

**LIBRO BLANCO**

**||| LA  
TRANSICIÓN  
NACIONAL  
DE  
CATALUÑA**

**SÍNTESIS**



# **Libro blanco de la Transición Nacional de Cataluña**

Síntesis

Barcelona, 2014

De esta edición:  
© 2014, Generalitat de Catalunya. Departamento de la Presidencia

Primera edición: septiembre de 2014.  
Diseño de la cubierta: Estudi Tere Guix.  
Fotografía: Pedro Madueño y Rubén Moreno  
Producción editorial: Entidad Autónoma del Diario Oficial y de Publicaciones  
Depósito legal: B 22997-2014

# Sumario

---

<b>Decidir para ganar el futuro</b>	<b>6</b>
Artur Mas i Gavarró, presidente de la Generalitat de Cataluña	
<b>La Transición Nacional de Cataluña</b>	<b>9</b>

---

## Síntesis

<b>1 El proceso constituyente</b>	<b>17</b>
<b>1.1 Legitimación del proceso de autodeterminación</b>	<b>19</b>
1.1.1 La autodeterminación por aplicación de un principio democrático	19
1.1.2 La autodeterminación como derecho inalienable de una comunidad nacional	19
1.1.3 La autodeterminación como último recurso para poner remedio a una situación injusta	20
1.1.4 Aplicación en Cataluña	21
<b>1.2 Cómo se llega hasta ahí. La consulta sobre el futuro político</b>	<b>24</b>
1.2.1 Argumentos legitimadores de la celebración de la consulta	24
1.2.2 Estrategias jurídicas para la convocatoria de una consulta legal de acuerdo con el derecho interno	25
1.2.3 La consulta en el marco del derecho de la Unión Europea y del derecho internacional	26
1.2.4 La implementación de los resultados de la consulta legal	27
1.2.5 Vías alternativas en caso de que no se pueda hacer la consulta legal	29
<b>1.3 Segunda etapa de la creación del nuevo Estado catalán: de la consulta o las elecciones plebiscitarias hasta la proclamación o la declaración unilateral de independencia</b>	<b>31</b>
1.3.1 Escenario de colaboración	31
1.3.2 Escenario de no colaboración	33
<b>1.4 Tercera etapa de la creación del nuevo Estado catalán: de la proclamación o declaración unilateral de independencia a la aprobación de la Constitución</b>	<b>36</b>
1.4.1 Ley constitucional sobre el proceso constituyente	36
1.4.2 El procedimiento constituyente	37
1.4.3 Los regímenes provisionales	38
<b>1.5 La sucesión de ordenamientos y administraciones</b>	<b>41</b>
1.5.1 Programa legislativo del nuevo Estado	42
1.5.2 Sucesión de normas y de las instituciones que las tienen que aplicar	43
1.5.3 Derecho autonómico y derecho estatal	43
1.5.4 Derecho convencional y supraestatal	44
1.5.5 La sucesión de Administraciones. Principios y técnicas	44
1.5.6 Las personas al servicio de la Administración	46
1.5.7 Régimen de los actos administrativos dictados, de los procedimientos iniciados y de la información que está vinculada a los mismos	47
1.5.8 La sucesión de contratos	49

<b>1.6 La distribución de activos y pasivos con el Estado español</b>	<b>53</b>
1.6.1 El marco jurídico	53
1.6.2 Deuda pública y obligaciones del Estado	55
1.6.3 Bienes y derechos del Estado	56
1.6.4 Patrimonio histórico, artístico y cultural	57
1.6.5 Recursos naturales	58
1.6.6 Bienes y deudas privadas	58
<b>1.7 Variación cuantitativa en los presupuestos de la Generalitat después de crearse el nuevo Estado catalán</b>	<b>59</b>
1.7.1 Gastos adicionales	59
1.7.2 Ingresos adicionales	60
1.7.3 Ganancia fiscal de la Generalitat	60
1.7.4 Consideraciones sobre los primeros meses	61
<b>2 La organización de Cataluña como nuevo Estado</b>	<b>63</b>
<b>2.1 Economía y finanzas</b>	<b>65</b>
2.1.1 La viabilidad fiscal y financiera	65
2.1.2 Política monetaria. El euro	65
2.1.3 Banco de Cataluña, el banco central propio	66
2.1.4 La Autoridad Catalana de Inversiones y Mercados	69
2.1.5 La Administración tributaria	69
2.1.6 El servicio de aduanas	73
<b>2.2 Autoridades y estructuras administrativas del nuevo Estado</b>	<b>74</b>
2.2.1 Autoridades reguladoras y de la competencia	74
2.2.2 Otras estructuras administrativas que exige la UE	75
a) Transporte ferroviario, servicios energéticos de gas y electricidad y telecomunicaciones	75
b) Sistema financiero y políticas económicas y sociales	76
c) Justicia, derechos y libertades y seguridad	78
d) Educación, cultura, ciencia y medio ambiente	78
e) Protección de los consumidores	79
f) Política exterior y de seguridad	<b>80</b>
<b>2.3 La Seguridad Social catalana</b>	<b>81</b>
2.3.1 El concepto catalán de Seguridad Social	81
2.3.2 Aspectos funcionales y orgánicos	82
2.3.3 Pensiones contributivas y sostenibilidad de las pensiones de jubilación	83
<b>2.4 El poder judicial y la Administración de justicia</b>	<b>84</b>
2.4.1 Organización y competencia de los órganos judiciales	84
2.4.2 Regulación de los procedimientos judiciales y régimen lingüístico	85
2.4.3 Procesos pendientes y ejecuciones judiciales	85
2.4.4 Sistema provisional de gobierno del poder judicial	86
<b>2.5 Seguridad y defensa</b>	<b>88</b>
2.5.1 Elementos definitorios del nuevo sistema de seguridad	88
2.5.2 Opciones y actuaciones en el ámbito de la seguridad interna	89
2.5.3 Asunción de tareas de protección civil y gestión de emergencias garantizadas hasta ahora por el Gobierno central	90
2.5.4 Coordinación internacional con cuerpos policiales	90
2.5.5 Opciones y actuaciones en el ámbito de la seguridad internacional	91
2.5.6 Modelo operativo, cuerpos, contingentes y organización	91
2.5.7 Ciberseguridad	92

<b>2.6 Infraestructuras: abastecimiento de energía y agua y tecnologías de la información y la comunicación</b>	<b>94</b>
2.6.1 El abastecimiento de energía	94
2.6.2 El abastecimiento de agua	96
2.6.3 Comunicaciones y tecnologías de la información	98
<b>3 La relación de Cataluña con el Estado español, la Unión Europea y la comunidad internacional</b>	<b>103</b>
<b>3.1 La cooperación entre Cataluña y el Estado español</b>	<b>105</b>
3.1.1 Modelos de cooperación. Consejo Ibérico o Consejo Catalano-Español	106
3.1.2 Cooperación regional: el Arco Mediterráneo	108
<b>3.2 Las relaciones comerciales entre Cataluña y España</b>	<b>109</b>
<b>3.3 Cooperación entre los territorios de lengua catalana</b>	<b>111</b>
3.3.1 Criterios y propuestas	112
3.3.2 Propuesta de creación de una Entente de la Lengua Catalana	113
3.3.3 Consolidación del Institut Ramon Llull	114
<b>3.4 Las vías de integración de Cataluña en la Unión Europea</b>	<b>115</b>
3.4.1 Condiciones y requisitos jurídicos	116
3.4.2 Escenarios de adhesión. Procedimientos que hay que seguir	116
3.4.3 Flexibilidad y pragmatismo de la UE	119
3.4.4 Probabilidades de aplicación de los diferentes escenarios	120
<b>3.5 Alternativas a la no permanencia o la no integración rápida</b>	<b>123</b>
3.5.1 Acuerdo bilateral Cataluña-UE	123
3.5.2 Adhesión a la EFTA, al EEE y a Schengen	123
3.5.3 Acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras	124
<b>3.6 La integración en la comunidad internacional</b>	<b>125</b>
3.6.1 El reconocimiento del nuevo Estado	125
3.6.2 La incorporación al derecho interno del derecho internacional y de los tratados	126
3.6.3 La adhesión a organizaciones internacionales intergubernamentales	126
a) Consejo de Europa	127
b) Las Naciones Unidas y su sistema	127
c) OTAN y otros organismos de seguridad internacional (OSCE, estructuras de seguridad de la UE, relaciones transatlánticas con los Estados Unidos...)	131
d) Otros organismos internacionales	133

# Decidir para ganar el futuro

Cataluña vive un proceso decisivo como país y como sociedad. Nunca antes los catalanes hemos tenido en nuestras manos la oportunidad de poder decidir nuestro futuro como ahora.

Cataluña, desde siempre, se ha sentido Nación. Durante mucho tiempo ha intentado hacer compatible este sentimiento nacional con la pertenencia a un Estado que le reconociera sus rasgos diferenciales. La imposibilidad de seguir por esta vía ha hecho que el pueblo catalán manifestara en la calle y en las urnas la voluntad de decidir sobre su futuro colectivo y de hacerlo pacífica, democrática y legalmente.

**“El Consejo Asesor para la Transición Nacional ha identificado los aspectos cruciales para poder convertirse en un Estado propio con plenas garantías”**

Durante más de cien años el catalanismo político ha contribuido de forma intensa y constructiva al progreso político y económico del Estado español, participando en todas las grandes decisiones de Estado y apoyándolas, y presentando propuestas para un encaje amable que reconociera su identidad y facilitara su desarrollo como motor económico del sur de Europa.

La sentencia del Tribunal Constitucional, del año 2010, contra el Estatuto de Autonomía refrendado por el pueblo de Cataluña supuso el cierre de esta etapa y el inicio de un nuevo proceso definido por la firme voluntad de los ciudadanos de Cataluña de decidir su futuro político.

El proceso político que vive Cataluña es posible gracias a la suma y el trabajo conjunto de muchas voluntades que avanzan en la misma dirección. Fundamentalmente, es la voluntad

sostenida y manifestada claramente por mayorías muy amplias de la sociedad catalana y su entramado civil, como lo demuestran las miles y miles de entidades adheridas al Pacto Nacional por el Derecho a Decidir. Pero es también el pacto y la suma de una gran mayoría parlamentaria que da cobertura a la acción del Gobierno de Cataluña para permitir en las urnas el ejercicio del derecho a decidir.

Un compromiso colectivo con el objetivo de trabajar conjuntamente desde el respeto al marco legal vigente, el rigor en la definición de los escenarios de futuro y el sentido de la responsabilidad en la toma de decisiones que deben definir el futuro de nuestro país.

La ilusión y la esperanza por la oportunidad única que tiene nuestro país para poder construir, entre todos y si así lo decidimos, un nuevo estado que permita desplegar el gran potencial que tenemos no debe hacernos olvidar que este proceso exige un ejercicio riguroso y honesto de conocer las dificultades a las que nos enfrentamos, identificar los riesgos y analizar las posibles consecuencias de nuestras decisiones.

**“Queremos decidir nuestro futuro, pero debemos hacerlo con seriedad y rigor, siendo conscientes del camino que iniciamos”**

Y este ha sido el trabajo que a lo largo de quince meses ha realizado el Consejo Asesor para la Transición Nacional. Mediante dieciocho informes, los miembros de este Consejo han identificado los aspectos cruciales que nuestro país tendría que afrontar para poder convertirse en un estado propio con plenas garantías dentro del marco de la comunidad internacional.





*“Cataluña, desde siempre, se ha sentido Nación. Nunca antes los catalanes hemos tenido en nuestras manos la oportunidad de decidir nuestro futuro como ahora”*

Artur Mas i Gavarró  
presidente de la Generalitat de Catalunya

La presentación de estos informes es un paso necesario en la hoja de ruta de la transición nacional que atraviesa nuestro país. Los ciudadanos de Cataluña deben disponer de la máxima información sobre las decisiones y los elementos que habrá que tener en cuenta a la hora de construir las futuras estructuras de Estado en caso de que la gran mayoría de los catalanes decida que Cataluña se convierta en un nuevo Estado.

Queremos decidir nuestro futuro, pero debemos hacerlo con seriedad y rigor, siendo conscientes del camino que iniciamos y desde el respeto absoluto a la divergencia y la diversidad de ideas, que son precisamente los valores que nos hacen grandes y fuertes como sociedad.

**“Hacer de Cataluña un país nuevo donde todo el mundo viva mejor, donde se garantice la cohesión social y el bienestar de las personas”**

Con el mismo rigor con que identificamos las dificultades también es necesario que seamos conscientes de la gran oportunidad que se nos presenta en este nuevo escenario. Nunca antes Cataluña había tenido tanta presencia en el mundo como ahora; somos un país con un potencial que no deja de aumentar en práctica-

mente todos los ámbitos productivos, un país con un talento humano creativo y dinámico que nos empuja como sociedad y como cultura, un país con una sociedad civil comprometida y solidaria.

Ahora corresponde a cada persona desde su libertad individual, desde sus convicciones políticas e ideológicas, y sobre todo, desde sus anhelos y deseos personales y colectivos de futuro, sacar las conclusiones y ejercer su derecho a decidir, con la plena conciencia y asunción de responsabilidad que otorga conocer y disponer de la máxima información para la toma de decisiones.

Somos una sociedad madura y responsable. Ahora más que nunca debemos avanzar juntos y confiar en nosotros mismos, creer en nuestras capacidades, que son muchas y diversas, y desplegar todo nuestro potencial para llegar todo lo lejos que nos propongamos y, sobre todo, mantener nuestro espíritu constructivo para hacer de Cataluña un país nuevo donde todo el mundo viva mejor, donde se garantice la cohesión social y el bienestar de las personas.

Este es nuestro sueño. De nuestra voluntad depende que sea posible.



# **La Transición Nacional de Cataluña**



# La Transición Nacional de Cataluña

Cataluña vive un momento crucial de su historia. Más de tres décadas después de la restauración de la Generalitat, la reivindicación del autogobierno y de los derechos nacionales se expresa con más vigor y transversalidad que nunca.

Las instituciones del país, sus partidos políticos y su sociedad civil han trabajado durante todos estos años, de forma persistente, para encontrar el encaje que respondiera a las legítimas aspiraciones nacionales catalanas dentro del Estado español. Durante todo este tiempo, Cataluña ha podido construir una estructura política y administrativa que ha convertido a la Generalitat en el eje central y cotidiano de la vida pública de sus ciudadanos y ciudadanas.

Ahora bien, ejemplos recientes, como la Ley de Educación española, los ataques al modelo de convivencia lingüística de nuestro país, la Ley de Unidad de Mercado, la nueva ley estatal que limita gravemente la autonomía de los ayuntamientos o el ahogo de las finanzas de la Generalitat llevado a cabo por parte de las instituciones del Estado, ponen de relieve la visión excesivamente centralista y el proceso insistente de recentralización de competencias y recursos que aplica de forma implacable el Estado español. Todo ello pone en entredicho, o incluso en crisis, el sentido real del Estado de las autonomías que el espíritu de la Constitución de 1978 plasmó de forma pactada.

En febrero del año 2004, se constituyó la ponencia parlamentaria que iniciaba los trabajos de redacción de un nuevo Estatuto de Autonomía. Lo hacía con la voluntad de buscar nuevas fórmulas de relación con el Estado, reforzando el carácter nacional de Cataluña y profundizando en el autogobierno 25 años después de la

aprobación de un primer Estatuto que mostraba signos de agotamiento. Tras meses de negociación y con un amplísimo acuerdo de la gran mayoría de fuerzas parlamentarias del momento, el nuevo Estatuto de Autonomía fue aprobado por el Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005.

En junio de 2006 el Estatuto fue sometido a referéndum del pueblo de Cataluña, el cual manifestó, holgadamente, su apoyo al mismo. Una vez aprobado y refrendado por los ciudadanos, quedó sometido al Tribunal Constitucional, el cual, cuatro años más tarde, con una contundente sentencia, recortaba no solo aspectos competenciales e instituciones fundamentales para el desarrollo del autogobierno de Cataluña, sino también las esperanzas y las aspiraciones nacionales de todo un pueblo que, lejos de quedarse con los brazos cruzados, salió a manifestarse de forma multitudinaria, en julio de 2010, bajo el lema “Somos una nación. Nosotros decidimos”.

Las elecciones de noviembre de 2010 configuraron nuevas mayorías parlamentarias. El nuevo Gobierno asumió, fruto del mandato electoral, la reclamación de un pacto fiscal que pusiera fin al drenaje continuo de recursos que para Cataluña significa la pérdida anual de un ocho por ciento del PIB. Este déficit fiscal, que limita de forma grave el margen de acción de las instituciones catalanas, ha desencadenado una pérdida de competitividad general de la sociedad catalana y ha provocado tensiones en cuanto a la prestación de servicios públicos a la población.

El Gobierno del Estado negó, una vez más, cualquier margen de negociación respecto al pacto fiscal propuesto por la Generalitat, que además contaba con un amplísimo y diverso

apoyo parlamentario. Esta negativa fue el hecho principal que precipitó la convocatoria de nuevas elecciones.

El Parlamento surgido de estas nuevas elecciones conformó una clara mayoría de los partidos que habían acudido a las urnas bajo el compromiso del derecho a decidir, el compromiso de someter a consulta al pueblo de Cataluña su futuro político. Un compromiso que quedaría solemnizado con un acuerdo de legislatura de las dos principales fuerzas parlamentarias, y con las diferentes iniciativas parlamentarias que han surgido de la cámara catalana.

En los últimos años, un importante apoyo social –como demuestran las históricas y multitudinarias manifestaciones populares de las últimas Diadas–, la unidad política de acción –como deja patente el acuerdo alcanzado por una amplísima mayoría de los partidos políticos pactando la fecha y la pregunta para llevar a cabo la consulta el 9 de noviembre de 2014– y el respeto escrupuloso del marco legal –con la aprobación de la Ley de Consultas Populares no Referendarias y Participación Ciudadana– han configurado el proceso y la acción política hacia

la llamada transición nacional de Cataluña y han puesto de manifiesto la firme voluntad democrática de los catalanes.

