexió d'Edward no sembla que posi en dubte la continuïtat dels romanents del Regne Unit o d'Espanya com a EM de ple dret. Altrament, pot ser útil per a defensar una mena de continuïtat transitòria de nous Estats successors com Escòcia o Catalunya. Tot seguit

82. Bossacoma, *Justícia i legalitat*, apartat 1.3.2.

83. Crawford i Boyle, *Referendum on the Independence*.

84. Edward, "Scotland and the European Union". Edward, "EU Law and the Separation", 1155-6. A més, el sorgiment del Regne Unit a partir de la unió dels Parlaments d'Anglaterra i d'Escòcia empeny Edward a entendre l'eventual independència escocesa com una dissolució del Regne Unit i, de resultes, la creació de dos nous Estats successors.

veurem les potents raons per a pronosticar que Espanya sense Catalunya seria considerada Estat continuador:

1. *La raó del precedent.* En la majoria de casos dels segles xx i xxi, s'ha considerat que existia un Estat continuador i un o múltiples Estats successors.⁸⁵ Això indica que, per regla general, la continuació té preferència a la dissolució i a la successió d'Estats.⁸⁶

2. *La raó territorial i poblacional.* La identitat i la continuïtat dels Estats estan íntimament relacionades amb els criteris per a definir l'estatalitat, i és ben sabut que dos d'aquests criteris essencials són el territori i la població.⁸⁷ Fruit d'una hipotètica independència de Catalunya (prenent en consideració l'actual comunitat autònoma), el romanent d'Espanya retin-

85. Més enllà de ser la regla general en els processos de descolonització, ha estat així en els casos següents: Regne Unit–Irlanda (1922), Malàisia–Singapur (1965), Pakistan–Bangla-Desh (1971), en el desmembrament de l'URSS la Federació Russa es considerà l'Estat continuador (1990-1), Etiòpia–Eritrea (1993), Sèrbia–Montenegro (2006), Sèrbia–Kosovo (2010), Sudan–Sudan del Sud (2011). Convé fer esment de tres excepcions als precedents suara exposats. La primera excepció és el desmembrament (dita dissolució) de la República Federal Socialista de Iugoslàvia, en el qual no es va acabar acceptant la reivindicació d'Estat continuador de la República Federal de Iugoslàvia (formada, entre d'altres, per Sèrbia). Una de les raons per a considerar el desmembrament de la Federació iugoslava com a dissolució d'una federació sense Estat continuador era evitar la qualificació del conflicte balcànic com a guerra civil i convertir-lo, a partir del reconeixement de l'estatalitat de les exrepúbliques, en un conflicte internacional. Una altra raó consistia a evitar el precedent secessionista (múltiple) i l'eixamplament del dret internacional consuetudinari a l'autodeterminació dels pobles. Una darrera raó s'explica per la voluntat de la societat internacional de sancionar la Sèrbia de Milosevic a no ser considerada Estat continuador i a tornar a sol·licitar l'ingrés a l'ONU. L'esperança que la hipotètica secessió de Catalunya seria pacífica allunya el precedent del desmembrament iugoslau. La segona excepció és el desmembrament de Txecoslovàquia. La dissolució de la Federació va ser acordada i, en virtut de l'acord, van emergir dos nous Estats successors, sense que cap de les dues repúbliques reclamés la condició d'Estat continuador. El fet que Espanya reivindicaria probablement la seva condició d'Estat continuador arraona el precedent excepcional de la dissolució de Txecoslovàquia. Una tercera excepció ben particular podria ser la secessió de Síria respecte de la República Àrab Unida. Tal República fou una unió de curta vida entre Egipte i Síria. En aquest cas, tant Egipte com Síria van ésser automàticament reconeguts com a membres de l'ONU. *Vid.* Bossacoma, *Justícia i legalitat*, apartats 2.3 i 3.5. Vaubel, "Secession in the European Union".

86. La continuïtat precedeix la dissolució i la successió perquè, entre altres raons, presuposa més estabilitat de les relacions jurídiques (drets i obligacions) i més seguretat jurídica. James Crawford, *The Creation of States in International Law* (Oxford: OUP, 2006), 668. Ian Brownlie i James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law* (Oxford: OUP, 2012), 427.

87. Crawford, *Creation of States*, 671.

dria, aproximadament, la majoria de territori (94%) i la majoria de població (84%).⁸⁸ A més a més, el romanent d'Espanya mantindria la majoria dels recursos naturals.

3. *La raó de la continuïtat de l'ordenament jurídic i l'aparell institucional.* Hi ha un element més en la definició de l'Estat que és rellevant: l'ordenament jurídic i l'aparell institucional. Tot fa pensar que Espanya sense Catalunya mantindria el mateix ordenament jurídic (amb adaptacions puntuals) i, alhora, conservaria les mateixes institucions públiques centrals.⁸⁹ Això seria ben diferent del supòsit català, perquè la independència faria emergir un nou poder constituent que constituïria un nou ordenament jurídic.⁹⁰

4. *La raó basada en l'opinió internacional intersubjectiva.* És ben presumible que la societat internacional reconeixeria Espanya sense Catalunya com l'Estat continuador per raó dels precedents i la resta de raons que aquí exposem. Com que la consideració d'un ens polític sobirà com un Estat continuador o un Estat successor és difícilment objectivable al cent per cent, l'opinió intersubjectiva complementa i dialoga amb les raons més objectives.⁹¹ És a dir, a falta de criteris ben definits, els criteris basats en factors subjectius són rellevants i pertinents, inclosos la reivindicació de

88. El territori de la Comunitat autònoma de Catalunya és de 32.106 km², davant dels 504.783 km² de l'Estat espanyol. Conseqüentment, el territori català representa el 6% del territori espanyol. La població de 2015 de la Comunitat autònoma de Catalunya és de 7,5 milions d'habitants, davant dels 46,6 milions d'habitants d'Espanya en conjunt. Per tant, la població catalana representa el 16% de la població espanyola. Dades segons l'Enciclopèdia Catalana i l'Idescat.

89. Aquest és un fort indici de continuïtat malgrat no ser conclouent. Pensem que fruit d'una revolució o d'un cop d'Estat pot canviar l'ordenament jurídic i l'aparell institucional d'un Estat, però això no genera un nou subjecte del dret internacional (Kelsen, *Principios de Derecho*, 204-7).

90. Malgrat que els actuals Parlament i Govern de la Generalitat es poguessin mantenir, patirien un canvi fonamental: el pas de governar una mera autonomia a governar una nova sobirania (que podria ser més o menys plena depenent del tipus de relació amb la UE). Caldria crear, a més, un poder judicial en sentit ampli. En aquest punt podríem incloure que el romanent d'Espanya mantindria la majoria de les forces armades.

91. En aquest sentit, evoquem la rellevància del reconeixement internacional com aquella institució que atribueix una importància cabdal a la intersubjectivitat internacional per a definir la continuïtat, la dissolució, el naixement i la successió de nous Estats. *Vid.* Bos-sacoma, *Justícia i legalitat*, apartat 2.3.

continuitat del propi Estat i el reconeixement per part dels altres Estats i organitzacions internacionals.⁹²

5. *La raó del tractament comunitari ampli de la condició d'Estat continuador dels seus EM.* L'Europa integrada ha interpretat àmpliament la noció de continuïtat dels seus EM. Tal com veurem, tot i que França perdé bona part del seu territori amb la independència d'Algèria (que era considerat pel dret francès un territori metropolità), el romanent de França sense Algèria es considerarà l'Estat continuador. També observarem que la reunificació d'Alemanya de 1990 es tractà com un cas de continuació d'un Estat per part de la UE i de la societat internacional i no, en canvi, com un cas de successió d'Estats.

6. *La raó fonamentada en el reconeixement del territori secessionista de la pròpia condició d'Estat successor i de la condició d'Estat continuador del seu antic Estat matriu.* La continuïtat també depèn o està condicionada, com a mínim a la pràctica, per les reivindicacions i els reconeixements dels Estats concernits.⁹³ És probable que Catalunya s'autoqualifiqués com a Estat successor i que reconegués la condició d'Estat continuador del romanent d'Espanya.

7. *La raó moral.* Atès que la secessió de Catalunya respecte d'Espanya seria una decisió democràtica catalana, en termes morals i jurídics hauria d'afectar menys negativament a Espanya que a Catalunya.⁹⁴ En principi, no resultaria raonable que Espanya s'enfrontés al perill de perdre la condició d'EM de la UE a causa d'un exercici de llibertat aliè.⁹⁵ Altrament dit,

92. Brownlie i Crawford, *Brownlie's Principles*, 427.

93. A diferència del desmembrament iugoslau, Rússia fou considerada Estat continuador de l'URSS per bona part de les antigues repúbliques soviètiques que es van autoconsiderar Estats successors de l'URSS. Crawford, *Creation of States*, 671.

94. El principi de vinculació dels actes propis indica de manera intuïtiva que hom queda lligat, per bé o per mal, per les seves decisions i actuacions. De fet, és una concreció jurídica de la relació moral entre llibertat i responsabilitat: Catalunya hauria d'assumir amb responsabilitat l'hipotètic exercici de llibertat que representa l'autodeterminació nacional en forma de secessió.

95. Convé alertar que, mentre que els casos de Catalunya-Espanya i Escòcia-Regne Unit serien casos més clars d'Estat successor-Estat continuador, el cas de Flandes-Bèlgica seria més controvertit. El cas de la hipotètica independència de Flandes resulta més complicat perquè la regió flamenca, tot i ser territorialment més petita (2/5 del territori

no semblaria correcte que la decisió catalana de separar-se d'Espanya afectés excessivament la relació entre el romanent d'Espanya i la UE.

En definitiva, és coherent, racional i raonable sostenir la continuació del romanent d'Espanya com a EM de la UE, malgrat la necessitat d'adaptació puntual d'alguns aspectes (membres al Parlament, pes en el Consell, entre d'altres). Konrad G. Bühler afirma que ésser membre d'una organització internacional està inseparablement vinculat a la continuïtat de la personalitat internacional del membre en qüestió.⁹⁶ Així doncs, reconeixent el que el sentit comú per si sol ja postula, l'art. 35 del Conveni de Viena sobre la successió d'Estats de 1978 recull la regla general que qualsevol tractat internacional que estigués en vigor respecte de l'antic Estat matriu (Estat predecessor) abans de patir una secessió, continuarà vigent respecte del romanent de l'Estat matriu que fos considerat Estat continuador.

belga) que la regió valona, és més poblada (3/5 de la població belga) i més potent econòmicament (entre 2/3 i 3/4 de la riquesa belga). Emperò, si la dissolució s'ha produït a conseqüència de la voluntat dels flamencs, moralment seria més equitatiu que els flamencs tinguessin més càrregues a nivell internacional i, per tant, que reconeguessin i instessin els altres Estats a reconèixer la Bèlgica valona com a Estat continuador. *Vid.* Edward, "EU Law and the Separation", 1157. Gounin, "Dynamiques d'éclatements d'États", 14-5. Connolly, "Independence in Europe", 88-92.

96. Konrad G. Bühler, *State Succession and Membership in International Organizations. Legal Theories versus Political Pragmatism* (The Hague: KLI, 2001), 286-7.

7. El Conveni de Viena de 1978: les dificultats d'aplicació

El Conveni de Viena de 1978 sobre la successió d'Estats només ha estat ratificat per 22 Estats del món i, concretament, ni Espanya ni la UE ni la major part dels seus EM han ratificat el Conveni.⁹⁷ Hom apunta que les disposicions que mencionarem del present Conveni poden indicar o haver esdevingut costum internacional.⁹⁸ Tot i que el TIJ s'ha pronunciat en algun aspecte similar, és qüestionable que aquesta jurisprudència sigui aplicable a la UE. Prudentment, el mateix Tribunal ha rebutjat pronunciar-se sobre si l'art. 34 del Conveni, el qual tracta la successió d'Estats en casos de separació, és dret consuetudinari.⁹⁹ La doctrina internacionalista consultada nega que sigui costum internacional.¹⁰⁰ El tractament internacional dels Estats nounats cal deduir-lo de les pràctiques estatals, les quals, a part de no ser uniformes, depenen de consideracions tant polítiques com jurídiques.¹⁰¹ Encara que diversos preceptes del Conveni

97. Vaubel, reconeixent que la UE no pot ratificar el Conveni de Viena perquè no és un Estat sinó una organització internacional, proposa que tots els EM de la UE el signessin. Vaubel, "Secession in the European Union".

98. En aquesta línia, MacCormick, *Questioning Sovereignty*, 203. Tanmateix, qui a l'lega que les disposicions del Conveni han esdevingut dret internacional consuetudinari ha de provar la pràctica constant, duradora i uniforme (*usus*) dotada d'una consciència compartida que és dret (*opinio iuris sive necessitatis*). La suma d'ambdós elements, material i espiritual, és el que atribuirà a l'ús una força jurídica vinculant.

99. En el Cas *Gabčíkovo-Nagymaros Project*, sobre la successió d'Eslovàquia en un tractat entre Hongria i l'antiga Txecoslovàquia, el TIJ va considerar que l'art. 12 del Conveni de Viena positivava o reflectia una norma consuetudinària. Tanmateix, el Tribunal, fent un exercici de prudència, insisteix que és una consideració només amb relació als tractats de caràcter territorial: "The Court does not find it necessary for the purposes of the present case to enter into a discussion of whether or not Article 34 of the 1978 Convention reflects the state of customary international law." *Vid.* Andreas Zimmermann, "Law of State Succession", a Marcelo G. Cohen, ed., *Secession* (Cambridge: CUP, 2006), 208-30.

