



**Universidad
Zaragoza**

TRABAJO FIN DE GRADO

**Efectos jurídico-internacionales de la hipotética
independencia de Cataluña**

Autor

Ana Ester Aranda Burguete

Directora

M^a Carmen Tirado Robles

Facultad de Derecho

2016

ÍNDICE

I.	SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	4
II.	INTRODUCCIÓN.....	5
III.	CATALUÑA EN ESPAÑA.....	7
1.	CONSTITUCIÓN DE 1978.....	7
2.	CINCO VÍAS HACIA LA INDEPENDENCIA.....	9
2.1.	Ley catalana de consultas.....	9
2.2.	Referéndum consultivo convocado por el Gobierno de España.....	10
2.3.	Convocatoria de la Generalitat de Cataluña por delegación del Gobierno de España.....	11
2.4.	Nueva Ley de consultas catalana.....	12
2.5.	Reforma constitucional.....	13
IV.	AUTODETERMINACIÓN Y “DERECHO A DECIDIR”.....	14
1.	DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN.....	14
1.1.	Autodeterminación externa.....	14
1.2.	Autodeterminación interna.....	16
2.	“DERECHO A DECIDIR”.....	17
V.	ALGUNOS EJEMPLOS RELEVANTES: ESCOCIA, QUEBEC Y KOSOVO.....	19
1.	ESCOCIA.....	19
2.	QUEBEC.....	20
3.	KOSOVO.....	21
VI.	CATALUÑA EN EL MUNDO.....	24
1.	CATALUÑA Y LA ONU.....	26

2.	CATALUÑA Y LA UNIÓN EUROPEA.....	28
2.1	¿Saldría Cataluña de la Unión Europea?.....	28
2.2	Entrada a la Unión Europea.....	31
2.3	Veto y posición de algunos Estados.....	33
2.4	Ciudadanía de la Unión y nacionalidad española.....	34
2.4.1	Ciudadanía de la Unión.....	34
2.4.2	Nacionalidad española.....	38
2.5	Espacio Schengen.....	41
VII.	CONCLUSIONES.....	44
VIII.	BIBLIOGRAFÍA.....	46

I. SIGLAS Y ABREVIATURAS

ART: artículo

BOE: Boletín Oficial del Estado

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Constitución española

CUP: Candidatura d'Unitat Popular

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PP: Partido Popular

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

UE: Unión Europea

II. INTRODUCCIÓN

A lo largo de los últimos años el sentimiento nacionalista en Cataluña se ha ido acrecentando considerablemente, siendo palpable en los resultados de las últimas elecciones, tanto autonómicas como nacionales. Las pasadas elecciones catalanas celebradas el 27 de septiembre de 2015, interpretadas por muchos como un referéndum de independencia, se saldaron con unos resultados ciertamente preocupantes para la integridad territorial española¹. En ellas, se reflejó con claridad, el sentimiento de independencia y de ruptura con España de un relevante porcentaje de catalanes. Todo ello, evidentemente apoyado por las coaliciones de Junts pel si y la Cup, que desde hacía tiempo habían hecho una extensa campaña para reunir el mayor número de apoyos posible que contribuyeran a su objetivo de constituir un Estado independiente.

Entre los argumentos a favor de la independencia, nos encontramos con “Cataluña no saldría de la Unión Europea”, el “derecho a decidir de los catalanes” o la “autodeterminación del pueblo de Cataluña” así como la “legalidad de un referéndum” o una “consulta”. Teniendo como base estas expresiones que se pueden poner en boca de varios dirigentes catalanes y dejando a un lado cualquier opinión política, la finalidad de este trabajo no es otra que hacer un análisis jurídico sobre la certeza de las mencionadas declaraciones.

La hipotética independencia de Cataluña supondría una ruptura con España y, por ello, hay que estudiar las distintas formas por las cuales se puede llevar a cabo y si serían o no conformes a la ley. Pero la independencia podría, no sólo afectar a la relación de España con Cataluña, sino también a su actual relación con distintas organizaciones internacionales como Naciones Unidas o la Unión Europea.

Teniendo en cuenta que es un tema de máxima actualidad, quería conocer más a fondo el asunto con el fin de ver hasta qué punto todo lo que se ha hablado en los medios de comunicación es veraz.

En cuanto a la metodología he partido del caso de Cataluña dentro de España para llegar a Cataluña como posible actor en la escena internacional, concretamente en la ONU y la UE, utilizando el método discursivo, es decir, contemplando el fenómeno catalán desde

¹ El 47.8% de los votos fueron obtenidos por partidos políticos con tendencia independentista frente a un 51.68% de votos obtenidos por partidos no independentistas. Resultados obtenidos de la Página Web oficial de la Generalitat de Cataluña.

múltiples puntos de vista y con el apoyo documental adecuado; fuentes nacionales e internacionales, opiniones doctrinales, documentos oficiales, prensa, radio y otros medios de comunicación.

En lo que respecta a la estructura, en primer lugar, hago referencia a la relación de Cataluña con España y a las posibles vías para la independencia. Para ello, el punto de partida será la regulación constitucional de los referéndums, y en este caso, de los referéndums secesionistas. En segundo lugar, trataré la interpretación de los términos de autodeterminación y “derecho a decidir”, estudiando los casos de Escocia, Quebec y Kosovo y en tercer y último lugar, abordaré la relación de Cataluña con Naciones Unidas así como con la Unión Europea.

III. CATALUÑA Y ESPAÑA

1. CONSTITUCIÓN DE 1978

La Constitución española de 1978 fue ratificada por una amplia mayoría de españoles y respaldada por un 90.46% de votos a favor² por parte de la ciudadanía catalana. Es cierto que uno de los mayores actos de democracia que existen es la toma de una decisión tras la consulta a los ciudadanos. Por tanto, y visto de este modo, el hecho de ir a las urnas a votar sí se considera un acto de democracia. Pero lo que no puede ocurrir es que como consecuencia de una consulta, sea a favor de la independencia o sobre cualquier otro tema, se dejen a un lado todos los procedimientos legales. Porque en el momento en que se deja de actuar sin tener en cuenta lo establecido en las leyes vigentes, se está yendo en contra de la democracia.

En la Constitución, el artículo 1 reconoce que la soberanía nacional reside en el pueblo español, a lo que cabe añadirse que el artículo 2 fundamenta la Constitución en la indisoluble unidad de la Nación Española, dejando claro que la integridad territorial es uno de los principios constitucionales³.

Parece claro que la soberanía reside en todos los españoles y no solo en los catalanes, y que la Constitución se basa en la unidad territorial, por lo que en un hipotético referéndum todos los españoles deberían estar llamados a las urnas por el hecho de que la independencia de Cataluña afectaría al conjunto de la sociedad española y porque ello conllevaría la reforma de la Constitución que debe ser modificada previa aprobación de todos los españoles.

Continuando con la Constitución, el artículo 149.1.3 establece como competencia exclusiva del Estado las relaciones internacionales. Según el mencionado artículo, todas las relaciones internacionales que mantienen las distintas Comunidades Autónomas y

² Resultados obtenidos de la Página Web oficial del Congreso de los Diputados, http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/ref_consti.htm, sobre el referéndum sobre el proyecto de la Constitución de 6 de diciembre de 1978.

³ LÓPEZ GARRIDO, D. (coordinador), ALDECOA, F., y CÁMARA, G., “Cataluña ante la Unión Europea. Las consecuencias jurídicas de la independencia”, Fundación alternativas, septiembre 2015, Madrid, p.5. “*La integridad territorial del Estado español es uno de sus principios constitucionales. Cualquier decisión política o norma legal que fragmentara esa integridad, que separara a una parte del territorio nacional respecto al resto de España o que rompiera la soberanía nacional, sería contraria a la Constitución*”.

por ende, Cataluña, se deben única y exclusivamente a que forman parte del Estado español como nación indisoluble. Por tanto, el mero hecho de la secesión conllevaría la ruptura inmediata de cualquier acuerdo internacional que fuera de aplicación en Cataluña como región integrante de España, con la que verdaderamente se mantiene esa relación internacional.

Para la aplicación de los efectos jurídicos internacionales de la multitud de acuerdos y tratados internacionales, Cataluña tendría que negociar su adhesión, algo complicado y largo en el tiempo, ya que el primer paso es ser reconocido como Estado independiente por la comunidad internacional.

La Constitución reconoce como instrumento democrático el referéndum pero sólo en los casos establecidos en la propia ley y, en cualquier caso, debe de ser propuesto por el Presidente del Gobierno, previa autorización del Congreso de los Diputados y convocado por el Rey (así viene recogido en los artículos 62 y 92 CE), ya que el artículo 149.1.32 reconoce las consultas vía referéndum como competencia exclusiva del Estado y no de las CCAA.

Así lo dijo el Presidente del Gobierno Mariano Rajoy el 8 de abril de 2014 en el Congreso de los Diputados, señalando que la competencia para convocar un referéndum es de España, que es el único competente para convocarlo, ya que *“el único derecho a decidir que hay en España y sobre España es el que tienen todos los españoles”*⁴.

Más allá, el Gobierno del País Vasco, aprobó la Ley de 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, conocida como el Plan Ibarreche y que fue recurrida ante el Tribunal Constitucional⁵.

El Tribunal Constitucional determinó que la convocatoria de un referéndum no puede ampararse en potestades implícitas vinculadas al principio de democracia al colisionar con competencias atribuidas expresamente y en este caso, al Estado español⁶. Por ello se

⁴ Acta del Congreso de los Diputados de 8 de abril de 2014, http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-192.PDF.

⁵ STC 103/2003, de 11 de septiembre por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008 de 27 de junio.

⁶ STC 103/2008 publicada en el BOE número 245, de 10 de octubre de 2008 *“tal convocatoria no puede ampararse en genéricas potestades implícitas vinculadas al principio democrático, al entrar éstas en*

falla la inconstitucionalidad de la ley, ya que los únicos referéndums que se pueden convocar y celebrar son los expresamente previstos en las leyes del Estado, entre las que se incluyen los Estatutos de Autonomía.

Por tanto, los referéndums serán conforme a la Constitución en la medida en que estén previstos por la propia Constitución o por las leyes y siempre que no implique invadir competencias atribuidas a otro órgano.

2. CINCO VÍAS HACIA LA INDEPENDENCIA

De la lectura de la doctrina y legislación vigentes se puede deducir que cinco son las vías por las cuales se puede convocar una consulta sobre la independencia de Cataluña aunque tan sólo una de ellas, la quinta, es viable, pero poco factible, en mi opinión.

2.1 Ley catalana de consultas

La Ley del Parlamento de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum⁷, es la primera de las vías para la independencia pero no es, ni mucho menos, factible. Esta ley aprobada por el Parlamento de Cataluña reconoce la competencia para “*establecer el régimen jurídico, procedimiento, cumplimiento y convocatoria de las consultas populares por vía de referéndum dentro del ámbito de Cataluña y en el ámbito municipal*”⁸. El propio preámbulo, reconoce que la autorización para la celebración de estas consultas se encuentra “*dentro del ámbito competencial del Estado en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 149.1.32 de la Constitución*”. Y añade que la ley respetará lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las diversas modalidades de referéndum⁹ (que no será de aplicación en las consultas populares de ámbito municipal o local), y la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general¹⁰. Tiene por tanto como objeto las consultas, en el ámbito de competencia de la Generalitat, sobre cuestiones de trascendencia política para la ciudadanía y en el ámbito municipal simplifica y concede mayores garantías “*al*

colisión con competencias expresamente atribuidas a otro ente, como ocurre en el presente caso con la que al Estado atribuye el art. 149.1.32 CE”. Sobre esto se pronunció TAJADURA TEJADA, J., “Referéndum en el País Vasco. (Comentario a la STC 103/2008, de 11 de septiembre)”, *Teoría y realidad constitucional*, núm.23, 2009, p.370, concluyendo que la ley, por sí sola, implicaba su inconstitucionalidad, por suponer una violación del orden de distribución de competencias entre las CCAA y el Estado.

⁷ Publicada en el BOE número 93 de 17 de abril de 2010.

⁸ Citado en el preámbulo de la propia ley.

⁹ Publicada en el BOE número 20, de 23 de enero 1980.

¹⁰ Publicada en el BOE número 147 de 20 de junio de 1985.

procedimiento de recogida de firmas y validación de la propuesta de la consulta, cuando esta proviene de los vecinos”¹¹.

La ley fue recurrida por el Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional, por entender que invadía competencias del Estado español. El Tribunal suspendió temporalmente la ley hasta el 9 de junio de 2012, día en que el pleno del Tribunal levantó la suspensión de los preceptos impugnados por no considerarlos inconstitucionales.

La propia ley autonómica en sus artículos 13 y 43.2 reconoce que la celebración de una consulta está “*supeditada a la obtención de la previa autorización del Estado, siendo de todo punto evidente que a éste corresponderá decidir, con entera libertad, acerca de la conveniencia de otorgar o no la mencionada autorización, condición necesaria e imprescindible para que la consulta pueda ser convocada*”. Existe, por tanto, un control directo del Estado por lo que no se puede interpretar que como consecuencia de la ley, los intereses generales sufran perjuicios.

Independientemente de que Cataluña tenga o no competencias para la convocatoria de un referéndum, lo cierto es que la propia ley recoge que se deberá hacer previa autorización del Estado¹² y por tanto es éste el que tiene que determinar si la consulta supone perjuicios a los intereses generales de todos los españoles.

No obstante, la STC añade que, dada la finalidad de preservar el interés general, si se acreditase algún cambio en la ley, se podría solicitar al Tribunal la reconsideración de la decisión tomada¹³.

2.2 Referéndum consultivo convocado por el Gobierno de España

En base al artículo 92 de la Constitución y a la Ley Orgánica sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum de 1980¹⁴, el Gobierno de España ostenta la

¹¹ Citado por ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., “Aspectos jurídicos del proyecto secesionista”, *Cataluña en claro*, Fundación FAES, Madrid, 2014, p.77.