Una voluntad que ha quedado también reflejada con la constitución del Pacto Nacional por el Derecho a Decidir, que agrupa a las instituciones más representativas del país, el mundo local y las fuerzas políticas que son favorables al mismo. En total, más de 3.500 entidades civiles, cívicas, ciudadanas, culturales, económicas, sociales, sindicales y empresariales de todo el territorio.

Durante el debate de investidura de la X legislatura, el presidente de la Generalitat asumió el compromiso de llevar a cabo una consulta al pueblo de Cataluña sobre el futuro político y nacional del país, para garantizar su desarrollo económico, social y cultural y la supervivencia, fortalecimiento y mejora de su estado de bienestar. A raíz de este compromiso fue creado por decreto del Gobierno, en febrero de 2013, el Consejo Asesor para la Transición Nacional (CATN).

La creación del CATN responde a la voluntad del Gobierno de dotarse del mejor asesora-



Sesión plenaria del Consejo Asesor para la Transición Nacional.

miento jurídico y técnico para desarrollar este proceso, que debe basarse en los principios de diálogo y legalidad, con la voluntad de alcanzar el máximo consenso posible. Está integrado por personas de reconocido prestigio en las diferentes disciplinas vinculadas al proceso de transición nacional, y su participación en el Consejo no ha conllevado ningún tipo de retribución.

Su composición es la siguiente:

- Carles Viver Pi-Sunyer (presidente)
- Núria Bosch i Roca (vicepresidenta)
- Enoch Albertí i Rovira
- Germà Bel i Queralt
- Carles Boix i Serra
- Salvador Cardús i Ros
- Àngel Castiñeira Fernández
- Francina Esteve i Garcia
- Joan Font i Fabregó
- Rafael Grasa i Hernández
- Pilar Rahola i Martínez
- Josep Maria Reniu i Vilamala
- Ferran Requejo i Coll
- Joan Vintó i Castells
- Víctor Cullell i Comellas (secretario)

Durante casi un año y medio, este Consejo ha celebrado 54 reuniones plenarios que han quedado plasmadas en las más de 1.300 páginas de estos 18 informes:

- Informe n.º 1: “La consulta sobre el futuro político de Cataluña” (25 de julio de 2013)
- Informe n.º 2: “La Administración tributaria de Cataluña” (20 de diciembre de 2013)
- Informe n.º 3: “Las relaciones de cooperación entre Cataluña y el Estado español” (20 de diciembre de 2013)
- Informe n.º 4: “Internacionalización de la consulta y del proceso de autodeterminación de Cataluña” (20 de diciembre de 2013)
- Informe n.º 5: “Las tecnologías de la información y de la comunicación en Cataluña” (20 de diciembre de 2013)
- Informe n.º 6: “Las vías de integración de Cataluña en la Unión Europea” (14 de abril de 2014)
- Informe n.º 7: “La distribución de activos y pasivos” (14 de julio de 2014)

- Informe n.º 8: “Política monetaria (euro), Banco Central y supervisión del sistema financiero” (14 de julio de 2014)
- Informe n.º 9: “El abastecimiento de agua y de energía” (14 de julio de 2014)
- Informe n.º 10: “El proceso constituyente” (14 de julio de 2014)
- Informe n.º 11: “Las relaciones comerciales entre Cataluña y España” (28 de julio de 2014)
- Informe n.º 12: “Autoridades reguladoras y de la competencia y estructuras administrativas exigidas por la Unión Europea” (28 de julio de 2014)
- Informe n.º 13: “La integración en la comunidad internacional” (28 de julio de 2014)
- Informe n.º 14: “El poder judicial y la Administración de justicia” (28 de julio de 2014)
- Informe n.º 15: “La Seguridad Social catalana” (28 de julio de 2014)
- Informe n.º 16: “La sucesión de ordenamientos y Administraciones” (28 de julio de 2014)
- Informe n.º 17: “La seguridad interna e internacional de Cataluña” (28 de julio de 2014)
- Informe n.º 18: “La viabilidad fiscal y financiera de una Cataluña independiente” (28 de julio de 2014)

Fruto de este trabajo del CATN, el Gobierno publica este *Libro blanco de la Transición Nacional de Cataluña*, que recoge, por un lado, el conjunto de los informes elaborados por el Consejo y, por otro, una síntesis de estos realizada por la secretaría del Consejo.

Para poder ejercer el derecho a decidir es indispensable garantizar también el derecho a conocer de los ciudadanos, para que dispongan de la máxima información posible sobre los distintos escenarios de futuro que se podrían generar. Así pues, este libro blanco y su síntesis tienen como objetivo principal el hecho de aportar los elementos de rigor que contribuyan a fortalecer el proceso democrático emprendido hacia la transición nacional de Cataluña, facilitando al conjunto de la ciudadanía información necesaria para ejercer con conocimiento de causa su derecho a decidir.





# Síntesis



# **1 El proceso constituyente**



# 1.1 Legitimación del proceso de autodeterminación

Una defensa del proceso de autodeterminación debe integrar las razones que han llevado a la mayoría de la ciudadanía y al Gobierno de Cataluña a elegir este camino con un conjunto de principios sólidos que sean aceptables por parte de los distintos agentes de la comunidad internacional (diplomáticos, gobiernos, instituciones y organizaciones internacionales) y que cuenten, como mínimo, con la comprensión y la empatía de los medios de comunicación y de la opinión pública de los demás países.

La defensa de este proceso se fundamenta en tres grandes principios: la autodeterminación como ejercicio del derecho a decidir democráticamente de los pueblos, la autodeterminación como derecho inherente a la naturaleza de Cataluña como nación y la autodeterminación como último recurso para poner remedio a una situación sistemáticamente injusta.

Estos tres principios son válidos (para el caso de Cataluña) y pueden ser utilizados simultáneamente, con alguna variación en el énfasis de la explicación según la audiencia internacional.

## 1.1.1 La autodeterminación por aplicación de un principio democrático

Especialmente en sociedades liberales y democráticas, la autodeterminación se justifica de forma casi intuitiva, puesto que responde al principio democrático basado en:

- La legitimidad de la autoridad política basada en el consenso de los gobernados, considerados como unidad de decisión colectiva (demos) –incluida la capacidad de una población de decidir constituirse como tal unidad; y

- La autonomía moral de los individuos. De este modo, el derecho a constituir un Estado independiente se considera un derecho primario de los individuos de una colectividad territorializada, siempre que se cumplan determinadas condiciones contextuales, como por ejemplo la facticidad del nuevo Estado (económica, política, etc.), la facticidad del Estado anterior, que se garanticen los derechos de las minorías y que no se genere una significativa inestabilidad internacional.

## 1.1.2 La autodeterminación como derecho inalienable de una comunidad nacional

El derecho de autodeterminación reside aquí en un derecho a la soberanía que deriva directamente del carácter de comunidad nacional de un determinado colectivo.

Considerando la fuerza de la democracia como principio de legitimación política, hoy en día los dos primeros principios tienden a combinarse para justificar un proceso de autodeterminación en dos pasos secuenciales: primero, una comunidad nacional es depositaria última, por su condición de nación, de su soberanía, y, segundo, esta comunidad tiene, en aplicación de un principio democrático, el derecho a ejercer dicha soberanía.

Este argumento democrático tiene varias ventajas. En primer lugar, tiene gran aceptación en Cataluña entre la ciudadanía y, en segundo lugar, ha sido utilizado con éxito por el Gobierno, por el Parlamento y por los partidarios de celebrar la consulta. Encaja bien con el consenso liberal y democrático que prevalece en la mayor parte del mundo. Se apoya en una doctrina importante que se encuentra sobre todo en el

dictamen del TS canadiense. Y puede fundamentarse en las declaraciones, repetidas, del Parlamento de Cataluña de reservarse el derecho de autodeterminación.

A su vez, sin embargo, tiene varios puntos débiles. El primero es conceptual. El segundo, de orden estratégico, parece importante sobre todo para la etapa que se dibuja tras la consulta o para un proceso en el que la consulta no haya sido posible:

El primer obstáculo es que el principio democrático exige, para poder ser aplicado, la definición del sujeto soberano. Este sujeto, sin embargo, no es formalmente soberano (de ahí la razón de iniciar el proceso de autodeterminación) y, por lo tanto, los contrarios a la consulta a menudo niegan a Cataluña el carácter de comunidad nacional, y oscilan entre afirmar a España como única nación o aceptar solamente la autodeterminación de cada individuo por separado. Esta traba es menor para Cataluña, porque el Parlamento ha llevado a cabo repetidas declaraciones de soberanía o de conservación del derecho de autodeterminación; y cuenta con una larga serie de encuestas que muestran amplísimas mayorías a favor de celebrar la consulta en Cataluña y, por lo tanto, cuando menos implícitamente, de reconocimiento de Cataluña como sujeto político diferenciado. Aun así, para reforzar la justificación de por qué la consulta se celebra ahora y no antes (p. ej., en 1978), es aconsejable añadir el argumento de la secesión como último recurso.

La segunda debilidad es de carácter estratégico. La aplicación del principio democrático, especialmente si no existiera acuerdo con el Estado español, crea (o refuerza) un precedente internacional importante. Como legitima las separaciones sin exigir un esfuerzo de justificación, reduce el coste de secesión y, por lo tanto, aumenta la posibilidad de que existan más secesiones en el mundo. En un contexto internacional volátil, por lo menos en algunas regiones del mundo, la mera apelación a la democracia podría despertar preocupación u hostilidad entre los Estados ya reconocidos.

### **1.1.3 La autodeterminación como último recurso para poner remedio a una situación injusta**

De acuerdo con este principio o línea argumental, la autodeterminación se defiende como último recurso para poner remedio a injusticias graves y persistentes que no se han podido solucionar dentro del marco político existente. A pesar de que no existe un acuerdo completo sobre qué situaciones pueden ser calificadas como injusticias graves, estas son (por orden de más a menos acuerdo doctrinal):

- Violaciones masivas de los derechos humanos.
- Anexiones y ocupaciones militares injustas – particularmente aquellas que se produjeron con posterioridad a la prohibición expresa de guerras de conquista territorial en 1945.
- Violaciones, por parte del Estado central, de las aspiraciones de autogobierno y de los acuerdos de autonomía territorial interna. Dichas violaciones incluyen la imposibilidad de conciliar demandas (razonables) de autonomía regional con la estructura del Estado y la intervención y el cuestionamiento (sistemático) de la autonomía territorial por parte del Estado central a pesar de los pactos formales existentes.
- La minoría nacional o territorial como minoría permanente en un Estado democrático. Por su estatus de minoría permanente, un grupo nacional no puede tener nunca garantías de que la mayoría cumplirá los acuerdos autonómicos. (Esta situación se relaciona con –y puede ser complementaria a– las cláusulas del párrafo anterior). La única solución posible a esta situación es la modificación de las relaciones entre la mayoría y la minoría territoriales hasta situarlas en un plano de estricta igualdad, concediendo el estatus de plena soberanía a la minoría nacional.
- La comunidad internacional no solicita (ni exige) ninguna justificación concreta para autodeterminarse: lo único que se requiere es cumplir con los requisitos procedimentales recogidos, entre otros, por la Opinión del Tribunal Internacional de Justicia de 28 de

junio de 2010 (proceso democrático y pacífico). Aun así, parece razonable explicar y justificar la consulta y el proceso político de Cataluña. En este sentido, utilizar el principio de autodeterminación como último recurso o remedio (*remedial-right-only secession*) implica autoimponerse un nivel de exigencia más alto que los principios de democracia y de derecho nacional. Por otro lado, esta defensa del proceso de autodeterminación tiene ventajas importantes: se corresponde con la experiencia histórica y política catalana de agotamiento de todas las demás vías de encaje con el Estado español y con los motivos expresados por los ciudadanos de Cataluña; enfatiza la voluntad de Cataluña de contribuir a reforzar el derecho internacional y a compatibilizar su proceso (legítimo) de autodeterminación con el mantenimiento de un sistema internacional estable y gobernado por normas predecibles; se añade o suma a las otras dos justificaciones de secesión: la democrática y la que conlleva un derecho a la secesión.

Aun así, como es el caso de los dos primeros principios, el argumento de último recurso también tiene puntos débiles. En primer lugar, no existe un consenso completo sobre cuáles son las causas que legitiman la autodeterminación como último recurso. En segundo lugar, a la parte que lo utiliza le corresponde probar (es decir, tiene la carga de la prueba) la existencia del tratamiento injusto que justifica la autodeterminación.

#### 1.1.4 Aplicación en Cataluña

De acuerdo con la discusión anterior, el discurso de internacionalización del proceso de autodeterminación de Cataluña debería estructurarse de acuerdo con la siguiente lógica, que combina los tres principios examinados antes en una cadena argumental que enfatiza la autodeterminación como último recurso pero que en ningún caso no abandona el principio democrático y el de comunidad nacional:

- Tras haber intentado sistemáticamente y

sin éxito conciliar su personalidad nacional propia con la pertenencia al Estado español, Cataluña ejerce el derecho a la autodeterminación como último recurso o solución para lograr, en primer lugar, su pleno reconocimiento nacional y el nivel de autogobierno al que aspiran sus ciudadanos y, en segundo lugar, para acabar con una situación de discriminación fiscal sistemática y de desprotección lingüística y cultural.

- La autodeterminación, dirigida a establecer una Cataluña soberana, debe permitir garantizar unos derechos políticos y jurídicos que el sistema político español no garantiza (y que no ha garantizado de forma continuada, incluso después de la transición a la democracia). Esta soberanía no excluye la posibilidad de establecer mecanismos confederales con España, eso sí, en estrictos términos de igualdad.
- Históricamente, y cuando las circunstancias políticas españolas lo han permitido, Cataluña ha mostrado una voluntad constante de organizarse como comunidad política diferenciada y de recuperar sus instituciones políticas y fiscales abolidas varias veces (años 1714, 1923 y 1939).
- También históricamente Cataluña ha intentado combinar esa voluntad de autonomía con su integración en el Estado español. El tipo de solución utilizada, federalista o autonomista, que ha variado en función del periodo histórico y de las fuerzas políticas que lo han propuesto, se corresponde con las soluciones habituales utilizadas en varios países plurinacionales en el mundo, como por ejemplo Canadá, Bélgica, el Reino Unido o India. Y se remonta como mínimo a mediados del siglo XIX, con los esquemas federativos de la I República española impulsados por políticos catalanes.
- En la última transición democrática del Estado español, la Constitución española (CE) de 1978 estableció mecanismos para conceder una cierta autonomía política a Cataluña (y a otros territorios y regiones del Estado español). Aun así, como resultado de la estrategia de crear un amplio consen-

so para hacer posible la transición política y para evitar la confrontación con aquellos sectores sociales, políticos y militares que habían colaborado con la dictadura y que contaban con apoyos políticos y coactivos considerables para amenazar todo el proceso político del momento, la Constitución se redactó en términos deliberadamente ambiguos en lo que a la organización territorial de España se refiere. Por ejemplo, el artículo 2 CE utilizó los términos *nacionalidades* y *regiones* para referirse a las posibles comunidades nacionales del Estado español que quisieran acceder a una cierta autonomía política, y reservó el término *nación* para España. Los constituyentes no enumeraron las comunidades autónomas y en ningún caso especificaron cuáles tenían naturaleza de nacionalidad. Del mismo modo, listaba un conjunto de competencias mínimas para los gobiernos autonómicos y, a la vez, establecía procedimientos abiertos para proceder a la delegación de competencias por parte del Gobierno central. El texto constitucional no fijó la estructura del sistema de financiación territorial.

- El carácter abierto de la Constitución española o, en otras palabras, su naturaleza de contrato incompleto, siempre ha hecho depender su concreción y desarrollo de quien controla las instituciones fundamentales del Estado español (Cortes, Ejecutivo y Tribunal Constitucional).
- En cumplimiento de las posibilidades abiertas por la Constitución, en 1979 se aprobó un Estatuto de Autonomía que concedía una cierta dosis de autogobierno a Cataluña. Aun así, el desarrollo del Estatuto fue lento e incompleto, en buena medida dependiente de la correlación de fuerzas en las Cortes españolas y no de la aplicación estricta de los acuerdos jurídicos que contenía el propio Estatuto.
- Como examina con detalle el “Informe sobre las duplicidades funcionales y organizativas entre el Estado y la Generalitat de Cataluña”, emitido por el Instituto de Estudios Autonómicos (IEA), la Administración central ha

seguido interviniendo en todas las materias y poderes de la Generalitat, incluso en aquellas que tienen la naturaleza de exclusivas. Como indica el informe del Instituto, “las duplicidades normativas [por parte de legislador estatal y autonómico] se producen indistintamente y con la misma extensión e intensidad tanto en los ámbitos en los que la Generalitat tiene competencias exclusivas como en aquellos en que las tiene compartidas”.

- Para poner remedio a esta situación de invasión competencial (y de discriminación fiscal), el Parlamento de Cataluña, con el apoyo de casi el noventa por ciento de los diputados, aprobó un proyecto de reforma estatutaria en 2005. El nuevo Estatuto tenía el objetivo de ampliar las competencias de la Generalitat y, sobre todo, intentar evitar la invasión de estas competencias por parte del Estado, utilizando un texto de una gran prolijidad y detalle, y resolver un agravio fiscal sistemático. Sin embargo, aquel texto fue enmendado considerablemente por las Cortes españolas y, una vez refrendado por los ciudadanos de Cataluña, nuevamente rebajado por el Tribunal Constitucional español en 2010. La sentencia del Tribunal Constitucional no solo desactivó por completo las mejoras que introducía el Estatuto en cuanto al reconocimiento de la identidad nacional de Cataluña y a la lengua, a las competencias –es decir, al poder político– y a la financiación, sino que, además, rebajando la función constitucional que habían tenido hasta ese momento los Estatutos, concluyó que sus disposiciones, especialmente las relativas a las competencias y a la financiación, no vinculan jurídicamente al legislador estatal, son simples pactos políticos que no limitan la libertad del legislador del Estado a la hora de delimitar el alcance de sus competencias o de fijar sus preferencias en el ámbito de la financiación.
- El proceso de reforma estatutaria y la sentencia del Tribunal Constitucional son la prueba más fehaciente de que Cataluña ha fracasado en su intento de obtener un reco-



nocimiento y un alto grado de autogobierno en un Estado auténticamente plurinacional. Además, demuestran que los ciudadanos de Cataluña, como colectivo con aspiraciones territoriales propias, tienen un carácter permanente de minoría en España y que no pueden esperar obtener garantías políticas y jurídicas adecuadas dentro del Estado español. Utilizando mecanismos efectivamente democráticos (en el sentido estricto de votaciones en el seno de los distintos poderes del Estado), la mayoría puede en cualquier momento modificar y reducir las competencias de la Generalitat hasta hacerlas triviales.