100. Andreas Zimmermann *et al.*, *State Practice Regarding Succession and Issues of Recognition* (Council of Europe, 1999), 116. Matas *et al.*, *Internal enlargement*, 39-40. Bühler, *State Succession and Membership*, 285-91. Segons l'estudi de Bühler sobre la pràctica internacional en la successió d'Estats, la diversitat de solucions impedeix la creació de costum internacional.

101. Edward, "EU Law and the Separation", 1161.

no es puguin considerar regles internacionals consuetudinàries, se'n poden deduir una mena de principis rectors per a la successió d'Estats.¹⁰² Tals principis indicarien la continuïtat dels drets i obligacions contractuals internacionals i la possibilitat de revisió d'aquests drets i obligacions per part dels nous Estats.¹⁰³

Passant a l'anàlisi de l'articulat del Conveni, el seu art. 4 estableix que és aplicable a tractats constitutius d'organitzacions internacionals per a adquirir la condició de membre, llevat que l'organització disposi de les seves pròpies regles al respecte. Així, el Conveni remet als tractats constitutius de les organitzacions internacionals com a *lex specialis* en aquests supòsits. Bühler afirma que per regles de l'organització hem d'entendre instruments constituents, decisions i resolucions adoptades d'acord amb aquests, i les pràctiques establertes per l'organització.¹⁰⁴ Malgrat la confusió que genera l'article entre el que és la regla general i el que és l'excepció, l'art. 4 del Conveni, en realitat, no és res més que un reenviament a les normes i pràctiques de l'organització internacional en qüestió.¹⁰⁵

Una lectura semblant es pot fer dels arts. 17 i 34 del Conveni. El primer article estableix la regla general que és l'Estat successor qui decideix si continua o no sent part del tractat multilateral en qüestió. El segon preveu la continuïtat de la vinculació dels tractats internacionals respecte als Estats successors esdevinguts d'un desmembrament de l'antic Estat matriu. Tal continuïtat es produirà si els Estats successors així ho manifesten, independentment del fet que hi hagi o no Estat continuador. Ara bé, aquests articles acaben: (1) remetent en bona mesura a les regles, pràctiques i

102. Similarment, Carles Viver *et al.*, "Les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea", Consell Assessor per a la Transició Nacional (2014), 11. Connolly, "Independence in Europe", 86.

103. Sembla que tals principis es van aplicar a les exrepúbliques soviètiques. Matas *et al.*, *Internal enlargement*, 37.

104. Bühler, *State Succession and Membership*, 291.

105. *Ibid.* 290. Chamon i Van der Loo, "Temporal Paradox", 617-8. Crawford i Boyle, *Referendum on the Independence*, par. 123. Gounin, *Dinamiques d'éclatements d'États*, 16. 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 de la Unión Europea de nuevos estados surgidos de la separación de Estados miembros", *REAF*, n. 17 (2013), 151-5.

consideracions de la pròpia organització internacional; (2) condicionant la continuació a la compatibilitat amb els objectius del tractat i la no-alteració del seu funcionament. No obstant això, la continuïtat de Catalunya a la UE no sembla incompatible, *prima facie*, amb els objectius de la Unió, ni sembla que canviï radicalment les condicions de funcionament d'aquesta (sobretot si partim de l'acceptació que Catalunya no tindria d'entrada drets polítics per a participar en la conformació de la voluntat general de la UE, sinó que mantindria fonamentalment la vinculació passiva amb l'ordenament comunitari).¹⁰⁶ Mentre que una Catalunya dins de la UE no pertorbaria els objectius de la Unió, una Catalunya automàticament fora de la UE sí que pertorbaria el procés d'integració, el principi de progressivitat i el principi d'estabilitat.¹⁰⁷

La naturalesa d'organització internacional d'integració (a favor de la qual els seus EM li cedeixen atributs de sobirania) i la jurisprudència comunitària que emfatitza la independència de l'ordenament jurídic de la UE (respecte del dret internacional i dels drets interns dels EM) també posa en escac l'aplicació del Conveni.¹⁰⁸ Malgrat això, avançant la tesi de la solució transitòria (o doble situació), els ciutadans de Catalunya podrien mantenir temporalment els drets i llibertats de la ciutadania de la UE, però Catalunya no tindria uns poders polítics de participació en la conformació de la política i del dret de la UE. Tal com veurem en el proper apartat, la manera i el context en el qual s'accedeixi a la independència no només són rellevants per a assolir una continuïtat permanent, també per a trobar una solució transitòria d'aquesta mena.

106. Inspirant-se en el principi de continuïtat del Conveni de Viena, Vaubel proposa que si l'Estat secessionat i l'Estat matriu no es posen d'acord en la manera de compartir els drets (polítics) dels quals disposen –per exemple, per via rotacional– ambdós Estats haurien de ser privats de l'exercici d'aquests drets. Posteriorment, caldria renegociar tals drets amb la resta d'EM. Vaubel, "Secession in the European Union".

107. A tall d'exemple, no interessaria a la UE una Catalunya oferint avantatges i opacitat fiscal com ho ha fet Suïssa o Andorra. Tampoc no interessaria a les empreses ni als emprenedors, inversors, jubilats i estudiants europeus residents a Catalunya que el territori català deixés d'ésser territori d'aplicació del dret de la UE. També perjudicaria a la UE perdre una Catalunya independent que podria ésser contribuïdora fiscal neta.

108. Palomares Amat, "Decisiones de los jefes de Estado y de gobierno", 155.

8. L'ampliació interna de la UE: el silenci dels Tractats constitutius

Poder continuar formant part de la UE és una qüestió que condiciona en bona mesura les demandes secessionistes de nacions subestats europees com ara Escòcia, Flandes, País Basc o Catalunya. La voluntat secessionista d'aquestes nacions subestats europees és puixant, emperò, concretament a Catalunya, no sembla suficient per a demanar als ciutadans grans esforços i temps de penúria per a consolidar el nou Estat. Una de les condicions que els ciutadans sembla que exigiran per a donar suport a l'opció secessionista és poder seguir formant part de la UE o, com a mínim, seguir tenint una relació intensa i fluida amb la Unió. És ben probable que tal opció tingui menys seguidors i adeptes si no es pot garantir als votants que seguiran sent ciutadans de la UE i que llurs Estats nounats continuaran formant part de la Unió.¹⁰⁹

El dret de la UE no regula expressament les secessions internes. Pel que fa als Estats successors sorgits d'una secessió interna, hom considera que caldria aplicar l'art. 49 TUE, el qual regula els requisits substantius i procedimentals per a la incorporació de nous Estats europeus. Tanmateix, aquest precepte no és una previsió específica sobre la qüestió de la successió d'Estats, sinó que regula l'ingrés de tercers Estats a la UE (ampliació externa) en comptes d'ampliacions fruit d'unions, dissolucions o secessions internes (ampliació interna). Altrament dit, l'art. 49 TUE no va dirigit *expressament* als casos d'ampliació interna de la UE, sinó que sembla dirigit *implícitament* a tercers Estats europeus. Per consegüent, no hi ha una regulació expressa en els Tractats europeus sobre el fenomen de la secessió interna. Si la secessió interna és un cas atípic pel dret de

109. En aquest sentit, López Basaguren, "Independencia de Escocia", 70-1. Guirao, "An independent Catalonia", 189-90.

la UE, l'aplicació de l'art. 49 TUE seria més aviat per analogia que per subsumpció.¹¹⁰

Dit això, hi ha un argument rellevant per a defensar l'aplicació de l'art. 49 TUE: *grosso modo*, la creació d'un nou Estat dotat de subjectivitat internacional implica una manifestació d'un nou poder constituent. El poder constituent, com a poder de naturalesa política i eminentment absolut, és difícil de controlar i de pronosticar. Així doncs, podria tenir sentit sotmetre un nou Estat català a un procés d'admissió i d'examen similar al de l'art. 49 TUE puix que, a diferència de l'Estat espanyol, no continuaria subjecte al mateix ordenament constitucional i caldria que desenvolupés nous poders constituïts (judicatura, banc central independent, etc.). Ara bé, aital incertesa del procés constituent potser no seria un argument suficient per a excloure Catalunya i els ciutadans catalans del conjunt de drets i deures de la UE de manera immediata i absoluta.

Si se seguís el procediment de l'art. 49 TUE per a acceptar Catalunya com a nou EM de la UE, caldria reflexionar sobre la possibilitat que Espanya no participés en tals deliberacions i decisions del Consell Europeu i del Consell atès que el conflicte d'interessos seria palès (particularment si es tractés d'una secessió unilateral). Aquesta postura moral es pot defensar jurídicament a partir d'aplicar l'analogia amb l'art. 50.4 TUE. Aquest darrer precepte estableix que, quan un EM iniciï el procés de retirada de la UE, el "membre del Consell Europeu i del Consell que representi l'Estat membre que es retiri no participarà ni en les deliberacions ni en les decisions del Consell Europeu o del Consell que l'afectin". Ara bé, tal argumentació analògica fóra difícil que prosperés ja que es fonamentaria més en l'equitat que en el rigor jurídic de l'argument analògic.

A continuació expressarem dubtes sobre la necessitat i la conveniència d'aplicar l'art. 49 TUE pels casos com Escòcia o Catalunya. Tal com apunta Graham Avery, el cas d'una hipotètica independència d'Escòcia no

110. Sobre aquesta qüestió, vegis el debat entre Galán Galán, "Secesión de Estados y pertenencia", 108-15, i Alfonso González Bondía, "Nous Estats sorgits d'Estats membres i les seves relacions amb la Unió Europea", a *Fòrum sobre el Dret a Decidir (I): Dret comparat i context internacional* (Barcelona: IEA, 2014), 114-31.

seria el mateix que la incorporació d'un tercer Estat.¹¹¹ Entre altres raons, Escòcia i Catalunya són territoris en els quals ja fa dècades que s'aplica el dret de la UE (en el cas escocès des del 1973 i en el cas català des del 1986). A més, s'haurien contret i forjat moltes relacions jurídiques que haurien de comportar, com a mínim, una solució que no significués la sortida automàtica i en bloc de la UE. En aquest darrer sentit, la continuació de Catalunya a la Unió s'ha de mirar des de l'òptica del jubilat, el treballador o l'empresa europea que s'han instal·lat a Catalunya amb la seguretat i la confiança que és un territori on s'aplica el dret de la UE. Aquest canvi d'enfocament analític obliga a ser més cautelós a l'hora de pronosticar que Catalunya quedaria completament fora de la UE de manera immediata.

Una altra raó per a descartar l'aplicació de l'art. 49 TUE és que no sembla conforme al sentit comú tractar de la mateixa manera una ampliació interna (fruit d'una secessió interna) i una ampliació externa.¹¹² Segons Yves Gounin, el sentit comú rebutja tractar igual Escòcia, Catalunya o Flandes que Moldàvia, Montenegro o Turquia pel que fa a llur dret de *(re)entrar* a la UE.¹¹³ El mateix Avery descarta la sortida automàtica de la UE per la mera independència i apunta cap a una via d'accés més suau que l'aplicable per a tercers Estats. És a dir, una mena de procediment simplificat i sumari inspirat en el cas de la reunificació alemanya.¹¹⁴ Al seu favor, val a dir que malgrat la incertesa que comporta la creació d'un nou Estat i d'un nou procés constituent, la noció de *path dependence* de la ciència política (que podríem traduir com a "camí de la dependència") apunta que el nou Estat sorgit d'una secessió d'un EM de la UE compliria fàcilment i ràpida les condicions d'adhesió.

111. Graham Avery, "The foreign policy implications of and for a separate Scotland", UK Parliament Publications, 17.X.2012.

112. Guirao, "An independent Catalonia", 199.

113. Gounin, "Dynamiques d'éclatements d'États", 20.

114. Avery, "Foreign policy implications", par. 11: "Although an intergovernmental conference would be needed, it would not be of the kind that handles accession negotiations with non-member countries. A protracted accession procedure of that type, with detailed scrutiny of 35 chapters of the EU's *acquis*, would not be necessary in the case of Scotland, which has applied the EU's policies and legislation for 40 years."

Dit en terminologia més jurídica, podríem pensar en una mena de presumció *iuris tantum* en virtut de la qual els nous Estats sorgits d'una secessió interna s'adaptarien ràpidament als criteris substantius que exigeix la UE i, més concretament, als *Criteris de Copenhaguen* establerts pel Consell Europeu el 1993.¹¹⁵ Tanmateix, Ignacio Molina alerta que els *Criteris de Copenhaguen* no queden recollits en els Tractats constitutius, cosa que els situa en una esfera de valoració política (per unanimitat) i els allunya del control jurisdiccional del TJUE.¹¹⁶ Cal precisar aquesta observació ja que l'art. 49 TUE no només estableix requisits procedimentals. Hi ha com a mínim tres requisits substantius: (1) ser Estat europeu, (2) respectar els valors de l'art. 2 TUE i (3) comprometre's a promoure els dits valors. A més a més, l'art. 49.1 *in fine* remet als *Criteris de Copenhaguen* quan disposa que "es tindran en compte els criteris d'elegibilitat acordats pel Consell Europeu". Per a ser admesos a la UE, els Estats candidats han d'estar en condicions de respectar i garantir de manera efectiva els drets i llibertats fonamentals: per aquest motiu, s'han d'haver adherit al Conveni Europeu de Drets Humans (CEDH).¹¹⁷ D'altra banda, distingir l'ampliació interna de l'ampliació externa i argumentar la compatibilitat entre la secessió i la integració haurien d'ajudar a superar l'anomenat test sobre la "capacitat d'absorció", segons el qual la integració de nous membres no hauria de perjudicar la major integració de l'actual Unió.¹¹⁸

Tanmateix, no podem excloure ni qüestionar la necessitat i voluntat de la UE de fiscalitzar un hipotètic Estat català (*inter alia*, sistema de justícia, sistema democràtic, banc central independent i altres reguladors independents). Per a donar credibilitat al camí de la dependència i a la presumció en virtut de la qual els nous Estats sorgits d'una separació

115. Els Criteris de Copenhaguen recullen tres grans criteris d'accés a la UE: (1) polítics: estabilitat de les institucions que garanteixen la democràcia, l'imperi del dret, els drets humans i la protecció de les minories; (2) econòmics: existència d'una economia de mercat operativa i capacitat de suportar amb èxit la pressió de la competència i les forces del mercat dins de la UE; (3) jurídics: acceptació del dret de la Unió, inclosos els objectius polítics, econòmics i la unió monetària.