¹² El art.149.1.32º de la Constitución española reconoce como competencia exclusiva del Estado la “*autorización de consultas consultivas por la vía de referéndum*”.

¹³ STC 8912/2010 de 9 de junio de 2012. “*En conclusión, por las razones expuestas, resulta procedente levantar la suspensión de los preceptos autonómicos impugnados, sin perjuicio de que, dada la finalidad de preservar el interés general que concurre en la defensa de la Constitución y de sus contenidos, sea posible, en caso de acreditarse algún cambio de circunstancias que resulte relevante para modificar lo acordado, solicitar a este Tribunal Constitucional la reconsideración de la decisión adoptada en este incidente*”.

¹⁴ Publicada en el BOE número 20 de 23 de enero de 1980.

competencia de convocar un referéndum consultivo. Si bien el artículo 92 establece que “*las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos*”. Esto es, que serán todos los españoles los legitimados para tomar esas decisiones políticas de tanta trascendencia.

Con ello, el referéndum debe de ser convocado en todo el territorio español y no solamente en Cataluña, ya que estaríamos hablando de un interés general de todos los españoles, por lo que esta decisión no podría dejarse a merced de sólo una parte del territorio.

Llegados a este punto, hay que tener claro que la propia Constitución recoge supuestos en los que el Estado está legitimado para convocar un referéndum¹⁵. Entre esos supuestos no se encuentra el referéndum para la secesión de una parte del territorio español ya que en el artículo 2 se apuesta por la unidad de España.

Siguiendo con esto, nos encontraríamos ante el caso de que ni siquiera el Estado podría convocar un referéndum de estas características y si lo hiciera estaría incurriendo en un acto inconstitucional. Por lo que nos encontraríamos con otra vía de imposible realización¹⁶.

2.3 Convocatoria de la Generalitat de Cataluña por delegación del Gobierno

El Estado español puede delegar ciertas competencias, en virtud del artículo 150.2 CE¹⁷. Pero esto no implica la delegación de cualquier competencia sino de aquellas que sean susceptibles de transferencia o delegación¹⁸.

Al igual que en el supuesto anterior, ni el Estado ni cualquier otra institución están legitimados para convocar un referéndum de secesión por lo que en ningún caso se podría delegar una competencia que realmente no se tiene.

¹⁵ Además del ya comentado art.92, el referéndum está previsto para los casos de iniciativa autonómica del art.151.1 CE, para la aprobación del Estatuto de autonomía por el art.152 y para la reforma de la Constitución en base a los arts.167 y 168 CE.

¹⁶ Tal y como dice ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., “Aspectos jurídicos del proyecto secesionista”, *Cataluña en claro*, Fundación FAES, Madrid, 2014, p.71.

¹⁷ La delegación la tiene que hacer el Estado, mediante ley orgánica y siempre que la competencia objeto de delegación sea de titularidad estatal y tenga naturaleza delegable.

¹⁸ Las competencias que son susceptibles de transferencia son las establecidas en el art.148 CE que podrán ser asumidas por las CCAA en sus Estatutos de Autonomía, y las competencias que atribuye la Ley 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencias de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art.143 de la Constitución, publicada en el BOE número 308, de 24 de diciembre de 1992.

En el hipotético caso de que la competencia existiera, se podría plantear la cuestión de una delegación a la Generalitat catalana pero lo cierto es que esa competencia no existe por lo que es imposible esa delegación.

Esta fue una de las vías que propusieron los impulsores del secesionismo que fue denegada por las Cortes¹⁹.

2.4 Nueva Ley de consultas catalana

Una nueva ley de consultas populares fue promulgada reconociendo a la Generalitat la competencia para convocar un referéndum en Cataluña sin la autorización previa del Gobierno español. Esta nueva Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana²⁰ fue también recurrida por el Gobierno de España ante el Tribunal Constitucional alegando la inconstitucionalidad del Título II.

El Tribunal falló la parcial inconstitucionalidad de la ley²¹. Concretamente de las dos primeras frases del artículo 3.3 así como los apartados 4 a 9 del artículo 16, declarando el resto de los preceptos que componen la ley constitucionales “*siempre que se apliquen a las consultas sectoriales reconocidas en la propia ley*”. Consecuentemente, la ley es conforme a la Constitución siempre que el cuerpo electoral llamado no implique la colectividad territorial.

Las consultas sectoriales sí que son competencia de las CCAA por lo que Cataluña puede convocar tantas consultas como quiera, pero no sobre una cuestión cuya competencia es ejercida de forma exclusiva por el Estado en virtud de lo establecido en la Constitución. Por esta razón, Cataluña no puede convocar ningún referéndum.

Con esta declaración se anula cualquier posibilidad del Gobierno catalán de convocar un referéndum que tenga como base legal los preceptos declarados inconstitucionales²².

¹⁹ En el pleno de 8 de abril de 2014, se debatió la proposición de ley del Parlamento de Cataluña, orgánica de delegación en la Generalidad de Cataluña de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña, que fue rechazada por el conjunto del pleno con 299 votos en contra, 47 a favor y una abstención (de un total de 347 votos emitidos). Acta del Congreso de los Diputados de 8 de abril de 2014.

²⁰ Publicada en el BOE número 64 de 16 de marzo de 2015.

²¹ STC de 25 febrero 2015; N° rec.: 5829/2014; N° sent: 31/2015.

²² OLCESE SCHENONE, G.M., “Derecho a decidir y autodeterminación en el caso catalán. Análisis y reflexiones de acuerdo al Derecho Constitucional español”, *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Vol. 3,

2.5 Reforma constitucional

Una reforma de la Constitución sería la última de las vías y la única factible. En la reforma se podría conceder a los Gobiernos Autonómicos la competencia para convocar un referéndum de secesión si bien es cierto que esto iría en contra de la unidad de España.

Esto supondría un acuerdo por parte de las Cortes, que deberían aprobar la reforma por mayoría de tres quintos (art.167 CE)²³. Además, si el diez por ciento de los miembros de cualquiera de las Cámaras lo solicitara, se podría llevar a referéndum la reforma constitucional, en la que estarían llamados a las urnas todos los españoles, ya que la Constitución es la Carta Magna de España y por tanto, tienen voz y voto todos los españoles.

Aunque sea la única opción factible, es muy complicado que se consiga la reforma que permita un referéndum de secesión por el hecho de que una amplia mayoría de las Cámaras no están a favor de la secesión de ningún territorio español²⁴.

En conclusión, el referéndum en Cataluña no tiene base legal para poder celebrarse, no al menos en la forma en que está planteado²⁵.

Nº. 1, 2015, España, p.168: “no se podría realizar un referéndum consultivo establecido por el artículo 92 de la CE tanto en la forma como en el fondo, pues la iniciativa no la tiene la Comunidad Autónoma para este tipo de consulta referida a la autodeterminación, ya que no está dentro de su competencia”.

²³ OLCESE SCHENONE, G.M., “Derecho a decidir y autodeterminación en el caso catalán. Análisis y reflexiones de acuerdo al Derecho Constitucional español”, *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Vol. 3, Nº. 1, 2015, España, p.176: “se tendría que recurrir a la vía de la reforma constitucional agravada establecida por el artículo 168 de la CE”.

²⁴ Concretamente, PP, PSOE y Ciudadanos, se han declarado abiertamente como partidos constitucionalistas y defensores de los principios constitucionales.

²⁵ OLCESE SCHENONE, G.M., “Derecho a decidir y autodeterminación en el caso catalán. Análisis y reflexiones de acuerdo al Derecho Constitucional español”, *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Vol. 3, Nº. 1, 2015, España, p.172: “La consulta del 9N planteada en un inicio por la Generalitat de Cataluña como referéndum autonómico al margen de la suspensión adoptada por parte del TC (que por cierto debe respetarse) no tiene base legal para llevarse a cabo, ni por la nueva Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre de 2014, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, ni por la Ley anterior de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares vía referéndum, ni de acuerdo al art. 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, ni dentro del marco de la Constitución”.

IV. AUTODETERMINACIÓN Y “DERECHO A DECIDIR”

1. DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN

El derecho de autodeterminación, definido como la “decisión de los ciudadanos de un territorio determinado sobre su futuro estatuto jurídico político”, es un término que no ha sido reconocido por ningún Estado en su legislación interna, salvo la Constitución de Etiopía o el archipiélago de Cristóbal y las Nieves²⁶.

El derecho de autodeterminación es un derecho reconocido por el Derecho internacional público²⁷ y más concretamente por los artículos 1.2 y 55 de la Carta de Naciones Unidas, que vienen a decir que se respetará en todo momento el derecho a la libre determinación de los pueblos²⁸.

La autodeterminación queda reconocida pero no sin limitaciones. Algunos autores van más allá haciendo distinción entre dos tipos de autodeterminación; la autodeterminación externa y la autodeterminación interna²⁹.

1.1 Autodeterminación externa

El Derecho internacional ha reconocido el derecho de autodeterminación de los pueblos en proceso de descolonización y los sometidos a regímenes no democráticos que no respetan el Estado de Derecho³⁰.

²⁶ La Constitución de Etiopía de 1994, reconoce en su art.39, el Derecho de autodeterminación de parte de su territorio. Más concretamente, en su apartado primero dice, “*Every nation, nationality or people in Ethiopia shall have the unrestricted right to self determination up to secession*”. El mismo artículo establece el procedimiento por el cual se debe regir la autodeterminación. De esto se hizo eco MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “Reflexiones jurídicas a propósito de una eventual declaración unilateral de independencia de Cataluña: un escenario político jurídicamente inviable” Ministerio de Asuntos Exteriores septiembre de 2015, Madrid.

²⁷ PÉREZ GONZÁLEZ, M., “La subjetividad internacional”, Instituciones de Derecho Internacional Público, DÍEZ DE VELASCO, M., Editorial Tecnos, Decimoctava Edición, Madrid, 2013, págs.275-297: “*su consagración como principio perteneciente al Derecho Internacional positivo ha venido de la mano de una serie de importantes resoluciones de la Asamblea General, empezando por la Resolución 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960, justamente calificada como la “Carta de la Descolonización”*”. GUTIÉRREZ ESPADA, C., BERMEJO, GARCÍA, R., “El derecho de libre determinación de los pueblos no coloniales a la luz del Derecho Internacional”, *La autodeterminación a debate*, Pablo Iglesias, Madrid 2014, pp. 93-94: “*el Derecho internacional concede a los pueblos nacionales que viven en un Estado soberano derecho de libre determinación*”.

²⁸ Sobre esto se pronunció MONAHAN, P.J., “The Law and Politics of Quebec Secession”, *Osgoode Hall Law Journal*, Volume 33, Number 1, Spring 1995, Article 1, diciendo que el derecho de autodeterminación ha sido reconocido por el derecho internacional público y que fue utilizado por primera vez para justificar la descolonización en vez de la secesión.

²⁹ Entre ellos FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, c., “El proyecto independentista catalán a la luz del Derecho Internacional y de la Unión Europea”, *Cataluña en claro*, Fundación FAES 2014. Texto editado de la intervención del autor en el seminario FAES “Aspectos jurídicos del proyecto secesionista del presidente Mas”, Barcelona, 2013, p.84.

Pese a reconocerse el derecho de autodeterminación, no es un reconocimiento generalizado sino que es sólo para aquellos territorios que cumplan requisitos tasados³¹.

La ONU ha limitado la autodeterminación a aquellos territorios que sean colonias, territorios no autónomos, territorios bajo administración fiduciaria o territorios ocupados. Más concretamente, la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 14 de diciembre de 1960³² declara que “*la sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas*” y que “*en los territorios en fideicomiso y no autónomos y en todos los demás territorios que no han logrado aún su independencia deberán tomarse inmediatamente medidas para traspasar todos los poderes a los pueblos de esos territorios*”. A esta resolución, hay que añadir la Resolución 2625 (XXV)³³ que afirma la legitimidad de los pueblos bajo dominación colonial y extranjera, a los cuales se ha reconocido el derecho a la libre determinación. Es decir, que la autodeterminación está reconocida para los casos de descolonización pero no para la secesión³⁴.

Las propias resoluciones ponen límites al derecho de autodeterminación de los pueblos reconociendo que “*todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas*” (Resolución 1514 (XV))” y “*ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menospreciar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes*” (Resolución 2625 (XXV)). Ambas resoluciones dejan claro que el derecho de autodeterminación existe para los casos establecidos por el propio Derecho

³⁰ GUTIÉRREZ ESPADA, C., BERMEJO, GARCÍA, R., “El derecho de libre determinación de los pueblos no coloniales a la luz del Derecho Internacional”, *La autodeterminación a debate*, Pablo Iglesias, Madrid 2014, pp. 93-94: a los pueblos coloniales “*el derecho les otorga la independencia, pudiendo luchar, y pedir y recibir ayuda de Estados amigos en esa lucha, si es que se les denegara el derecho del mismo*”.

³¹ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *Reflexiones jurídicas a propósito de una eventual declaración unilateral de independencia de Cataluña: un escenario político jurídicamente inviable*, Ministerio de Asuntos Exteriores septiembre de 2015, Madrid.

³² Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Aprobada por la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1960.

³³ Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas. Aprobada por la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970.

³⁴ RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.J., “La subjetividad de otras entidades de naturaleza no estatal”, *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, 2006, Madrid, págs.131-135.

Internacional con la limitación de los propios Estados para salvaguardar su integridad territorial³⁵.

En el Dictamen de 20 de agosto de 1998 sobre la secesión de Quebec del Tribunal Supremo de Canadá, éste ha afirmado que “*el derecho a la autodeterminación externa, que conlleva la posibilidad de elegir (o restablecer la independencia), no ha sido otorgado más que a dos categorías de pueblos (aquellos bajo dominación colonial o bajo ocupación extranjera)*” en base a que los dos pueblos constituyen entidades distintas del Estado colonial u ocupante y que la integridad territorial que ha sido violada, debe ser restablecida³⁶.