- Son ejemplos concretos de la falta de garantías políticas del sistema actual: el déficit fiscal con España; el volumen bajo de las inversiones públicas del Estado y el incumplimiento sistemático en la ejecución de los planes aprobados; el hecho de que, como consecuencia del sistema de financiación y de la acción presupuestaria del Estado español, se rompa el principio de ordinalidad (Cataluña pasa, en el periodo 2000 a 2010, en el ranking autonómico de renta per cápita, de la 4.<sup>a</sup> posición en PIB per cápita no-

minal a la 9.<sup>a</sup> en renta familiar disponible per cápita, después de la acción presupuestaria del Estado), el rechazo por parte del Estado a negociar un pacto fiscal propuesto por las fuerzas políticas catalanas y las decisiones dirigidas a convertir el catalán en una lengua progresivamente marginal.

- Ante esta realidad, la única solución posible sería conceder poder a Cataluña para vetar aquellas normas o intervenciones españolas que perjudicaran los intereses catalanes. Este poder de veto es precisamente el que se da entre Estados soberanos. Precisamente para lograrlo Cataluña ha decidido iniciar, una vez más como último recurso para poner remedio a una situación intrínsecamente injusta, el actual proceso de autodeterminación.
- Este proceso de autodeterminación se apoya, en último término, en la voluntad de una comunidad nacional de ejercer el principio de autodeterminación reconocido en el derecho internacional (como la Carta de las Naciones Unidas y los pactos aprobados por aquella organización y mencionados antes) de forma democrática y pacífica.

## 1.2 Cómo se llega hasta ahí.

### La consulta sobre el futuro político

#### 1.2.1 Argumentos legitimadores de la celebración de la consulta

La convocatoria de una consulta sobre el futuro político de Cataluña es un elemento clave para dar paso a un proceso constituyente, a partir de la reivindicación de la sociedad civil y la decisión política del Parlamento de Cataluña. Hace falta un pronunciamiento claro e inequívoco de la población para poder empezar el proceso de transformación de Cataluña en un Estado propio, y la consulta reúne todas las condiciones para ser el medio de expresión de este pronunciamiento.

La consulta sobre el futuro político de Cataluña reúne en sí misma un conjunto notable de legitimidades:

**Legitimidad histórica.** La existencia de Cataluña como realidad nacional diferenciada a través de los siglos le da un alto perfil legitimador en términos históricos en relación con otros casos de la política comparada. El hecho de haber dispuesto durante siglos de instituciones estatales propias y que le hayan sido suprimidas militarmente, así como su reiterada voluntad de ser reconocida en su especificidad nacional y de disponer de un amplio autogobierno –objetivos nunca logrados de forma justa y eficiente en sus relaciones con el Estado español durante los últimos tres siglos– constituyen una importante vía de legitimación también en la esfera internacional.

**La consulta responde a principios democráticos, representativos, cívicos y participativos.** La consulta constituye una práctica cívica y participativa que corresponde a una democracia avanzada, en la medida en que da a los ciudadanos del demos nacional de Catalu-

ña la clave de decisión sobre su futuro político colectivo. La consulta representa una respuesta democrática a una demanda reiteradamente planteada por un sector creciente de la sociedad catalana y de sus representantes políticos

**La consulta responde a principios liberales: protege los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos.** La consulta constituye una herramienta para que los ciudadanos de Cataluña puedan expresar cómo quieren proteger y ejercer sus derechos individuales y colectivos ante las decisiones políticas, económicas, lingüísticas y culturales, a menudo arbitrarias, de las que han sido y es objeto por parte del poder central y de las instituciones del Estado.

**La consulta responde a principios igualitarios e inclusivos.** Toda la ciudadanía de Cataluña estará llamada a participar en la consulta, independientemente de cuál sea su lugar de nacimiento, sexo, religión o grupo étnico. Toda la ciudadanía será también llamada a participar en el debate previo, donde podrá informarse sobre las posibles consecuencias de las alternativas planteadas, incluida la eventual constitución de Cataluña en un Estado independiente, y aportar sus opiniones y sugerencias.

**La consulta es posible dentro de la legalidad actual.** Existen muy buenos argumentos jurídicos para defender que el ordenamiento jurídico vigente contempla cinco procedimientos a través de los cuales se podría convocar de manera legal una consulta para que los ciudadanos y las ciudadanas de Cataluña pudieran expresar su voluntad política sobre el futuro de Cataluña.

**La consulta es congruente con los principios del federalismo plurinacional.** Un prin-

cipio del federalismo plurinacional es el pacto voluntario entre diferentes entidades nacionales, un pacto renovable en función de las mayorías democráticas de estas entidades. En este sentido, el federalismo es uno de los cuatro principios invocados por el Tribunal Supremo canadiense –junto con la democracia, el constitucionalismo y la protección a las minorías– en su conocida Opinión (dictamen) sobre el caso *de una posible secesión de Quebec*.

**La consulta es propia de una concepción avanzada y cosmopolita de la democracia.**

La consulta se convierte en un ejercicio congruente con los valores del cosmopolitismo, que relativiza las fronteras, especialmente cuando han sido impuestas por la fuerza.

**La consulta es funcional: permite salir del callejón sin salida político actual.** Una consulta con una pregunta clara y una negociación prevista de buena fe –tal y como se ha hecho últimamente entre el Reino Unido y Escocia o como está legalmente prevista en Canadá– permitiría no solo determinar la voluntad de los afectados, sino también dar paso a un nuevo escenario político y constitucional, sea cual sea el resultado de la consulta, desbloqueando la situación política actual.

Las consultas ciudadanas constituyen un procedimiento habitual en el ámbito internacional de las democracias. Desde 1990, se han celebrado referéndums de soberanía o independencia en Quebec, Bosnia-Herzegovina, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Macedonia, Montenegro y Escocia. Así pues, la consulta directa a la población afectada es un procedimiento democrático ampliamente admitido para resolver este tipo de situaciones, que permite llevarlo a cabo de acuerdo con los parámetros internacionales de ausencia de violencia y pulcritud democrática.

**La consulta es congruente con la tradición histórica y la cultura política catalana.** Históricamente, Cataluña desarrolló un corpus legal, fundamentado en constituciones pactadas. Aquellas constituciones fueron anuladas por los

Decretos de Nueva Planta (1716). Actualmente, el ejercicio del derecho a decidir resulta congruente con la historia política de Cataluña anterior a los decretos mencionados.

**La consulta da visibilidad internacional a Cataluña y la afirma como sujeto político.**

La consulta sitúa a Cataluña ante los actores internacionales como sujeto político con voluntad y capacidad de tomar decisiones propias y diferenciadas. Su contencioso con el Estado queda visualizado.

**La consulta cuenta con un grado de apoyo muy alto por parte de la ciudadanía.**

Desde el punto de vista político concreto, hay que tener en cuenta también el notable apoyo que la consulta tiene entre los ciudadanos de Cataluña. Los datos indican que existe una gran mayoría de ciudadanos de Cataluña favorables a la celebración de una consulta sobre la independencia. Concretamente, cerca de un 75% de los catalanes está a favor de convocar la consulta, un 20% está en contra y a un 5% le es indiferente.

### **1.2.2 Estrategias jurídicas para la convocatoria de una consulta legal de acuerdo con el derecho interno**

Después de la sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014, ha quedado claro que se puede consultar a los ciudadanos de una comunidad autónoma sobre su futuro político siempre que no se pretenda que sea vinculante y que existan vías legales para realizarla. Pues bien, si hay voluntad política por parte del Estado, en el ordenamiento jurídico español existen cinco vías posibles.

Estas son: las de los artículos 92 y 150.2 de la Constitución española, la de la Ley catalana 4/2010, de Consultas por Vía de Referéndum, la de la Ley de Consultas Populares no Referendarias, y la de la reforma de la Constitución.

**Las vías legales que ofrecen más garantías de constitucionalidad.** De las cinco vías que

se pueden emplear, las que presentan un encaje más claro en la Constitución son: la del artículo 92 CE –especialmente si se interpone la reforma de la LORMR–, así como la vía del artículo 150.2 CE y, por supuesto, la reforma constitucional, que casi por definición no puede ser inconstitucional.

### **Las vías legales que dan un mayor protagonismo a la Generalitat y a los ciudadanos de Cataluña y más celeridad al proceso.**

Si se tiene en cuenta el criterio del máximo protagonismo de la Generalitat y de los ciudadanos de Cataluña en la convocatoria de la consulta y en su desarrollo, así como el criterio de la mayor celeridad posible, estos dos objetivos se logran mejor a través de las leyes catalanas que no de las vías de los arts. 92, 150.2 de la Constitución española o la de la reforma constitucional. No obstante, no debe descartarse que el uso de las otras vías se acompañe también de una expresión de apoyo popular, ya sea directo (por ejemplo, a través del ejercicio del derecho de petición), o bien a través de los ayuntamientos y otras entidades locales (mociones de apoyo a la consulta).

### **Conclusión desde la perspectiva conjunta de las garantías constitucionales, el protagonismo de la Generalitat y los ciudadanos de Cataluña y la celeridad.**

Desde esta triple perspectiva, una posible solución consistiría en emplear uno de los dos procedimientos previstos en la “legislación catalana”, que garantizan celeridad y protagonismo de la Generalitat y de los ciudadanos, y uno de los procedimientos “previstos en la Constitución española” como el del artículo 92. Este era el criterio expresado por el Consejo Asesor para la Transición Nacional en su informe “La consulta sobre el futuro político de Cataluña”, hecho público el 25 de julio de 2013.

Aun así, la negativa expresada por el Congreso español, el 8 de abril de 2014, a la demanda de la Generalitat de que le fuera transferida la capacidad de convocar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña y la negativa del Gobierno español a convocar cualquier tipo de

consulta han dejado sin recorrido posible las vías legales vinculadas a los artículos 92 y 150.2 de la Constitución española. En consecuencia, ante la imposibilidad de utilizar las otras vías, la consulta debe acogerse a la reciente Ley catalana de Consultas no Referendarias aprobada en septiembre de 2014 por el Parlamento de Cataluña.

## **1.2.3 La consulta en el marco del derecho de la Unión Europea y del derecho internacional**

### **Procedimientos jurídicos para convocar la consulta.**

Ni el derecho de la UE ni el derecho internacional contienen ninguna disposición que prevea un procedimiento al que se pueda acoger la Generalitat para convocar una consulta como la que se reclama mayoritariamente en Cataluña. Tanto según el derecho internacional como según el derecho de la UE, este asunto se considera una cuestión que, en esencia, hay que dirimir internamente, dentro de cada Estado.

### **Derechos y principios del derecho de la UE o del derecho internacional aplicables.**

En estos dos ordenamientos jurídicos existen derechos y principios que pueden reforzar la legalidad y la legitimidad de convocar una consulta legal o de aplicar vías alternativas. Es el caso del principio democrático, del derecho a la autodeterminación de los pueblos y, aunque en otro nivel, del principio de protección de las minorías nacionales.

Sin embargo, ninguno de estos tres derechos y principios es justiciable, en el sentido de poder hacerse valer ante instituciones judiciales internacionales o europeas para declarar, si fuera el caso, la existencia de obligaciones jurídicas vinculantes para el Estado español u otros Estados u organizaciones internacionales. Las razones son diversas. Primero, porque los mencionados tres derechos y principios están recogidos en los instrumentos legales y en la jurisprudencia más bien como valores y principios que como derechos en sentido estricto. En segundo lugar,

porque ni en el ámbito europeo ni en el internacional se prevén procedimientos que permitan canalizar hipotéticas demandas, basadas en estos principios, dirigidas a exigir la convocatoria de consultas legales o para justificar el uso de vías alternativas. Adicionalmente, hay que decir que la Generalitat encontraría problemas de legitimación para plantear demandas judiciales y, finalmente, que los procedimientos utilizables son, casi exclusivamente, no jurisdiccionales.

No obstante, que no sean justiciables no significa que no puedan producir efectos jurídicos. Concretamente, en cuanto a la celebración de una consulta legal, resulta del todo evidente que estos principios tienen, especialmente el principio democrático, un efecto jurídico relevante como criterio interpretativo ineludible a la hora de interpretar y aplicar los artículos de la Constitución española y de las leyes internas que regulan los referéndums y las consultas a través de las cuales los ciudadanos y las ciudadanas pueden participar directamente en la toma de decisiones políticas. Dicho de otro modo, los principios del derecho europeo y del derecho internacional, especialmente el principio democrático, integrados en el ordenamiento interno por el artículo 10 de la Constitución española, obligan a los poderes públicos del Estado español a interpretar los preceptos que regulan los referéndums y las consultas populares de modo que, respetando los principios y las reglas que rigen el Estado de derecho y atendiendo al principio democrático, se consiga la máxima expansión de los derechos de participación política de los ciudadanos, incluidos los derechos de participación política directa.

En relación con la implementación de los resultados de las consultas legales, estos principios, y especialmente el democrático, también pueden tener un efecto muy importante para matizar el carácter meramente consultivo que la Constitución atribuye a este tipo de referéndums y consultas. En este sentido, cabe recordar el Dictamen del Tribunal Supremo de Canadá, que deduce del principio democrático, en el que se basa la Constitución canadiense,

la obligación de la Federación y de las Provincias de negociar con *Quebec su separación en el supuesto de que* este fuera el resultado de un referéndum sobre el futuro político de dicha provincia.

Estos principios también pueden tener incidencia en relación con la aplicación de vías alternativas y en la implementación de sus resultados. Así, por ejemplo, el principio democrático juega un papel decisivo a la hora de legitimar jurídicamente las elecciones plebiscitarias y, más concretamente, a la hora de oponerse a cualquier intento de prohibirlas alegando que constituyen un fraude a los fines que deben cumplir las elecciones.

En cualquier caso, además de estos efectos jurídicos directos, estos principios, y especialmente el principio democrático, desde la perspectiva política, pueden producir también otros efectos nada despreciables, como por ejemplo el de contribuir a legitimar políticamente la utilización de vías alternativas a las consultas legales, incluida la declaración unilateral de independencia (DUI), y la implementación de sus efectos, incluida la independencia. Pueden contribuir, esencialmente, coadyuvando a que la utilización de dichas vías y la implementación de estos resultados no se puedan considerar ilícitos internacionales. Esto equivale a decir, por un lado, que la Generalitat puede solicitar el reconocimiento como nuevo Estado de acuerdo con las reglas y principios que rigen el derecho internacional y, por otro lado, que los Estados y las organizaciones internacionales pueden, si esta es su decisión política, reconocer las consultas y sus resultados sin incurrir en un ilícito internacional.

#### **1.2.4 La implementación de los resultados de la consulta legal**

##### **La victoria del “sí” en una consulta con una pregunta directa sobre la independencia**

- **Consecuencias para la Generalitat.** A pesar de que los referéndums y las consultas son jurídicamente consultivos, en una consulta con una pregunta directa sobre la independencia, la victoria del “sí” (equivalen-

te, pues, a la victoria del “sí-sí” en el caso del acuerdo firmado por varias fuerzas políticas catalanas el 12 de diciembre de 2013) genera no solo consecuencias políticas innegables sino también deberes o consecuencias jurídicas en relación con los poderes públicos implicados. Concretamente, en cuanto a la Generalitat, estaría obligada a plantear al Estado el proyecto de secesión. Lo podría hacer presentando una iniciativa de reforma constitucional o bien planteando una negociación directa con el Estado al margen del procedimiento de reforma constitucional. La primera alternativa tiene la ventaja política y jurídica propia del respeto escrupuloso de la legalidad vigente; tiene el inconveniente de que el Estado puede bloquear el proceso, lo que obligaría a acudir a soluciones políticas, incluida, si procede, la mediación internacional, y daría paso a la posibilidad de utilizar vías alternativas, como la DUI, en los términos que se exponen en el capítulo siguiente. Si la Generalitat estima que la vía de la reforma constitucional no es adecuada y que en realidad se está ante un proceso constituyente nuevo, podría instar a la negociación con el Estado a través de un proceso de nuevo formato. Aun así, se plantea también en este caso si la formalización del resultado de este proceso debe realizarse o puede realizarse por la vía legal existente (reforma de la Constitución). En caso de optar por formalizarlo mediante una reforma constitucional, el problema radica en el referéndum final, obligatorio y vinculante, que debería celebrarse en todo el ámbito del Estado.

- En cualquier caso, junto al inicio del proceso negociador con el Estado, la Generalitat debería promover una serie de actuaciones en el ámbito internacional y de la Unión Europea destinadas a conseguir el apoyo al proceso negociador con el Estado, incluida la disposición en una posible mediación, la aceptación y la presencia en la comunidad internacional, y la admisión de Cataluña como nuevo socio de la Unión Europea o, en su caso, a determinar un estatus específico de Cataluña hasta su adhesión.

- **Consecuencias para el Estado.** Desde el punto de vista del Estado, una vez que la Generalitat plantea el proyecto de secesión, estaría obligado a abrir el proceso correspondiente a la vía iniciada por Cataluña: la revisión constitucional o bien la negociación directa con la Generalitat, estableciendo en este caso un procedimiento que hoy no existe.
- En caso de que el Estado no acepte iniciar este proceso negociador o bloquee la reforma constitucional, al negar valor vinculante a la consulta, al no reconocer su resultado, y por considerar que debe seguir un procedimiento legal distinto o por cuestiones directamente de fondo, el problema que se plantea es de naturaleza esencialmente política, y no jurídica, y debería resolverse por lo tanto a través de medios políticos, y no jurídicos, aunque no se debe descartar la posibilidad de acudir a instancias jurisdiccionales, si procede, de carácter internacional. Entre los medios políticos, puede tener un peso importante el recurso a la mediación internacional, de modo que algunos Estados y/o algunos organismos internacionales o supranacionales sean llamados a actuar cerca del Estado (y de la Generalitat) para facilitar tanto la apertura del proceso de negociación como su desarrollo, ante las dificultades que se puedan producir, sin excluir como última solución vías unilaterales como por ejemplo la DUI.