116. Ignacio Molina, "Independentismo e integración europea (I)", *Ari*, n. 80 (2012), 7.

117. Medina, *Derecho de secesión*, 98-9.

118. *Vid.* Arabella Thorp i Gavin Thompson, "Scotland, independence and the EU", *LHC* (2011), apartat 2.6.

d'un EM complirien les condicions d'adhesió, una Catalunya independent hauria d'aprovar d'entrada una clàusula o norma catalana provisional que declarés la continuïtat del dret de la UE i del CEDH. Aquesta continuïtat tindria la força pròpia de la legislació interna catalana, per tant, vincularia bàsicament els poders públics de la Generalitat (i no les institucions europees i els altres EM). En la negociació i el transcurs d'un hipotètic règim transitori d'aplicació del dret de la UE en el territori català esdevingut d'una secessió, probablement Catalunya estaria mancada de bona part dels drets polítics per a participar en la creació de la voluntat política i jurídica de la UE i, paradoxalment, hauria d'acceptar bonament els deures que li pogués exigir la integració europea. Per tant, es podria donar la paradoxa temporal de complir un dret i seguir finançant una estructura política en la qual no es té veu ni vot. Durant aquest hipotètic règim transitori, Catalunya s'hauria d'esforçar a complir els requisits i les obligacions que imposa el dret de la Unió, particularment els requisits estructurals referits al sistema de justícia, banc central i reguladors independents, límits de deute i de dèficit públics, control de les noves fronteres territorials (sobretot de les marítimes), entre d'altres.

Ja hem enunciat que la manera i el context en el qual s'accedeixi a la independència són rellevants en termes de continuïtat a la Unió. Amb encert, la doctrina espanyola ha emfatitzat la diferència entre una secessió acordada i una d'unilateral pel que fa a la permanència o entrada a la UE.¹¹⁹ Les secessions pactades no presenten gaires problemes filosòfics ni jurídics als teòrics del secessionisme.¹²⁰ A més, des d'una vessant política estratègica, l'acord segurament comportaria la no oposició de l'Estat matriu i dels altres EM a la permanència o entrada a la UE del nou Estat. Això seria prou diferent en una secessió unilateral. La qüestió encara es complicaria més si la secessió unilateral fos prematura i amb un suport democràtic qüestionable. Només una ruptura unilateral havent esgotat prèviament les vies negociades i constitucionals i amb una majoria

119. Medina, *Derecho de secesión*, 200-11. Molina, "Independientismo e integración", 11. López Basaguren, "Independencia de Escocia", 90-6. És comprensible que, generalment, la literatura britànica-escocesa no s'aturés a diferenciar les conseqüències d'una secessió acordada de les d'una secessió unilateral.

120. *Vid.* Bossacoma, *Justícia i legalitat*.

democràtica clara i sostinguda podria ser una bona candidata en termes de continuïtat (sia transitòria o permanent).¹²¹ Expressat de manera més jurídica, cal cercar un equilibri raonable entre el valor de democràcia i el d'imperi del dret (ambdós reconeguts a l'art. 2 TUE).¹²²

Com més federal es consideri la UE, més sentit tindrà acostar-se al cas suís del Cantó del Jura i menys sentit tindrà seguir les previsions del Conveni de Viena i de l'art. 49 TUE. Inspirant-nos en el cas suís del Cantó del Jura, potser hauríem d'aplicar les previsions de l'art. 48 TUE sobre la revisió dels tractats (reforma constitucional en el cas de Suïssa).¹²³ Si ens creiem el procediment de l'art. 48 TUE, no seria possible la revisió simplificada, sinó que caldria la revisió ordinària i les pertinents ratificacions dels EM.¹²⁴ La via de revisió dels tractats de l'art. 48 TUE comportaria, com a mínim, tres qüestions problemàtiques. La primera consistiria en quines modificacions caldria introduir. Sembla que s'haurien d'introduir poques modificacions però d'una complexitat política considerable: redistribució d'eurodiputats i de vots al Consell, com a exemples paradigmàtics. Hem parlat de complexitat política puix que la complexitat jurídica i tècnica es redueix significativament si la revisió es fa a partir de la comparació amb altres EM de dimensions demogràfiques similars.¹²⁵ Un mecanisme de reforma podria consistir a afegir un protocol per al nou EM. Fins i tot podria ser una ocasió per a incloure una clàusula d'ampliació interna als Tractats constitutius.¹²⁶

La segona problemàtica alerta que, malgrat el canvi conceptual de revisió dels tractats (art. 48 TUE) en comptes d'admissió de tercers Estats (art.

121. A més a més, un Estat esdevingut d'una secessió unilateral prematura i sense una majoria democràtica clara difícilment gaudiria de reconeixement per part de la Unió i dels seus EM. *Vid.* Guirao, "An independent Catalonia", 189-223. Pau Bossacoma, "Secesión, democracia y derecho", *Iuris*, n. 17 (2015), 89-103.

122. Sobre la ponderació dels valors de democràcia i d'imperi del dret, *vid.* Antoni Bayona, "El 'dret a decidir' i els valors fundacionals de la Unió Europea", *REAF*, n. 20 (2014), 132-73.

123. Matas *et al.*, *Internal enlargement*, 72.

124. Edward, "Scotland and the European Union".

125. Avery, "Foreign policy implications", par. 12.

126. Sobre aquesta clàusula, *vid.* López Bofill, *Independència i realitat*, 166-7.

49 TUE), se seguiria requerint el consens unànim dels EM i la ratificació d'acord amb les seves normes constitucionals.¹²⁷ Tal com constata Trevor Hartley, no hi ha manera d'esmenar els Tractats constitutius sense el consentiment de tots els EM. De fet, el procediment de reforma dels Tractats constitutius respecta més la sobirania dels EM que altres tractats internacionals multilaterals.¹²⁸ A fi d'oferir certa flexibilitat, potser no és sobrer recordar que el Tractat de la Comunitat Europea del Carbó i l'Acer va ser esmenat en dues ocasions sense complir el procés de reforma previst i la validesa de tals esmenes no fou mai qüestionada.¹²⁹ La necessitat de consentiment de tots els EM pot generar una barrera rellevant: com que cal ser un Estat (europeu) per a ésser membre de la UE, l'admissió de Catalunya semblaria comportar el reconeixement implícit de la seva condició d'Estat. I, de fet, reconèixer l'estatalitat de Catalunya podria ser que incomodés i costés més a Espanya (entre altres EM) que no pas reconèixer certa continuïtat en l'aplicació de l'ordenament de la Unió al territori i la ciutadania de Catalunya.¹³⁰ Paradoxalment, en la mesura que Espanya no reconegués la independència de Catalunya, seria més difícil que el seu territori i la seva ciutadania deixessin d'estar dins de la Unió.

La tercera problemàtica versa sobre la necessitat d'establir un sistema transicional. De la mateixa manera que si s'apliqués l'art. 49 TUE, caldria preveure una situació de transició fins a l'adopció de la reforma. Tal com veurem en un apartat posterior, Miquel Palomares assenyala que la UE i els seus EM normalment han fet front a situacions complexes referents a

127. López Basaguren, "Independencia de Escocia", 87.

128. Hartley, *Foundations*, 90. El mateix Hartley posa de manifest dos moments en els quals el requisit d'unanimitat jurídica se sotmet a fortes pressions polítiques: *Moment 1*. Tot i que les decisions de la Convenció per a reformar els Tractats es prenen per consens, "els països més petits seran sotmesos a fortes pressions polítiques si no van d'acord amb el que volen els més grans" (p. 88). *Moment 2*. Quan els EM no ratifiquen una reforma dels Tractats, la qüestió és remesa al Consell Europeu i "hom imaginaria que s'usaria la usual mixtura entre incentius i amenaces" (p. 89).

129. *Ibid.* 92. Hartley apunta que els Tractats constitutius poden ésser derogats vàlidament a partir d'un nou tractat constitutiu signat per tots els EM. Segons el dret internacional, sembla que aquest tractat posterior entre els mateixos EM derogaria tàcitament les disposicions contràries de l'anterior tractat (art. 30.3 i 59 del Conveni de Viena de 1969 sobre dret dels tractats).

130. Viver *et al.*, "Vies d'integració", 17-8.

la sobirania territorial per mitjà del reconeixement de situacions transitòries i acudint a solucions flexibles i pragmàtiques en comptes de l'aplicació rigorosa dels procediments d'adhesió (art. 49 TUE) o de revisió (art. 48 TUE). Malgrat que l'autor contempla el procediment d'adhesió, defensa la conveniència d'establir un règim transitori que generi una certa ultraactivitat dels tractats en els nous Estats. En aquest sentit, proposa l'ús de la categoria jurídica de *les decisions dels caps d'Estat i de govern en el si del Consell Europeu* com a instrument: (1) *transitori* fins a la conclusió d'un tractat d'adhesió, (2) *simplificat* perquè s'acorda amb unitat d'acte, (3) *aprovat per unanimitat* de la màxima instància política de la UE.

Segons Palomares, "el Consell Europeu, com a màxima instància política de la Unió, es configura com la institució idònia per a adoptar una decisió d'aquesta naturalesa".¹³¹ Així, seguint l'autor, una *decisió dels caps d'Estat i de govern en el si del Consell Europeu* seria una solució transitòria idònia que es podria motivar a partir de: la inaplicabilitat del dret internacional a la qüestió; l'absència de regulació expressa de l'ampliació interna als Tractats constitutius; el principi de progressivitat de la Unió; una mena de presumpció en virtut de la qual els nous Estats sorgits d'una separació d'un EM complirien les condicions d'adhesió, concretament, les previstes en les actes d'adhesió; els casos històrics que demostren que la UE ha fet front a situacions de modificació de la sobirania territorial dels seus EM de manera flexible i pragmàtica; l'ús de les *decisiones dels caps d'Estat i de govern en el si del Consell Europeu* per a interpretar i modular les disposicions dels Tractats constitutius fruit dels resultats negatius del referèndum danès de ratificació del Tractat de Maastricht i del referèndum irlandès del Tractat de Lisboa.¹³²

131. Palomares Amat, "Decisiones de los jefes de Estado y de gobierno", 180.

132. L'art. 355.6 TFUE, el qual disposa que el Consell Europeu es pronunciarà per unanimitat sobre el canvi d'estatut respecte de la UE d'alguns territoris francesos, danesos o neerlandesos d'ultramar, es pot interpretar com una exigència general d'unanimitat per a pronunciar-se sobre canvis de composició interna de la UE. Molina, "Independientismo e integración", 6.

9. Respostes de la Comissió Europea sobre les secessions internes

L'1 de març de 2004, Prodi, com a president de la Comissió, va respondre a una pregunta parlamentària de l'eurodiputada Eluned Morgan sobre si una regió europea que esdevingués un nou Estat independent hauria de ser readmesa a la UE:

The European Communities and the European Union have been established by the relevant treaties among the Member States. The treaties apply to the Member States (Article 299 of the EC Treaty). When a part of the territory of a Member State ceases to be a part of that state, e.g. because that territory becomes an independent state, the treaties will no longer apply to that territory. In other words, a newly independent region would, by the fact of its independence, become a third country with respect to the Union and the treaties would, from the day of its independence, not apply anymore on its territory.

Under article 49 of the Treaty on European Union, any European State which respects the principles set out in Article 6(1) of the Treaty on European Union may apply to become a member of the Union. An application of this type requires, if the application is accepted by the Council acting unanimously, a negotiation on an agreement between the Applicant State and the Member States on the conditions of admission and the adjustments to the treaties which such admission entails. This agreement is subject to ratification by all Member States and the Applicant State.

L'1 d'abril de 2012, el Sr. Joan Carretero va presentar una iniciativa ciutadana intitulada *Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva* per tal que la Comissió establís que els ciutadans d'un nou Estat creat a partir de la secessió d'un EM conservarien la ciutadania europea. La resposta de la Comissió, de 30 de maig de 2012, va negar el registre de la iniciativa perquè era fora del seu àmbit de competències:

Su iniciativa ciudadana propuesta tiene por objetivo garantizar que los ciudadanos de un nuevo Estado resultante de la secesión de una parte de un Estado miembro de la UE sigan siendo ciudadanos de la Unión. De acuerdo con el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), solo las personas que tengan nacionalidad de un Estado Miembro son ciudadanos de la UE. La ciudadanía de la UE es complementaria, pero no sustitutiva, de la ciudadanía nacional.

No existe base jurídica alguna en los Tratados de la UE que permita que legislación secundaria aborde las consecuencias de una secesión de una parte de un Estado miembro. En caso de secesión de una parte de un Estado miembro, la solución se tendría que encontrar y negociar dentro del ordenamiento jurídico internacional.

En resposta a una pregunta parlamentària de l'eurodiputada Mara Biz-zotto formulada el 25 de juliol de 2012, Barroso, successor de Prodi en la presidència de la Comissió, va reafirmar:

La Commissione conferma che, ai sensi dell'articolo 20 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la cittadinanza europea si aggiunge alla cittadinanza nazionale (ossia la cittadinanza di uno Stato membro dell'UE) e non la sostituisce. La Commissione conferma inoltre che, nel caso ipotetico di una secessione in uno Stato membro, si dovrà trovare e negoziare la soluzione ricorrendo all'ordinamento giuridico internazionale. Altre considerazioni sulle conseguenze di tale eventualità sarebbero di carattere meramente congetturale.