El Derecho internacional exige dos condiciones para reconocer el derecho de autodeterminación: que una parte de la población de ese territorio no pueda ejercer su autodeterminación interna por la constante violación de sus derechos humanos y, en segundo lugar, la imposibilidad de solucionar el conflicto por otra vía que no sea por la autodeterminación externa. Solo con el cumplimiento de estas dos condiciones, estaría reconocida y justificada la secesión³⁷.

1.2 Autodeterminación interna

La autodeterminación interna también ha sido reconocida por el Derecho Internacional. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y la Resolución 2625 de la Asamblea General de Naciones Unidas reconocen la libre determinación de los pueblos a establecer libremente su condición política y proveerse de un desarrollo económico,

³⁵ PÉREZ GONZÁLEZ, M., “La subjetividad internacional: la personalidad internacional de otros sujetos”, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, DÍEZ DE VELASCO, M., Editorial Tecnos, Decimoctava Edición, Madrid, 2013, p.304.

³⁶ Párrafo 138 del Dictamen publicado el 20 de agosto de 1998 en “Judgements of the Supreme Court of Canada”: “*In summary, the international law right to self-determination only generates, at best, a right to external self-determination in situations of former colonies; where a people is oppressed, as for example under foreign military occupation; or where a definable group is denied meaningful access to government to pursue their political, economic, social and cultural development. In all three situations, the people in question are entitled to a right to external self-determination because they have been denied the ability to exert internally their right to self-determination. Such exceptional circumstances are manifestly inapplicable to Quebec under existing conditions. Accordingly, neither the population of the province of Quebec, even if characterized in terms of "people" or "peoples", nor its representative institutions, the National Assembly, the legislature or government of Quebec, possess a right, under international law, to secede unilaterally from Canada*”.

³⁷ Así opina JIMENEZ PIERNAS, C., “Los principios de soberanía e integridad territorial y de autodeterminación de los pueblos en la Opinión Consultiva sobre Kosovo: Una Oportunidad Perdida”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Madrid, 2011, p.44.

social y cultural³⁸. Este derecho se podrá ejercer siempre que no se ponga en cuestión la integridad territorial del Estado.

La autodeterminación interna no es sinónimo de derecho de secesión ya que, como dicen las normas internacionales, esto iría en contra del principio de integridad territorial y de la Carta de las Naciones Unidas. Siguiendo con esta idea, cualquier decisión tomada como autodeterminación, que lleve a quebrantar la integridad territorial total o parcialmente, será contraria a los preceptos legales³⁹.

Por tanto, la autodeterminación interna no supone la secesión. Pero esto no quiere decir que exista incompatibilidad entre el mantenimiento de la integridad territorial y el derecho de los pueblos a disponer completamente de sí mismos⁴⁰.

2. “DERECHO A DECIDIR”

El “derecho a decidir” es una expresión a la que constantemente recurren los nacionalistas catalanes para argumentar y reclamar la independencia de Cataluña. Este principio nació con el conocido “Plan Ibarrecche” en el intento fracasado de independencia del País Vasco. Fue entonces cuando se reclamó el derecho a decidir del pueblo vasco con el fin de la convocatoria de un referéndum consultivo de la posición que tomaban los ciudadanos vascos.

Este derecho a decidir es inexistente tanto en el ordenamiento interno como en el Derecho Internacional⁴¹, cuando se hace referencia a este principio en los términos que

³⁸ GUTIÉRREZ ESPADA, C., BERMEJO, GARCÍA, R., “El derecho de libre determinación de los pueblos no coloniales a la luz del Derecho Internacional”, *La autodeterminación a debate*, Pablo Iglesias, Madrid 2014, pp. 93-108: “*el derecho de libre determinación de los pueblos no coloniales les da derecho a no ser excluidos del Gobierno del Estado ni ser perseguidos por su raza, credo o color ni más ni menos: ni derecho a la independencia, ni derecho a un régimen de autonomía tampoco, derecho en fin, a ser tratado en pie de igualdad con el resto de la población del Estado*”.

³⁹ Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1960, de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.

⁴⁰ Dictamen de 20 de agosto de de 1998 del Tribunal Supremo de Canadá. Párrafo 130: “*There is no necessary incompatibility between the maintenance of the territorial integrity of existing states, including Canada, and the right of a “people” to achieve a full measure of self-determination. A state whose government represents the whole of the people or peoples resident within its territory, on a basis of equality and without discrimination, and respects the principles of self-determination in its own internal arrangements, is entitled to the protection under international law of its territorial integrity*”.

⁴¹ FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, c., “El proyecto independentista catalán a la luz del Derecho Internacional y de la Unión Europea”, *Cataluña en claro*, Fundación FAES 2014. Texto editado de la intervención del autor en el seminario FAES “Aspectos jurídicos del proyecto secesionista del presidente Mas”, Barcelona, 2013, p.83: “*todos esos proyectos independentistas –como es ahora el del nacionalismo catalán– están contruidos sobre una premisa falsa, porque tal derecho a decidir –entendido en realidad, aunque no lo digan, como el derecho a la estatalidad, esto es, el derecho a constituirse en un Estado independiente– no existe con carácter general ni en el orden interno de los*

lo hacen los secesionistas, se están refiriendo en realidad a una autodeterminación externa, que lo que pretende es constituir un nuevo Estado.

Se podría concluir este punto con la idea de que Cataluña no es ni ha sido, una colonia de ningún otro Estado y ni mucho menos ha estado sometida a un régimen no democrático que haya oprimido los derechos de sus ciudadanos⁴². Como no se encuentra en ninguna de las dos situaciones reconocidas por Naciones Unidas⁴³ para poder ejercer ese derecho de autodeterminación, cualquier intento de ello sería contrario a las leyes.

Esto, claro está, no quiere decir que no tengan derecho a esa autodeterminación pero a nivel interno, entendiendo por ello la autodeterminación para decidir, por ejemplo, quién es el nuevo Presidente de la Generalitat, pero siempre dentro del marco y de las leyes de la nación a la que pertenecen, que es España.

Estados (como es obvio, toda vez que reconocerlo supondría abrir la puerta a la desintegración progresiva del Estado) ni en el Derecho Internacional (porque aceptarlo también implicaría la destrucción, la disgregación, del Estado que es, no se olvide, el autor del Derecho Internacional)”.

⁴² GUTIÉRREZ ESPADA, C., BERMEJO, GARCÍA, R., “El derecho de libre determinación de los pueblos no coloniales a la luz del Derecho Internacional”, *La autodeterminación a debate*, Pablo Iglesias, Madrid 2014, pp. 93-108: “*el gobierno catalán no puede amparar “el derecho a decidir” que pretende en el Derecho internacional vigente. España reconoce a Cataluña un amplio estatuto de autonomía, hecho que por sí mismo deja claro que nuestro país respeta, de conformidad con el párrafo 7º del principio sobre libre determinación de los pueblos concernido en la Declaración aneja a la Resolución 2625 (XXV) y con la práctica internacional, el derecho de libre determinación de los pueblos que lo forman, incluido el catalán. Cataluña no es ni un pueblo colonial, ni ocupado por una potencia extranjera, ni sometido por un régimen racista*”.

⁴³ Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de Naciones Unidas: “*Todos los Estados deberán observar fiel y estrictamente las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la presente Declaración sobre la base de la igualdad, de la no intervención en los asuntos internos de los demás Estados y del respeto de los derechos soberanos de todos los pueblos y de su integridad territorial*”.

V. ALGUNOS EJEMPLOS RELEVANTES: ESCOCIA, QUEBEC Y KOSOVO

1. ESCOCIA

Desde 1603, Inglaterra, con su colonia en Irlanda y Escocia, estuvieron bajo la misma monarquía, la de los Estuardo. La reina Isabel I de Inglaterra falleció sin descendencia en 1603, nombrando heredero del trono a Jacobo I de Inglaterra y VI de Escocia. Pese a tener el mismo rey, los dos países tenían sistemas constitucionales distintos. En 1604, el rey Jacobo se autoproclamó Rey de Gran Bretaña pero al parecer fue una decisión fuera de la constitucionalidad⁴⁴ por lo que sus sucesores no siguieron con esa idea.

Tras varios intentos de unión de los dos Estados, fue definitivamente posible la unificación de ambos reinos en 1707. El 22 de julio de 1706, los Parlamentos de Escocia e Inglaterra procedieron a la redacción de 25 artículos creando el Tratado de la Unión. Tras todo el proceso de aprobación el Reino de Gran Bretaña quedó constituido el 1 de mayo de 1707.

Una vez llegados aquí, dos interpretaciones son posibles. Por un lado, los hay que piensan que Inglaterra y Escocia dejaron de existir, formando un nuevo Estado, Gran Bretaña (Lord McNair)⁴⁵. Por otro lado, otra visión es que Inglaterra, a los efectos del Derecho internacional, seguía existiendo bajo un nuevo nombre y bajo los efectos del Derecho nacional, Inglaterra simplemente se había extendido.

Teniendo los antecedentes históricos claros, el caso de Cataluña no es comparable con el de Escocia, pues Escocia fue con anterioridad un Estado independiente del Reino Unido, cosa que no ha sucedido nunca con Cataluña.

Hay que destacar que son reiteradas las veces que desde las instituciones europeas se advierte que una hipotética secesión de Escocia del Reino Unido, supondría

⁴⁴ En opinión de CRAWFORD SC, J. y BOYLE, A., “Anex A Opinion: Referendum on the Independence of Scotland - International Law Aspects”, *Scotland analysis: devolution and the implications of Scottish independence*, Reino Unido, 2012, p.73.

⁴⁵ Citado por CRAWFORD SC, J. y BOYLE, A., “Anex A Opinion: Referendum on the Independence of Scotland - International Law Aspects”, *Scotland analysis: devolution and the implications of Scottish independence*, Reino Unido, 2012, p.74: “*England and Scotland ceased to exist as international persons and become the unitary State of Great Britain*”.

inmediatamente la salida de la Unión Europea y la pérdida de todos los derechos y reconocimientos que acarrea la pertenencia a la Unión. Así lo han hecho saber Romano Prodi y José Manuel Durao Barroso, presidentes de la Comisión⁴⁶. Algo que también ha sido reconocido por el propio Gobierno británico en base a las palabras de Romano Prodi⁴⁷.

Como conclusión, Escocia, por el mero hecho de independizarse, quedaría fuera de la Unión Europea así como de otras organizaciones internacionales como la ONU y consecuentemente, éste sería también el futuro de Cataluña.

2. QUEBEC

La región canadiense de Quebec, ha sido y sigue siendo, un punto álgido en cuanto a movimientos secesionistas se refiere. Tanto es así, que en los años 1980 y 1995 se celebraron sendos referéndums consultivos acerca de esa independencia cuyos resultados fueron negativos. En el referéndum de 1980 el 40% de los votos fueron favorables a la secesión frente al 60% de votos en contra. Sin embargo, quince años después, el porcentaje de votos a favor ascendió hasta el 49.4% de los votos frente al 50.6% de votos en contra, lo que supone una diferencia muy pequeña entre los partidarios de la secesión y del federalismo⁴⁸.

Sobre ese segundo referéndum, cabe mencionar el Dictamen del Tribunal Supremo de Canadá de 20 de agosto de 1998 sobre la secesión de Quebec, que considera inconstitucional una declaración unilateral de independencia teniendo como base la Constitución que consta de sus “*propios mecanismos de reforma*”⁴⁹. Es la unilateralidad lo que destaca el tribunal, por considerar que además de la Constitución existe “*todo el*

⁴⁶ TORTELLA CASARES, G., “Cataluña y España: el coste de la separación”, Fundación FAES, Texto Editado de la intervención del autor en el seminario FAES “La factura económica del nacionalismo”, Barcelona, 18 de noviembre de 2013, pp.37-38.

⁴⁷ Citado por CRAWFORD SC, J. y BOYLE, A., “Anex A Opinion: Referendum on the Independence of Scotland - International Law Aspects”, *Scotland analysis: devolution and the implications of Scottish independence*, Reino Unido, 2012, p.103: “*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)128). When a part of the territory of a Member State ceases to be a part of that state, e.g. because the 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*”.

⁴⁸ PLAZA CERREZO, S., “La economía política del separatismo en Quebec”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 96, Madrid 1997, p.196.

⁴⁹ RUIZ ROBLEDOS, A., CHACÓN PIQUERAS, C., “Comentario del Dictamen del Tribunal Supremo canadiense del 20 de agosto de 1998 sobre la secesión de Quebec”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm.3, 1º semestre 1999, pp. 289-290.

sistema de reglas y principios que rigen el ejercicio del poder constitucional”, que hay que tener en cuenta a la hora de determinar la legalidad o no de las actuaciones.

De este sistema se deduce que en la celebración de un referéndum cuyo resultado fuera favorable a la independencia, Quebec y Canadá estarían en la obligación de negociar una secesión. Esto supone que tras un referéndum en que la mayoría votara a favor, se tendría que reformar la Constitución para pactar la nueva situación de la región Quebec.

Así, el caso de Canadá, no puede ser comparado con el de Cataluña, por el simple hecho de que las propias leyes prevén la posibilidad de pactar entre ambas partes sobre la secesión, previo apoyo de los quebequeses que se hubieran pronunciado en un referéndum.

En España, no se podría llegar a ese pacto, ya que no está permitido ni por las leyes ni por la Constitución un referéndum relacionado con la secesión de una parte del territorio nacional. Es decir, que en Canadá se parte de la base de que ya se ha celebrado un referéndum cuyo resultado ha sido favorable, referéndum que en España no se puede celebrar salvo reforma constitucional, con las complicaciones que eso conlleva⁵⁰.

3. KOSOVO

El 17 de febrero de 2008, la región serbia de Kosovo declaró su independencia de forma unilateral después de varios años de enfrentamientos, que finalizaron con una intervención militar de la OTAN.