#### **La victoria del “no” en una consulta con una pregunta directa sobre la independencia**

- **Consecuencias para la Generalitat y para el Estado.** En caso de victoria del “no”, además de las consecuencias de carácter político, la consecuencia o efecto inmediato es que la Generalitat no podría plantear una propuesta de creación de un Estado propio y/o independiente, al menos en el futuro más próximo. Sin embargo, hay que tener presente que este resultado no se puede interpretar como una opción a favor del mantenimiento del *statu quo*, aunque

este es el efecto inmediato que se produce, y, naturalmente, tampoco se puede entender en el sentido de que quedan excluidas para el futuro modificaciones o reformas del modelo actual, que no puede quedar petrificado. Por lo tanto, este resultado de la consulta no puede impedir el planteamiento de nuevos proyectos de reforma e, incluso, pasado un tiempo razonable, nuevos proyectos de consulta sobre la creación de un Estado independiente.

### **La victoria del “sí-no” en una consulta con una pregunta directa sobre la independencia**

- El informe del Consejo “La consulta sobre el futuro político de Cataluña”, entregado y presentado al Gobierno en julio de 2013, no analizaba el escenario de la doble pregunta planteado en el acuerdo firmado por varias fuerzas políticas catalanas el 12 de diciembre de 2013. Ahora bien, sí que atendía a la posibilidad de que en una pregunta directa sobre la independencia hubieran referencias a la creación de un Estado propio y que en esta locución se consideraran incluidas fórmulas federales o confederales (lo que se podría entender como un equivalente a la victoria del “sí-no” en el caso de la doble pregunta acordada para la consulta del 9 de noviembre de 2014). La implementación del “sí-no” exigiría una reforma de la Constitución, muy probablemente por la vía agravada de reforma.

### **1.2.5 Vías alternativas en caso de que no se pueda hacer la consulta legal**

**Las consultas mediante votación organizadas al margen de las disposiciones legales por la Generalitat con el apoyo de los ayuntamientos o por organizaciones privadas con el apoyo indirecto de la Generalitat y de los ayuntamientos.** Estos dos tipos de consulta podrían permitir conocer la voluntad de los ciudadanos y las ciudadanas de Cataluña sobre su futuro político colectivo, pero presen-

tan inconvenientes claros, como por ejemplo la confrontación con el Estado si se emplea la primera de dichas vías, una fácil campaña de desprestigio desde los actores e instituciones contrarios a la consulta por su inutilidad (presentada como ilegal y anticonstitucional), una previsible escasa o insuficiente participación, una posible deslegitimación de los resultados –también en la esfera internacional–, problemas logísticos de organización, etc. Estos inconvenientes parecen desaconsejar la implementación de este escenario alternativo.

**Elecciones plebiscitarias.** Si se constata de forma incontrovertible la imposibilidad de realizar el referéndum o la consulta sobre la independencia de Cataluña por las vías legales anteriormente expuestas como consecuencia del reiterado comportamiento contrario de las instituciones del Estado, la vía alternativa de las elecciones plebiscitarias se revela como la más adecuada para poder conocer la posición del pueblo catalán sobre su futuro político colectivo. Este tipo de elección se caracteriza por el hecho de que, una vez convocadas unas elecciones por el presidente de la Generalitat, algunos partidos políticos deciden ofrecer a los electores en sus programas y campañas electorales, como objetivo único o primordial, la consecución de la independencia de Cataluña, que se podría concretar en una declaración unilateral de independencia (DUI) adoptada por el Parlamento que salga de las elecciones y precedida si es el caso de una declaración solemne de inicio del proceso de construcción del nuevo Estado, como se analiza en el próximo capítulo. En apoyo a la legitimidad política de las elecciones plebiscitarias se pueden invocar los argumentos de legalidad, de eficacia y de respeto al principio democrático.

**Declaraciones unilaterales de independencia.** En hipótesis, las DUI se pueden producir como consecuencia o culminación de unas elecciones plebiscitarias, que se analizarán en el próximo capítulo, con el objetivo de implementar sus resultados. O bien, excepcionalmente, con carácter previo a estas elecciones y sin perjuicio de que pueda ser ratificada *a posteriori* median-

te un referéndum o una consulta popular. Las DUI no se ajustan a las disposiciones del ordenamiento constitucional vigente, a pesar de que desde la perspectiva del derecho y la práctica internacionales no constituyen necesariamente ilícitos internacionales. Con todo, la legitimidad política de las DUI posteriores a unas elecciones plebiscitarias se basa en la legitimidad democrática del nuevo Parlamento surgido de dichas elecciones, celebradas como alternativa a la imposibilidad de hacer un referéndum o una consulta y en un marco de plena libertad para defender cualquier opción. En el caso de las DUI que no son culminación de unas elecciones plebiscitarias, se pueden considerar políticamente legítimas si son consecuencia de haber impedido el Estado unas elecciones plebiscitarias o de haber adoptado actitudes de bloqueo a la hora de implementar los resultados de una consulta legal.

**Procedimientos de mediación.** Llegados a una situación de bloqueo práctico una vez agotadas las vías legales internas, cabría la posibilidad de promover una mediación o, si procede, el arbitraje de una institución u organización internacional –como las Naciones Unidas– o europea –como la UE–. Las dos partes deberían admitir el procedimiento a partir de reglas pactadas y la legitimidad del resultado final del proceso. Este podría ser un camino de desbloqueo de la situación que podría incluir la celebración de una consulta, ya sea al inicio del proceso o al final, para ratificar la solución propuesta o no. Tiene la ventaja de la internacionalización de la reivindicación política subyacente a la propuesta de consulta. Aun así, además de la dificultad de que el Estado acepte una mediación de este tipo y de la complejidad de todo el proceso, esta propuesta tiene el inconveniente fundamental de su previsible excesiva duración, dada la experiencia en otros procesos de este tipo.



## 1.3 Segunda etapa de la creación del nuevo Estado catalán: de la consulta o las elecciones plebiscitarias hasta la proclamación o la declaración unilateral de independencia

El proceso actual de Cataluña (reclamación de una consulta a la población sobre la posibilidad de convertirse en un Estado propio e independiente) se caracteriza por constituir una demanda que quiere expresarse en términos estrictamente democráticos y pacíficos, y que se produce en un territorio que está encuadrado en un Estado que es democrático y, además, miembro de la Unión Europea y del Consejo de Europa, que son organizaciones que velan por los valores, entre otros, de la democracia, de la libertad y del Estado de derecho y que disponen de mecanismos para garantizar su respeto.

Esto hace, como se ha dicho, que el caso de Cataluña sea muy singular, comparable solo hipotéticamente con el de Escocia y, a más distancia, con el de Quebec. Pero lo que lo convierte en un caso distinto con respecto a ellos es que, al menos hasta hoy, el Estado español se oponga a la expresión de la voluntad de la población de Cataluña, alegando esencialmente motivos de legalidad, en sentido amplio. Esta actitud hace que deba considerarse la posibilidad de un escenario diferente al del caso escocés (libre expresión de la voluntad de la población mediante un referéndum y, en caso de resultar ganadora la opción por la independencia, colaboración en la implementación del resultado).

Por lo tanto, si la ciudadanía de Cataluña, por los medios que estén a su alcance, expresa democráticamente su voluntad política de crear un nuevo Estado independiente, se abriría un proceso para hacer efectiva esta voluntad que se podría desarrollar básicamente en dos escenarios distintos: el primero, asimilable *plenamente a los casos de Escocia y de Quebec*, de colaboración entre las instituciones de la Generalitat y del Estado para negociar la implementación de

esta voluntad; el segundo, un escenario de no colaboración del Estado o, incluso, de oposición a negociar la manera de hacer efectiva esta voluntad.

### 1.3.1 Escenario de colaboración

El primer escenario que hay que prever es el de la colaboración con el Estado, en el que, tanto la Generalitat como el Estado español aceptan negociar lealmente para hacer efectiva la voluntad expresada democráticamente por la ciudadanía de Cataluña, en su caso, de constituir un Estado propio e independiente. Este es el escenario que se corresponde con un contexto de plena normalidad democrática y es en el que se mueven los procesos de Escocia en relación con el Reino Unido, tal como han manifestado por avanzado las partes, y, previsiblemente, si llegara *el caso, el de Quebec en relación con Canadá*, tal y como pedía el Tribunal Supremo de Canadá en su Dictamen de 20 de agosto de 1998.

En el caso Cataluña-España, como se ha apuntado en el capítulo precedente, este escenario se puede producir a partir de la celebración de una consulta o de unas elecciones plebiscitarias, en las que se expresaría democráticamente la voluntad de la ciudadanía de Cataluña de convertirse en un Estado propio e independiente, que se analizan a continuación, y daría lugar a una negociación entre las instituciones catalanas y españolas para hacer efectivo el resultado de la voluntad popular. Esta negociación serviría también, entre otros objetivos, para preparar el proceso constituyente que tuviera que desplegarse después de la creación del nuevo Estado para su plena institucionalización.

**Negociación a partir de la celebración de una consulta.** En primer lugar, la negociación

se podría comenzar como resultado de una consulta sobre el futuro político de Cataluña en la que haya triunfado esta opción, y que, en consecuencia, el Estado se avenga a negociar para implementar este resultado. A pesar de que la consulta no tenga carácter jurídicamente vinculante, un resultado favorable a la creación de un Estado independiente debería comportar, normalmente, la apertura de un proceso de negociación con el Estado para hacer efectiva la voluntad popular manifestada. Esta es, sin duda, la situación que responde mejor a la normalidad democrática, y se corresponde, además, con los casos de *Quebec* y de *Escocia* (*experiencias* comparadas en las que se ha planteado en términos plenamente democráticos la cuestión de la independencia de un territorio que forma parte de un Estado democrático), y por lo tanto la más deseable.

**Negociación a partir de unas elecciones plebiscitarias.** En segundo lugar, sin embargo, también se podría producir un escenario de colaboración con el Estado si, en el caso de que no pudiera celebrarse la consulta popular, el Estado se aviniera a negociar a partir de una declaración solemne del inicio del proceso de creación de un Estado independiente, que se produjera después de unas elecciones en las que hubieran obtenido mayoría las fuerzas políticas favorables a esta opción. Con esta declaración, que también podría producirse después de la celebración de una consulta popular, se afirmarían la soberanía de Cataluña y la Generalitat abriría el proceso para ejercerla, dirigiéndose al Estado para abrir las negociaciones pertinentes.

Esta situación, a pesar de que parte del hecho de que el Estado no ha autorizado o consentido la celebración de la consulta popular, no se puede descartar completamente, aunque parezca paradójica. En efecto, la voluntad expresada a través de unas elecciones –especialmente si las fuerzas políticas a favor de la creación de un nuevo Estado independiente obtuvieran una amplia mayoría– podría hacer reconsiderar la posición del Estado, especialmente porque lo pondría ante una situación de hecho, que se

habría producido sin su aprobación ni consentimiento, pero a la que se debería encontrar una solución democrática y respetuosa con la voluntad expresada por la ciudadanía, que es el enfoque adecuado en un Estado democrático para resolver los conflictos políticos. La presión a favor de una solución democrática, una vez producida esta situación, podría venir también de la Unión Europea, por varios medios, puesto que la Unión estaría interesada muy probablemente en una resolución rápida y satisfactoria de la situación, tanto por motivos políticos como, sobre todo, económicos.

Esta segunda fase del proceso se iniciaría y se cerraría con dos actos formales relevantes. De entrada, especialmente en el caso de las elecciones plebiscitarias, con una declaración solemne a favor de la creación de un nuevo Estado independiente. Al final, como conclusión, una proclamación de independencia.

La declaración solemne debería hacerla el Parlamento (o el Gobierno con el apoyo del Parlamento) después de una consulta y, sobre todo, después de unas elecciones plebiscitarias. Esta declaración debería formularse de forma que ofreciera una oportunidad de negociación al Estado para que este proceso se pudiera llevar de modo más ordenado y con los menores riesgos y problemas para todas las partes. Por lo tanto, sería necesario que esta declaración contuviera un ofrecimiento, que también sería un requerimiento, al Estado para negociar el proceso de separación, incluyendo, si procede, una apelación a la mediación internacional y a la Unión Europea para hacer posible la apertura de este proceso, su desarrollo ordenado y la superación de los escollos que se puedan presentar. El final de este proceso sería la proclamación de la independencia, acordada con el Estado y aceptada por la comunidad internacional. A partir de ese momento, se abriría el proceso propiamente constituyente, que conduciría a la aprobación de una Constitución para Cataluña.

En esta fase, Cataluña continuaría formando parte del Estado español y, en consecuencia, resultaría aplicable su ordenamiento jurídico. No

obstante, se debería inquirir si la preparación de la independencia mediante la negociación con el Estado puede o debe implicar alguna modificación de esta situación en algunos ámbitos, por los motivos que se verán más adelante.

Esta fase debería caracterizarse esencialmente por la preparación del nacimiento del nuevo Estado catalán, lo cual implica cuatro objetivos básicos:

- negociar con el Estado español las condiciones de la separación;
- buscar el reconocimiento internacional;
- negociar las condiciones de la incorporación del nuevo Estado a la Unión Europea y a los organismos internacionales;
- y preparar internamente la creación del nuevo Estado.

En esta fase del proceso, Cataluña seguiría formando parte del Estado español y, en consecuencia, resultaría aplicable su ordenamiento jurídico e institucional. Aun así, este marco jurídico-institucional aplicable a Cataluña debería modularse con el objetivo de permitir que las instituciones catalanas pudieran actuar más allá de las competencias que les reconoce actualmente el bloque de la constitucionalidad a fin y efecto de poder ir creando las estructuras de estado necesarias para la creación y puesta en funcionamiento del nuevo Estado independiente. Sería bueno que estas previsiones se pudieran formalizar en un protocolo de actuación.

### 1.3.2 Escenario de no colaboración

**Instrumentos de oposición del Estado.** Este escenario se puede producir si después de una declaración solemne a favor de la creación de un Estado independiente, consecuencia de unas elecciones plebiscitarias o, eventualmente, de una consulta con resultado favorable a esta opción, el Estado no acepta el ofrecimiento de negociaciones que hace la Generalitat.

En este caso, se produciría una situación de bloqueo político, con una carga potencial de conflicto institucional muy elevada. Resulta di-

fícil prever con exactitud el desarrollo y la resolución de una crisis de esta naturaleza, pero sí que se pueden hacer algunas observaciones de carácter general en este sentido.

Por un lado, en un escenario de no colaboración, la actitud del Estado puede tener varios grados de intensidad: desde una posición pasiva, no beligerante con respecto a los actos que se vayan adoptando en Cataluña para hacer avanzar el proceso, hasta una oposición activa y beligerante ante cualquier movimiento en Cataluña que vaya en la dirección de constituir un Estado propio. El Estado dispone de instrumentos jurídicos para impugnar ante el Tribunal Constitucional las actuaciones de la Generalitat dirigidas a crear estructuras de Estado que ultrapasen el marco competencial vigente, así como otros actos que, dentro de este proceso, puedan adoptar las instituciones catalanas y que el Estado considere contrarios a la Constitución. Estas impugnaciones, si provienen del Gobierno estatal, conllevan la suspensión automática de los actos impugnados por un periodo máximo de cinco meses, revisable. El Estado, además, tiene a su disposición el instrumento del artículo 155 de la Constitución española para requerir al presidente de la Generalitat y, en caso de que su requerimiento no sea atendido, instar al Senado para que autorice por mayoría absoluta la adopción por parte del Gobierno estatal de “las medidas necesarias para obligarla (a la Comunidad Autónoma) al cumplimiento forzoso” de las obligaciones legales o constitucionales que considere vulneradas o para proteger el interés general que considere infringido. Existen sectores que han sostenido, en este sentido, que entre dichas medidas podría figurar la intervención de algunas instituciones y/o servicios de la Generalitat e, incluso, la suspensión de la autonomía. Y, en caso de una reacción extrema, no se debe excluir que el Estado pueda recorrer, en posible concurrencia con algunas de las medidas ya indicadas, a la declaración de algunos de los estados excepcionales que prevé el artículo 116 de la Constitución.

**Límites de la oposición del Estado.** Sin embargo, la posibilidad de oposición del Estado

tiene límites, tanto en cuanto a los medios utilizables como a su probable eficacia a medio plazo. El Estado, en efecto, no podría adoptar medidas que supusieran una limitación, y menos aún una suspensión o una supresión, de los derechos y libertades de las personas, más allá de lo que prevén los artículos 55 y 116 de la Constitución española. Si este fuera el caso, podría incluso intervenir la Unión Europea, a través de los mecanismos que prevé el artículo 7 del Tratado de la Unión, destinados a velar por el cumplimiento por parte de los Estados de los valores en los que se fundamenta la Unión, que permiten que esta reaccione frente a situaciones de riesgo de violación grave o de violaciones graves y permanentes de dichos valores fundamentales por parte de los Estados miembros, y que comportan colocar al Estado en cuestión bajo observación y la posible imposición de sanciones. Por otro lado, la intervención estatal forzosa puede presentar problemas muy difíciles y complejos en su aplicación, que crecerían en proporción directa a su alcance y a su duración y que podrían comprometer notablemente su eficacia. E igualmente se debe notar que resultaría muy difícil ahogar la voluntad popular y evitar que se manifieste en el futuro. Incluso en el caso extremo de suspensión del autogobierno, esta suspensión no podría tener carácter indefinido ni menos aún definitivo y, por lo tanto, la voluntad popular y la voluntad institucional podrían seguir manifestándose una vez recuperada la autonomía y el funcionamiento ordinario de las instituciones.