Així respongué Barroso a la pregunta parlamentària dels eurodiputats Izaskun Bilbao, Ramon Tremosa, Salvador Sedó i Raül Romeva, de 17 de setembre 2012, sobre secessions en el si de la Unió i ciutadania europea:

No le corresponde a la Comisión manifestar una posición sobre cuestiones de organización interna relacionadas con las disposiciones constitucionales de los Estados miembros.

Ciertas hipótesis, como la separación de una parte de un Estado miembro o la creación de un nuevo Estado, no tendrían carácter neutro en relación con los Tratados de la UE. A petición de un Estado miembro que detallase una situación concreta, la Comisión expresaría su opinión sobre las consecuencias legales de la misma con arreglo a la legislación de la UE.

En lo relativo a la cuestión general de la adhesión de los Estados a la Unión Europea, la Comisión recuerda que este proceso debe ajustarse plenamente a las normas y procedimientos previstos en los Tratados de la UE.

Aquestes respostes de Brussel·les envers les aspiracions secessionistes escocesa i catalana són prudents.¹³³ Tot i la prudència, són respostes que poden tenir lectures diverses.¹³⁴ Malgrat que les respostes són més

133. No hauria de sorprendre que la Comissió sigui deferent amb els ordenaments jurídics i postures polítiques dels EM. *Vid.* Gounin, "Dynamiques d'éclatements d'États", 18.

134. Una *interpretació optimista* per als interessos secessionistes destacaria que: (1) la Comissió no considera el supòsit d'una secessió interna contrari al dret de la UE. (2) Malgrat els principis d'autonomia institucional, de respecte de la identitat nacional i

aviat pessimistes per als interessos secessionistes, potser representen un escenari de *disonància acústica* entre el discurs previ i el tractament posterior a la llum del cas concret. És a dir, ara toca desincentivar les secessions, més endavant ja es veurà el tracte que mereixen o que acaben rebent.

constitucional dels EM –art. 4.3 TUE–, les respostes segona i tercera de la Comissió no remetent la qüestió a l'ordenament jurídic intern de l'EM. (3) La Comissió no menciona el principi de respecte de la integritat territorial –art. 4.3 TUE–. (4) La Comissió afirma que s'hauria de "negociar" i això remet en certa mesura a la doctrina de l'obligació de negociació de bona fe. (5) La Comissió, quan afirma que s'hauria de negociar, no exclou el paper de la UE en tal negociació. Una *interpretació pessimista* per als interessos secessionistes remarcaria que: (1) la Comissió no es postula com a conciliadora, medidora o àrbitra del procés –per bé que tampoc no se n'exclou–. (2) La Comissió descarta, amb caràcter general, el possible joc de l'ordenament jurídic de la UE al respecte. (3) La Comissió no fa referència al paper del principi de democràcia com a principi essencial de la UE –art. 2 TUE–. (4) La Comissió refusa el joc de la ciutadania de la UE. (5) La quarta resposta recorda la rellevància de l'ordenament jurídic intern de l'EM quan es refereix a les "qüestions d'organització interna relacionades amb les disposicions constitucionals dels Estats membres". (6) La remissió al dret internacional tampoc no és gaire reconfortant per als secessionismes europeus democràtics. (7) Segons la primera resposta de la Comissió, un nou Estat esdevingut d'una secessió quedaria fora de la UE i, per tant, caldria aplicar l'art. 49 TUE per a tornar a entrar. (8) La Comissió no deixa entreveure cap situació transicional pragmàtica i funcional. De fet, la resposta de la quarta pregunta sembla apuntar més aviat el contrari en considerar que la secessió no tindria "caràcter neutre amb relació als Tractats de la UE" i que el "procés s'hauria d'ajustar plenament a les normes i procediments previstos en els Tractats de la UE".

10. Les secessions internes: la creació de nous Estats dins d'una federació

La secessió es pot definir com la separació d'una part del territori i la població d'un Estat amb atributs de sobirania per a crear un altre Estat amb atributs de sobirania. Aquesta definició inclou tant les secessions externes com les internes. La secessió la qualifiquem d'externa quan implica la creació d'un nou Estat sobirà i independent de l'Estat matriu del qual se separa. En contrast, definim una secessió interna com la creació d'un Estat que esdevé un nou EM dins de la mateixa federació. És a dir, la creació d'un nou Estat que no s'independitza de la seva federació, sinó únicament de l'Estat federat del qual formava part. Si en la teoria federal la sobirania pot ésser compartida entre la federació i els Estats, el fet que un territori se separi d'un Estat federat es pot considerar una secessió interna. Ara bé, les secessions internes de les nacions subestamentals estan moralment més limitades pels principis de constitucionalitat i de federalisme que les secessions externes. Com que una secessió interna no seria una sortida assumint totes les seves conseqüències, sinó canviant el pacte i l'equilibri federal, sembla lògic que calgui una acceptació majoritària en la mateixa federació i la resta d'EM, a diferència de les secessions externes.¹³⁵

Si la UE finalment esdevé o és considerada una federació, la independència de Catalunya respecte d'Espanya podria esdevenir o considerar-se una mena de secessió interna. Tanmateix, un element rellevant per a diferenciar una secessió externa d'una secessió interna seria la subjectivitat internacional (en especial, si és exclusiva i excloent) per a representar políticament i per a ser internacionalment responsable d'un territori i la seva població. Concretament, no seria controvertit entendre la secessió de Catalunya respecte d'Espanya com una secessió interna si: (1) la UE disposés d'una subjectivitat internacional exclusiva i excloent, (2) Catalu-

135. Bossacoma, *Justícia i legalitat*, apartats 1.2 i 3.6.3. Vid. Anthony Gilliland, "Secession within federations", *JF*, n. 13 (2012), 39-49.

nya continués formant part de la UE malgrat separar-se d'Espanya i (3) Catalunya no disposés de personalitat internacional després d'aquesta separació. Així doncs, malgrat que actualment la secessió de Catalunya no seria un exercici de secessió interna *stricto sensu*, el tractament o les doctrines federals sobre les secessions internes poden ser d'interès comparatiu o inspirador.¹³⁶

En aquest sentit, un cas d'estudi interessant pot ésser la creació, el 1979, del nou Cantó del Jura fruit de la secessió respecte del Cantó de Berna però mantenint-se dins de la Confederació Helvètica.¹³⁷ Després d'una reforma de la Constitució bernesca i de múltiples referèndums en diversos nivells territorials, es va reconèixer el Cantó del Jura com a nou membre de la Confederació per via d'una reforma de la Constitució suïssa.¹³⁸ Els principis constitucionals de respecte i protecció de la integritat territorial i de les constitucions cantonals no foren interpretats ni usats com a impediments absoluts a la secessió interna jurassiana.¹³⁹ Aital experiència motivà que la nova Constitució federal suïssa de 1999 regulés, a l'art. 53, un procés constitucional d'ampliació interna amb la pretensió de compatibilitzar integritat territorial i secessió interna: aquesta harmonització va comportar el disseny d'un procés de secessió complex que requereix el consentiment del Cantó afectat i del conjunt de Cantons i ciutadans suïssos.

A grans trets, el cas de la creació de l'Estat de Jura ens ofereix algunes virtuts exemplificatives pel tema que ara ens ocupa: (1) una sana ponderació entre els principis d'autodeterminació, democràcia, federalisme i

136. El cas de la secessió del Jura, que tot seguit abordarem, resulta més interessant si recordem que els Cantons suïssos mantenen certa personalitat internacional atès que, segons l'art. 56 de la Constitució federal suïssa, poden celebrar tractats internacionals en l'àmbit de llurs competències.

137. *Vid.* Juan María Bilbao Ubillos, "El proceso de gestación de un nuevo cantón de la confesión helvética: La secesión del Jura", *HC*, n. 7 (2006), 295-8. Medina, *Derecho de secesión*, 192. Matas *et al.*, *Internal enlargement*, 45.

138. Concretament, el 1978, a partir d'un referèndum federal de reforma constitucional, es van reformar l'art. 1 (per a afegir el Cantó del Jura com un dels Cantons de la Confederació Helvètica) i l'art. 80 (per a adaptar el nombre de representants cantonals al Consell d'Estats).

139. *Vid.* arts. 5 i 6 de la Constitució suïssa de 1874.

constitucionalitat. (2) Les institucions federals prenen un cert rol de conciliador, mediador o àrbitre; i no d'opositors o detractors de la voluntat democràtica jurassiana. (3) Una secessió interna dins d'una federació no necessàriament ha d'implacar quedar fora de la unió.

L'establiment del territori i de la ciutadania de la Confederació Helvètica i de la UE és, fins a cert punt, equiparable. Convé, però, observar com defineix el dret constitucional suís el seu territori i la seva ciutadania. L'art. 1 de la Constitució federal suïssa de 1874 definia la seva població i el seu territori a partir d'anomenar expressament els Cantons que formaven la Confederació Helvètica i així ho segueix fent l'art. 1 de la nova Constitució federal de 1999. Més concretament, pel que fa a la ciutadania, l'art. 43 de la Constitució de 1874 establia que tot ciutadà d'un Cantó era ciutadà suís, tal com succeeix actualment a la UE. Tanmateix, a diferència de la manca de competències de la UE, l'art. 44 atribuïa certes competències a la Federació per a regular l'adquisició de la ciutadania. També ho segueixen fent els arts. 37 i 38 de la Constitució de 1999. Per tant, la falta de competències de la UE i la remissió dels Tractats als EM per a definir i regular llurs territoris i ciutadans és un *cavall de Troia* de les teories de l'ampliació interna fonamentades en la ciutadania de la Unió. Ho veurem en els propers apartats.

En general, com més federal esdevingui o es consideri la UE, més s'hauria d'aproximar a les respostes de les federacions pel que fa a les secessions internes. En la mesura que la UE esdevingui o es consideri més federal, les seves normes, decisions i actuacions sobre la qüestió haurien de guanyar rellevància. Altrament dit, és raonable que les federacions liberals i democràtiques juguessin un paper important si un territori d'un dels seus Estats estigués clarament decidit a esdevenir un nou Estat federat. Concretament, sembla argüible que tals federacions haurien de procurar que s'arribés a una solució pacífica, democràtica, justa i consensuada. De fet, difícilment podrien mantenir-se'n purament al marge.

11. La ciutadania de la UE: una garantia de la fase transitòria

Ja sabem que una de les característiques peculiars del dret de la UE és que vincula tant els EM com els seus ciutadans. En virtut del Tractat de Maastricht, els ciutadans dels EM s'han convertit, alhora, en ciutadans de la Unió. I ens preguntem: es podria interpretar la ciutadania de la UE de manera que assegurés una solució transitòria? Ja hem vist que la Comissió destaca que la ciutadania de la UE és complementària a la ciutadania de l'EM i no substitutiva. D'aquesta manera es manté en la interpretació literal de l'art. 9 TUE, el qual disposa que “serà ciutadà de la Unió tota persona que tingui la nacionalitat d'un Estat membre” i que “la ciutadania de la Unió s'afegeix a la ciutadania nacional sense substituir-la”.

S'estableix, així, la regulació de l'adquisició, conservació i pèrdua de la ciutadania europea com una competència exclusiva dels EM. Altrament dit, “la ciutadania europea es fa contingent de la nacionalitat de l'EM”.¹⁴⁰ En dependre de la ciutadania de l'Estat i del fet que aquest sigui membre de la Unió, s'ha titllat la ciutadania europea com una “ciutadania prima” (“thin citizenship”).¹⁴¹ En el Cas *Micheletti*, el Tribunal de Justícia va establir que: “la determinació dels modes d'adquisició i pèrdua de la nacionalitat és, de conformitat amb el dret internacional, competència de cada EM, competència que cal exercir respectant el dret comunitari”.¹⁴² Encertadament, la doctrina acadèmica assenyala una possible erosió gradual de la competència exclusiva de l'EM en matèria de nacionalitat fruit de la rellevància puixant de la ciutadania europea i de la unió política europea.¹⁴³

140. Crawford i Boyle, *Referendum on the Independence*, par. 182.

141. MacCormick, *Questioning Sovereignty*, 145.

142. Sentència C-369/90, de 7 de juliol de 1992, *Mario Vicente Micheletti and others v. Delegación del Gobierno en Cantabria*.

143. Ángel M. López López, “Artículo 11. Nacionalidad (excepto apartado 3)”, *Comentarios a la Constitución de 1978* (Edersa, 1196), 147-8.

Aquesta erosió gradual de la competència exclusiva estatal es palesa en la jurisprudència més recent del TJUE.¹⁴⁴

La teoria que sostenim sobre la creació d'un nou Estat fruit d'una secessió en el cor d'un EM de la Unió és la següent. Existirien dues situacions diferents: (1) una situació inicial en la qual es tindrien els deures que comporta el dret de la UE i només les llibertats vinculades a la ciutadania europea.¹⁴⁵ En la mesura del possible, durant aquesta situació inicial caldria transposar les normes i establir els organismes que requereix el dret de la Unió –v. gr. un banc central independent–. (2) Una situació posterior de ple reconeixement sobre els drets polítics del nou subjecte de dret internacional en les institucions de la UE. En aquesta ulterior situació, seria imprescindible aclarir la intensitat de la representació de Catalunya en les diferents institucions de la UE. La situació de ple reconeixement es podria fonamentar en l'art. 49 TUE, en l'art. 48 TUE o en acords específics desproveïts d'un suport concret en els tractats. Ara bé, sigui la via que sigui, l'esperit dels Tractats indica que caldrà una decisió basada en la unanimitat dels EM de la Unió.