Desde 1999, año en el que intervino la OTAN, Kosovo se convirtió en un territorio sometido a administración internacional y dirigido por la UNMIK, creada por Naciones Unidas con la base del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas pero sin dejar de formar parte de Serbia⁵¹. Ha sido precisamente la intervención de la UNMIK en el

⁵⁰ RUIZ ROBLEDO, A., CHACÓN PIQUERAS, C., “Comentario del Dictamen del Tribunal Supremo canadiense del 20 de agosto de 1998 sobre la secesión de Quebec”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm.3, 1º semestre 1999, p. 280.

⁵¹ Sobre esto habló CAPLAN, S.G., “Kosovo independiente no sienta precedente”, V Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata, 2010, que aclara que el objetivo de la UNMIK era buscar una solución transitoria al conflicto étnico y BERMEJO GARCÍA, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, C., “La declaración unilateral de independencia de Kosovo a la luz de de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010 y de las declaraciones, opiniones individuales y disidentes a la misma”, *Anuario español de Derecho Internacional*, Vol.26/2010/7-59.

ejercicio de las relaciones exteriores del territorio administrado lo que propició la declaración unilateral de independencia⁵².

La Corte Internacional de Justicia en su Opinión Consultiva, en respuesta a una pregunta formulada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en relación con la independencia de Kosovo, se limitaba a determinar si la declaración de independencia había sido conforme al Derecho internacional o se había violado⁵³, sin entrar en el reconocimiento a nivel internacional de Kosovo como nuevo Estado, llegando a la conclusión de que no se violaba el derecho internacional: “*The Court has concluded above that the adoption of the declaration of independence of 17 February 2008 did not violate general international law, Security Council resolution 1244 (1999) or the Constitutional Framework. Consequently the adoption of that declaration did not violate any applicable rule of international law*”⁵⁴.

Aunque las opiniones no son vinculantes, a raíz de ellas comienzan los procesos de reconocimiento, que finaliza con el reconocimiento de algunos Estados de Kosovo como Estado independiente. La opinión dada tiene como base la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas⁵⁵ y tiene como conclusión que la independencia fue declarada por los representantes de Kosovo, como tal y no por las Instituciones del Gobierno Provisional, por lo que no se violaba el Derecho Internacional. Además, cabe hacer mención a que las minorías albano-kosovares, habían estado durante años oprimidas por Serbia, que violaba constantemente los derechos fundamentales de sus ciudadanos, motivo por el cual la OTAN intervino.

El Gobierno Provisional, estaba sujeto a la Resolución 1244, por lo que si hubiera sido éste el que hubiera declarado la independencia, se hubieran violado las normas fundamentales internacionales. Sin embargo, los representantes kosovares que fueron los que efectivamente declararon la independencia, no estaban bajo los efectos de la Resolución, por ello no se considera que exista una violación a nivel internacional.

⁵² LIROLA DELGADO, I., “El ejercicio de las relaciones exteriores de Kosovo por la UNMIK. ¿Una nueva manera de crear un “frankenstein” en Derecho Internacional?, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 10, febrero de 2009, GERI-UAM, p.5.

⁵³ Ya que la pregunta que se había formulado se refería precisamente a ese aspecto: ¿Se ajusta al derecho internacional la declaración unilateral de independencia formulada por las instituciones provisionales de autogobierno de Kosovo?

⁵⁴ Advisory Opinion of 22 July 2010; “*Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of respect of Kosovo*”, ICJ Reports 2010, pp.403 y ss.

⁵⁵ Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4011ª sesión, celebrada el 10 de junio de 1999. Referencia S/RES/1244.

En cuanto al ámbito europeo, la Unión Europea, tras la independencia, fracasó en el intento de llegar a un acuerdo que determinara la posición conjunta de todos los Estados miembros (entonces 27) respecto a la situación de Kosovo⁵⁶. El acuerdo, que se había tratado previamente, no llegó a materializarse por la negativa de algunos Estados: Eslovaquia, Chipre, Grecia, Rumanía, y España, frente al resto que sí apoyaban el reconocimiento internacional de Kosovo como Estado independiente de Serbia. El motivo por el cual estos Estados no han reconocido a Kosovo no es otro que evitar que esa decisión pueda tener efectos negativos en su política interna, como sería el caso del País Vasco y Cataluña en España o la República Turca del Norte en Chipre y las minorías curdas en Eslovaquia y Rumanía⁵⁷.

¿Es válida la comparación que se hace entre Kosovo y Cataluña? Existen varias diferencias clave para determinar que la situación de Cataluña no es comparable. En primer lugar, la región de Kosovo se encontraba sumida en opresión por parte del régimen serbio, que violaba los derechos fundamentales de los ciudadanos de la región. Contrariamente a lo que se quiere hacer creer, los derechos de los catalanes no se han visto mermados ni oprimidos en ningún momento.

Y en segundo lugar, Kosovo, había superado una guerra y estaba bajo la administración internacional de la OTAN. En Cataluña, ni ha tenido lugar una guerra con España, ni mucho menos ha intervenido ninguna misión de Naciones Unidas.

Todo ello lleva a concluir, que Cataluña y Kosovo no son comparables y que, por tanto, no tiene sentido aferrarse a la idea de que una Cataluña independiente será reconocida por una parte de la comunidad internacional como ha sucedido en Kosovo.

⁵⁶ VAQUER I FANÉS, J. GHINEA, C., “Retomar la iniciativa: ¿Cómo ayudar a Serbia y a Kosovo a avanzar hacia la UE? Una revisión estratégica del no reconocimiento de Kosovo”, *Policy Brief*, Marzo de 2012, p.2.

⁵⁷ BANCROFT, I., “La posición internacional de Kosovo tras la opinión consultiva del Tribunal Internacional de Justicia”, *Políticas Mediterráneas, Balcanes*, Med.2011, p.228.

VI. CATALUÑA EN EL MUNDO

La independencia de un territorio no produce solamente efectos jurídicos internos sino que lleva aparejados múltiples consecuencias a nivel internacional. La secesión de Cataluña supondría la ruptura con España y con las organizaciones internacionales de las que forma parte como Naciones Unidas, la Unión Europea, el FMI o el G-20 entre otras.

La hipotética independencia de Cataluña no afectaría a la continuidad de las relaciones que mantiene España con distintas organizaciones internacionales pero sí supondría la ruptura de las relaciones entre esas organizaciones internacionales y Cataluña que sería considerado un tercer Estado⁵⁸.

El principal problema de la independencia radica en el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de ese nuevo Estado⁵⁹. Cumplir con los requisitos de territorio con unas fronteras delimitadas, población y gobierno supone considerar al Estado como sujeto de Derecho Internacional, pero no es suficiente⁶⁰. Es necesario el reconocimiento internacional, como acto declarativo⁶¹, para poder participar activamente en los distintos acuerdos internacionales así como para el ejercicio de sus relaciones y competencias a nivel internacional. Aunque sea un mero acto declarativo en realidad, en la práctica, se considera que reviste un aspecto constitutivo precisamente por el hecho de que es necesario para desplegar sus relaciones internacionales. El reconocimiento es un acto dependiente exclusivamente de los Estados, que no tienen la obligación de reconocerlo. Este reconocimiento es un acto jurídico y no político pero claramente influenciado por

⁵⁸ LÓPEZ GARRIDO, D.(coordinador), ALDECOA, F., y CÁMARA, G., “Cataluña ante la Unión Europea. Las consecuencias jurídicas de la independencia”, Fundación alternativas, septiembre 2015, Madrid, p.8.

⁵⁹ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “Reflexiones jurídicas a propósito de una eventual declaración unilateral de independencia de Cataluña: un escenario político jurídicamente inviable” Ministerio de Asuntos Exteriores.

⁶⁰ DE CARRERAS SERRA, F., “Unión Europea y secesión de Estados miembros. ¿Deben intervenir las instituciones europeas?”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 33, 2014, p.275: “*si los demás estados no lo reconocen, éste nuevo Estado no tendrá relaciones con los demás estados, organizaciones internacionales u otros sujetos con personalidad jurídica internacional, es decir, no entrará a formar parte de la comunidad internacional y quedará aislado de la misma*”.

⁶¹ El Instituto de Derecho Internacional, en su resolución adoptada en Bruselas en 1936 sobre el reconocimiento de nuevos Estados y de nuevos gobiernos, venía precisamente a asignar como acto declarativo el reconocimiento: “*La reconnaissance d'un Etat nouveau est l'acte libre par lequel un ou plusieurs Etats constatent l'existence sur un territoire déterminé d'une société humaine politiquement organisée, indépendante de tout autre Etat existant, capable d'observer les prescriptions du droit international et manifestent en conséquence leur volonté de la considérer comme membre de la Communauté internationale. La reconnaissance a un effet déclaratif*”.

la posición política que mantengan los Estados de los cuales tiene que emanar esa decisión⁶².

Como el reconocimiento es un acto discrecional, depende únicamente de los Estados el reconocer al nuevo Estado. Sólo aquellos Estados que lo reconozcan quedarán vinculados por el acto de reconocimiento. Pero en algunas ocasiones existe la negativa al reconocimiento, el reconocimiento tardío o incluso prematuro.

En materia de tratados internacionales entra en juego la forma por la que se ha creado el nuevo Estado ya que, dependiendo de ello, los tratados podrán seguir aplicándose o no en ese territorio⁶³. Pues bien, son tres los procedimientos de sucesión de Estados reconocidos a nivel internacional que son la sucesión respecto de una parte del territorio, un Estado de reciente independencia y la unificación y separación de Estados.

Respecto al primero, los Tratados suscritos por el Estado al que ese territorio perteneció dejan de estar en vigor, pasando a aplicarse únicamente los tratados que ese nuevo Estado contraiga. En el segundo supuesto, el Estado no está obligado a seguir formando parte del Tratado que estuviera en vigor en el territorio al que ha sucedido ni tampoco estará obligado a no continuar con las obligaciones internacionales. En el tercer y último supuesto, se produce la transmisión de los derechos y obligaciones derivados de los Tratados que estaban en vigor en el Estado predecesor. Cuando un territorio se constituye en nuevo Estado pierde todos los efectos derivados de las relaciones internacionales que tuviera cuando pertenecía al Estado del que se ha desvinculado⁶⁴.

Con ello, parecería claro que Cataluña se encontraría en el primer supuesto de sucesión por lo que los tratados internacionales de los cuales es parte a día de hoy, dejarían de ser aplicables en su territorio desde el mismo momento de la independencia.

Lo que no se ha admitido es que los Estados sucesores continúen siendo parte de los Tratados constitutivos de las Organizaciones Internacionales. Esto es, que al convertirse

⁶² Así opina PÉREZ GONZÁLEZ, M., “La subjetividad internacional”, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, DÍEZ DE VELASCO, M., Editorial Tecnos, Decimotava Edición, Madrid, 2013, pp.285-286 que dice que el reconocimiento está basado en motivaciones políticas que conducen a apreciaciones subjetivas de los Estados a los que tienen que reconocer.

⁶³ Respecto a esto, cabe destacar la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados de 1978, que aunque ha sido ratificada por muy pocos Estados, tiene efectos jurídicos desde el 6 de noviembre de 1996 fecha en la que entró en vigor. En los arts.16 y ss, se recogen las consecuencias para los Estados de nueva creación sobre los tratados internacionales.

⁶⁴ MANGAS MARTÍN, A., “La sucesión de Estados”, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, DÍEZ DE VELASCO, M., Editorial Tecnos, Decimotava Edición, Madrid, 2013, pp.349-350.

en un nuevo Estado, los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales dejarían de estar en vigor en ese territorio ahora independiente. La admisión a esos tratados dependería de las distintas Organizaciones Internacionales y sus respectivas regulaciones⁶⁵.

1. CATALUÑA Y LA ONU

Naciones Unidas está formada por aquellos Estados amantes de la paz que aceptan las obligaciones establecidas en la Carta de Naciones Unidas y que están capacitados para cumplirlas (art.4). Es la Asamblea General, a recomendación del Consejo de Seguridad, la que tomará la decisión de admitir o no a un nuevo Estado como miembro de la organización internacional.

Entre los principios que el Sexto Comité de la Asamblea General adoptó en relación con la independencia de Pakistán, se determina que un nuevo Estado no puede ampararse en la Carta para reclamar el estatuto de miembro de Naciones Unidas, cualquiera que fueran las circunstancias para la constitución de ese nuevo Estado.

Una Cataluña independiente ¿seguiría formando parte de Naciones Unidas? En 1947 la ONU se pronunció sobre este asunto cuando Pakistán se independizó de la India. En ese momento, la posición de Naciones Unidas fue considerar a Pakistán como un tercer Estado fuera de la organización internacional, en base a que un nuevo Estado no puede pedir ser miembro de la ONU bajo el sistema de la Carta de Naciones Unidas, aunque previamente ese territorio y población hubieran formado parte de un Estado miembro⁶⁶.

Pakistán tuvo que solicitar la entrada a la ONU sentando las bases de que un nuevo Estado no puede ocupar el mismo lugar que el Estado predecesor. Esta misma fue la posición de la ONU cuando Bangladesh se independizó de Pakistán o Kosovo de Serbia.

El Consejo de Seguridad tiene que proponer la integración a la Asamblea General, cosa que es bastante improbable en el caso concreto de Cataluña pero es que además existe el

⁶⁵ Así opina MANGAS MARTÍN, A., “La sucesión de Estados”, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, DÍEZ DE VELASCO, M., Editorial Tecnos, Decimotava Edición, Madrid, 2013, pp.348-349, que añade que los efectos jurídicos respecto a los demás Estados parte no dependen exclusivamente de la voluntad del Estado sucesor.

⁶⁶ DE AREILZA CARVAJAL, J.M., CALVO-SOTELO IBÁÑEZ-MARTÍN, L., “Secesión y pertenencia a organizaciones internacionales: los casos de la Unión Europea y de las Naciones Unidas”, *Cataluña en claro*, Fundación FAES, Madrid, 2014, p.17.

derecho de veto de cinco miembros que pueden ejercerlo, impidiendo con ello el ingreso en la ONU.

El Estado continuador, España, seguiría perteneciendo a la ONU mientras que el nuevo Estado tendría que ser admitido sometándose para ello al procedimiento establecido en la Carta.