Por otro lado, respecto a las posibilidades de actuación de la Generalitat, una vez producida la negativa del Estado y la situación de bloqueo político que de ella se deriva, esta podría intentar forzar la negociación con el Estado, acudiendo a varios actores (en especial, de carácter internacional, pero también de la sociedad civil) que actúen como mediadores ante el Estado. El apoyo de la sociedad civil movilizad podría constituir igualmente un factor decisivo para este objetivo. En caso de que esta presión por la negociación no tuviera éxito, la alternativa que le quedaría a la Generalitat para hacer efectiva la

voluntad popular expresada a favor de la creación de un Estado independiente sería la de declarar unilateralmente la independencia.

### **La alternativa de la proclamación unilateral de independencia.**

Condiciones de efectividad. Sin embargo, conviene precisar cuál debería ser el contenido de una declaración unilateral de independencia, cuándo debería producirse y cómo se podría formalizar. Una proclamación de este tipo solo se puede producir, para ser eficaz, cuando se puede ejercer de manera efectiva el gobierno del territorio. Esto implica disponer de las estructuras de estado básicas e indispensables para esta finalidad, que son, fundamentalmente, las que ya se han indicado en el apartado anterior. Básicamente, por lo tanto, las mismas estructuras que deberían haberse preparado durante el proceso de negociación con el Estado español previo a la creación del nuevo Estado en un escenario de colaboración, con la diferencia, sin embargo, de que en este otro escenario estas estructuras no se han podido preparar adecuadamente, con tiempo y en un clima de normalidad. Es obvio que la puesta a punto y el nivel de desarrollo de estas estructuras de Estado no pueden ser iguales en un escenario u otro, pero para que resulte efectiva una declaración o proclamación unilateral de independencia al menos deben tener la entidad y la capacidad suficientes para asegurar el ejercicio de sus funciones básicas. Sin esta condición, el nuevo Estado no podría nacer de forma efectiva.

La declaración o proclamación unilateral de independencia, en este contexto, conlleva la voluntad de desconectar de manera inmediata de las instituciones del Estado español y de su ordenamiento jurídico, de forma que ya no se reconoce la autoridad de aquellas instituciones ni la vinculación a aquel Estado. La autoridad pública en Cataluña a partir de ese momento es solo la de la Generalitat, y el ordenamiento jurídico aplicable es solo el que emana de la voluntad de sus instituciones (incluyendo el derecho internacional que se reconozca internamente). Con todo, proclamar esta voluntad no quiere decir necesariamente que esta sea realmente

efectiva, y menos aún que lo sea inmediata y automáticamente. Es posible que, al menos durante un tiempo, se produzca un conflicto entre los dos órdenes, de forma que las autoridades y los ordenamientos de cada uno de ellos pugnen para imponerse y obtener el control. Por este motivo, la efectividad de una proclamación unilateral de independencia está en gran parte condicionada a la existencia de las estructuras de Estado con la capacidad para ejercer las funciones de gobierno sobre el territorio y obtener la aceptación social de su ejercicio.

Finalmente, hay que constatar que la declaración o proclamación unilateral de independencia no debería implicar necesariamente un cierre a la voluntad de negociar con el Estado y reconducir la situación hacia el escenario de la colaboración. Más bien al contrario, pero siempre naturalmente en función de las circunstancias políticas, la Generalitat debería estar abierta a la negociación y, aún más, a continuar los esfuerzos para conseguir una mediación, probablemente internacional, que la permita.

Por otro lado, en cualquier escenario de no colaboración, si no ha existido una consulta previa, sería conveniente celebrar un referéndum de ratificación de la declaración o proclamación de independencia que, en su caso, se hubiera producido. Existe algún ejemplo en este sentido, y esta opción debería tenerse en cuenta, en función de las circunstancias del momento. In-

cluso podría valorarse la posibilidad de que la propia proclamación de independencia incluyera un compromiso de celebración de un referéndum de ratificación en el plazo más breve posible. En caso de que se celebrara este referéndum de ratificación, anunciado previamente a la proclamación de independencia o no, debería tener lugar antes de iniciarse propiamente el proceso constituyente.

Con la declaración o proclamación de independencia, en este contexto, se da paso, en efecto, directamente al proceso constituyente, cuyo inicio formal quedaría diferido al momento posterior al referéndum de ratificación de la independencia, en caso de que este se celebre y que salga ganadora esta opción. La diferencia principal respecto del escenario de colaboración reside en que no existiría el periodo de negociación con el Estado, que es también, como se ha visto, un periodo de preparación para la creación del nuevo Estado y del proceso constituyente que debe emprenderse a continuación. La falta de colaboración con el Estado dificultaría –en proporción directa al grado de beligerancia que mostrara– las tareas de preparación de dicho proceso. Sin embargo, estas dificultades no deberían impedir una preparación mínimamente suficiente y, sobre todo, que se produjeran todos los actos y pasos necesarios para emprender y desarrollar un proceso constituyente que responda a los más altos estándares democráticos.

## 1.4 Tercera etapa de la creación del nuevo Estado catalán: de la proclamación o declaración unilateral de independencia a la aprobación de la Constitución

A partir del momento de la proclamación de independencia, en cualquiera de los escenarios indicados, se produciría una desvinculación formal respecto del ordenamiento jurídico español y se abriría propiamente un proceso constituyente, con el objetivo esencial de dotar al nuevo Estado de una Constitución. Ciertamente, en un escenario de colaboración esta desvinculación es efectiva desde el momento en que se ha acordado y se declara formalmente, mientras que en un escenario de no colaboración se pueden producir tensiones y conflictos que provoquen que esta desconexión sea más problemática y borrosa, precisamente porque las partes pugnan para imponer su autoridad y la aplicación de su ordenamiento.

Pese a ello, en general a partir de esta proclamación se abre un proceso constituyente (con la posibilidad, como se ha dicho, de anteponer un referéndum de ratificación de la independencia si no se ha podido hacer antes), con el objetivo de institucionalizar el nuevo Estado.

A partir de ese momento, debe regularse el proceso para elaborar y aprobar la Constitución y el marco normativo que será de aplicación hasta la entrada en vigor de la Constitución (que también deberá determinar el régimen transitorio hasta disponer de un ordenamiento catalán completo). En especial, este marco normativo deberá regular:

- a) el sistema institucional de Cataluña
- b) el régimen provisional de los derechos y libertades de las personas
- c) el régimen provisional de la nacionalidad
- d) el régimen provisional del uso de las lenguas
- e) el régimen de la sucesión del ordenamiento español vigente al catalán
- f) la relación provisional con el Estado español

g) la relación de Cataluña con los demás Estados y con los organismos supranacionales e internacionales (expresando la voluntad de Cataluña de respetar el derecho internacional y de incorporarse a los organismos que vertebran la comunidad internacional y, en particular, la de continuar participando en el proceso de integración europea y de formar parte de la Unión Europea).

### 1.4.1 Ley constitucional sobre el proceso constituyente

El instrumento jurídico para regular dichas cuestiones, relativas al proceso constituyente y al régimen provisional del sistema institucional y jurídico de Cataluña, no puede ser otro que una ley del Parlamento de Cataluña. Por su función y su contenido, esta ley actuaría a modo de Constitución provisional y podría presentarse como una ley constitucional provisional. Dicha naturaleza constitucional lleva a solicitar que, a pesar de que no sea estrictamente necesario en términos jurídicos, esta ley se apruebe con una mayoría lo más amplia posible.

En efecto, en términos jurídicos no sería necesaria una mayoría especial para aprobar dicha ley, puesto que el Estatuto actual no contiene, naturalmente, ninguna previsión sobre ninguna ley de esta naturaleza. Tampoco sería posible impugnarla, tanto por el hecho de que no existiría órgano ante el cual hacerlo, como también porque no existiría parámetro de constitucionalidad respecto al que controlarla. Esta ley sería un acto de un proceso constituyente nuevo y originario, que no estaría sometido a ningún procedimiento previo ni a ningún régimen especial de mayoría. A pesar de ello, como se ha dicho, sería recomendable que, para reforzar su

legitimidad política, fuera aprobada por una mayoría lo más amplia posible.

La ley constitucional provisional de Cataluña no debería ser una ley especialmente extensa, que regulara de forma exhaustiva todas las materias que en principio le son propias. En muchas de ellas (p. ej., sistema institucional, derechos fundamentales y también en otras) podría remitirse a normas ya existentes y vigentes en Cataluña (como el Estatuto de Autonomía, el Convenio Europeo de Derechos Humanos e incluso la Constitución española), introduciendo solo los cambios o las adaptaciones que fueran convenientes. La posible combinación entre nueva regulación, adaptación y remisión normativa se examina sintéticamente a continuación con respecto a cada una de las materias que debería tratar esta ley.

### 1.4.2 El procedimiento constituyente

El procedimiento constituyente debe ser regulado *ex novo*, al no existir ningún marco normativo vigente que se le pueda aplicar. Los precedentes comparados tampoco resultan determinantes, más allá de mostrar algunos elementos necesarios por considerar que el proceso se desarrolla según criterios plenamente democráticos. Se podrían tener en cuenta igualmente algunos de los elementos que configuraron el proceso constituyente español de los años 1977-1978. Sin embargo, lo que resulta decisivo es que este proceso se pueda desarrollar según estándares democráticos exigentes, lo cual tiene que proporcionarle la máxima legitimidad interior y exterior.

A partir de este criterio, los elementos básicos del procedimiento constituyente deberían incluir:

- **Elecciones constituyentes.** El primer paso del proceso constituyente debería ser la celebración de unas elecciones con carácter constituyente. Estas elecciones tendrían que ser convocadas inmediatamente después de la proclamación o declaración de indepen-

dencia, de acuerdo con la legislación electoral vigente en el momento. Cualquier cambio en la legislación electoral podría generar sospechas y contaminar el proceso constituyente. El hecho de que esta legislación (la vigente en aquel momento) sea plenamente democrática facilita dicha operación y desaconseja introducir cambios específicos para la ocasión, más allá de los estrictamente necesarios debidos a la desconexión del sistema español (relativos, básicamente, a la Administración y las garantías electorales).

- Las elecciones así convocadas deberían tener expresamente carácter constituyente, aunque las funciones del nuevo Parlamento no tendrían que limitarse a la elaboración de una Constitución, sino que debería asumir también las tareas propias de una legislatura ordinaria.
  - Estas elecciones expresamente constituyentes solo se podrían obviar si las elecciones plebiscitarias se hubieran celebrado muy poco tiempo antes de la proclamación de independencia. En este caso, y en función en gran parte de cómo se hubieran desarrollado las elecciones plebiscitarias y de sus resultados, se podría considerar que el Parlamento, después de proclamar la independencia, podría iniciar el proceso de elaboración de la Constitución del nuevo Estado. A pesar de eso, debería valorarse políticamente de forma muy cuidadosa la posibilidad de celebrar unas elecciones específicamente constituyentes, que es, sin duda, la forma más adecuada de iniciar el proceso constituyente.
- **La iniciativa constitucional.** Una vez celebradas las elecciones constituyentes, el Parlamento debería elaborar una Constitución. La iniciativa para empezar su tramitación parlamentaria se puede contemplar tanto a favor del Gobierno como del Parlamento, aunque lo más recomendable es que surja del Parlamento, bajo la forma de una proposición de una ponencia conjunta con la participación de todos los grupos parlamentarios.

- **Tramitación y aprobación parlamentaria.** La tramitación y, especialmente, la aprobación de la Constitución debería ser lo máximo de exigente en términos procedimentales. Así, se debería prever su paso por una ponencia conjunta, la aprobación del dictamen en Comisión y, finalmente, la aprobación por el Pleno del Parlamento. No existe ninguna mayoría predeterminada para aprobar la Constitución en sede parlamentaria. Esta cuestión, en principio, podría ser objeto de decisión en la ley constitucional provisional. Sin embargo, en este sentido hay que decir que, aunque sería claramente conveniente que la Constitución la aprobara una mayoría muy amplia, debería valorarse con mucho cuidado la posible inclusión de una exigencia de mayoría reforzada en la ley constitucional provisional, puesto que, como ya se ha dicho en relación con esta ley, la aprobación de la nueva Constitución no está sometida a ninguna mayoría preestablecida, al tratarse de un acto constituyente nuevo y originario. Por este motivo, no es necesario que la ley constitucional provisional exija una mayoría cualificada o especial para aprobar la nueva Constitución. Ponderando todas las circunstancias, y con el fin de favorecer el consenso sobre la norma fundamental, podría considerarse solicitar una mayoría reforzada (absoluta, sin ir más allá) para aprobarla en sede parlamentaria. En todo caso, el referéndum de ratificación al que debe someterse es el que proporciona la legitimidad democrática a la Constitución, más allá de la mayoría parlamentaria que haya aprobado el proyecto.
- **Fórmulas de participación ciudadana.** Habría que incluir fórmulas de participación ciudadana directa en el proceso de elaboración de la Constitución, a través de medios telemáticos, audiencias parlamentarias (a organizaciones sociales, profesionales, económicas, culturales) y otras que se puedan diseñar y considerar convenientes para reforzar la participación ciudadana en este proceso y dotar a la nueva Constitución de la máxima legitimidad ciudadana.

- **Ratificación mediante referéndum.** Resulta imprescindible que la nueva Constitución, aprobada en sede parlamentaria, se someta a la ratificación de la ciudadanía de Cataluña. En este referéndum, como es habitual en los referéndums de este tipo, no resultaría exigible ningún quórum ni ninguna mayoría especiales.

### 1.4.3 Los regímenes provisionales

Sería recomendable que el régimen transitorio provisional del sistema institucional y jurídico de Cataluña que se incluiría en la ley constitucional provisional se inspirara en dos criterios generales básicos: por un lado, otorgar la máxima seguridad jurídica posible, estableciendo una transición de ordenamientos suave y tranquila. Por el otro, no se debería prejuzgar el contenido de la futura Constitución y de las decisiones que puedan tomar los nuevos poderes constituidos conforme a ella. Esto implica actuar según un cierto principio de continuidad respecto al ordenamiento anterior, que con todo, naturalmente, no puede pretender que se mantenga la situación preexistente en todos sus aspectos y de forma absoluta. La desconexión del sistema institucional y jurídico español permitiría tomar todas las decisiones en las distintas materias que se consideren convenientes, de modo que este principio de continuidad implicaría, esencialmente, una actitud de autorestricción de las instituciones catalanas que priorizara la seguridad y evitara comprometer el contenido de la futura Constitución y las políticas de los nuevos poderes públicos surgidos de las elecciones.

**Sistema institucional.** Se podría mantener básicamente, con carácter provisional, el sistema institucional de Cataluña previsto en el Estatuto de Autonomía de 2006, introduciendo solo adaptaciones, algunas de las cuales serían automáticas (especialmente en cuanto a las limitaciones de las competencias de las instituciones catalanas, que quedarían eliminadas sin necesidad de ninguna declaración o previsión expresa), otras, necesarias, y otras, convenientes.



Concretamente, las necesarias deberían introducirse expresamente en la ley constitucional provisional para llenar el vacío que produciría la desvinculación del sistema constitucional español. Naturalmente, los vacíos que se producirían por esta desconexión son muy numerosos, pero se podría optar por rellenar solo aquellos que afectan a cuestiones o elementos que resultan imprescindibles para el funcionamiento del sistema institucional, dejando todo el resto para el momento en el que se aprobara la futura Constitución y las normas que la desarrollen. Entre estos elementos que sería imprescindible regular, se encuentran:

- La figura del jefe del Estado, especialmente en cuanto a la atribución de las funciones de representación suprema del nuevo Estado, interior y exterior. Parece razonable atribuir provisionalmente estas funciones al presidente de la Generalitat, y evitar la creación de una nueva institución, sin perjuicio, naturalmente, de la decisión que tome la futura Constitución.
- El poder judicial, incluyendo tanto la organización y la competencia de los órganos judiciales como el gobierno del nuevo poder judicial de Cataluña.
- Los órganos reguladores. A pesar de que no sean propiamente instituciones, su existencia resulta en la actualidad imprescindible para el buen funcionamiento de los sistemas político, económico y jurídico. En la medida en que hoy estos organismos son básicamente estatales, debería contemplarse su creación con carácter provisional o bien atribuir sus funciones a órganos de la Administración.
- En cuanto a las adaptaciones convenientes, habría que valorarlas en función de las circunstancias del momento. Entre estas posibles adaptaciones institucionales podría figurar el Consejo de Garantías Estatutarias (para repensar, si procede, y con carácter provisional, sus funciones y el valor de sus dictámenes, especialmente en relación con el control de las leyes respecto de los derechos y libertades fundamentales). Sin embargo, y en virtud del principio de continuidad anteriormente enunciado, lo más

razonable sería introducir las modificaciones mínimas y esperar la nueva Constitución.

**Derechos y libertades.** La ley constitucional provisional debería establecer las previsiones oportunas para garantizar los derechos y libertades de las personas hasta la entrada en vigor de la nueva Constitución. Dado que el catálogo de derechos que contiene el Estatuto actual no puede cumplir esta función, debido a su carácter incompleto y complementario respecto a los derechos reconocidos constitucionalmente, puede ser una buena alternativa incorporar provisionalmente los derechos reconocidos en los principales instrumentos jurídicos vigentes en Cataluña hasta el momento, especialmente el título I de la Constitución española (particularmente el artículo 10 y los capítulos II –derechos y libertades– y III –principios rectores de la política social y económica–, adaptando el capítulo IV, relativo a las garantías, al nuevo sistema institucional). También podrían incorporarse los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, sin que exista, de momento, necesidad de ratificarlo, ratificación que podría demorarse tanto por la necesidad de contar con la nueva Constitución como de esperar a que el nuevo Estado sea admitido en el Consejo de Europa.

**Nacionalidad.** El régimen de la nacionalidad catalana lo debería decidir la futura Constitución y las normas que la desarrollen, pero resulta imprescindible regular provisionalmente esta cuestión, puesto que determina el elemento personal del nuevo Estado y el ámbito de personas que disfrutan de plenos derechos políticos y que pueden participar activamente en el proceso constituyente mediante el sufragio. En este sentido, cabe señalar que no existen normas preestablecidas, pero se podrían tomar en consideración los principios y criterios que contiene la Convención Europea sobre la Nacionalidad de 1997, aunque no ha sido ratificada y ni siquiera firmada por la mayoría de Estados europeos, incluida España.