Tot i que ja existien vincles jurídics directes entre la població dels EM i les organitzacions que precedien la UE, en el Tractat de Maastricht s'estableix

144. Ens referim particularment a les Sentències del TJUE: C-135/08, de 2 de març de 2010, *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern* i C-34/09, de 8 de març 2011, *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEm)*. En certa mesura, en el Cas *Rottmann*, el TJUE vetlla pels drets aparellats a la ciutadania europea exercint una mena de control indirecte de la competència exclusiva dels EM sobre l'adquisició i pèrdua de la ciutadania a partir del principi de proporcionalitat: "56. Having regard to the importance which primary law attaches to the status of citizen of the Union, when examining a decision withdrawing naturalisation it is necessary, therefore, to take into account the consequences that the decision entails for the person concerned and, if relevant, for the members of his family with regard to the loss of the rights enjoyed by every citizen of the Union. In this respect it is necessary to establish, in particular, whether that loss is justified in relation to the gravity of the offence committed by that person, to the lapse of time between the naturalisation decision and the withdrawal decision and to whether it is possible for that person to recover his original nationality. 58. (...) the principle of proportionality requires the person concerned to be afforded a reasonable period of time in order to try to recover the nationality of his Member State of origin." En aquest darrer incís, el principi de proporcionalitat entronca amb una mena de principi de transitorietat raonable.

145. Entre aquestes llibertats ens referim bàsicament a les llibertats de moviment, circulació, residència i establiment. No ens referim al dret de sufragi actiu i passiu al Parlament europeu. Sobre aquest darrer aspecte, *vid. Matas et al., Internal enlargement*, 63-4.

per primera vegada la ciutadania europea. L'atribució de la ciutadania de la UE als ciutadans europeus és, en part, una manifestació més del principi de democràcia. La ciutadania de la UE no només aporta drets i llibertats civils (com la llibertat de circulació i residència –arts. 20.2 TFUE i 45 de la Carta–), també aporta drets polítics per a participar directament en les institucions de la UE:¹⁴⁶ (1) dret de sufragi actiu i passiu a les eleccions del Parlament europeu,¹⁴⁷ (2) dret d'iniciativa legislativa ciutadana, (3) dret de petició al Parlament europeu i de queixa al Defensor del Poble. Malgrat que la ciutadania europea ha esdevingut un vincle directe i cada vegada més intens entre la UE i els ciutadans europeus, hom pot al·legar que, a diferència d'una federació que determina ella mateixa qui serien els seus ciutadans, la UE cedeix aquesta decisió als EM.

Partint de la regla que són els ordenaments jurídics dels EM els encarregats de definir qui són els ciutadans de la UE, hom ha afirmat que l'art. 11.2 de la Constitució espanyola (“Cap espanyol d'origen no podrà ser privat de la seva nacionalitat”) permetria als catalans, tot i esdevenir un nou Estat independent d'Espanya, conservar la nacionalitat espanyola. Emperò, resulta vital diferenciar la *privació* (art. 11.2 CE) de la *pèrdua* (art. 11.1 CE) de la nacionalitat. La privació només és una de les causes de la pèrdua de la ciutadania espanyola. Mentre que la privació és una pèrdua sense o contra la voluntat del ciutadà, el concepte general de pèrdua engloba aquells supòsits en els quals hi ha voluntat del ciutadà, per exemple, d'adquirir la ciutadania d'un altre Estat. El concepte de privació, en canvi, es relaciona amb una conseqüència negativa, una mena de sanció, que imposa l'Estat contra certes conductes dels seus ciutadans, per exemple, una condemna per sentència penal a la pèrdua de nacionalitat.¹⁴⁸

Hi ha un raonament addicional per a considerar que la pèrdua engloba la privació: l'art. 11.1 de la Constitució espanyola estableix una reserva

146. *Vid.* art. 20 TFUE i arts. 39 a 46 de la Carta de Drets Fonamentals de la UE.

147. Medina, però, alerta que els drets electorals en l'àmbit de la UE deriven de la vinculació dels ciutadans a un EM i no emanen directament de l'ordenament de la UE. Medina, *Derecho de secesión*, 135. Ara bé, sembla prudent pensar que els ciutadans catalans que siguin europarlamentaris no perdrien la seva consideració com a tals fruit d'una secessió de Catalunya.

148. López López, “Artículo 11. Nacionalidad”, 142.

de llei per a regular l'adquisició, conservació i pèrdua de la nacionalitat espanyola. Per què el precepte no estén la reserva de llei a la privació de la nacionalitat? Si el constituent considerava la privació com una espècie de pèrdua, la reserva de llei per a regular la privació ja quedava establerta.¹⁴⁹ Encara que prescindíssim d'aquesta distinció essencial entre *pèrdua* i *privació*, la resposta semblaria igualment negativa perquè, intuïtivament, l'art. 11.2 de la Constitució espanyola deixaria de ser d'aplicació a aquells ciutadans del nou Estat secessionat. Semblaria un abús de dret per part dels ciutadans que adquirissin la nacionalitat catalana emparar-se amb aquest precepte a fi de mantenir la nacionalitat espanyola.¹⁵⁰ Voldria dir que aquest article obliga a atorgar la doble nacionalitat a tots els ciutadans dels territoris que s'independitzessin. Però aquesta interpretació convé rebutjar-la per desproporcionada, voluntarista i abusiva.¹⁵¹ La pràctica internacional en la successió d'Estats mostra que la nacionalitat d'una població segueix els canvis de sobirania.¹⁵²

Ara veurem com l'art. 11.2 de la Constitució espanyola no pot ésser interpretat de tal manera que impedeixi la secessió de Catalunya. L'art. 3.1 del Protocol IV del CEDH s'intitula "Prohibició de l'expulsió dels nacionals" i disposa que: "Ningú no pot ser expulsat, per via de mesura individual o col·lectiva, del territori de l'Estat del qual és nacional." La Comissió de

149. Rebutgem altres possibles respostes: (1) No és correcte respondre que la Constitució espanyola prohibeix la privació de nacionalitat en general, ja que només la prohibeix respecte dels "espanyols d'origen". (2) No sembla una interpretació sistemàtica raonable respondre que la Constitució espanyola no vol estendre la reserva de llei a la regulació de la privació de nacionalitat. (3) Sembla una resposta excessivament sofisticada al·legar que el constituent considerava que la privació de nacionalitat, en ser una forma de sanció, quedava protegida per la reserva de llei de l'art. 25.1 de la Constitució espanyola. Per bé que possible, sembla improbable.

150. A més, podria ésser contrari a la doctrina de la vinculació dels actes propis quan fossin els mateixos ciutadans els qui optessin per la nacionalitat catalana o no la rebutgessin. Dit això, els ciutadans espanyols residents a Catalunya que no adquirissin o decidissin rebutjar o no optar per la ciutadania catalana, sí que podrien quedar protegits per la garantia constitucional de l'art. 11.2 de la Constitució espanyola interpretat conjuntament amb l'art. 15 de la Declaració Universal de Drets Humans, el qual reconeix el dret de tota persona a una nacionalitat.

151. *Vid.* Pau Bossacoma, "Qui serien els ciutadans d'un hipotètic Estat català?", a *Perspectives d'estat* (IEC, 2015).

152. *Vid.* Brownlie i Crawford, *Brownlie's Principles*, 433. Crawford i Boyle, *Referendum on the Independence*, par. 168.

Venècia ha dictaminat que una secessió democràtica no seria *per se* contrària als drets fonamentals de les minories que s'oposen a la secessió. Més concretament, la Comissió opina que no seria contrària a l'esmentat art. 3.1 del Protocol IV del CEDH perquè es fonamentaria en la regla de la majoria i perquè aitals minories es podrien desplaçar a un altre indret de l'Estat.¹⁵³ Hi ha altres arguments addicionals per a considerar que l'art. 3.1 del Protocol IV del CEDH i l'art. 11.2 de la Constitució espanyola no impedeixen una hipotètica secessió de Catalunya: (1) *expulsió* o *privació* de la ciutadania són formes àmplies de condemna que el CEDH i la Constitució espanyola respectivament prohibeixen, però una altra cosa diferent és la *pèrdua* sobrevinguda per raó d'una secessió democràtica. (2) Tenint present que la prohibició d'expulsió i privació de la ciutadania s'estableixen contra un tipus d'actuació punitiva de l'Estat matriu, seria desproporcionat i més enllà d'una interpretació finalista d'ambdues normes deduir que contenen una prohibició general de secessió. Per les mateixes raons que hem al·legat respecte de l'art. 11.2 de la Constitució espanyola, tampoc no es pot interpretar l'art. 3.1 del Protocol IV del CEDH de manera que obligui a mantenir la ciutadania espanyola als ciutadans del nou Estat català.

153. Comissió de Venècia. Opinió "On the amendments to the Constitution of Liechtenstein proposed by the Princely House of Liechtenstein". Venècia, 2002, par. 37.

12. Doctrina Bogdandy: un intent d'explotar-ne els efectes

L'art. 7 TUE estableix un procediment europeu sancionador per tal de limitar les conductes dels EM que puguin posar en perill els valors o principis fonamentals de la UE establerts a l'art. 2 TUE (entre els qual hi trobem la llibertat, la democràcia, l'imperi del dret i el respecte dels drets humans, inclosos els drets de les persones pertanyents a minories). La dificultat d'aquest procediment és manifesta: l'art. 7.2 TUE disposa que serà el Consell Europeu per unanimitat el que podrà constatar "una violació greu i persistent" de l'art. 2 TUE. Aquest requisit d'unanimitat del màxim òrgan polític de la UE, el Consell Europeu, converteix aquest procediment en (quasi)inofensiu per als EM presumptament o potencialment incomplidors de l'art. 2 TUE.¹⁵⁴ Seria diferent si el procés sancionador es vehiculés per via d'un informe i mediació previs de la Comissió i un posterior recurs d'incompliment per part de la Comissió al TJUE. Així, a fi de corregir l'excepcionalitat procedimental de l'art. 7 TUE, hom ha proposat atribuir efectes jurídics potents a la ciutadania europea per a poder fiscalitzar les normes i actuacions dels EM. Tal línia de recerca es planteja el dret de ciutadania de la UE en connexió amb els principis essencials de la UE (art. 2 TUE) i la Carta dels Drets Fonamentals de la UE per a limitar o oposar certes conductes dels EM encara que estiguin més enllà dels àmbits competencials i d'aplicació del dret de la UE. Segons aquesta doctrina acadèmica, que hem anomenat Bogdandy, la vulneració ha de contravenir elements essencials de l'art. 2 TUE i ha de ser reiterada o perllongada en el temps.¹⁵⁵

154. Tot i que la simple constatació d'"un risc clar de violació greu" dels valors de l'art. 2 no requereix unanimitat estatal, sí que demana una majoria molt qualificada en el si del Consell (art. 7.1 TUE). Convé destacar que només la *constatació* de violació i no, en canvi, el *risc* de violació pot desencadenar les sancions previstes a l'art. 7.3 TUE.

155. Armin von Bogdandy *et al.*, "Reverse Solange - Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States", *CMLR* 49 (2012), 489-520. També es pot veure: Armin von Bogdandy, "Cómo proteger los derechos fundamentales europeos frente a los estados miembros", a Armin von Bogdandy, *et al.* (dir.), *La tutela jurisdiccional de los*

Un primer efecte que podem vincular a tal doctrina seria el d'impedir repressions i coercions excessives per part d'Espanya quan, pel motiu que sigui, fos inviable el mecanisme europeu excepcional de l'art. 7 TUE. Sembla que una nació subestatal europea es pot recolzar en l'Opinió del TIJ que nega que una DUI sigui contrària al principi internacional d'integritat territorial per a instar el reconeixement dels EM de la UE sense vulnerar la legalitat internacional ni, per extensió o analogia, la legalitat europea. En aquest context, en aplicació de la doctrina Bogdandy, la Comissió Europea podria entrar a conèixer l'actuació de l'Estat espanyol malgrat que no es trobi en un àmbit propi del dret de la UE. L'actuació de la Comissió podria consistir en un estudi previ de la qüestió per a decidir si interposar un recurs d'incompliment davant del TJUE. Aquesta doctrina recolzaria una relativa intervenció conciliadora o mediatadora de la Comissió que seria difícil de legitimar jurídicament atenint-nos als principis comunitaris d'atribució i d'autonomia institucional.¹⁵⁶ Pel que fa a la hipotètica intervenció posterior del TJUE a partir del recurs d'incompliment, és agosarat pensar que el Tribunal de Justícia elabori una doctrina semblant a l'Opinió del Tribunal Suprem del Canadà sobre la secessió de Quebec, però la mera hipòtesi d'intervenció pot frenar alguns impulsos coercitius o sancionadors desproporcionats dels EM contra voluntats o intents secessionistes.¹⁵⁷

Un segon efecte voluntarista relacionat amb la doctrina Bogdandy seria el de proporcionar un mecanisme de pressió a l'Estat espanyol a fi que

derechos (Oñati: IAP, 2012). Sobre la rellevància puixant dels principis en el dret de la UE, *vid.* Armin von Bogdandy, "Founding Principles of EU Law", *ELJ* 16, n. 2 (2010), 95-111.

156. Tanmateix, una bona crítica que pot rebre aquesta proposta és que la Comissió no té, ni generalment ha tingut, un paper polític central (similar al d'un poder executiu d'una federació). La taula en la qual es reuneixen els representats dels Estats (sia el Consell Europeu o el Consell) és la que realment ha disposat i encara disposa de gran poder polític (legislatiu i executiu) en el si de la Unió i de les seves organitzacions precedents. *Vid.* Van Middelaar, *Passage to Europe*. El mateix art. 7 TUE és un exemple il·lustratiu d'això. Ras i curt, es podria criticar l'haver exagerat la naturalesa federal de la UE i l'haver-ne menystingut la naturalesa intergovernamental. Concretament pel tema que ens ocupa, el Consell Assessor per a la Transició Nacional ha subratllat que el paper clau estaria en mans del Consell Europeu i dels representants de cadascun dels EM. Viver *et al.*, "Vies d'integració", 10.