Naciones Unidas exige un requisito para reconocer a un Estado como tal. Además de los siempre mencionados territorio, población y gobierno, ese nuevo Estado tiene que ser admitido por el procedimiento de adhesión establecido por la propia Naciones Unidas. Este procedimiento de adhesión supone tomar la decisión con el apoyo de nueve de los quince Estados, entre los que se incluyen los cinco Estados permanentes⁶⁷ que forman parte del Consejo de Seguridad y de dos tercios de los miembros presentes y votantes de la Asamblea General de Naciones Unidas⁶⁸.

Como ya mencionó el Ministro de Asuntos Exteriores español⁶⁹, hay varios territorios con vocación de Estado que no han sido reconocidos por Naciones Unidas. Este es el caso de Palestina que cuenta con el reconocimiento de 130 Estados, la República Árabe Saharaui Democrática, reconocida por 50 Estados y la Unión Africana, las dos regiones que se separaron de Georgia, Osetia y Abjasia en 2008, que cuenta con el reconocimiento de Venezuela, Nicaragua, Nauru y Tubalu. Además, hay que mencionar los referéndums en Luhansk y Donetsk en Ucrania, que con un 90% de votos a favor de la independencia, ni siquiera han sido reconocidos por Rusia.

China se encuentra en situación similar, en cuanto a movimientos independentistas se refiere, con los casos de Hong Kong, Sinkiang, el Tíbet y Taiwán.

Rusia tiene el problema de Chechenia y Francia habla de la República indivisible en la Constitución de 1958 que podría aplicar a cualquier otro Estado a la hora de someter una decisión a votación, además de tener el problema de corso, bretón u occitana.

⁶⁷ Así lo establece el art.27.3 de la Carta de Naciones Unidas “*Decisions of the Security Council on all other matters shall be made by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members*”. Los cinco Estados permanentes del Consejo de Seguridad son: China, Francia, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos.

⁶⁸ Artículo 136 del Reglamento de la Asamblea General de Naciones Unidas: “*la Asamblea General examinará si el solicitante es un Estado amante de la paz, si está capacitado para cumplir las obligaciones consignadas en la Carta y si se halla dispuesto a hacerlo, y decidirá, por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes, respecto a la solicitud de admisión*”.

⁶⁹ García-Margallo i Oriol Junqueras, el cara a cara en el programa “8 al dia amb Josep Cuní” de 23 de septiembre de 2015.

Estos tres últimos Estados (China, Rusia y Francia) son de gran importancia en Naciones Unidas ya que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad y tienen derecho de veto que podría bloquear la entrada de Cataluña en la ONU. Si a esto sumamos que Reino Unido, también con derecho a veto, cuenta con Irlanda del Norte y Escocia con movimientos independentistas, hace todavía más complicada la idea de una Cataluña dentro de Naciones Unidas. Tampoco Estados Unidos apoyaría esta hipotética independencia, que como dijo Barack Obama el 16 de septiembre de 2015, quiere “*una España fuerte y unida*”⁷⁰.

2. CATALUÑA Y LA UNIÓN EUROPEA

2.1. ¿Saldría Cataluña de la Unión Europea?

La Carta de Naciones Unidas deja claro cuál es la posición de Naciones Unidas respecto a una hipotética independencia de Cataluña. Pero ¿qué pasaría con la Unión Europea?

Los partidarios de la ruptura con España, aseguran que una Cataluña independiente no saldría de la Unión Europea y que los catalanes mantendrían el estatus de ciudadanos europeos. Tanto es así, que desde el origen de la cuestión han defendido la idea de permanencia en la Unión en las mismas condiciones en las que se encuentran en la actualidad. Ésta ha sido la posición de Artur Mas, Oriol Junqueras o Raül Romeva entre otros.

El nacionalismo catalán se apoya en la idea de que nunca un territorio que se ha separado de un Estado miembro ha salido, como consecuencia, de la Unión. Pues bien, razón no les falta, porque, efectivamente, nunca un territorio que formara parte de un Estado miembro ha salido de la Unión, tras declararse independiente. Pero nunca ha ocurrido tal cosa por el simple hecho de que no ha habido ningún territorio de ningún Estado miembro que se haya independizado. Por lo que al no existir precedentes no se puede argumentar que Cataluña no quedaría excluida de la Unión. Sin embargo, a raíz de la interpretación de los tratados, sí se puede defender lo contrario.

Más concretamente, Oriol Junqueras, Presidente de Esquerra Republicana de Cataluña⁷¹, días antes de las elecciones autonómicas catalanas de 15 de septiembre de 2015, hizo referencia a este aspecto. Junqueras alega que no existe ningún precepto

⁷⁰ Versión digital del periódico “Expansión”, de 15 de septiembre de 2015.

⁷¹ García-Margallo i Oriol Junqueras, el cara a cara en el programa “8 al dia amb Josep Cuní” de 23 de septiembre de 2015.

legal por el cual un territorio que se independiza pueda ser excluido de la Unión, añadiendo que lo único que sí reconocen los Tratados europeos, es la salida de un Estado previa solicitud de este mismo. Por lo que, según él, Cataluña saldría de la Unión solamente previa su solicitud.

Entrando en el análisis de las normas supremas de la Unión Europea, que no son otras que el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión (TFUE) nos encontramos en primer lugar con el preámbulo. Da una idea de que sólo en los Estados firmantes se podrán desplegar todos los derechos, como la ciudadanía europea, reconocidos en los tratados. Entre esos Estados firmantes, está el Reino de España, en el que está incluido Cataluña, pero ésta no aparece reconocida de forma individual como Estado firmante⁷² por lo que sólo formando parte de España pueden, los catalanes, beneficiarse de los derechos europeos.

Todavía más claro lo deja el artículo 52 del TUE que dice textualmente: “*los Tratados se aplicarán a (...) al Reino de España (...)*”. Nombrando uno por uno todos los Estados miembros de la Unión en los que se aplicarán los tratados europeos y donde no aparece Cataluña.

Dejando el preámbulo y el artículo 52 a un lado, es cierto que no se hace mención a la posibilidad de una secesión de una parte del territorio de un Estado miembro. Pero que no haya un reconocimiento expreso por parte de las normas europeas sobre la secesión no implica que exista una laguna en el ordenamiento jurídico europeo. De hecho, dos posiciones son sostenidas en este aspecto, la de la existencia de un nuevo Estado dentro del marco de la Unión, por aplicación del artículo 48 TUE, que conlleva la modificación de los tratados⁷³ y la segunda hipótesis cuya base es el artículo 49 TUE que supone la salida de la Unión y posterior adhesión por el procedimiento dispuesto en los propios tratados. Los nacionalistas hacen uso precisamente del artículo 48 para apoyar la idea de la continuidad en la Unión pese a la independencia.

El Gobierno de España, el Gobierno de algunos Estados miembros como el del Reino Unido, así como la propia Unión Europea, han reconocido públicamente que una

⁷² LÓPEZ GARRIDO, D.(coordinador), ALDECOA, F., y CÁMARA, G., “Cataluña ante la Unión Europea. Las consecuencias jurídicas de la independencia”, Fundación alternativas, septiembre 2015, Madrid.

⁷³ GALÁN, GALÁN, A., “Secesión y pertenencia a la Unión Europea: de Escocia a Cataluña”, *Institut de Dret Públic* (IDP), Universitat de Barcelona, p.6.

secesión de una parte de un Estado miembro supondría, en primer lugar, la continuidad del Estado de origen y en segundo lugar, la salida automática del nuevo Estado. *“Cualquier parte de un Estado actual de la Unión, que se constituya en Estado independiente, en ese mismo instante deja de pertenecer a la Unión”*⁷⁴. Estas declaraciones se pronunciaron públicamente en varias ocasiones por varios representantes europeos como Prodi, Barroso⁷⁵ o Van Rompuy. Precisamente este último, ex presidente del Consejo Europeo, declaró que *“si una parte del territorio de un Estado miembro deja de ser parte del mismo porque tal territorio deviene Estado independiente, los Tratados ya no se aplicarán en ese territorio”* y aclaró que *“un nuevo Estado independiente, por el hecho de tal independencia, se convertiría en tercer Estado respecto a la Unión y los Tratados, y, desde el día de su independencia, éstos no se aplicarían ya en su territorio”*⁷⁶.

Esta opinión es compartida por el Ministro García-Margallo⁷⁷, que parafresaneando al Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker dice que *“los tratados europeos dejan de aplicarse desde el minuto 0 de la declaración de independencia”*, por dejar de formar parte de la Unión.

Además, añade que no se trataría de una exclusión como tal, sino que sería una autoexclusión pues sería Cataluña la que voluntariamente, mediante la declaración de independencia, optaría por la salida (automática) de la Unión, siendo considerada por la Unión como un tercer Estado. Este argumento tiene como base el preámbulo del tratado, el artículo 9 y 52 del TUE y el 20 del TFUE que declaran la ciudadanía europea como un derecho unido a la nacionalidad de un Estado miembro, que no sería Cataluña.

⁷⁴ LÓPEZ GARRIDO, D.(coordinador), ALDECOA, F., y CÁMARA, G., “Cataluña ante la Unión Europea. Las consecuencias jurídicas de la independencia”, Fundación alternativas, septiembre 2015, Madrid, p.8.

⁷⁵ Noticia de Europa Press de 8 de enero de 2014 en relación con la respuesta de Duraó Barroso sobre la salida de Cataluña de la UE, en caso de una hipotética independencia: *“La UE se basa en los Tratados, aplicables únicamente a los Estados miembros que los han aprobado y ratificado. Si una parte del territorio de un Estado miembro dejase de ser parte de ese Estado para convertirse en un nuevo Estado independiente, los Tratados ya no serían aplicables en dicho territorio”*.

⁷⁶ Citado por José María Margallo en el programa “8 al dia amb Josep Cuní” de 23 de septiembre de 2015.

⁷⁷ Noticia de RTVE en relación al debate previo a las elecciones catalanas entre el Ministro José María Margallo y Oriol Junqueras.

Con todo ello, se llega a la conclusión de que la constitución de un nuevo Estado, con nueva personalidad jurídica internacional, sale de la Unión Europea, pudiendo solicitar su adhesión⁷⁸.

2.2. Entrada a la Unión Europea

La adhesión a la Unión Europea viene regulada en el artículo 49 TUE que establece que “*cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión*”.

El primer requisito para poder solicitar a la Comisión el inicio del procedimiento de adhesión, es ser un Estado. ¿Qué se entiende por Estado? Según Naciones Unidas, no sólo se requiere de un territorio y una población sino que también se necesita haber sido reconocido internacionalmente como tal por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de Naciones Unidas⁷⁹.

Partiendo de la reflexión anteriormente comentada sobre la dificultad de que Cataluña fuese reconocida como nuevo Estado, se llega a la conclusión de que Cataluña no tendría reconocimiento internacional, por lo que no sería considerada como un Estado. Dicho esto, el artículo 49 TUE sería de imposible aplicación ya que el artículo exige ser un “*Estado*”, por lo que no cumpliría con ese primer requisito.

Pero hay que ir más allá, hasta el punto de que ese nuevo Estado tendría que cumplir con los valores del artículo 2 del TUE entre los que se encuentra la conformidad con el derecho. Una declaración unilateral de independencia no es, ni mucho menos, conforme a derecho⁸⁰, hecho que iría en contra de los principios de la Unión, contra el Derecho español, el Derecho internacional y el Derecho de la UE.

Siguiendo con el análisis del Tratado de la Unión, el artículo 4.2 TUE reconoce la igualdad de los Estados miembros y su identidad nacional inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales y el respeto a las funciones que garanticen la integridad territorial de los Estados. Este es el artículo en el que se apoya España para advertir que la Comisión Europea podría impedir la aceptación de Cataluña tras una independencia unilateral. La solicitud para la admisión de un Estado como miembro de

⁷⁸ DE CARRERAS SERRA, F., “Unión Europea y secesión de Estados miembro. ¿Deben intervenir las instituciones europeas?”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 33, Cataluña, 2014, p.279.

⁷⁹ Remisión al punto 3 del capítulo V.

⁸⁰ GARCÍA-MARGALLO, J.M., en el programa “8 al dia amb Josep Cuní” de 23 de septiembre de 2015.

la Unión, requiere en un primer paso, de un dictamen favorable de la Comisión (art.49 TUE)⁸¹. Esto es, que una independencia saltándose todos los preceptos legales y constitucionales y dejando de lado el principio de integridad territorial daría como resultado un dictamen desfavorable de la Comisión previa a la votación y aprobación del Parlamento Europeo. En base a esta reflexión, no parecería lógico que la Unión aceptara a un nuevo Estado cuando rompe la integridad territorial del Estado al que pertenecía.

No hay que olvidarse de que la Unión se basa en el principio de democracia (art.2 TUE) y que no es en absoluto democrático independizarse de forma unilateral yendo en contra de lo establecido en la Constitución, que es uno de los actos más democráticos que existen.

Esto es algo en lo que la Comisión Europea no ha querido entrar pero sí reconoce abiertamente, que “el nuevo Estado independiente sería considerado un tercer Estado al que no se le aplicarían los Tratados de la Unión” y que podría acceder a través del procedimiento establecido en el art.49 TUE.

Esto lleva a concluir que tras la salida de la Unión, Cataluña tendría muy complicada su adhesión a la Unión, ya que la independencia no sería sino violando las normas constitucionales españolas y faltando el reconocimiento internacional de nuevo Estado, por ello, la aplicación del artículo 49 TUE quedaría imposibilitada.

Esta es la posición que toma tanto la Unión Europea, como el Gobierno de España y que algunos no acaban de ver con tanta claridad. Hay quienes opinan que la Unión podría excluir a Cataluña de la aplicación de sus tratados desde el momento de la declaración de independencia, pero hay quienes por el contrario, creen que Cataluña podría adherirse simultáneamente al momento de su salida o incluso van más allá y aseguran que se podría llegar a un punto intermedio⁸², como serían soluciones transitorias que facilitarían la aplicación del Derecho europeo y la adaptación progresiva hasta su ingreso definitivo.