La legislación provisional sobre nacionalidad podría partir de la regla sobre la ciudadanía ca-

talana que prevé el Estatuto de Autonomía actual (art. 7), según la cual son ciudadanos catalanes los nacionales españoles con vecindad administrativa en un municipio de Cataluña. Además, tendría que considerar la posibilidad de acceder a la nacionalidad catalana de todas aquellas personas con una vinculación real con Cataluña pero que no residan allí en el momento de proclamarse la independencia. Esto implica al menos dos posibles ampliaciones del círculo inicial de nacionales catalanes: por un lado, los nacionales españoles residentes en España que hayan nacido o hayan tenido residencia en Cataluña o bien que sean de padre o madre catalanes (o con una ascendencia hasta el grado que se considere conveniente); y por otro lado, los nacionales españoles residentes en el extranjero que hayan tenido en Cataluña su última residencia administrativa (o una residencia superior a un tiempo determinado) y sus descendientes, si han conservado la nacionalidad española, y aquellos otros de padre o madre catalanes o de ascendencia catalana hasta el grado que se considere conveniente. En estos casos, la atribución de la nacionalidad catalana debería ser a solicitud de los interesados.

Sería conveniente que el legislador catalán regulara esta materia a partir del criterio que la adquisición de la nacionalidad catalana no estuviera condicionada a la renuncia a la nacionalidad española, ni tampoco a cualquier otra. Habría que esperar que el Estado español actuara con reciprocidad. En todo caso, dada la trascendencia y la complejidad de la materia, que afecta también a la ciudadanía europea, resultaría muy conveniente formalizar con España, cuanto antes mejor, un convenio sobre nacionalidad que regulara estas cuestiones, de acuerdo con los principios de la Convención y con criterios de reciprocidad.

Naturalmente, las personas residentes en Cataluña de nacionalidad no catalana disfrutarían de todos los derechos civiles, sociales y políticos, con la excepción, en este último caso, de los que fueran reservados a los nacionales catalanes (fundamentalmente, los derechos de

sufragio, especialmente en las elecciones legislativas, y los derechos de participar en las funciones públicas que impliquen autoridad pública), sin perjuicio de los acuerdos que se pudieran cerrar con el Estado español y del estatuto aplicable según la relación que se mantenga con la Unión Europea.

Con respecto a los nacionales extranjeros no españoles, conviene decir que la legislación catalana debería adoptar las previsiones adecuadas, que deberían fundamentarse en el criterio general que estas personas puedan continuar disfrutando de los derechos de los que ya disponen (especialmente, en materia de trabajo y residencia).

**Régimen lingüístico.** El establecimiento del régimen lingüístico correspondería a la futura Constitución y la legislación que la desarrollara. Durante el periodo constituyente, sin embargo, habría que determinar con carácter provisional el régimen aplicable hasta la entrada en vigor del nuevo régimen lingüístico. Convendría que este régimen se inspirara en dos criterios básicos: por un lado, otorgar al catalán la plenitud de reconocimiento y de uso, en todos los ámbitos; y por el otro, mantener la continuidad de los usos del castellano. Esto supone adoptar las medidas adecuadas para garantizar el catalán como lengua de uso general y ordinario en Cataluña y para mantener el reconocimiento y el derecho de uso del castellano. La aplicación de estos criterios implicaría adoptar medidas adecuadas al menos en el ámbito de las administraciones públicas (acceso a la función pública y usos lingüísticos), de la Administración de justicia (especialmente en materia de provisión de plazas y de procedimientos judiciales) y de la enseñanza. Estas medidas también deberían acomodarse para respetar el régimen actual del aranés, sin perjuicio de los desarrollos futuros que se puedan adoptar.

La regulación de la sucesión de ordenamientos y de las relaciones con el Estado español, la Unión Europea y la comunidad internacional se analiza en los siguientes capítulos.

## 1.5 La sucesión de ordenamientos y administraciones

Hasta el momento de la constitución del nuevo Estado independiente, en Cataluña habrá un ordenamiento jurídico completo, vigente y aplicable a todo el territorio. Este derecho vigente en Cataluña tiene un doble origen. Por un lado, estará el derecho aprobado, en el marco de las competencias establecidas en la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía, por el Parlamento de Cataluña y por las instituciones autonómicas y locales catalanas. Por el otro, estará el derecho emanado, también con fundamento en el texto constitucional, de las instituciones centrales del Estado español y aplicable en Cataluña de forma directa o supletoria conforme a la distribución competencial en las distintas materias. En relación con este último aspecto, a modo simplemente ilustrativo y sin pretensión de exhaustividad, puede ser oportuno recordar aquí que entre los sectores del ordenamiento regulados por el derecho de origen estatal se encuentran el régimen jurídico de los derechos fundamentales, el poder judicial, el derecho penal, el derecho mercantil, el derecho laboral, el derecho procesal, la ordenación general de la economía y del crédito y ámbitos relevantes del derecho civil y del administrativo. Esta doble procedencia del derecho vigente en Cataluña determina que el nuevo Estado deberá pronunciarse en su momento fundacional sobre la vigencia de cada uno de estos dos tipos de normas jurídicas, puesto que, pese a sus diferencias y características propias, ambos comparten un mismo fundamento –la Constitución española– que habrá dejado de ser parámetro normativo superior en el nuevo Estado catalán independiente.

Así pues, el nuevo Estado deberá tomar una decisión normativa sobre el derecho que hay que considerar vigente en Cataluña, tanto en cuanto a las concretas normas jurídicas aplicables

como a las instituciones que deben aplicarlas y, si procede, con las adaptaciones necesarias a la nueva realidad. En este sentido, la existencia de un nuevo Estado exige considerar que el derecho del otro Estado, del que se ha separado, ya no es aplicable sin un acto normativo que declare la continuidad en su aplicación y vigencia, pero ya no como producto de la situación anterior, sino como un acto normativo del nuevo Estado.

Las técnicas jurídicas para afrontar esta cuestión tienen que estar al servicio de dos objetivos fundamentales: garantizar la integridad del ordenamiento jurídico y fundamentar el derecho vigente en Cataluña en el nuevo marco institucional derivado de la creación del Estado independiente. En este sentido, como primer criterio habría que actuar de acuerdo con los principios de continuidad normativa y seguridad jurídica. Es decir, con las adaptaciones necesarias, gran parte del derecho vigente en el momento de la independencia lo seguiría estando en el nuevo Estado catalán. Esta continuidad normativa cumplirá el principio básico de seguridad jurídica para los ciudadanos y el mantenimiento de sus derechos, y responderá también a la realidad de las cosas: es imposible sustituir un ordenamiento jurídico completo de un día para otro, ni siquiera con meses para planificar la transición. Sin embargo, esto último tampoco sería razonable ya que, a pesar del cambio político de soberanía, el funcionamiento ordinario de la vida social y económica se basará en el principio de continuidad, sin cambios repentinos de tipo rupturista o revolucionario. Esta continuidad jurídica servirá también para afianzar una estabilidad económica y social en todo el proceso de transición nacional que garantice los derechos y bienes de las personas.

La forma técnica de afrontar la cuestión de la sucesión de ordenamientos sería, dada la trascendencia material de esta regulación, mediante la inclusión de una disposición específica con este objeto en la ley constitucional provisional. Si la solución preferible anterior no fuera viable en un primer momento por razones de urgencia, se podría pensar como alternativa provisional en la aprobación de una ley *ad hoc* por parte del Parlamento de Cataluña o incluso en un decreto ley del Gobierno que posteriormente tendría que ser objeto de convalidación parlamentaria. Posteriormente, la Constitución definitiva del nuevo Estado, en una disposición adicional o transitoria, también deberá hacer referencia a la sucesión de ordenamientos en relación con el derecho vigente en el momento de entrada en vigor del nuevo texto constitucional.

La disposición que regule la sucesión de ordenamientos jurídicos podría tener un contenido mínimo del tipo que se propone a continuación:

“Las normas jurídicas estatales y autonómicas, vigentes en Cataluña el día anterior a la proclamación de la independencia, permanecerán vigentes y aplicables hasta su modificación o derogación por normas aprobadas por los órganos del nuevo Estado, siempre que no se opongan a las disposiciones de la presente ley constitucional provisional. Las referencias que se hacen a las autoridades u órganos del Estado español se deben entender hechas a las autoridades u órganos catalanes homólogos”.

Se trataría, en definitiva, de una regulación de mínimos en materia de sucesión de ordenamientos, pero que garantizaría con claridad y seguridad jurídica, en el marco de la ley constitucional provisional, la vigencia de las normas de varios orígenes y los mecanismos de su modificación y derogación. El contenido de esta disposición no excluye que la propia ley constitucional provisional pueda incorporar también menciones expresas a determinadas vigencias, derogaciones o adaptaciones normativas en materias especialmente sensibles.

## 1.5.1 Programa legislativo del nuevo Estado

Este programa legislativo se tendrá que desarrollar, en un primer momento, en el marco de las normas de la ley constitucional provisional y, posteriormente, de los preceptos de la Constitución catalana definitiva. En este sentido, el programa legislativo tendrá que respetar el carácter de norma jurídica superior de las disposiciones constitucionales, que sin duda condicionarán la vigencia del resto del ordenamiento. En este contexto, el programa legislativo tendrá que atender a las necesidades normativas siguientes: el perfeccionamiento de la estructura institucional del nuevo Estado; la aprobación progresiva de un nuevo derecho catalán en sustitución del derecho procedente de las instituciones del Estado español en los diferentes ámbitos del ordenamiento jurídico que sean necesarios; y la adaptación, en su caso, a la nueva situación del derecho aprobado por las instituciones catalanas antes de la creación del Estado independiente. Lógicamente, habrá que establecer prioridades en cada una de las secciones generales de este programa legislativo, que las instituciones del nuevo Estado catalán tendrán que ir definiendo en función de las necesidades derivadas de la realidad social y política.

En el plano organizativo, la preparación del programa legislativo se podría instrumentar mediante una comisión de estudio en sede parlamentaria o gubernamental que, en cualquier caso, incorpore la presencia de grupos parlamentarios, miembros del Gobierno, servicios jurídicos del poder legislativo y del poder ejecutivo, corporaciones profesionales, institutos especializados y facultades de derecho de las universidades catalanas. El funcionamiento de esta comisión tendría que ser ágil y flexible, de forma que pueda trabajar de manera específica por áreas o materias del ordenamiento jurídico con la colaboración puntual de especialistas en cada ámbito concreto.

Finalmente, cabe señalar que, al servicio del pleno respeto del principio de seguridad jurídica, sería necesario que, durante todo el pro-

ceso de sucesión de ordenamientos y asentamiento progresivo del nuevo derecho catalán, los servicios del Parlamento o los del DOGC, o ambos en colaboración, prepararan cuadros de vigencias y derogaciones en sectores del ordenamiento, que se podrían incorporar como anexos a determinadas leyes u otras normas, y elaboraran textos consolidados de determinadas regulaciones concretas y recopilaciones normativas por materias.

### **1.5.2 Sucesión de normas y de las instituciones que las tienen que aplicar**

En esta sucesión de Estados y ordenamientos, parece evidente que las instituciones del nuevo Estado catalán asumirán directamente las funciones que las leyes vigentes atribuyen a determinadas instituciones del Estado, o estas quedarán suprimidas sin más. De esta forma, la Alta Inspección del Estado en materia educativa, por ejemplo, desaparecerá porque dejará de tener sentido, como también la Administración periférica del Estado o las subdelegaciones del gobierno en Cataluña. Ahora bien, en cuanto a determinados órganos que no tienen sede en Cataluña, habrá que adoptar alguna disposición normativa específica. En este sentido, es evidente que en Cataluña no están el Tribunal Constitucional ni el Tribunal Supremo, como tampoco el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo de Estado, el Consejo Económico y Social, el Banco de España o las Comisiones Nacionales del Mercado de Valores o de los Mercados y la Competencia, con sus funciones reguladoras, por poner algunos ejemplos, pero sí que existen en Cataluña el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de Garantías Estatutarias, el Síndico de Agravios, la Sindicatura de Cuentas, el Consejo del Audiovisual de Cataluña, la Comisión Jurídica Asesora, la Agencia Tributaria de Cataluña, la Autoridad Catalana de Protección de Datos o la Autoridad Catalana de la Competencia, entre otros. En todos estos casos y otros similares, las instituciones del nuevo Estado independiente tendrán que regular qué organismos existentes ya en Cataluña con la

normativa anterior a la independencia pueden sustituir a los correspondientes del Estado en sus funciones reguladoras, fiscalizadoras y sancionadoras, es decir, en la aplicación del derecho de origen estatal vigente en Cataluña.

Con respecto al resto de funcionarios, autoridades o instituciones con sede en Cataluña, la adaptación normativa derivada de la sucesión de ordenamientos y Estados plantea menos problemas. Se podría decir que se trata de una cuestión de medios personales, dado que, por ejemplo, en el caso de los jueces, magistrados y fiscales, los registradores de la propiedad y mercantiles, los jueces encargados del registro civil, los notarios, los inspectores de trabajo o de hacienda, entre otros, puede considerarse que estos funcionarios y oficiales necesarios para la aplicación del derecho al nuevo Estado seguirán existiendo. Es evidente que las personas que ocupen esta función concreta en el mismo momento de la independencia pueden tomar la opción personal de abandonar Cataluña, pero hay que asumir que esta circunstancia encontrará mecanismos de suplencia y que la mayoría de funcionarios continuarán ejerciendo sus funciones y cuidarán de la aplicación del derecho declarado vigente.

### **1.5.3 Derecho autonómico y derecho estatal**

Por efecto de la conversión de la Comunidad Autónoma de Cataluña en un Estado, la distinción hasta ahora constante entre derecho estatal y derecho autonómico dejará de tener sentido ya que el derecho pasará a ser del Estado catalán en su totalidad. Esto quiere decir que, a partir de la creación del Estado catalán independiente, el derecho vigente en Cataluña tendrá una configuración unitaria, si bien mantendrá durante un tiempo una doble procedencia (una parte derivada de las instituciones catalanas y otra de las instituciones del Estado español) hasta que el derecho de origen estatal vaya siendo sustituido por el nuevo derecho aprobado por los órganos normativos de la Cataluña independiente.

Esta coexistencia de normativas concurrentes sobre una misma materia tendrá que ser objeto de tratamiento específico en el programa legislativo del futuro Estado catalán. En este programa se tendrá que incluir desde el primer momento previsiones expresas sobre la sucesión de ordenamientos en muchos ámbitos, con referencias específicas a declaraciones de vigencia y derogación, y también sobre las adaptaciones normativas necesarias en algunos sectores. A continuación, en el marco de este programa legislativo, el derecho catalán derivado de las instituciones del nuevo Estado independiente tendrá que ir eliminando de manera progresiva su carácter históricamente fragmentario e ir logrando su integridad a partir de la modificación, probablemente simultánea en algunas materias, tanto del derecho de origen autonómico como del derecho básico o general de origen estatal.

#### **1.5.4 Derecho convencional y supraestatal**

El derecho derivado de acuerdos internacionales y el derecho supraestatal tienen una gran relevancia en el ordenamiento actual vigente en Cataluña, tanto para el sistema de derechos y libertades fundamentales como para el sistema económico.

En materia de derechos y libertades fundamentales, hay que tener en cuenta que, en principio, el reconocimiento establecido en los instrumentos internacionales en la materia ratificados por España no resultaría de aplicación para los ciudadanos catalanes en el nuevo Estado catalán independiente. En este sentido, la aplicación en Cataluña de este régimen jurídico sobre derechos y libertades fundamentales requeriría la ratificación de los instrumentos internacionales correspondientes por parte del nuevo Estado catalán, a reserva de otro régimen jurídico derivado de la sucesión de Estados con respecto a la sucesión en los tratados. No obstante, la incorporación en un primer momento en la Cataluña independiente del derecho convencional sobre derechos y libertades fundamentales se podría llevar a cabo mediante un acto unilate-

ral de recepción o remisión por parte del nuevo Estado.

En relación con el derecho comunitario, la cuestión es más compleja porque, dejando a un lado las vías de integración de Cataluña en la Unión Europea que se analizan más adelante, el derecho vigente en Cataluña en el momento de la independencia tiene dos fuentes: el derecho de la Unión Europea y el derecho interno (estatal y autonómico) que lo aplica o transpone. Con respecto al primero, su régimen resultaría del hecho de pertenecer a la Unión Europea como Estado miembro, con la aplicación de los tratados y reglamentos, mientras que, en relación con el segundo, la aplicación resultaría de la legislación estatal o autonómica de transposición de las directivas comunitarias a lo largo del tiempo y declarada vigente por la ley constitucional provisional del nuevo Estado catalán y normativa subsiguiente. En estos términos, parte del derecho comunitario quedaría vigente en Cataluña con la legislación de transposición (estatal y autonómica) que subsistiera, mientras que el derecho comunitario de aplicación directa mediante reglamentos y otra normativa de acervo comunitario, en principio, no podría continuar vigente de acuerdo con el mismo criterio aplicable a los tratados internacionales y al derecho supraestatal de organizaciones internacionales. En cualquier caso, nada impediría que las instituciones catalanas competentes dictaran unilateralmente actas de recepción o remisión –total o parcial– en relación con las normas mencionadas del derecho de la Unión Europea.

#### **1.5.5 La sucesión de Administraciones. Principios y técnicas**

El principio básico que se debe garantizar en cualquier proceso responsable y serio de sucesión de Administraciones es el “principio de continuidad de los servicios públicos”, según el cual el proceso de sustitución se tiene que articular sin perjuicio de la continuidad, la regularidad y la calidad del conjunto de servicios públicos que se prestan a la ciudadanía. De hecho,

el principio de continuidad constituye un principio general aplicable tanto en el campo normativo –donde se trata de evitar la ausencia de normas para resolver problemas concretos– como en el ámbito administrativo –donde se pretende garantizar que no queden desatendidos los intereses generales identificados y regulados por dichas normas–. Además, en el ámbito administrativo, el mantenimiento y la continuidad de los servicios públicos son los que justifican la propia existencia de una organización servicial como la Administración pública y la aplicación a esta de un régimen singular, exorbitante del derecho privado, construido a partir de instituciones, principios y técnicas orientadas a su permanencia y estabilidad (como, por ejemplo, la función pública, el régimen de los bienes públicos o la contratación administrativa, entre otros). De lo que se trata, idealmente, es que una operación como la sustitución de una Administración por otra se lleve a cabo sin interrupciones ni cualquier otro tipo de perjuicio para los ciudadanos que mantienen relaciones o disfrutan de los servicios prestados por estas Administraciones. La consecución de este objetivo, nada sencillo, todavía resulta más compleja cuando los servicios públicos no son prestados directamente por la Administración que es responsable, sino por encargo suyo a través de un contratista o concesionario privado.