157. *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217.

aquest negociés, autoritzés i legalitzés una consulta popular secessionista a Catalunya. Si l'Estat s'hi negués de manera reiterada, flagrant i per simples raons d'oportunitat política (i Catalunya hagués intentat per múltiples vies consultar a la ciutadania), hom ha assenyalat que tal conducta podria entrar en conflicte amb l'art. 2 TUE per vulneració del principi de democràcia i del dret fonamental a la participació política.¹⁵⁸ En l'estat actual de les coses, és poc probable una intervenció política i del tot improbable una intervenció judicial en la línia apuntada en aquest paràgraf.

El darrer efecte expansiu que podem atribuir a la doctrina Bogdandy seria el de recolzar la tesi de la necessitat i conveniència d'una situació transicional de continuïtat del dret de la UE en els nous Estats europeus, com Escòcia o Catalunya, esdevinguts d'ampliacions internes. Tal recolzament es podria produir de la següent manera: la tesi de la solució transicional és la tesi més respectuosa amb els efectes expansius de la ciutadania de la UE i de la democràcia i dels drets fonamentals de la UE com a valors essencials de la Unió. La naturalesa expansiva puixant de la ciutadania de la UE, de la qual s'alimenta la doctrina acadèmica Bogdandy, es no-

158. *Vid.* Bayona, "Dret a decidir" i valors fundacionals", 132-73. Certament, no podem menystenir la rellevància puixant dels principis de democràcia i de protecció de les minories en la construcció de nous Estats a Europa i la participació de les institucions europees en els processos secessionistes de l'Europa de l'Est (ja sigui marcant els estàndards sobre les bones pràctiques referendàries –Montenegro– o gestionant els processos de diàleg i elaborant guies i procediments sobre el reconeixement internacional –desmembrament soviètic i sobretot iugoslau– amb especial atenció a la protecció de les minories). Tanmateix, el dret fonamental dels ciutadans a la participació política no inclou necessàriament el dret a ser consultat directament sobre una qüestió concreta. És a dir, els ciutadans catalans segueixen gaudint del dret fonamental a la participació política encara que no siguin consultats sobre la secessió per via de referèndum. Fixem-nos en la "o" en comptes de la "i" que apareix en els diversos preceptes que recullen el dret fonamental a la participació política (art. 23.1 de la Constitució espanyola, art. 21.1 de la Declaració Universal dels Drets Humans i art. 25.a del Pacte Internacional dels Drets Civils i Polítics). A més, el principi de democràcia no es vulnera de manera evident quan no es preveu o no es permet jurídicament la possibilitat de celebrar un referèndum. De no ser així, potser hauriem de dir que la UE incompleix el principi de democràcia en no preveure, ni possibilitar, el referèndum europeu o d'àmbit europeu. De fet, la mateixa Carta dels Drets Fonamentals de la UE i el Conveni Europeu de Drets Humans no recullen el dret fonamental a la participació política directa, sinó el dret dels ciutadans a ser elector i elegible (arts. 39 i 40 de la Carta) i el dret a unes eleccions lliures (art. 3 del Protocol 1 del Conveni).

dreix, en bona mesura, de la doctrina jurisprudencial del TJUE.¹⁵⁹ Tant en la doctrina acadèmica com en la jurisprudencial la ciutadania europea va prenent una substantivitat i una força jurídica eminents.¹⁶⁰

En acceptar els Estats i llurs fronteres territorials, el liberalisme igualitari no ha establert una teoria sobre la igualtat moral de les persones, sinó sobre la igualtat moral dels ciutadans.¹⁶¹ No obstant això, el dret de ciutadania no és quelcom que els Estats o les federacions en puguin disposar lliurement, proveïnt o desproveïnt llurs ciutadans de tal condició quan els plagui. Els drets de ciutadania han estat una batalla constant en la democratització i l'expansió de drets de les societats occidentals. El reconeixement i el respecte d'aïtals conquestes històriques assenyalen que la ciutadania atorga uns drets civils i polítics que no poden ser retirats d'un dia per l'altre. Però encara més, insignes teòrics liberals han reconegut que la ciutadania no és només un estatus jurídic definit per un conjunt de drets i deures, sinó que també és una font d'identitat, una expressió simbòlica de la condició de membre de ple dret de la comunitat política.¹⁶² La força simbòlica de

159. Les ja esmentades Sentències del TJUE: C-135/08 *Rottmann* i C-34/09 *Ruiz Zambrano*. En el Cas *Ruiz Zambrano* és rellevant destacar que el TJUE atribueix amplis efectes a la ciutadania de la UE tot limitant significativament la competència dels EM: "Article 20 TFEU is to be interpreted as meaning that it precludes a Member State from refusing a third country national upon whom his minor children, who are European Union citizens, are dependent, a right of residence in the Member State of residence and nationality of those children, and from refusing to grant a work permit to that third country national, in so far as such decisions deprive those children of the genuine enjoyment of the substance of the rights attaching to the status of European Union citizen."

160. Un argument complementari seria la pretesa existència d'una regla consuetudinària de dret internacional que implicaria la successió automàtica dels tractats internacionals relatius a la protecció dels drets humans. Tanmateix, no està clar que els Tractats constitutius de la UE puguin ésser considerats tractats internacionals relatius a la protecció dels drets humans. A més, tal regla consuetudinària és predicada per algun sector acadèmic però no ha estat validada per la jurisprudència. Gounin, "Dynamiques d'éclatements d'États", 21.

161. Will Kymlicka, *Fronteras territoriales* (Madrid: Trotta, 2006), 36.

162. Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship* (Oxford: OUP, 1995), 192. I així s'expressà, en el Cas *Rottmann*, l'Advocat General Maduro: "Union citizenship assumes nationality of a Member State but it is also a legal and political concept independent of that of nationality. (...) European citizenship is more than a body of rights which, in themselves, could be granted even to those who do not possess it. It presupposes the existence of a political relationship between European citizens, although it is not a relationship of belonging to a people. On the contrary, that political relationship unites the peoples of Europe. It is based on their mutual commitment to open their respective bodies politic to other European

la ciutadania europea rau en l'enfortiment d'una identitat cívica que malda per a convertir-se en una identitat (*multi-, supra- o post-*) nacional comuna.¹⁶³ Tal força simbòlica correria perill si la UE tractés automàticament com a Estats forasters, als efectes d'aplicar-los l'art. 49 TUE, territoris de la Unió que democràticament decideixen independitzar-se de llurs Estats matrius. Altrament dit, la força simbòlica de la ciutadania europea empeny a tractar les hipotètiques secessions escocesa o catalana (encara que la primera fos acordada i la segona unilateral) com a ampliacions internes de la Unió.

Els actuals drets de ciutadania, i per extensió sembla que també la ciutadania europea, són alhora una manifestació i una *precondició* del principi de democràcia. A més a més, derivat del principi d'igualtat entre ciutadans europeus (art. 9 TUE), els motius de pèrdua i de privació de la ciutadania haurien de ser interpretats restrictivament. Per regla general, sembla intuïtiu que imperés la regla de conservació de la ciutadania. Més concretament, sembla intuïtiu que els ciutadans de la UE puguin conservar el dret de ciutadania europea fruit d'una secessió interna, si més no, durant el període de temps per a negociar el nou estatus del territori secessionista. En aquest sentit, David Edward defensa que la ciutadania de la UE serviria perquè Escòcia pogués continuar formant part de la UE encara que s'independitzés del Regne Unit, com a mínim de manera transitòria.¹⁶⁴ Altres autors han acceptat com a plausible aquesta tesi, però li han atribuït un problema processal: la improbabilitat que el TJUE es posicioni sobre

citizens and to construct a new form of civic and political allegiance on a European scale. It does not require the existence of a people, but is founded on the existence of a European political area from which rights and duties emerge. (...) Access to European citizenship is gained through nationality of a Member State, which is regulated by national law, but, like any form of citizenship, it forms the basis of a new political area from which rights and duties emerge, which are laid down by Community law and do not depend on the State. This, in turn, legitimises the autonomy and authority of the Community legal order."

163. "Certainly, a doctrine of principles (...) can be understood as a part of a public discourse through which the European citizenry ascertains the foundations of its polity." Bogdandy, "Founding Principles", 103.

164. Edward, "Scotland and the European Union".

l'assumpte.¹⁶⁵ Sense voluntat d'entrar en l'anàlisi detallada que mereix aital objecció processal, es poden imaginar casos i vies per arribar al TJUE.¹⁶⁶

En general, se suposa que la ciutadania té encomanada una funció d'integració.¹⁶⁷ Aquesta funció general d'integració encara és més acusada a la UE, on la ciutadania europea es va dissenyar a fi d'aprofundir i reforçar la dèbil identitat política i cultural europea. Tanmateix, tal funció integradora (de naturalesa *federalitzant*) de la ciutadania europea es dilueix si els ciutadans europeus catalans perden o temen perdre automàticament la ciutadania europea de resultes d'una secessió pacífica i democràtica respecte d'Espanya. Si és així, no serà estrany que catalans i altres ciutadans europeus membres de nacions subestats considerin la ciutadania europea com una simulació federal, una mera aparença d'integració.¹⁶⁸

Per a concloure aquest intent d'explorar la doctrina Bogdandy, interpretada de manera àmplia i voluntarista com hem mostrat, podria arribar a comportar els efectes expansius següents: (1) limitar o impedir l'ús desproporcionat del monopoli de la força i la coacció de l'Estat espanyol a partir d'atribuir un paper rellevant a la Comissió Europea com a instructora, conciliadora i/o medidora del procés secessionista, amb l'amenaça última d'incoar un recurs d'incompliment davant del TJUE; (2) apoderar la Comissió perquè pressioni políticament l'Estat espanyol per a deixar

165. Crawford i Boyle, *Referendum on the Independence*, par. 171-84.

166. (1) Un ciutadà escocès o català podria demanar a un jutjat o tribunal britànic o espanyol que elevi una qüestió prejudicial al TJUE –art. 267 TFUE– perquè pregunti sobre el manteniment o la pèrdua de drets de ciutadania europea derivats d'un procés de secessió. Aquesta mateixa via podria ser accionada per un empresari alemany que té una fàbrica ubicada a Catalunya i ven els productes a Alemanya o una empresa alemanya que compra productes catalans i els revèn a altres indrets de la Unió. (2) A instància d'una denúncia, per exemple d'un ciutadà català, és possible –però, a la pràctica, improbable– que la Comissió presenti recurs d'incompliment al TJUE –art. 258 TFUE–. (3) Els escocesos o els catalans podrien buscar un EM aliat perquè presentés un recurs d'il·legalitat –art. 263 TFUE– contra les institucions de la Unió per excloure els ciutadans i territoris escocesos i catalans després d'una secessió. (4) Potser fins i tot un ciutadà podria plantejar una queixa al TJUE –art. 265.3 TFUE– contra el silenci de les institucions de la UE respecte d'un requeriment ciutadà, al·legant que es tracta d'una qüestió de transcendència política i jurídica de la Unió.

167. Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, 9.

168. En contrast, en el proper apartat veurem que els ciutadans de tota l'illa de Xipre, malgrat no estar sota la jurisdicció de l'Estat xipriota, són titulars de la ciutadania europea.

celebrar un referèndum secessionista; (3) mostrar la rellevància puixant de la ciutadania europea per a legitimar la continuació, transitòria o definitiva, parcial o plena, de l'aplicació del dret de la UE al nou Estat català i, particularment, als seus ciutadans.

13. Anàlisi de casos inspiradors

No hi ha precedents *stricto sensu* sobre casos d'ampliació interna d'EM dins de l'Europa integrada (UE i les organitzacions que la precedeixen). En aquest apartat analitzarem cinc casos en els quals la UE s'ha posicionat sobre els canvis en la sobirania territorial dels seus EM. Malgrat no ésser precedents en sentit estricte, aquests cinc casos, ordenats cronològicament, poden ser inspiradors: (1) el retorn del Sarre per part de França a la República Federal Alemanya, (2) la independència d'Algèria respecte de França, (3) l'autonomia de Grenlàndia respecte de Dinamarca, (4) la reunificació d'Alemanya i (5) el cas de Xipre.