⁸¹ Artículo 49 TFUE: “El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo”.

⁸² RIDAO I MARTÍN, J. y BONDIA GONZÁLEZ, A., “La Unión Europea ante la eventual creación de nuevos Estados surgidos de la secesión de Estados miembros”, *Revista del Derecho de la Unión Europea*, Madrid, núm.27, julio-diciembre 2014, núm. 28, enero-junio 2015, pp. 382-383: “la respuesta de la Unión Europea podría ir desde la exclusión definitiva hasta la adhesión simultánea, pasando por soluciones transitorias que facilitarían la aplicación del derecho europeo y la adaptación progresiva a la nueva situación hasta que se produjese el ingreso efectivo del nuevo Estado en la Unión Europea”.

En 1991 y a petición del Consejo de la entonces Comunidad Europea⁸³, se firmó la Declaración de los Doce sobre el reconocimiento de nuevos Estados de Europa del Este y la Unión Soviética. Los Estados miembros de la CE se comprometían a reconocer esos nuevos Estados si se constituían como tales a través de un “*procedimiento democrático, aceptando claramente las obligaciones internacionales y previo compromiso de buena fe en un proceso pacífico y negociado*”⁸⁴.

La Unión ha reconocido a aquellos nuevos Estados que se han originado como consecuencia de un proceso pacífico y negociado y dentro de un procedimiento democrático pero no a aquellos que suponen violaciones de normas imperativas de Derecho internacional o contrarias al principio democrático. Por tanto, las modificaciones de fronteras que conlleven este tipo de problemas no serán reconocidas por la Unión como ha ocurrido recientemente con la anexión de Crimea por Rusia.

Por otro lado, la decisión de una independencia antidemocrática puede condicionar la decisión de cada uno de los Estados miembros de la Unión por separado para aceptar la adhesión.

2.3 Veto y posición de algunos Estados

La adhesión a la Unión es un proceso lento que se puede demorar varios años. Las negociaciones con los Estados miembros son necesarias y complicadas ya que muchos Estados no estarían dispuestos a reconocer a Cataluña como Estado independiente de España.

El artículo 49 TUE establece el procedimiento de adhesión, la cual tiene que solicitarse al Consejo que “*se pronunciará por unanimidad*”, tras haber consultado a la Comisión y con la aprobación del Parlamento Europeo por mayoría de sus miembros.

Este artículo supone la aprobación de la entrada del nuevo Estado por el Parlamento, algo que sin duda es complicado por la vía por la que se independizaría Cataluña. Pero además, exige la unanimidad de los votos del Consejo lo que significa que puede haber

⁸³ Citado por RIDAO I MARTÍN, J. y BONDIA GONZÁLEZ, A., “La Unión Europea ante la eventual creación de nuevos Estados surgidos de la secesión de Estados miembros”, *Revista del Derecho de la Unión Europea*, Madrid, núm.27, julio-diciembre 2014, núm. 28, enero-junio 2015, p.371.

⁸⁴ DE AREILZA CARVAJAL, J.M., CALVO-SOTELO IBÁÑEZ-MARTÍN, L., “Secesión y pertenencia a organizaciones internacionales: los casos de la Unión Europea y de las Naciones Unidas”, *Cataluña en claro*, Fundación FAES, Madrid, 2014, pp.7-18.

votos en blanco pero no votos en contra⁸⁵. Es decir que los 28 Estados tienen derecho de veto, por lo que bastaría con un solo voto negativo para bloquear la adhesión del nuevo Estado.

Entre los Estados que podrían votar en contra se encuentra, lógicamente, España y otros como Bélgica, por la región de Flandes; Reino Unido, por el reciente caso de Escocia o Irlanda del Norte, Francia, por Córcega...

Ese veto todavía sería mayor si la independencia se produjera mediante la violación de los principios constitucionales, ya que los Estados miembro de la Unión no estarían en disposición de apoyar a un nuevo Estado creado mediante el incumplimiento de todos los procedimientos legales y constitucionales.

Esto lleva a pensar en la idea de que el procedimiento de adhesión, si se llegara a producir, se alargaría en el tiempo o estaría abocado al fracaso por las difíciles negociaciones que se tendrían que llevar a cabo y por la fuerte oposición de varios Estados miembros⁸⁶.

2.4 Ciudadanía europea y nacionalidad española

2.4.1 Ciudadanía europea

La ciudadanía europea confiere a sus ciudadanos una serie de derechos no reconocidos a personas “extranjeras”. Los ciudadanos de la Unión gozan del derecho de libre circulación y residencia en la UE, sufragio de derecho activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales en el Estado de residencia, la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en el territorio de un Estado tercero y la posibilidad de presentación de peticiones ante el Parlamento Europeo y reclamaciones ante el Defensor del Pueblo Europeo así como el derecho a contactar y a recibir respuesta de cualquier institución de la UE en una de las lenguas oficiales de la Unión, el derecho a acceder a los documentos del Parlamento

⁸⁵ Artículo 49 TUE: “El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen”. Artículo 238.4 TFUE: “Las abstenciones de los miembros presentes o representados no impedirán la adopción de los acuerdos del Consejo que requieran unanimidad”.

⁸⁶ Así lo indican DE AREILZA CARVAJAL, J.M., CALVO-SOTELO IBÁÑEZ-MARTÍN, L., “Secesión y pertenencia a organizaciones internacionales: los casos de la Unión Europea y de las Naciones Unidas”, *Cataluña en claro*, Fundación FAES, Madrid, 2014, p.12, argumentando que el proceso sería largo ya que no depende ni del deseo de permanencia en la UE ni de haberse aplicado ya las políticas europeas en su territorio ni el uso de la moneda única.

Europeo, la Comisión Europea y el Consejo y el derecho a la igualdad de acceso a la función pública de la UE⁸⁷.

El estatus de ciudadano europeo reconoce no solo unos derechos como persona sino que además reconoce una vinculación de las personas con las instituciones públicas europeas que les permite participar de forma activa en ellas.

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) ya recogía la idea de que “*será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro*”. Según este artículo 17.1, se está reconociendo la existencia de una ciudadanía europea siempre que se ostente la nacionalidad de un Estado miembro, por lo que la nacionalidad de un Estado miembro es condición *sine qua non*. Pero además añade que la ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la nacionalidad, por lo que se reconoce que la ciudadanía no es autónoma sino que está directamente vinculada a la nacionalidad y simplemente la complementa⁸⁸.

Una vez la Unión Europea sustituyó a la Comunidad Europea, el Tratado de Funcionamiento de la UE, en el artículo 20 TFUE reconoce la ciudadanía europea a “*toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión*” y continúa diciendo, que “*la ciudadanía de la Unión se añade a la nacional sin sustituirla*”.

Analizando este artículo, parece claro para los distintos autores que la ciudadanía europea no es un estatuto de carácter autónomo sino que está directamente vinculada con la nacionalidad de los Estados miembros⁸⁹ y que como establece la propia ley, es de carácter complementario, por lo que no sustituye a la nacionalidad de los Estados que forman la Unión.

Además, hay quien⁹⁰ va más allá añadiendo que “*la ciudadanía de la Unión es derivada de la condición de nacional de uno de los Estados miembros*” al estar supeditada a la

⁸⁷ Artículo 20.2 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁸⁸ GONZÁLEZ VEGA, J.A., “Ciudadanía europea”, Diccionario Crítico de Ciencias Sociales.

⁸⁹ Como por ejemplo LIÑÁN NOGUERAS, D.J., “La ciudadanía europea: una cuestión abierta”, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 32, 2013, p.360 y HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, J., “La ciudadanía europea: ¿un sueño al alcance de la mano?”, *Autonomies*, núm 29, noviembre de 2003, Barcelona, según los cuales, la ciudadanía carece de estatuto autónomo pero completa la nacionalidad de los Estados miembro.

⁹⁰ Como HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, J., “La ciudadanía europea: ¿un sueño al alcance de la mano?”, *Autonomies*, núm 29, noviembre de 2003, Barcelona, p.60.

nacionalidad por lo que además de derivada, es complementaria, ya que no sustituye a ninguna nacionalidad.

La ciudadanía europea se adquiere de forma automática cuando se adquiere la nacionalidad de un Estado miembro. Esto significa que no se puede renunciar mientras se ostente la nacionalidad de un Estado miembro y tampoco se puede adquirir si no se tiene la nacionalidad de un Estado miembro⁹¹.

La vinculación de la ciudadanía a la nacionalidad es tal que no solo afecta en su adquisición sino que también a su pérdida por lo que todo aquel que no sea nacional de un Estado miembro no puede adquirir la nacionalidad⁹².

La ciudadanía europea se adquiere con la nacionalidad de un Estado miembro reconociéndose así todos los derechos que la forman. Esto lleva a que no pueden ser beneficiarios de esos derechos aquellas personas que no adquieren ninguna de las veintiocho nacionalidades europeas.

Es aquí donde surge la duda de qué se considera nacional. Pues bien, esto depende exclusivamente de los Estados y su legislación. Los Estados miembros tienen reconocida la competencia de decidir conforme a su derecho interno quiénes son sus nacionales⁹³. Pero una vez se les reconozca la nacionalidad, adquieren automáticamente la ciudadanía europea. En Dinamarca, por ejemplo, no se ha reconocido la ciudadanía europea a los daneses de las Islas Feroe⁹⁴.

⁹¹ PÉREZ VERA, E., “Ciudadanía y nacionalidad de los Estados miembros”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, nº27-julio-diciembre 2014, nº28-enero-junio-2015, pp.216-218.

⁹² GIL IBÁÑEZ, J.L. “La vinculación de la ciudadanía europea a la nacionalidad”, *Revista Bimestral del Ilustre Colegio Notarial de Madrid “El notario del siglo XXI*), nº39-septiembre-octubre 2011 y PÉREZ VERA, E., “Ciudadanía y nacionalidad de los Estados miembros”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Madrid ISSN 1695-1085, nº27-julio-diciembre 2014, nº28-enero-junio-2015, pp.215-230, que aseguran que son los Estados los que establecen los criterios para conceder o retirar la nacionalidad y que indirectamente supone reconocer quienes son ciudadanos de la UE.

⁹³ PÉREZ VERA, E., “Ciudadanía y nacionalidad de los Estados miembros”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, nº27-julio-diciembre 2014, nº28-enero-junio-2015, pp.217-218. AGUDO ZAMORA, M.J., “La ciudadanía de la Unión Europea (Del artículo 8 del Tratado de la Unión Europea al artículo I-8 del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa)”, *Inmigración y derechos de los extranjeros*, 2005, pp.47-65.

⁹⁴ Esta excepción es recogida en el Tratado de adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de Dinamarca, de Irlanda, del Reino de Noruega y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte publicado el 22 de enero de 1972 y el Protocolo nº2 de las Islas Feroe incluido en el Tratado de adhesión.

Al depender la nacionalidad de la legislación de cada país, los requisitos para acceder a la ciudadanía europea varían de un Estado a otro⁹⁵.

Si en algún momento surgiera la duda de si una persona es o no nacional de un Estado miembro, habría que acudir a la legislación interna del Estado miembro que ha otorgado la nacionalidad para su resolución, ya que se estaría hablando de una cuestión exclusivamente de ámbito interno. El Tribunal de Justicia de la UE dijo que “*la determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad es, de conformidad con el Derecho Internacional, competencia de cada Estado miembro, competencia que debe ejercerse respetando el Derecho comunitario*”⁹⁶.

Hay que tener presente el artículo 51 de la Carta de Derechos de la UE que determina el ámbito de aplicación, entre otros, de los derechos que reconoce la ciudadanía europea, que se aplicarán en el territorio de los Estados miembro. Con ello, si Cataluña es considerada un tercer Estado, los efectos de la Unión, como la ciudadanía, no serían de aplicación en el territorio catalán.

Respecto a este aspecto de la ciudadanía europea, se ha repetido en varias ocasiones por parte de los nacionalistas el hecho de que los catalanes no perderían la ciudadanía europea porque ya son europeos⁹⁷. Junqueras declaró que la ciudadanía se mantendría al no renunciar a la nacionalidad española explícitamente. Según estas declaraciones no es requisito sine qua non el tener o no la nacionalidad española, pues en cualquiera de los dos casos mantendrían la ciudadanía europea. No parece muy razonable esta argumentación ya que queda claro por el propio Tratado que sólo aquellos con nacionalidad de un Estado miembro tendrán la ciudadanía europea, por lo que la defensa de lo contrario queda sin ningún valor jurídico.

Llegados a este punto, es interesante el ejemplo que puso García-Margallo, para rebatir el argumento anteriormente defendido por Junqueras. Cuando Argelia era un Departamento de Francia y se independizó en 1962, Francia pertenecía a la Comunidad

⁹⁵ Así opina HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, J., “La ciudadanía europea: ¿un sueño al alcance de la mano?”, *Autonomies*, núm 29, Barcelona, noviembre de 2003, p.61: “*a la condición de ciudadano de la Unión no es igualitario, pues depende de los requisitos establecidos en las diversas legislaciones para adquirir la respectiva nacionalidad, que no son los mismo*”.

⁹⁶ STJUE 369/90 de 7 de Julio de 1992 y 192/99 de 20 de febrero de 2001. La primera de las sentencias continúa diciendo que, “*No corresponde en cambio a la legislación de un Estado miembro limitar los efectos de la atribución de la nacionalidad de otro Estado miembro, exigiendo requisitos adicionales para reconocer dicha nacionalidad en orden al ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado*”.

⁹⁷ JUNQUERAS, O., en el programa “8 al dia amb Josep Cuní” de 23 de septiembre de 2015

Económica Europea (CEE) y los argelinos tenían reconocida la nacionalidad francesa. En ese momento, tras la independencia, nadie dijo que como habían formado parte de la CEE tenían derecho a ostentar la ciudadanía europea⁹⁸. En mi opinión este ejemplo, aunque ilustrativo no es del todo acertado ya que en el momento de la independencia de Argelia, la ciudadanía europea no había nacido, pues lo hizo con el Tratado de Maastricht en 1992.