Además de este principio, orientado claramente a la protección de los intereses generales, también conviene atender a los derechos y los intereses individuales que pudieran quedar directamente afectados por un supuesto de sucesión de Administraciones, de acuerdo con los valores y principios propios del Estado de derecho. En particular, hay que garantizar la sujeción plena de la Administración a la ley y al derecho, el principio de seguridad jurídica y algunas de sus manifestaciones más relevantes en el campo de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, como son el respeto de las situaciones jurídicas activas de los ciudadanos (libertades, derechos subjetivos e intereses legítimos) y la responsabilidad de la Administración por los daños causados tanto en el seno de las rela-

ciones de carácter contractual como en las de carácter extracontractual.

### **Configuración de la nueva Administración.**

Es evidente que un Estado independiente tiene plena libertad para configurar su Administración y la puede construir de nuevo en muchos aspectos. Dicho esto, en el caso catalán no es menos evidente que se producirá una sucesión de Administraciones entre el Estado español y el nuevo Estado catalán. Estos dos elementos determinan que al Estado catalán le sería de gran utilidad el acuerdo con el Estado español, en un marco de colaboración leal entre ambos, con respecto a la transferencia de los bienes y derechos de la Administración del Estado predecesor a la Administración del Estado sucesor y al establecimiento de las reglas necesarias para lograr una sucesión administrativa ordenada y exitosa en todo aquello que afecte a terceras personas (personal al servicio de la Administración, contratistas, sujetos privados que ejerzan funciones públicas, ciudadanos que tengan procedimientos iniciados o derechos reconocidos por la Administración, relaciones con otras Administraciones o con otros entes públicos y privados). Este marco de colaboración y negociación sería muy conveniente que empezara a darse durante la etapa previa al proceso constituyente, es decir, entre la adopción de la decisión política a favor de la creación del nuevo Estado y la proclamación de la independencia, ya que de esta manera se facilitaría significativamente el asentamiento inicial del nuevo Estado catalán independiente.

**Órganos negociadores.** Para encarar esta conveniente colaboración con el Estado español, la técnica recurrente consiste en designar una representación política de alto nivel que, conjuntamente con la representación propia del Estado predecesor, integre la comisión encargada de articular la sucesión entre las Administraciones respectivas. Esta comisión debe tener un carácter paritario, tanto con respecto al número y rango de los representantes como al establecimiento de su régimen y funcionamiento. En lugar de la fórmula de la comisión paritaria también se podrían considerar otras soluciones

organizativas más flexibles y *ad hoc* para los diferentes asuntos que se tienen que resolver en un proceso específico de sucesión de Estados.

La utilidad de los antecedentes internos (la experiencia de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Generalitat) es innegable, pero también se tiene que revitalizar, ya que la sucesión de Estados no conduce a una sucesión parcial entre Administraciones públicas –como las vividas en España en el siglo xx–, sino que tiene que comportar la sucesión total o universal de una Administración por otra en el territorio del Estado sucesor. Su objetivo no es la descentralización política y administrativa por medio del reconocimiento de la autonomía a una parte del Estado sin perjuicio de la unidad de este, sino el reconocimiento de la independencia de una parte del territorio del Estado y, por lo tanto, la atribución y el reconocimiento efectivo de su plena soberanía. La posición de las partes implicadas tampoco puede ser la misma y tampoco se pueden adoptar soluciones que presupongan la existencia de un sistema plural de Administraciones públicas, ya que de lo que se trata, por definición, es de hacer posible la separación o la independencia entre estas Administraciones.

A partir de este razonamiento, la configuración de los órganos negociadores se tendría que fundamentar sobre bases diferentes de las empleadas hasta ahora. En particular: todas las normas aplicables al proceso negociador se tienen que adoptar de mutuo acuerdo; la composición y el funcionamiento del órgano negociador (o del resto de fórmulas organizativas de colaboración, en su caso) tienen que posibilitar el máximo equilibrio institucional entre una y otra representación; se debe acordar un calendario y un plan de trabajo, y ejecutarlo de forma rigurosa; se tiene que revelar toda la información de base disponible con la máxima lealtad; hay que negociar los acuerdos con diligencia y buena fe, y ambas partes se tienen que esforzar para implementarlos en el plazo más breve posible y de conformidad con las condiciones acordadas. En este marco, la supervisión y mediación internacional del proceso no se pueden descartar si

los representantes del Estado español no cooperan de manera leal.

**Escenario de no colaboración.** El recurso a la mediación internacional hay que contemplarlo también para la hipótesis de que la sucesión entre Administraciones entre el Estado español y el nuevo Estado catalán independiente se produjera en un escenario eventual y no deseable de no colaboración entre las partes implicadas. En este sentido, en el caso de una secesión no pactada, las negociaciones para la sucesión de Administraciones entre el Estado español y el Estado catalán independiente se deberían llevar a cabo en el marco internacional, y los acuerdos resultantes tendrían el carácter de tratado internacional, por lo que su incumplimiento generaría la responsabilidad internacional del causante. En este contexto, Cataluña disfrutaría de más capacidad de negociación, pero las negociaciones se iniciarían en principio con posterioridad a la secesión efectiva, aspecto que no se puede considerar positivo para la articulación ordenada del proceso de sucesión entre Administraciones ni para la seguridad jurídica de las personas físicas y jurídicas afectadas, en particular, para el personal de la Administración pública del Estado predecesor susceptible de pasar al sucesor, para los contratistas y concesionarios de esta Administración y para los ciudadanos usuarios de los servicios públicos.

### **1.5.6 Las personas al servicio de la Administración**

En Cataluña, el paso de una Administración simplemente autónoma a la Administración propia de un Estado soberano obliga a plantear varias cuestiones trascendentes con respecto a los trabajadores públicos. En particular, habrá que atender a las necesidades de contar con nuevo personal para ejercer las nuevas funciones estatales y resolver, además, la situación de las personas que prestan servicios al Estado en territorio catalán o en ejercicio de funciones directamente vinculadas a dicho territorio.



En primer lugar, es evidente que no se podrá responder al incremento cuantitativo y cualitativo de funciones que comportaría la independencia sin contar con un número de efectivos superior al del personal que actualmente está integrado en la Administración de la Generalitat (224.635 personas), ya que las instituciones catalanas no tendrán que asumir únicamente las funciones que ejerce la Administración periférica del Estado en Cataluña, sino también todas las funciones estatales que se ejercen desde el ámbito central. Estos nuevos requerimientos de personal pueden llegar a generar una oferta de empleo público que se tendría que concretar, sobre todo los primeros años, en la convocatoria de sucesivos procesos de selección de nuevo personal.

**Incorporación del personal de la Administración estatal actual.** Si, como acabamos de ver, se pueden dar unos requerimientos de nuevo personal en Cataluña, parece lógico que una parte importante de ese personal se cubra con el personal que ya prestaba servicios en Cataluña para la Administración estatal (aproximadamente unas 30.000 personas). La asunción por parte de la Administración catalana de las competencias que ejercía la Administración del Estado hasta la proclamación de la independencia tendría que implicar que los recursos empleados para ejercerlas y, por tanto, también los empleados (funcionarios de carrera, funcionarios interinos y personal laboral o eventual) que las tenían a su cargo queden integrados en la Administración catalana. Con ello se hace referencia especialmente al personal que prestaba sus servicios en la Administración periférica del Estado en Cataluña, pero sin descartar la posible adscripción a la Administración catalana de una parte proporcional de los empleados públicos integrados dentro de los servicios centrales del Estado. No obstante, se da por sentado que a todo este personal habrá que respetarle lógicamente su libre voluntad de aceptar o no la opción de integración.

Esta conclusión se refuerza tanto si tenemos en cuenta los intereses de las instituciones catalanas –que podrán garantizar mejor los servicios asumidos si disponen de profesionales con experiencia en su prestación– como si atendemos

a los intereses personales y familiares de este colectivo, integrado, en el caso de los efectivos destinados en Cataluña, por un gran número de personas que pueden tener la condición política de catalanes o un arraigo y vinculación muy estrechos con este territorio.

El diseño de esta política de personal debe tener en cuenta los antecedentes históricos disponibles, la heterogeneidad del personal que presta servicios en Cataluña, tanto con respecto a sus funciones como a la naturaleza y el régimen jurídico aplicable a su vínculo con la Administración, los propios requerimientos de la gestión de recursos humanos en un nuevo Estado y, sobre todo, los diferentes escenarios que se pueden dar en términos de contar o no con la colaboración del Estado español a la hora de implementar el resultado de un pronunciamiento democrático de los ciudadanos a favor de la independencia de Cataluña.

### **1.5.7 Régimen de los actos administrativos dictados, de los procedimientos iniciados y de la información que está vinculada a los mismos**

Además de mantener la vigencia de la legislación de origen estatal (con carácter transitorio y mientras no sea sustituida por la legislación aprobada por las instituciones del nuevo Estado independiente), por razones evidentes de seguridad jurídica se deberá entender que se mantiene la validez y eficacia de los actos de aplicación de esta normativa que afecten a los ciudadanos de Cataluña y que hayan sido dictados por la Administración del Estado antes de la fecha en que se haga efectiva la independencia, especialmente de los actos que hayan pasado a ser firmes de acuerdo con la legislación aplicable (es decir, de todos aquellos donde los particulares afectados no hayan interpuesto recursos administrativos o judiciales dentro de plazo o lo hayan hecho sin éxito).

Esta solución, que es sin duda la más razonable desde la perspectiva de la seguridad jurídica

y la protección de los derechos adquiridos, no puede condicionar de forma absoluta el poder constituyente catalán ni las decisiones de los poderes constituidos. No obstante, en la medida en que estas decisiones puedan afectar a las situaciones consolidadas de los particulares, habrá que hacer algunas distinciones. De esta forma, el sacrificio de derechos e intereses creados sería en principio indemnizable (de acuerdo con las garantías protegidas por instituciones legales como la expropiación forzosa o la responsabilidad patrimonial de la Administración), pero no se tendría que indemnizar por aquello que se pueda considerar una simple expectativa. Por otro lado, también habría que distinguir entre la delimitación de derechos por parte del nuevo legislador (delimitación legal que, eventualmente, podría condicionar más intensamente las facultades inherentes a cada derecho) y la limitación expropiatoria de derechos, que, como medida de supresión de facultades patrimonializadas, solo se podría considerar legítima si fuera acompañada de la correspondiente indemnización o compensación.

### **Procedimientos administrativos iniciados.**

En relación con los procedimientos administrativos que afecten a Cataluña y se encuentren iniciados pero sin resolver todavía, la regla general debería ser su traspaso a las instituciones catalanas para que sean estas quienes los culminen, traspaso que se tendría que producir en la fecha de efectividad de la independencia, sin perjuicio de que las instituciones del Estado y las instituciones catalanas puedan acordar otra fecha. En cualquier caso, como estos procedimientos cuentan con un plazo de resolución legalmente previsto a partir del cual se producen los efectos del silencio administrativo (estimatorio o desestimatorio), convendría tener presentes estos aspectos temporales a la hora de fijar las condiciones o la fecha del traspaso. Otro elemento que se debería tener en cuenta sería el carácter autónomo que tienen los procedimientos vinculados a procedimientos anteriores.

Es decir, los procedimientos de resolución de impugnaciones o recursos formulados contra decisiones anteriores, así como los procedi-

mientos iniciados para la ejecución forzosa de decisiones administrativas anteriores, se tendrían que concebir como procedimientos nuevos e independientes de estos y pasar igualmente a la competencia de las autoridades catalanas. En el caso de los recursos administrativos, como lo que se pretende es la revisión de una decisión ya adoptada, las reglas vigentes en materia de traspasos apuntan a su resolución por parte de la Administración que ha dictado el órgano originalmente, aunque esta resolución se tenga que adoptar en un momento posterior al traspaso de la función concreta en la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, esta última regla, que no deja de tener su lógica en el contexto en el que fue aprobada y ha sido aplicada, se podría cambiar por otra más adecuada a un caso de sucesión de Estados, de forma que le corresponda la resolución a la nueva Administración catalana. En cualquier caso, la determinación del régimen aplicable debe tener en cuenta la dificultad de aplicar reglas uniformes o de carácter general a una realidad tan rica y variada como las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. En particular, conviene tener presente el estado de tramitación de los procedimientos, el plazo legalmente previsto en cada caso para resolverlos y el hecho de que la inactividad de la Administración del Estado puede conllevar perjuicios para la nueva Administración catalana (por ejemplo, en caso de prescripción de la acción para sancionar conductas ilegales o para exigir la liquidación de tributos cuando esta liquidación haya sido controvertida por el contribuyente).

**Traspaso de documentación.** La sucesión de Administraciones también conlleva el traspaso de toda la documentación vinculada con los expedientes administrativos, archivados o en curso, que pasan a la competencia del nuevo Estado. Para una mayor garantía y seguridad en este traspaso de información, se suele prever la necesidad de formular un inventario detallado y formalizar el traspaso mediante un acta de entrega y recepción autorizada o firmada por las autoridades competentes de una y otra Admi-

nistración, práctica que no siempre se ha seguido con suficiente rigor en el proceso de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Generalitat. Con carácter general, la obligación de traspasar la información administrativa incluye el traspaso de todos los archivos y registros en poder de la Administración del Estado predecesor que afectan o están relacionados con el territorio del Estado sucesor, tal y como se analiza más adelante con la correspondiente referencia a la Convención de Viena de 1983 sobre la materia.

### 1.5.8 La sucesión de contratos

La sucesión que hay que articular entre la Administración del Estado predecesor y la Administración del Estado sucesor tiene una complicación evidente en el caso de los contratos formalizados por la primera para el cumplimiento de sus funciones: la aparición en escena de un tercer sujeto, una persona física o jurídica denominada contratista. El contratista, en virtud de un negocio jurídico bilateral celebrado con la Administración, ha contraído determinadas obligaciones (de dar o hacer), pero también es titular de ciertos derechos y, fundamentalmente, del derecho a recibir un precio a cambio de las prestaciones que ofrece a la Administración, ya sea de manera directa a través del pago por parte de esta o mediante la percepción de tarifas satisfechas por los particulares.

Por tanto, la sucesión en los contratos presenta la particularidad de que afecta a un sujeto diferente de la Administración de uno y otro Estado, que tiene unos derechos adquiridos protegidos por el ordenamiento jurídico y la responsabilidad de actuar como colaborador necesario de la Administración en el ejercicio de las funciones que esta tiene atribuidas. En este sentido, si no se dispone lo contrario y no se prevén las medidas adecuadas, la asunción de estas funciones por parte de otra Administración podría determinar la nulidad sobrevenida de los contratos celebrados o determinar su extinción o resolución, lo que generaría la obligación de indemnizar los daños y perjuicios sufridos por los contratistas

afectados y podría afectar de forma muy negativa al principio de continuidad de los servicios públicos, ya que supondría una parálisis notoria en la construcción de las obras públicas iniciadas, la prestación de servicios públicos o el suministro de bienes y servicios necesarios para la Administración y los ciudadanos. El nuevo Estado catalán independiente podrá evitar todos estos posibles efectos negativos de la sucesión de relaciones contractuales a partir del conocimiento de la compleja casuística de este fenómeno y la adopción de las previsiones necesarias para afrontar este aspecto.

#### **Diversidad de situaciones y regulaciones contractuales y casuística de las soluciones aplicables.**

La regulación de los contratos públicos constituye un ámbito del ordenamiento jurídico particularmente extenso, complejo y riguroso, que se ha intensificado de manera exponencial con el ingreso del Estado español en la Comunidad Europea –hoy Unión Europea– por el interés y la determinación de sus instituciones para garantizar las libertades de circulación de mercancías, capital, servicios y personas. Al servicio de estas libertades y ante una realidad económica importante como es el mercado de la contratación pública, se han aprobado sucesivas directivas europeas con el objetivo de garantizar el principio de libre competencia y su presupuesto esencial: la publicidad, la libertad de acceso y la transparencia.

El análisis de esta regulación (hoy contenida principalmente en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; en adelante, LCSP) pone claramente de relieve la complejidad de este ámbito del ordenamiento, tanto por la diversidad de los sujetos a los que se aplica (ámbito subjetivo) como por la variada tipología de contratos existentes y, sobre todo, por el hecho de que, a partir de unos principios y una regulación de base generales o comunes, el régimen aplicable a cada contrato presenta particularidades relevantes en función del ente público contratante, la categoría y tipo concreto de contrato, el hecho de que supere o no determinados umbrales eco-

nómicos y el ámbito o sector material en el que se celebre.

Esta multiplicidad de situaciones y regímenes contractuales supone una dificultad añadida evidente a la hora de establecer las soluciones aplicables a la sucesión de la Administración catalana en la posición del Estado como parte contratante en los contratos que afectan a Cataluña, y puede determinar que estas soluciones no sean homogéneas o uniformes en todos los casos. De entrada, habrá que diferenciar aquellos contratos vinculados con bienes o servicios situados únicamente en el territorio de Cataluña de aquellos otros que afecten a este territorio pero que también lo superen. Asimismo, el hecho de que la Administración contratante sea la Administración del Estado o una entidad pública vinculada con esta nos sitúa ante escenarios diferentes a la hora de articular la sucesión contractual, tanto por la aplicación diferente de la normativa de contratos a un supuesto y otro como por la presencia en el segundo caso de un sujeto diferenciado de la Administración del Estado, con personalidad jurídica propia y con un régimen legal, financiero y presupuestario también diferente. Efectivamente, dentro de las entidades del sector público estatal, habrá que distinguir también, para determinar su régimen jurídico contractual, entre aquellas que responden al concepto de Administración pública a efectos de la legislación española de contratos y aquellas que no.