El Sarre era protectorat francès quan el Tractat de la Comunitat Europea de l'Acer i el Carbó va entrar en vigor. El 1957 el territori fou retornat a la República Federal Alemanya (RFA) per raó del Tractat bilateral de Luxemburg de 1956 entre França i la RFA. El mateix jorn, els EM de la Comunitat Europea de l'Acer i el Carbó van celebrar un tractat reconeixent el canvi territorial. Això podria significar que els tractats europeus, si la mateixa regla implícita segueix imperant, s'aplicarien als territoris compresos entre les fronteres territorials dels EM en el moment de ratificació dels Tractats o d'accés a l'Europa integrada. Si aquesta regla seguís així, caldria un acord dels EM per a canviar l'aplicació territorial del dret de la UE. Una conclusió que es podria extreure d'aquest cas seria que el dret de la Unió seguiria sent d'aplicació a Catalunya, malgrat que la sobirania espanyola sobre el territori decaigués, si més no, fins que els EM de la UE no acordin altrament. Tanmateix, una objecció que s'ha formulat a aquesta conclusió és que l'emergir d'un nou Estat és diferent d'un mer canvi territorial.¹⁶⁹

Algèria, abans de la independència de 1962, formava part del territori metropolità francès (de fet, constituïa la majoria del territori francès) segons el dret constitucional francès (a partir de la *departamentalització*). A pesar d'aquesta qualificació del dret intern francès, segons Crawford i Boyle, la

169. Crawford i Boyle, *Referendum on the Independence*, par. 160.2, 162.

Comunitat Econòmica Europea no va reconèixer el territori algerià com a territori comunitari, ans el tractà com a territori dependent francès (és a dir, com a colònia francesa).¹⁷⁰ Conseqüentment, arran de la independència d'Algèria, no es va produir una revisió dels Tractats constitutius, sinó que s'aplicà una mena de règim transitori fins que es va arribar a l'Acord de Cooperació de 26 d'abril de 1976.¹⁷¹ L'objecció que es pot formular, doncs, a l'ús d'aquest cas com a font d'inspiració per a l'ampliació interna de la UE és que Algèria era més aviat un territori colonitzat que no pas un territori metropolità, no obstant el dret intern francès.¹⁷² Ara bé, segons Manuel Medina, Algèria era territori original o fundacional de la UE al ser un territori dividit en departaments francesos i on els ciutadans gaudien de la ciutadania francesa. Així, com que la legislació francesa va permetre conservar la ciutadania francesa, encara avui nombrosos ciutadans algerians conserven la ciutadania de la UE.¹⁷³

Grenlàndia va ingressar a la UE el 1973 com a part del territori danès. Des del 1979, Grenlàndia ha ostentat una autonomia respecte de Dinamarca i, de retruc, una autonomia respecte de la Comunitat Europea. El 1985, després del referèndum de 1982 en el qual Grenlàndia va votar sortir de la Comunitat, es van reformar els tractats per a excloure Grenlàndia de l'àmbit territorial del dret comunitari.¹⁷⁴ Així doncs, aquest cas inspirador es va resoldre aplicant les clàusules de revisió del Tractats constitutius. Actualment, el tractament especial de Grenlàndia per part del dret de la UE es recull en el Protocol núm. 34 del Tractat de Lisboa. Hi ha dues lectures positives del cas grenlandès per als interessos independentistes catalans: (1) demostra que Europa s'adapta de forma pragmàtica i funcional als canvis que pateixen els seus Estats malgrat els Tractats constitutius. (2) Mostra que les alteracions de l'àmbit d'aplicació territorial del dret europeu

170. Vid. art. 227.2 del Tractat de la Comunitat Econòmica Europea.

171. Crawford i Boyle, *Referendum on the Independence*, par. 146.1. Aquest Acord de Cooperació de 1976 va ser substituït per l'Acord d'Associació de 2002 entre Algèria i la UE.

172. Recordem que el dret europeu llargament ha pregonat la seva autonomia respecte del dret internacional i dels drets interns dels EM.

173. Medina, *Derecho de secesión*, 76-7.

174. Hartley, *Foundations*, 6.

no es produeixen automàticament en virtut d'un acord d'autogovern, ni poden ésser decidides unilateralment pel respecte EM.¹⁷⁵

Emperò, aquest cas també es pot llegir de forma negativa pels interessos independentistes: (1) és la voluntat de Dinamarca en reconèixer l'autonomia política de Grenlàndia la que determina que la UE tracti de manera especial aquesta illa. És a dir, torna a ser l'EM, en aquest cas Dinamarca, qui determina el territori de la UE. La solució grenlandesa hauria estat especialment rellevant per al cas català sobre l'ampliació interna de la UE si aquesta decisió hagués estat fruit de la UE sense la intervenció favorable de Dinamarca. (2) El cas de Grenlàndia és un canvi territorial dins de les fronteres territorials de Dinamarca. Crawford i Boyle conclouen, doncs, que encara que el dret europeu s'hagués seguit aplicant a Grenlàndia, l'analogia amb el cas de la independència escocesa –o catalana– seria dèbil en tractar-se d'un cas d'autonomia dins d'un EM –és a dir, d'un nou arranjament constitucional intern de Dinamarca– i no, en canvi, de creació d'un nou Estat independent i sobirà.¹⁷⁶ (3) Si malgrat això es considera escaient fer analogia amb casos secessionistes, el cas grenlandès podria ser més inspirador de secessions acordades que de secessions unilaterals. (4) Finalment, en virtut de la doctrina anticolonialista de l'*aigua salada*, convé destacar la insularitat de Grenlàndia i la gran distància que la separa del territori metropolità danès.¹⁷⁷

La reunificació d'Alemanya de 1990 es va tractar segons la societat internacional i la Comunitat Europea com un cas de continuació d'un Estat, en comptes d'un cas de successió d'Estats. Malgrat que la Unificació de la República Democràtica Alemanya (RDA) a la República Federal Alemanya (RFA) va representar un gran augment del territori i de la població estatal, es va considerar l'actual Alemanya com a Estat continuador de l'antiga RFA. Els tractats internacionals contrets per la RDA es van considerar *ipso facto* resolts, mentre que els contrets per la RFA es van entendre *ipso iure* aplicables a tot el territori en virtut de la regla del desplaçament

175. En aquests sentits, Matas *et al.*, *Internal enlargement*, 39. MacCormick, *Questioning Sovereignty*, 203-4.

176. Crawford i Boyle, *Referendum on the Independence*, par. 146.2, 160.3-162.

177. *Vid.* Bossacoma, *Justícia i legalitat*, apartat 2.1.4.

de la frontera territorial.¹⁷⁸ En aquest mateix sentit, el Consell Europeu, el 28 d'abril de 1990, va decidir que la integració de la RDA a la Comunitat Europea seria efectiva en el moment en què la reunificació fos legalment establerta, descartant les clàusules d'adhesió. Tot i que la reunificació va comportar una ampliació rellevant de l'àmbit territorial del dret europeu (4,6%) i de l'àmbit subjectiu d'aplicació (una nova població de 16 milions i escaig), es va tractar el cas com una mera ampliació del territori i la ciutadania d'un dels EM fundadors de les Comunitats.

La reunificació d'Alemanya és un cas d'ampliació externa d'un EM, per tant, *prima facie*, és diferent d'un cas d'ampliació interna de la UE. Dit això, pot tenir una funció inspiradora d'una hipotètica ampliació interna de la UE en ser un cas de modificació de l'àmbit territorial del dret de la UE fruit de canvis en la sobirania dels EM. El fet que la reunificació d'Alemanya no comportés problemes a la Comunitat Europea als efectes de (re)admissió d'Alemanya té una doble lectura a favor i en contra de la permanència de Catalunya a la UE. La lectura a favor seria la següent: el cas d'Alemanya mostra que Europa s'adapta de manera pragmàtica i funcional als canvis que pateixen els seus Estats malgrat els Tractats constitutius.¹⁷⁹ En un primer moment, els tractats es poden interpretar flexiblement per a fer front a la nova realitat estatal. En un ulterior moment, es procedeix a l'adaptació dels tractats. Així succeí amb la reunificació alemanya, la qual fou una de les causes del Tractat de Maastricht de 1992.

Per altri, el cas de la reunificació alemanya pot ésser interpretat com a supòsit inspirador negatiu perquè indica que són les decisions unilaterals dels EM respectius les que defineixen el territori europeu i l'àmbit subjectiu d'aplicació del dret europeu.¹⁸⁰ Si això fos realment així, voldria dir que

178. Zimmermann, *State Practice Regarding Succession*, 112-7. Chamon i Van der Loo, "Temporal Paradox", 620. Aquests darrers autors consideren que la RFA simplement absorbí la RDA i que aital absorció, com que no fou una fragmentació, no és un precedent adient per als casos de secessions internes com els que ens ocupen.

179. Matas *et al.*, *Internal enlargement*, 39. En el mateix sentit, Palomares Amat, "Decisiones de los jefes de Estado y de gobierno", 160-1.

180. Crawford i Boyle, *Referendum on the Independence*, par. 160.4-162. Però convé parar atenció a la seva matisació (par. 164): "All this is not to suggest that it is inconceivable for Scotland automatically to be an EU member. The relevant EU organs or Member States might be willing to adjust the usual requirements for membership in the circumstances

no es compleix la regla implícita que hem esmentat respecte del cas del Sarre, segons la qual el dret comunitari s'aplicaria als territoris dels EM en el moment de ratificació dels Tractats o d'accés a l'Europa integrada (ni tampoc la regla en virtut de la qual caldria un acord amb els altres EM per a canviar l'aplicació territorial del dret comunitari). Tanmateix, a la llum de la reunificació alemanya, podem matisar la pura i simple unilateralitat dels EM per a decidir l'àmbit territorial del dret de la Unió. Des d'una perspectiva més jurídica, l'acord formal dels EM sobre la reunificació alemanya es produí a partir de la celebració del nou Tractat de Maastricht (prèviament, fins i tot, alguns havien al·ludit al Protocol del Tractat de la Comunitat Econòmica Europea sobre el Comerç Intern Alemany com a suport jurídic europeu a una futura reunificació). A més, la ciutadania europea s'estableix en el Tractat de Maastricht (per tant, amb posterioritat a la reunificació alemanya) i gradualment s'intensifica com a vincle polític i jurídic entre la UE i els seus ciutadans. Des d'una perspectiva més històrica i política, la reunificació alemanya i la integració europea es poden considerar, tal com insistí el Cancellier Helmut Kohl, "dues cares de la mateixa moneda". A la llum d'aquests casos inspiradors, podem tornar a concloure que la decisió sobre l'ampliació interna de la UE és una decisió eminentment política que llisca subtilment del reialme del dret (europeu i internacional) vers l'àmbit de la discrecionalitat política.¹⁸¹

Ara explorarem la possible inspiració que pot oferir el cas de l'illa de Xipre. La República de Xipre va obtenir la independència respecte de Gran

of Scotland's case. But that would be a decision for them, probably made on the basis of negotiations; it is not required as a matter of international law, nor, at least on its face, by the EU legal order."

181. Des d'una perspectiva més política, volem deixar apuntada la divertida *hipòtesi del desgrat europeu del formatge emmental*. La Unió no vol que es reproduïxi el "gran forat" suís, sinó que pretén convertir-se en un formatge compacte. Els "grans forats" no només perjudiquen la concentració territorial, també poden anar contra el projecte de fusionar l'Europa politicojurídica, l'Europa geogràfica i l'Europa cultural en una sola Unió. Altrament, la UE sí que tolera "petits forats" a conseqüència dels microestats d'Andorra, San Marino, el Vaticà i Liechtenstein. Un altre petit forat és a causa de Kaliningrad, l'òblast rus, que constitueix l'enclavament de Rússia al mar Bàltic. Els Estats balcànics que encara no són membres són candidats o potencials candidats a ser-ne. La intuïció política del desgrat del formatge emmental es pot il·lustrar en l'eventual independència de Flandes respecte de Bèlgica i l'esdevenir de les infraestructures i edificis de la UE que quedessin ubicats en territori flamenc.

Bretanya el 1960. Tres anys més tard, va esclatar la violència entre les comunitats xipriotes grega i turca. Des del 1974, després d'un cop d'Estat recolzat per la Junta militar de Grècia i la posterior intervenció de l'exèrcit turc, l'illa està *de facto* dividida. La República de Xipre esdevingué membre de la UE el 2004 i de l'Eurozona el 2008, però no és membre de Schengen.¹⁸² En canvi, la República de Xipre del Nord, creada per Turquia amb població turca de l'illa i colons d'Anatòlia, no és ni membre de l'ONU.¹⁸³ Tota l'illa és part de la UE, malgrat que encara continua fàcticament dividida.¹⁸⁴ El Protocol 10 del Tractat d'Accés a la UE preveu la suspensió del dret de la UE en les àrees del nord de l'illa on el Govern xipriota no exerceix un control efectiu. Això significa, per exemple, que tals àrees del nord resten fora de la Unió fiscal i duanera, tanmateix, això no afecta els drets personals dels xipriotes turcs que se'ls considera ciutadans de la UE atès que són ciutadans xipriotes, malgrat visquin en zones que no estan sota control efectiu de l'Estat xipriota.¹⁸⁵

Inspirant-se en el cas de Xipre, hom ha proposat que s'hauria de considerar la possibilitat d'aplicar a Catalunya una mena de model xipriota a la inversa. Segons aquesta proposta, al revés del cas xipriota, arran d'una secessió de Catalunya respecte d'Espanya, l'Estat espanyol seguiria sent EM però a Catalunya es podria seguir aplicant el dret de la UE per ex-

182. http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/cyprus/index_en.htm (darrera consulta: 25-07-2016)

183. Les Resolucions del Consell de Seguretat de l'ONU 541 (1983) i 550 (1984) consideren la declaració d'independència de la República de Xipre del Nord legalment invàlida i políticament desafortunada, i demanen als tercers Estats que no reconeguin altre Estat xipriota que la República de Xipre. Segons Crawford, hi ha una presumpció que negaria la qualificació d'Estat segons el dret internacional a una entitat que reuneix formalment els elements de l'estatalitat però que ha sigut establerta per una potència ocupant bel·ligerant. En aquests casos, mancaria l'element de la independència com a requisit de l'estatalitat. Crawford, *Creation of States*, 81, 156. Per bé que es pot diferenciar subjectivitat de responsabilitat internacional, el TEDH hauria considerat Turquia responsable per les vulneracions dels drets humans produïdes a la República de Xipre del Nord atès que Turquia exerceix un control detallat de les actuacions de les autoritats d'aquesta part de la illa (*Cas Loizidou v. Turquia*, de 18 de desembre de 1996).

184. *Vid.* Medina, *Derecho de secesión*, 93.