2.4.2 Nacionalidad española

Como ya se ha dicho anteriormente, la ciudadanía europea, así como todos los derechos y libertades directamente unidos a ella, se adquieren por el mero hecho de ser nacional de un Estado miembro de la Unión (art.20 TUE).

Parece claro, que los españoles al tener reconocida la nacionalidad española adquieren automáticamente la ciudadanía europea pero, ¿qué pasaría con la nacionalidad y la ciudadanía de los catalanes si Cataluña se independiza?

El artículo 11.2 CE dice expresamente que *“ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad”*. Para entender quienes son españoles de origen hay que acudir al Código Civil que establece que son españoles de origen *“los nacidos de padre o madre españoles...”*. Según ambos artículos, y desde una interpretación muy amplia, los catalanes seguirían ostentando la nacionalidad española pese a la independencia de Cataluña, por lo que mantendrían los derechos y libertades que se adquieren al tener la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión. Esto es, siempre que no renunciaran a la nacionalidad española como establece el artículo 24 Código Civil, en cuyo caso no sería de aplicación.

⁹⁸ El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económico Europea firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 (BOE de 1 de enero de 1986, con el tratado de adhesión de España a la CE), nombra expresamente en su art.227.2 a Argelia diciendo que *“Por lo que respecta a Argelia y a los departamentos franceses de Ultramar, las disposiciones generales y particulares del presente Tratado relativas a: la libre circulación de mercancías; la agricultura, con exclusión del apartado 4 del artículo 40; la liberalización de los servicios; las normas sobre la competencia; las medidas de salvaguardia previstas en los artículos 108, 109 y 226; - las instituciones serán aplicables a partir de la entrada en vigor del presente Tratado”*. Parece claro que Argelia en un primer momento sí que gozaba de ciertas particularidades propias de la CE. Años después, con la modificación del tratado y la adopción del Tratado de Maastricht en 1992, se excluye a Argelia de la aplicación del tratado ya que el art.227.2 en su nueva versión pasó a decir que: *“Por lo que respecta a los departamentos franceses de Ultramar, las disposiciones generales y particulares del presente Tratado relativas a: la libre circulación de mercancías, la agricultura, con exclusión del apartado 4 del artículo 40, - la liberalización de los servicios, las normas sobre la competencia, - las medidas de salvaguardia previstas en los artículos 109 H, 109 I y 226, las instituciones, serán aplicables a partir de la entrada en vigor del presente Tratado”*. Aunque se excluye en 1992 por interpretación, las disposiciones del Tratado de 1957 ya no eran de aplicación en Argelia.

Respecto a esto, el entonces Presidente de la Comisión Europea José Manuel Durão Barroso se pronunció en agosto de 2012 diciendo que en caso de secesión se aplicarían las normas sobre continuidad y sucesión de Estados, que calificarían a Cataluña como tercer Estado de la Unión⁹⁹. Por lo que conforme al Derecho Internacional Público, Cataluña sería considerada como tercer Estado fuera de la Unión y por tanto, sus ciudadanos perderían la ciudadanía europea.

Pero lo cierto es que desde un punto de vista mucho más estricto, el artículo 11 de la Constitución, imposibilita la retirada de la nacionalidad de forma arbitraria constituyendo con ello apátridas¹⁰⁰. Pero esto no imposibilita en ningún momento el supuesto de la retirada de la nacionalidad por causas de secesión. Según este argumento, la independencia de Cataluña, supondría la pérdida de la nacionalidad española, pese a lo dispuesto en el artículo 11, ya que no se convertirían en apátridas al pasar a tener la nacionalidad catalana¹⁰¹.

Por otro lado, cabe añadir que el Código Civil, en su artículo 24 recoge las causas de pérdida de nacionalidad entre las que se encuentra la voluntad expresada por la persona y el hecho de que un emancipado con otra nacionalidad resida en el extranjero al menos tres años, en los cuales no haya utilizado la nacionalidad española.

No obstante, hay que tener en cuenta que aquellos que quieren la ruptura con el Estado español es porque quieren pertenecer al nuevo Estado por lo que no tendría ningún sentido que mantuvieran la nacionalidad española¹⁰². Es más, la independencia renuncia a la Constitución y a las leyes y por tanto a la nacionalidad del Estado original, por lo que parecería absurdo pretender conservar la nacionalidad española. España podría defender la postura de la apatridia como argumento para negarse a reconocer a los nacionales catalanes como nacionales españoles.

⁹⁹ Respuesta del Presidente de la Comisión Europea José Manuel Durão Barroso en representación de la Comisión el día 28 de agosto de 2012 con la última actualización de 10 de septiembre de 2012 y número de referencia E-007453/2012.

¹⁰⁰ Versión digital de “El Mundo” de 23 de septiembre de 2015, ¿Perderían los catalanes la nacionalidad española si se independizan?

¹⁰¹ Así opina DE MIGUEL BÁRCENA, J., “La doble nacionalidad de Junqueras”, Versión Digital de “El Correo” de 28 de septiembre de 2013.

¹⁰² Versión digital de “El Mundo” de 23 de septiembre de 2015, ¿Perderían los catalanes la nacionalidad española si se independizan? Blog Cita Falsa. Versión digital de “El Mundo” de 26 de septiembre ¿Perderían los catalanes su nacionalidad española?

Con la secesión, Cataluña saldría de la Unión Europea y consecuentemente sus ciudadanos pasarían a tener una nueva nacionalidad de un Estado que no formaría parte de la Unión, por lo que perderían esa condición de ciudadanos europeos¹⁰³.

Este tema ha salido a colación especialmente tras la ya famosa entrevista entre el Presidente del Gobierno Mariano Rajoy y Carlos Alsina para Onda Cero. El problema que aquí se plantea tiene sin duda una relevancia especial¹⁰⁴.

Para que los ciudadanos catalanes puedan disfrutar de los derechos que otorga la ciudadanía europea, Cataluña tendría que solicitar la adhesión a la Unión siguiendo los pasos establecidos en el artículo 49 TUE para ser admitido como Estado miembro, adquiriendo todos los derechos europeos los nacionales catalanes.

Desde Cataluña, se ha repetido en multitud de ocasiones no sólo la permanencia en la Unión sino que también se ha hablado de la doble nacionalidad española y catalana. Pero lo cierto es que para ello tendrían que ocurrir dos cosas; la primera es que Cataluña y España tendrían que reconocer esa doble nacionalidad¹⁰⁵ y la segunda es que dependería de un tratado bilateral con España en virtud del artículo 11.3 CE¹⁰⁶. Por tanto, no se tendrían de forma automática ambas nacionalidades sino que previamente se tendría que acordar mediante un tratado bilateral esa doble nacionalidad. Algo que no parece muy posible, no al menos de momento, ya que el primer paso sería reconocer a Cataluña como Estado independiente de España, cosa que las autoridades públicas españolas no tienen intención de reconocer.

¹⁰³ TORTELLA CASARES, G., “Cataluña y España: el coste de la separación”, Fundación FAES, Texto Editado de la intervención del autor en el seminario FAES “La factura económica del nacionalismo”, Barcelona, 18 de noviembre de 2013, p.37.

¹⁰⁴ Entrevista de Carlos Alsina a Mariano Rajoy para “Más de Uno” de Onda Cero el 22 de septiembre de 2015 en la que se trató el tema de las recientes elecciones de Cataluña y de su hipotética independencia.

¹⁰⁵ Algunos ejemplos: Instrumento de ratificación del Convenio entre el Gobierno Español y el Gobierno de la República Argentina sobre nacionalidad, firmado en Madrid el 14 de abril de 1969, publicado en el B.O.E. del 2 de octubre de 1971 o Instrumento de ratificación del Convenio sobre doble nacionalidad entre España y Chile, firmado en Santiago de Chile el 24 de mayo de 1958 Documento en formato PDF, publicado en el B.O.E. del 14 de noviembre de 1958.

¹⁰⁶ Así opina DE MIGUEL BÁRCENA, J., “La doble nacionalidad de Junqueras”, Versión Digital de “El Correo” de 28 de septiembre de 2013, que se suma a la idea de que la imposibilidad de retirar la nacionalidad tal y como está prevista en la Constitución se refiere a los casos en que la persona pueda convertirse en apátrida, pero no para los casos en que se haya adquirido otra nacionalidad como consecuencia de la secesión de un territorio.

Lo cierto es que cuando una parte de un territorio pretende independizarse es por controversias lo suficientemente fuertes como para romper totalmente las relaciones con el Estado al que pertenecen¹⁰⁷.

2.5 Espacio Schengen

Una de las características fundamentales de la Unión Europea actual es el Espacio Schengen, que fue creado en 1985 por Francia, Alemania, Países Bajos, Luxemburgo y Bélgica para suprimir de forma gradual los controles en las fronteras comunes¹⁰⁸.

A día de hoy, la mayoría de los países que forman la Unión Europea e incluso algunos no miembros forman parte de este espacio¹⁰⁹, cuyos objetivos fundamentales son la supresión de fronteras comunes, la seguridad, la inmigración y la libre circulación de personas, estableciendo únicamente una frontera exterior común.

En 1997, con el Tratado de Ámsterdam, se integró el Acuerdo de Schengen como “acervo comunitario” por lo que los nuevos Estados miembros de la Unión tiene que

¹⁰⁷ Versión digital de “El Mundo” de 26 de septiembre ¿Perderían los catalanes su nacionalidad española? Cuando un territorio quiere romper sus vínculos con el Estado al que pertenece, se entiende que pretende romperse de forma total o lo que no parecería lógico que se quisiera mantener la nacionalidad de ese Estado del que se deja de formar parte.

¹⁰⁸ MARTÍN MARTÍNEZ, M., “El Espacio de libertad, seguridad y justicia”, *Curso de Derecho de la Unión Europea*, ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., CASADO RAIGÓN, R., Editorial Tecnos, Segunda Edición, Madrid, 2014, p.375.

¹⁰⁹ Citado en el Protocolo (nº 19). Sobre el Acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea. En el art.1 hace referencia a los Estados miembros de la UE que forman parte de Schengen al asumirlo como acervo comunitario, en el art.3 se nombra al caso especial de Dinamarca y los arts.4 a 6 sobre Reino Unido, Gran Bretaña, Irlanda e Irlanda del Norte. Sobre Liechtenstein, hay que mencionar la Decisión 2011/349/UE del Consejo, de 7 de marzo de 2011, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, en particular sobre la cooperación judicial en materia penal y policial, Decisión 2011/350/UE del Consejo, de 7 de marzo de 2011, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, sobre la supresión de controles en las fronteras internas y la circulación de personas. Sobre Suiza, la Decisión del Consejo 2008/146/CE de 28 de enero de 2008, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, Decisión del Consejo, de 28 de enero de 2008, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, (2008/149/JAI). En relación con Islandia y Noruega, la Decisión del Consejo 1999/437/EC, de 17 de mayo de 1999, relativa a determinadas normas de desarrollo del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen.

aceptarlo y facilitar de forma progresiva la apertura de sus fronteras con los Estados europeos.

Pero no todos los Estados europeos forman parte del Espacio Schengen. Algunos, por voluntad propia decidieron no firmar el acuerdo y negociar un Protocolo sobre Schengen con la UE como Irlanda o el Reino Unido¹¹⁰, o Dinamarca que aplica el acervo Schengen con limitaciones, al tener un Protocolo¹¹¹ especial y otros no cumplen todavía los requisitos para su aplicación, por lo que no pueden beneficiarse de sus ventajas, como Croacia, Bulgaria o Rumanía.

Por otro lado, otros Estados que no forman parte de la Unión, como Suiza o Liechtenstein, sí son beneficiarios del Espacio Schengen por haber negociado tal situación con los Estados parte del acuerdo¹¹².

¿Cómo afectaría esto a Cataluña? Cataluña en estos momentos, es parte del Espacio Schengen, por lo que todas sus fronteras están abiertas permitiendo la libre circulación de personas sin controles fronterizos. La independencia y posterior proclamación de un Estado independiente de España supondría la salida del Acuerdo pues la supresión de fronteras se debe al hecho de formar parte de España y no a ser un Estado independiente.

Al dejar de formar parte de este espacio, se restablecerían todas las fronteras con sus respectivos controles fronterizos que afectarían al conjunto de la ciudadanía catalana. Sus nacionales tendrían que someterse a los distintos controles cada vez que cruzaran la frontera con cualquiera de los tres países limítrofes (España, Francia y Andorra¹¹³), además de reponer sus fronteras marítimas que ya no serían europeas.

¹¹⁰ Decisión del Consejo 2000/365/EC de 29 de mayo de 2000 referida a la solicitud presentada por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen.

¹¹¹ DÍEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Thomson Reuters, Civitas, Editorial Aranzadi, Quinta Edición, 2009, p.1104.

¹¹² Así lo recogió HUYBREGHTS, G., “The Schengen Convention and the Schengen acquis: 25 years of evolution”, ERA Forum, *Journal of the Academy of European Law*, Octubre 2015, p.391, diciendo que Suiza y Liechtenstein se incorporaron al Acuerdo Schengen en el que se incluyen normas de asistencia mutua en materias penales.

¹¹³ El 9 de marzo de 2016, se firmó el Reglamento 399/2016 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) con Andorra, Mónaco y San Marino cuyo objetivo es eliminar las fronteras internas europeas con dichos Estados (publicado en el DOUE y con fecha de efecto a partir del 12 de abril del 2016).