185. http://ec.europa.eu/cyprus/turkish_cypriots/index_en.htm (darrera consulta: 25-07-2016)

tensió.¹⁸⁶ Aquesta proposta comparteix certa melodia amb la proposta que hem fet especialment respecte de la ciutadania europea. Tanmateix, no podem obviar que Espanya, fruit d'una secessió de Catalunya, podria deixar de considerar bona part dels catalans com a ciutadans espanyols. A més, el supòsit xipriota és ben diferent en el fet que tota l'illa es considera EM, a diferència de si Catalunya esdevingués un nou Estat: la UE no podria reconèixer a la vegada el nou Estat català i considerar el territori català part de l'Estat espanyol sense control espanyol *de facto*. El supòsit xipriota torna a demostrar la rellevància de l'estatalitat a la UE, que la ciutadania de la UE és la ciutadania de l'EM (malgrat no exercir el poder efectiu sobre la població en qüestió) i que el territori de la UE és el territori que reivindica l'EM (tot i la possibilitat de suspendre l'aplicació del dret de la UE en certes parts del territori). En contrast, la nota positiva de la inspiració xipriota torna a ser la flexibilitat i la capacitat de la UE per a establir règims jurídics (transitoris o definitius) a la carta, segons les especificitats i necessitats polítiques del lloc.

186. Kai-Olaf Lang, "Katalonien auf dem Weg in die Unabhängigkeit?", *SWP* (2013).

14. Epíleg

A tall de cloenda, la tesi de la solució transitòria o doble situació pot servir per a: (1) conservar, amb moderació, la continuïtat dels Tractats pel que fa als Estats successors; (2) no desvincular immediatament la ciutadania del nou Estat de les llibertats –ni de les obligacions– que li ofereix la ciutadania de la UE; (3) prendre en consideració els drets adquirits o situacions consolidades dels ciutadans europeus que es beneficien habitualment del fet que el territori i la ciutadania de Catalunya formin part de la Unió; (4) garantir una estabilitat i seguretat jurídica a partir d'una solució intuïtiva, de sentit comú i compatible amb els Tractats; (5) no castigar o sancionar excessivament la creació de nous Estats europeus en virtut del principi de democràcia; (6) no alterar, tot d'un plegat, el procés d'integració ni tampoc l'equilibri de forces polítiques dins les institucions de la UE; (7) respectar, finalment, la necessitat de seguir un procediment solemne o formalitzat en el qual els EM, per unanimitat i d'acord amb les seves respectives normes constitucionals, acceptin la plena condició de membre del nou Estat i acordin els seus drets de participació política en la conformació de la voluntat general de la Unió.

Mentre que la condició de membre de ple dret dependria d'una acceptació per unanimitat i d'acord amb les respectives normes constitucionals dels EM, el règim transitori potser no necessàriament s'adoptaria per unanimitat. Les diverses possibilitats podrien anar des d'un acord per unanimitat, un acord per unanimitat sense el vot d'Espanya, un acord seguint les majories requerides en cada àmbit competencial, unes decisions descentralitzades en cada àmbit material corresponent o, fins i tot, un no-fer. És a dir, que l'absència d'una decisió concreta pugui comportar tàcitament la continuïtat de les llibertats de la Unió, les quals no requereixen, a grans trets, una actuació positiva dels poders públics en els casos d'ampliacions internes, ans al contrari (pensem, per exemple, en els controls fronterers). Atès que el dret i l'experiència de la Unió desaconsellen trencaments abruptes, les decisions i actuacions respecte de la continuïtat serien més

functionals que *existencials* (no es preguntarien pel ser o no ser, sinó pel com arribar a la decisió final sense fer gaire terrabastall i sense estroncar la integració de manera precipitada). Malauradament, la prudència recomana deixar la tasca de concreció a futurs treballs continuadors de la línia aquí traçada. Una línia fonamentada en objectius, principis, valors, naturaleses i institucions jurídiques, raonaments normatius abstractes i casos inspiradors. Amb cautela, hem advertit que la qüestió analitzada llisca del dret vers la política i, probablement, la concreció procedimental del règim transitori seguirà el corrent de les aigües polítiques.

Per acabar, farem bé d'alertar els navegants que aquest treball no descriu allò que s'esdevindrà, sinó que aporta arguments per a defensar allò que es pot esdevenir. Així, seguint Fernando Guirao, contestarem amb prudència la pregunta inicial: Catalunya nou Estat de la Unió? *Terra ignota*.¹⁸⁷

187. Guirao, "An independent Catalonia", 189-223.

Bibliografía

- Alesina, Alberto, Enrico Spolaore, i Romain Wacziarg. "Economic Integration and Political Disintegration". *AER* 90, n. 5 (2000).
- Argullol, Enric, i Clara Velasco (dir.). *Instituciones y competencias en los estados descentralizados*. Barcelona: IEA, 2011.
- Avery, Graham. "The foreign policy implications of and for a separate Scotland". UK Parliament Publications, 17.X.2012.
- Barber, Nick, Tom Hickman, i Jeff King. "Pulling the Article 50 'Trigger': Parliament's Indispensable Role". UKCL Blog, 27.VI.2016.
- Bayona, Antoni. "El 'dret a decidir' i els valors fundacionals de la Unió Europea". *REAF*, n. 20 (2014).
- Bilbao Ubbillos, Juan María. "El proceso de gestación de un nuevo cantón de la confederación helvética: La secesión del Jura". *HC*, n. 7 (2006).
- Bogdandy, Armin von. "Founding Principles of EU Law". *ELJ* 16, n. 2 (2010).
- Bogdandy, Armin von, *et al.* "Reverse Solange - Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States". *CMLR* 49 (2012).
- . "Como proteger los derechos fundamentales europeos frente a los Estados miembros". A: Armin von Bogdandy, *et al.* (dir.) *La tutela jurisdiccional de los derechos*. Oñati: IVAP, 2012.
- Bogdandy, Armin von, Pedro Cruz Villalón, i Peter. M. Huber. *El derecho constitucional en el espacio jurídico europeo*. València: TB, 2013.
- Bossacoma, Pau. "Secesión, democracia y derecho". *Juris*, n. 17 (2015).
- . *Justícia i legalitat de la secessió*. Barcelona: IEA, 2015.
- . "Qui serien els ciutadans d'un hipotètic Estat català?". *Perspectives d'estat*, IEC (2015).
- Brownlie, Ian, i James Crawford. *Brownlie's Principles of Public International Law*. Oxford: OUP, 2012.
- Buchanan, Allen. *Secession. The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*. Boulder: Westview, 1991.

- Bühler, Konrad G. *State Succession and Membership in International Organizations. Legal Theories versus Political Pragmatism*. The Hague: KLI, 2001.
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio. *Curso de derecho internacional público*. Madrid: Tecnos, 1991.
- Chamon, Merijn, i Guillaume Van der Loo. "The Temporal Paradox of Regions in the EU Seeking Independence: Contraction and Fragmentation versus Widening and Deepening?". *ELJ* 20, n. 5 (2014).
- Connolly, Christopher K. "Independence in Europe: Secession, Sovereignty, and the European Union", *DJCL*, n. 24 (2013).
- Crawford, James. *The Creation of States in International Law*. Oxford: OUP, 2006.
- Crawford, James, i Alan Boyle. *Referendum on the Independence of Scotland – International Law Aspects*. A: Govern britànic. *Scotland analysis*, 2013.
- Díez de Velasco, Manuel. *Instituciones de derecho internacional público*. Madrid: Tecnos, 2013.
- . *Las organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2008.
- Díez-Picazo, Luis María. "¿Qué diferencia hay entre un tratado y una constitución?". *CDP*, n. 13 (2001).
- Edward, David. "EU Law and the Separation of Member States". *FILJ* 36 (2013).
- . "Scotland and the European Union". SCFF, 17.XII.2012.
- Galán Galán, Alfredo. "Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea". *RSGP*, n. 1 (2013).
- Gilliland, Anthony. "Secession within federations, a deficit in current theory of secession", *JF*, n. 13 (2012).
- González Bondía, Alfonso. "Nous Estats sorgits d'Estats membres i les seves relacions amb la Unió Europea". *Fòrum sobre el Dret a Decidir (I): Dret comparat i context internacional*. Barcelona: IEA, 2014.
- Gounin, Yves. "Les dynamiques d'éclatements d'États dans l'Union européenne: casse-tête juridique, défi politique". *PE*, n. 4 (2013).

- Guirao, Fernando. "An independent Catalonia as a membre state of the European Union? *Terra ignota*". A: Xavier Cuadras-Morató (ed.). *Catalonia: A New Independent State in Europe?* Abingdon: Routledge, 2016.
- Hartley, Trevor C. *The Foundations of European Union Law*. Oxford: OUP, 2010.
- Kelsen, Hans. *Principios de Derecho Internacional Público*. Granada: EC, 2013.
- . *Teoría General del Estado*. Granada: EC, 2002.
- Krisch, Nico. "Catalonia's Independence: A Reply to Joseph Weiler". EJIL: Talk!, 18.I.2013.
- Kymlicka, Will. *Fronteras territoriales*. Madrid: Trotta, 2006.
- . *Politics in the Vernacular*. Oxford: OUP, 2001.
- . *Multicultural Citizenship*. Oxford: OUP, 1995.
- Lang, Kai-Olaf. "Katalonien auf dem Weg in die Unabhängigkeit?". *SWP*, n. 50 (2013).
- Łazowsky, Adam. "How to withdraw from the European Union?". *CEPS*, 16.I.2013.
- López Basaguren, Alberto. "La independencia de Escocia en la Unión Europea", *TyRC*, n. 33 (2014).
- López Bofill, Hèctor. *La independència i la realitat*. Palma de Mallorca: EM, 2004.
- López López, Ángel M. "Artículo 11. Nacionalidad (excepto apartado 3)". A: *Comentarios a la Constitución de 1978*. Madrid: Edersa, 1996.
- MacCormick, Neil. *Questioning Sovereignty. Law, State, and Practical Reason*. Oxford: OUP, 1999.
- Mancini, Susanna. "Secession and Self-Determination". A: Michel Rosenfeld, i András Sajó. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: OUP, 2012.
- Matas, Jordi, Alfonso González, Jordi Jaria, i Laura Román. *The internal enlargement of the European Union*. Brussel-les: CMC, 2010.
- Medina, Manuel. *El derecho de secesión en la Unión Europea*. Madrid: MP, 2014.

- Mira, Joan Francesc. *Crítica de la nació pura*. València: TiQ, 2005.
- Molina, Ignacio. "Independentismo e integración europea (I): la imposible adhesión automática a la UE de un territorio secesionado". *Ari*, n. 80 (2012).
- Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de derecho administrativo y derecho público general II*. Madrid: lustel, 2006.
- Nagel, Klaus-Jürgen. "El nacionalisme català i Europa". A: Ferran Requejo, i Alain-G. Gagnon (ed.). *Nacions a la recerca de reconeixement*. Barcelona: IEA, 2010.
- O'Neill, Aidan. "A Quarrel in a Faraway Country?: Scotland, Independence and the EU". *Eutopia law*, 14.XI.2011.
- Palomares Amat, Miquel. "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". *REAF*, n. 17 (2013).
- . "La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad". *RDCE*, n. 38 (2011).
- Remiro, Antonio, et al. *Derecho Internacional*. València: TB, 2007.
- Saiz Arnaiz, Alejandro. "Constitución y secesión". *Parlamento y Constitución*. Cortes y Universidad de Castilla-La Mancha, n. 10 (2006-7), separata.
- . "De primacía, supremacía y derechos fundamentales en la Europa integrada". A: *Constitución española y Constitución europea*. Madrid: CEPC, 2005.
- Tamir, Yael. *Liberal Nationalism*. Princeton: PUP, 1993.
- Thorp, Arabella, i Gavin Thompson. "Scotland, independence and the EU". *LHC*, 8.XI.2011.
- Tierney, Stephen. *Constitutional Referendums*. Oxford: OUP, 2012.
- Van Middelaar, Luuk. *The Passage to Europe*. New Haven: YUP, 2013.
- Vaubel, Roland. "Secession in the European Union". *EA* 33, n. 3 (2013). Similarment: "The Political Economy of Secession in the European Union".

- Viver, Carles, *et al.* “Les vies d’integració de Catalunya a la Unió Europea”, Consell Assessor per a la Transició Nacional, 2014.
- Weiler, Joseph. “Catalonian Independence and the European Union”. EJIL: Talk!, 20.XII.2012.
- Zimmermann, Andreas. “Law of State Succession”. A: Marcelo G. Kohen (ed.). *Secession*. Cambridge: CUP, 2006.
- Zimmermann, Andreas, *et al.* *State Practice Regarding Succession and Issues of Recognition*. Council of Europe, 1999.



El treball explora la compatibilitat teòrica i l'encaix pràctic de la secessió i la integració a la Unió Europea (UE). Quan un Estat membre d'una organització internacional pateix una separació o divisió, la continuïtat dels Estats successors depèn de les normes, pràctiques i acords de cada organització. Això també és predicable d'una organització d'integració tan genuïna com la UE. El present treball rebutja una aplicació ordinària del procediment d'adhesió de nous Estats membres a partir de distingir el fenomen d'ampliació externa del d'ampliació interna. Tanmateix, el procediment de reforma dels tractats també requereix el consentiment de tots els Estats membres per a acordar la continuació permanent i de ple dret dels Estats successors. Ara bé, a la llum dels principis que es desprenen dels Tractats de la UE, de la ciutadania de la Unió i dels drets i les expectatives legítimes que la llarga integració ha generat, el treball defensa un règim transitori i un tractament diferenciat dels diversos drets i obligacions dels Tractats. És plausible i raonable que s'acordés que, tot i que l'Estat nomenat no disposaria dels drets polítics vinculats a la condició de membre, el seu territori i la seva ciutadania seguirien gaudint transitòriament de les llibertats que ofereixen els Tractats constitutius.