Por tanto, si Cataluña deseara seguir formando parte del Espacio Schengen tras su independencia tendría que solicitar su acceso al Acuerdo conforme al artículo 140 del Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen. En este artículo se reconoce el derecho de cualquier Estado de la Unión de solicitar su entrada al Acuerdo previa negociación con los Estados parte. Esto llevaría, una vez más, al enfrentamiento con algunos Estados, pues al ser un Acuerdo plurinacional, tendría que conseguir la unanimidad¹¹⁴ en el momento de la votación, de otra manera no podría ser parte en el Espacio Schengen¹¹⁵.

¹¹⁴ El art.140 en su segundo párrafo dice que *“dicho acuerdo estará sujeto a ratificación, aprobación o aceptación por parte del Estado que se adhiera y de cada una de las Partes contratantes”*. Es decir, que la adhesión al acuerdo no se podrá realizar salvo que haya acuerdo de todas las partes.

¹¹⁵ Así opina LÓPEZ GARRIDO, D.,(coordinador), ALDECOA, F., y CÁMARA, G., *“Cataluña ante la Unión Europea. Las consecuencias jurídicas de la independencia”*, Fundación alternativas, septiembre, 2015, p.18, que afirma que si Cataluña quisiera formar parte del Espacio Schengen tendría que ser aceptada de forma unánime por los Estados que en el momento de la solicitud fueran parte.

VII. CONCLUSIONES

La independencia de Cataluña se ha convertido en un verdadero quebradero de cabeza para el Gobierno de España, que lucha por erradicar esa idea.

La Constitución y las leyes españolas no prevén la posibilidad de convocar un referéndum secesionista ya que iría en contra del principio de integridad territorial que sí está reconocido constitucionalmente. Referéndum que, en todo caso, tendría que ser convocado por el Gobierno de la Nación española y al que estarían llamados a votar todos los españoles, pues las decisiones que afectan a toda España tienen que ser tomadas por todos los españoles en su conjunto. A esto hay que añadir que la única vía factible para la celebración de un referéndum en Cataluña dentro del marco de la constitucionalidad sería mediante una reforma de la norma suprema.

En el ámbito internacional, la decisión de reconocer o no a un nuevo Estado como independiente, de tal forma que pueda participar en las relaciones de la comunidad internacional, está en manos únicamente de los Estados y de su ideología política.

Según los criterios que marca Naciones Unidas para el reconocimiento de un Estado como tal, Cataluña no podría formar parte de la mayor organización internacional pues serían varios los Estados que vetarían su entrada en la ONU y varios también, los que sin derecho a veto, se opondrían a ese reconocimiento, lo que dificultaría, y mucho, las relaciones exteriores de Cataluña.

En cuanto a la Unión Europea, tal y como han declarado varios comisarios de la Unión, cualquier secesión de un territorio de un Estado miembro supone la salida automática de la Unión y la pérdida de todos los derechos que conlleva, entre los que se encuentra la ciudadanía europea. Esto supondría la pérdida de cualquier derecho unido a la ciudadanía así como de todas las ayudas económicas que reciben actualmente.

Por tanto, Cataluña en su ímpetu secesionista basado en un derecho a decidir, que no existe y no ha sido reconocido a nivel internacional salvo en contadas ocasiones, se encontraría en una situación de no-reconocimiento de la comunidad internacional que va unida a la imposibilidad de entrar en la mayoría de organizaciones internacionales, como la ONU y la UE.

Todo ello lleva a consecuencias económicas y políticas de considerable importancia que afectarían al conjunto de la sociedad catalana. En especial, y dejando a un lado temas económicos, los ciudadanos catalanes perderían derechos tan importantes y ejercitados en la actualidad, como la libertad de circulación y residencia dentro de la Unión Europea. En cuanto al ámbito económico cabe destacar un dato y es que con la salida de la Unión, se restablecerían las fronteras y las aduanas teniendo que pagar impuestos aduaneros que a día de hoy no existen dentro del mercado común, impuesto que se reflejaría en el aumento de los precios de los productos importados por Cataluña.

Pese a los intentos infructuosos del Gobierno de evitar a toda costa la secesión, es cierto que el sector independentista ha llegado demasiado lejos y parece más que dispuesto a declarar la secesión aunque las consecuencias puedan ser muy graves no solo para ellos sino también para nosotros.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

MANUALES Y MONOGRAFÍAS

ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., CASADO RAIGÓN, R., *Curso de Derecho de la Unión Europea*, Editorial Tecnos, Segunda Edición, Madrid, 2014.

DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones del Derecho Internacional Público*. Editorial Tecnos, Madrid, 2013.

DÍEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Thomson Reuters, Civitas Editorial Aranzadi, Quinta Edición, Navarra, 2009.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *Reflexiones jurídicas a propósito de una eventual declaración unilateral de independencia de Cataluña: un escenario político jurídicamente inviable*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, septiembre de 2015.

RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.J., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2006.

CAPÍTULOS EN OBRAS COLECTIVAS Y ARTÍCULOS DE REVISTAS

AGUDO ZAMORA, M.J., “La ciudadanía de la Unión Europea (Del artículo 8 del Tratado de la Unión Europea al artículo I-8 del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa)”, *Inmigración y derechos de los extranjeros*, 2005, pp.47-65.

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., “Aspectos jurídicos del proyecto secesionista”, *Cataluña en claro*, Fundación FAES, Madrid, 2014, pp.67-82.

BANCROFT, I., “La posición internacional de Kosovo tras la opinión consultiva del Tribunal Internacional de Justicia”, *Balcanes, Políticas Mediterráneas, Anuario del Instituto Europeo del Mediterráneo*, Barcelona, 2011, pp.228-234.

BERMEJO GARCÍA, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, C., “La declaración unilateral de independencia de Kosovo a la luz de de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010 y de las declaraciones, opiniones individuales y disidentes a la misma”, *Anuario español de Derecho Internacional*, Vol.26/2010, España, 2010, pp.7-59,

CAPLÁN, S.G., “Kosovo independiente no sienta precedente”, V Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata, 2010, link: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/40127>.

CRAWFORD SC, J. y BOYLE, A., “Anex A Opinion: Referendum on the Independence of Scotland - International Law Aspects”, *Scotland analysis: devolution and the implications of Scottish independence*, Reino Unido, 2012, pp.64 y ss.

DE AREILZA CARVAJAL, J.M., CALVO-SOTELO IBÁÑEZ-MARTÍN, L., “Secesión y pertenencia a organizaciones internacionales: los casos de la Unión Europea y de las Naciones Unidas”, *Cataluña en claro*, Fundación FAES, Madrid, 2014, pp.7-18.

DE CARRERAS SERRA, F., “Unión Europea y secesión de Estados miembros. ¿Deben intervenir las instituciones europeas?”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 33, Cataluña, 2014, pp. 271-282.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, c., “El proyecto independentista catalán a la luz del Derecho Internacional y de la Unión Europea”, *Cataluña en claro*, Fundación FAES 2014. Texto editado de la intervención del autor en el seminario FAES “Aspectos jurídicos del proyecto secesionista del presidente Mas”, Barcelona, 2013, pp.83-98.

GALÁN, GALÁN, A., “Secesión y pertenencia a la Unión Europea: de Escocia a Cataluña”, *Institut de Dret Públic (IDP)*, Universitat de Barcelona, 2014, pp.1-12.

GIL IBAÑEZ, J.L. “La vinculación de la ciudadanía europea a la nacionalidad”, *Revista Bimestral del Ilustre Colegio Notarial de Madrid “El notario del siglo XXI”*, n°39-septiembre-octubre, Madrid, 2011.

GUTIÉRREZ ESPADA, C., BERMEJO, GARCÍA, R., “El derecho de libre determinación de los pueblos no coloniales a la luz del Derecho Internacional”, *La autodeterminación a debate*, Pablo Iglesias, Madrid, 2014, pp. 93-108.

HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, J., “La ciudadanía europea: ¿un sueño al alcance de la mano?”, *Revista catalana de derecho público, Autonomies*, núm 29, Barcelona, 2003, pp.53-77.

HUYBREGHTS, G., “The Schengen Convention and the Schengen acquis: 25 years of evolution”, ERA Forum, *Journal of the Academy of European Law*, Octubre, 2015, pp.379-426.

LIÑÁN NOGUERAS, D.J., “La ciudadanía europea: una cuestión abierta”, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 32, 2013, pp. 357-372.

LIROLA DELGADO, I., “El ejercicio de las relaciones exteriores de Kosovo por la UNMIK . ¿Una nueva manera de crear un “frankenstein” en Derecho Internacional?”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 10, 2009, GERI-UAM, pp-1-25.

LÓPEZ GARRIDO, D.(coordinador), ALDECOA, F., y CÁMARA, G., “Cataluña ante la Unión Europea. Las consecuencias jurídicas de la independencia”, Fundación alternativas, Madrid, septiembre 2015, pp.1-21.

MONAHAN, P.J., “The Law and Politics of Quebec Secession”, *Osgoode Hall Law Journal*, Volume 33, Number 1, Spring 1995, Article 1, pp.1-33.

MONTANARO, L., “El dilema de la construcción del Estado de Kosovo: La fragilidad en un Estado cuestionado”, *International Alert, Fride, A European think tank for global action*, Madrid, 2009, pp.1-32.

OLCESE SCHENONE, G.M., “Derecho a decidir y autodeterminación en el caso catalán. Análisis y reflexiones de acuerdo al Derecho Constitucional español”, *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Vol. 3, Nº. 1, España, 2015, pp.149-180.

PÉREZ VERA, E., “Ciudadanía y nacionalidad de los Estados miembros”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, nº27-julio-diciembre 2014, nº28-enero-junio-2015, pp.215-230.

PLAZA CEREZO, S., “La economía política del separatismo en Quebec”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 96, Madrid, 1997, pp.195-223.

RIDAO I MARTÍN, J., “La juridificación del derecho a decidir en España. La STC 42/2014 y el derecho a aspirar a un proceso de cambio político del orden

constitucional”, *Revista de Derecho Político*, núm. 91, Madrid, septiembre-diciembre 2014, pp.91-136.

RIDAO I MARTÍN, J. y BONDIA GONZÁLEZ, A., “La Unión Europea ante la eventual creación de nuevos Estados surgidos de la secesión de Estados miembros”, *Revista del Derecho de la Unión Europea*, Madrid, núm.27, julio-diciembre 2014, núm. 28, enero-junio 2015, pp. 363-390.

RUIZ ROBLEDO, A., CHACÓN PIQUERAS, C., “Comentario del Dictamen del Tribunal Supremo canadiense del 20 de agosto de 1998 sobre la secesión de Quebec”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm.3, 1º semestre 1999, pp. 275-283.

TAJADURA TEJADA, J., “Referéndum en el País Vasco. (Comentario a la STC 103/2008, de 11 de septiembre)”, *Teoría y realidad constitucional*, núm.23, 2009, pp. 363-385.

TORTELLA CASARES, G., “Cataluña y España: el coste de la separación”, Fundación FAES, Texto Editado de la intervención del autor en el seminario FAES *La factura económica del nacionalismo*, Barcelona, 18 de noviembre de 2013, pp.28-42.

VAQUER I FANÉS, J. GHINEA, C., “Retomar la iniciativa: ¿Cómo ayudar a Serbia y a Kosovo a avanzar hacia la UE? Una revisión estratégica del no reconocimiento de Kosovo”, *Policy Brief*, Marzo de 2012, pp.1-6.

RECURSOS WEB

Fecha de última consulta el 31 de mayo de 2016.

Página web oficial del Congreso de los Diputados, 2003: “Referéndum sobre el Proyecto de Constitución”:

http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/ref_consti.htm

Acta del Congreso de los Diputados de 8 de abril de 2014:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-192.PDF

Página web de la Generalitat de Cataluña: “Eleccions al Parlament de Catalunya 2015”:

http://resultats.parlament2015.cat/09AU/DAU09999CM_L1.htm

Página web oficial de RTVE: “Elecciones catalanas 2015 | Debate: Margallo subraya que Cataluña se "autoexcluiría" de la UE y Junqueras rechaza las “profecías

apocalípticas”:<http://www.rtve.es/noticias/20150923/debate-margallo-junqueras/1225501.shtml>

Versión digital de “Expansión” de 15 de septiembre de 2015: Barack Obama: “EEUU quiere una “España fuerte y Unida”:
<http://www.expansion.com/economia/politica/2015/09/15/55f84eb922601d292c8b45ce.html>

Versión digital de “El Mundo” de 23 de septiembre de 2015, ¿Perderían los catalanes la nacionalidad española si se independizan?:
<http://www.elmundo.es/espana/2015/09/26/5606657fca4741ab658b4579.html>

Página Web oficial de “Más de Uno” programa de radio de Onda Cero de 22 de septiembre de 2015: http://www.ondacero.es/programas/mas-de-uno/programas-completos/mas-de-uno-22092015_20150922560135c50cf236fe48ced25f.html

Versión digital de “El Mundo” de 26 de septiembre ¿Perderían los catalanes su nacionalidad española?:
<http://www.elmundo.es/espana/2015/09/23/560297eb268e3e882b8b4584.html>

Europa Press de 8 de enero de 2014: <http://www.europapress.es/nacional/noticia-barroso-responde-mas-asunto-interno-espanol-reitera-cataluna-que-daria-fuera-ue-20140108122217.html>

García-Margallo i Oriol Junqueras, el cara a cara en el programa “8 al dia amb Josep Cuní” de 23 de septiembre de 2015: <http://www.8tv.cat/8aldia/videos/aixo-es-el-que-hem-viscut-fins-avui-sho-diran-cara-a-cara-ho-descobrim-aquesta-nit-a-les-21-45h/>

Página Web del Ministerio del Interior: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/extranjeria/acuerdo-de-schengen>

Página Web de la UE: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A133020>

Página Web del Ministerio de Asuntos Exteriores:
<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/Consecuencias%20econ%C3%B3micas%20de%20una%20hipot%C3%A9tica%20independencia%20de%20Catalu%C3%B1a.pdf>

Página Web del Centro de Estudios Africanos de la Universidad de Pensilvania:

http://www.africa.upenn.edu/Hornet/Ethiopian_Constitution.html

Página Web del Tribunal Supremo de Canadá: <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>