Con respecto a las empresas adjudicatarias, también nos encontramos con frecuencia que, además del supuesto básico consistente en la existencia de una única empresa adjudicataria, hay contratos que son ejecutados por uniones temporales de empresas, con las peculiaridades propias de las sociedades concesionarias, así como el recurso habitual a la subcontratación de empresas y las posibilidades legales de cesión del contrato.

En relación con el ámbito objetivo de la contratación, es necesario distinguir de entrada entre los contratos administrativos y los contratos privados de la Administración. Dentro de los pri-

meros, también hay que diferenciar entre los contratos administrativos típicos y los contratos administrativos especiales. La preparación, adjudicación, efecto y extinción de los primeros se rigen por la LCSP, supletoriamente por el resto de normas del derecho administrativo y, en su defecto, por las normas de derecho privado. La aplicación de la normativa europea y la LCSP es más completa e incisiva cuando tienen el carácter de contratos sujetos a una regulación armonizada, supuesto que se da en todos los casos del contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, así como en el resto de contratos administrativos típicos, siempre que superen determinados umbrales económicos y que la entidad contratante tenga el carácter de poder adjudicador. Tienen el carácter de contratos privados los contratos que celebran los entes, organismos y entidades del sector público que no tengan la condición de Administraciones públicas, así como los contratos celebrados por estas que tengan por objeto determinados servicios financieros, la creación e interpretación artística y literaria, determinados espectáculos, la suscripción a publicaciones periódicas y bases de datos, y todos los contratos diferentes de los contratos administrativos típicos. En su preparación y adjudicación se aplica el mismo régimen que en estos últimos, pero sus efectos y extinción se rigen por el derecho privado.

Conviene también observar que el régimen jurídico aplicable a la extinción de los contratos celebrados por el Estado y regulados por la LCSP varía considerablemente en función de su denominación, ya que la extinción de los contratos administrativos típicos se rige principalmente por la LCSP; la de los contratos administrativos especiales, por sus normas específicas; y la de los contratos privados, por las normas de derecho privado.

Sin embargo, estas dificultades se incrementan cuando tomamos conciencia de que no todos los contratos tienen su regulación principal en la LCSP. Por tanto, conviene recordar la regulación contenida en la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los trans-

portes y los servicios postales, cuyo objeto es la regulación del procedimiento de adjudicación de los contratos de obras, suministros y servicios cuando contraten las entidades públicas y privadas determinadas por la propia ley que operen en los sectores mencionados y cuando el importe de estos contratos supere los umbrales económicos previstos para cada tipo de contrato. Asimismo, conviene remitirse a la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad y al resto de lo que la LCSP denomina “negocios y contratos excluidos” de su ámbito de aplicación (artículo 4), entre los que figuran los acuerdos de voluntades que son objeto de análisis por parte de otros informes de este Consejo (como “los acuerdos que celebre el Estado con otros Estados o con entidades de derecho internacional público”) y otros a los que tendremos que hacer algunas referencias específicas (como en el caso de los convenios interadministrativos de colaboración y, también, de los negocios jurídicos en virtud de los cuales se encarga la realización de una determinada prestación a una entidad que tenga atribuida la condición de “medio propio y servicio técnico” de algún poder adjudicador).

Finalmente, conviene subrayar que la sucesión de una Administración en los contratos celebrados por una Administración diferente no se proyecta sobre situaciones o relaciones jurídicas más o menos estables (como la titularidad de bienes muebles o inmuebles o el personal al servicio de una Administración), sino sobre una realidad extremadamente dinámica que se prolonga y evoluciona en el tiempo –a menudo varios años– entre la formalización del contrato, la producción de sus efectos y su extinción. Además, la sucesión contractual no solo deberá tener en cuenta la vida del contrato (su duración, la fase concreta en que se encuentre y las incidencias que hayan afectado a su ejecución), sino también los actos previos de preparación y adjudicación. Igualmente, se deben tener en cuenta las relaciones jurídicas que van más allá de su extinción, además del estado o las consecuencias que se deriven de los procesos ju-

risdccionales que se hayan instado para resolver las controversias generadas entre las partes contratantes.

Todas estas consideraciones ponen de relieve la necesidad de disponer de un inventario de los contratos del Estado que afectan al territorio de Cataluña y estudiar cada una de las categorías contractuales que se detecten, así como el régimen específico aplicable a cada uno de los contratos identificados.

Por otra parte, los derechos y obligaciones de naturaleza contractual encajan perfectamente dentro de los conceptos de bienes y deberes empleados por las fuentes internacionales reguladoras de la secesión de Estados. La solución indicada –la transmisión de los contratos del Estado predecesor al Estado sucesor– también tendría una base en el principio de continuidad de los servicios públicos y, con carácter general, en el principio de seguridad jurídica, así como en la protección de los intereses generales de cada colectividad territorial y de los derechos de las personas físicas o jurídicas que hayan sido adjudicatarias de los contratos.

**Subrogación automática.** De acuerdo con los principios que se han apuntado, el punto de partida para articular la sucesión en los contratos del Estado tendría que ser el de la subrogación automática en los derechos y deberes de la Administración del Estado en los respectivos contratos, reconociendo el derecho de los contratistas a participar en la negociación de las condiciones concretas de esta subrogación y en la adopción de las cláusulas de adaptación correspondientes, así como el derecho a ser indemnizados por los perjuicios que esto les pueda ocasionar, siempre que se puedan acreditar fehacientemente, de acuerdo con los pactos o compromisos asumidos. En este mismo sentido, el Informe 3/2014, de 27 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña (Comisión Permanente), analiza la posibilidad de subrogación de un ente, organismo o entidad del sector público en la posición jurídica de un órgano de contratación de otro ente, organismo o entidad del sec-

tor público en contratos vigentes y formalizados por este, y concibe el trámite de audiencia del contratista en términos potestativos en el caso de la subrogación *ex lege* de un ente, organismo o entidad del sector público en la posición jurídica de un órgano de contratación de otro ente, organismo o entidad del sector público – subrogación asimilable, a los efectos que nos ocupan, a la subrogación derivada de la sucesión de Estados en un contrato–.

A partir de estos principios y reglas de partida (subrogación automática y general respecto de los derechos adquiridos por los contratistas, la participación y audiencia de los contratistas afectados en la precisión de las condiciones de la subrogación cuando esta precisión sea necesaria y, en su caso, la indemnización de los daños y perjuicios acreditados por la subrogación) hay que tener en cuenta el régimen general de

cada categoría de los contratos afectados, así como las características y cláusulas específicas de cada uno de los contratos vigentes y, en particular, de los que presenten una mayor complejidad jurídica y económica. De acuerdo con el resultado de esta evaluación singularizada, al amparo de la libertad de pactos entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, según el principio de atención a los derechos e intereses de los contratistas y a la vista de las facultades que la legislación de contratos reconoce a las partes afectadas, no debe haber obstáculos para exceptuar determinados contratos de la regla de la subrogación automática y apostar, en cambio, por otras soluciones como la resolución anticipada del contrato o el rescate de las obras o servicios contratados por parte de la Administración del Estado sucesor de acuerdo con la normativa del Estado predecesor.

## 1.6 La distribución de activos y pasivos con el Estado español

Hay una serie de bienes y derechos que el Estado español tendría que transferir al nuevo Estado, así como una serie de deudas y obligaciones que este nuevo Estado tendría que asumir. Sin embargo, esta cuestión, en relación con la sucesión de Estados, está poco regulada desde el punto de vista del derecho internacional: existen pocas normas de cumplimiento obligado, no hay muchos tratados y los que hay los han ratificado pocos Estados.

Por tanto, hay que aceptar que a la hora de hacer efectiva esta distribución de activos y pasivos con el Estado español acaba predominando la voluntad de los dos Estados implicados junto con la de los acreedores y las autoridades económicas y monetarias internacionales. Todo ello partiendo del hecho de que existen reglas, principios y costumbres internacionales que tienen un indudable valor a la hora de guiar estas negociaciones.

### 1.6.1 El marco jurídico

La Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas ha sido la encargada de elaborar varios proyectos de codificación en relación con la sucesión de Estados. Sin embargo, la Asamblea de las Naciones Unidas solo ha adoptado dos como tratados internacionales de codificación. El primero, la Convención de Viena de 1978 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados internacionales y el segundo, la Convención de Viena de 1983 sobre el reparto de bienes, deudas y archivos de Estado en caso de sucesión de Estados. Técnicamente, solo la primera convención ha entrado en vigor. No obstante, dado el escaso número de ratificaciones obtenidas, su fuerza jurídica es discutida por la mayor parte de la doctrina. Por su parte, la Convención de Viena de 1983, que

regula el reparto de bienes y deudas del Estado, no ha entrado en vigor.

Sin embargo, la no vigencia de la Convención de Viena de 1983 no impide que las partes implicadas en una determinada controversia puedan acordar voluntariamente aplicarla (total o parcialmente) para resolver su caso concreto o tomarla como modelo de referencia. Hay que tener presente que la disolución de las antiguas Unión Soviética, Checoslovaquia y Yugoslavia ha contribuido a consolidar en la práctica algunas de las normas de esta convención.

La mayor parte de sus normas tienen carácter dispositivo, es decir, no son de cumplimiento obligado y, por lo tanto, admiten acuerdo en contrario. De hecho, en casos de sucesión de Estados predomina la voluntad de las partes. De esta forma, las disposiciones de la Convención de Viena de 1983 pueden ser aplicables en todas aquellas materias en las que no se haya llegado a un acuerdo.

El marco jurídico de la sucesión de Estados también incluye la resolución *Guiding principles relating the succession of States in respect to property and debts* adoptada en 2001 por el Institut de Droit International en su sesión de Vancouver. La importancia de este documento radica en el hecho de que la doctrina recoge la práctica internacional de los años noventa del siglo xx derivada de los diferentes casos de sucesión de Estados que tuvieron lugar en Europa central y oriental y, por lo tanto, en la práctica consolida muchas de las disposiciones de la Convención de Viena de 1983.

Con respecto a los mecanismos y el marco de las negociaciones, en una primera aproximación se podrían prever las implicaciones de una negociación de activos y pasivos previa a la fe-

cha efectiva de la secesión, en contraposición a una negociación con posterioridad a la fecha efectiva de la secesión. En el primer caso, las negociaciones se celebrarían dentro del marco jurídico y político español, salvo que las partes acordaran emplear el marco jurídico internacional, y el reconocimiento de la secesión quedaría condicionado a la consecución de un acuerdo entre las partes. Además de estabilidad política, la negociación de activos y pasivos previa a la secesión daría más seguridad jurídica al proceso y neutralizaría los posibles efectos que pudiera tener sobre los mercados internacionales.

El reparto de activos y pasivos con posterioridad a la fecha efectiva de la secesión puede generar cierta desconfianza en los mercados internacionales. Sin embargo, las negociaciones con posterioridad a la secesión se podrían llevar a cabo a través de mediadores internacionales y de acuerdo con el derecho internacional que regula la materia. La celebración de un acuerdo en materia de reparto de bienes y deudas del Estado dentro del marco internacional tiene algunas ventajas que también habría que valorar, como el hecho de que el acuerdo se tendría que ratificar en un instrumento convencional, de forma que tuviera el carácter de tratado internacional. En primer lugar, esto supone que su incumplimiento generaría la responsabilidad internacional del causante. En segundo lugar, supondría la anulabilidad de los acuerdos en caso de amenazas y coacciones por parte de uno de los dos Estados, tal como establece la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados internacionales.

La vía del marco jurídico internacional es la que se tiene en cuenta aquí, ante la previsible dificultad de poder negociar antes de la secesión y dado que la mayor parte de las negociaciones sobre el reparto de bienes y deudas en caso de sucesiones de Estado se han producido en el ámbito internacional.

En la práctica, las negociaciones se resuelven entre diferentes partes: el Estado predecesor, el Estado sucesor, las autoridades monetarias internacionales (Fondo Monetario Internacional,

Banco Mundial), la Unión Europea, por ejemplo, a través del Banco Central Europeo, así como ciertos organismos que representan los intereses de los acreedores. Estos organismos se agrupan en los llamados Club de París y Club de Londres, según la naturaleza pública o privada de los créditos.

Normalmente, se producen dos procesos paralelos de negociaciones. El primero tiene lugar en el marco del Club de París. No se trata de una organización internacional, sino de un foro informal donde están representados los Estados acreedores con el fin de renegociar con los deudores las condiciones de la deuda y su pago. Las decisiones se toman por consenso. El segundo tiene lugar en el marco del Club de Londres. Como el anterior, tampoco es una organización internacional, sino un foro que reúne a las instituciones financieras acreedoras de la deuda de los Estados. Se negocia la transmisión de la deuda pública con entidades privadas, principalmente del sistema bancario.

Todo el proceso se debe basar en los principios claros que se exponen a continuación:

- *Principio de proporcionalidad.* Un reparto equitativo puede tomar como base el peso demográfico del territorio secesionado sobre el conjunto del territorio del Estado matriz con el fin de no endeudar más a unos ciudadanos que a otros. En la práctica internacional se han empleado también otros parámetros, como el peso económico en términos de producto interior bruto del territorio secesionado sobre el conjunto del PIB estatal. También nos encontramos con el criterio de tener en cuenta el porcentaje de gastos e inversiones del Gobierno central en el territorio secesionado sobre el conjunto de todo el Estado.
- *Principio de equidad.* Implica la necesidad de mantener la coherencia entre la relación del reparto de bienes y del reparto de deudas entre los dos Estados. Por lo tanto, la asunción por parte de Cataluña de una parte de la deuda del Estado español tendría como contrapartida: a) la transmisión de los activos asociados a la deuda que asuma



Cataluña; y b) la transmisión de una parte equitativa de los bienes del Estado no territorializables.

- *Principio de territorialidad.* El Estado catalán tendría que asumir la deuda de la Generalitat de Cataluña y de sus ayuntamientos, pero no debería asumir la deuda de entidades territoriales ajenas a su territorio.
- *Principio de transparencia.* Este principio, recogido en el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, es un principio considerado por toda la doctrina como principio estructural del derecho internacional. Supone la aceptación del proceso negociador, la voluntad de llegar a un acuerdo y el compromiso de cumplirlo.

Otro tema que se debe resolver es que la Convención de Viena de 1983 no establece ningún criterio para determinar la fecha efectiva de la sucesión. La práctica internacional contemporánea ha sido muy diversa. En algunos casos, se ha admitido la fecha en que el Estado predecesor deja de asumir funciones de soberanía en el territorio del Estado secesionado. En otros, se ha tomado la fecha de la proclamación de la independencia como fecha efectiva de la sucesión, la fecha de adopción de una nueva Constitución o la fecha en que se hicieron públicos los resultados del referéndum de autodeterminación (Bosnia, 2 de marzo de 1992). En otros casos, se puede tomar como fecha efectiva de la sucesión aquella en que las autoridades del territorio secesionado dejan de contribuir a las arcas del Estado o, en su caso, la fecha en que la independencia del nuevo Estado es reconocida formalmente por el Estado predecesor. En algunos casos más complejos, incluso se puede considerar que la sucesión de Estados ocupa un cierto periodo de tiempo. En cualquier caso, la fecha efectiva de la sucesión se tiene que adoptar por consenso entre las partes y los mediadores.

## 1.6.2 Deuda pública y obligaciones del Estado

*Cuando se plantea un proceso de distribución de activos y pasivos entre dos Estados, es evi-*

dente que el reparto de la deuda pública y las obligaciones del Estado toma un cariz muy especial. Por un lado, por las consecuencias de tipo económico y financiero que este reparto tiene para los dos Estados, pero también por las implicaciones internacionales que se derivan.

Se puede considerar deuda pública toda aquella deuda contraída por cualquier autoridad pública ante cualquier persona pública o privada, física o jurídica. A estos efectos, se puede distinguir entre la deuda local y la deuda del Gobierno central.

En relación con la deuda local, el Estado catalán solo tendría que asumir la deuda de la Generalitat de Cataluña, diputaciones, consejos comarcales, entidades metropolitanas y ayuntamientos catalanes.

En relación con la deuda pública del Gobierno central, esta se puede dividir en territorializable y no territorializable. La deuda territorializable hace referencia a la deuda contraída por el Gobierno central o cualquiera de sus organismos con cargo a los presupuestos generales del Estado para realizar obras, servicios e inversiones en un territorio concreto del Estado. En principio, la deuda territorializable contraída por el Estado español para hacer obras e inversiones fuera del territorio de Cataluña no se puede transmitir al Estado catalán.

No obstante, habría que distinguir entre la deuda contraída para favorecer la inversión y la deuda u obligaciones contraídas por la entidad gestora de cada infraestructura con sus proveedores y empleados. En el primer caso, se debe considerar que la deuda asociada a estas inversiones solo es atribuible al Estado predecesor, aunque la deuda con los proveedores y las obligaciones contractuales asociadas a la gestión y explotación de cada infraestructura sí que podrían ser atribuibles al Estado sucesor.

La deuda no territorializable es toda aquella que no se puede atribuir a un territorio concreto. Se trata de la deuda destinada a satisfacer las necesidades de los servicios generales del Estado,

es decir, la deuda contraída para dar servicios comunes a todos los ciudadanos españoles como, por ejemplo, la deuda de los ministerios de Defensa, Asuntos Exteriores, Justicia, etc.

Por tanto, en el caso de la deuda no territorializable, será necesario negociar previamente el criterio de proporcionalidad aplicable. El criterio demográfico es el que reparte de forma más equitativa las cargas entre los ciudadanos de los dos territorios. No obstante, se puede ponderar con elementos de peso económico o de participación en el gasto e inversión previa del Estado. En cualquier caso, la proporcionalidad no afecta a la deuda del Estado en su conjunto, sino únicamente a aquellas partidas de deuda no territorializable de la Administración central del Estado.

El reparto de la deuda no territorializable tiene varias contrapartidas. En primer lugar, conlleva la transferencia del Estado predecesor al Estado sucesor de los bienes y servicios vinculados a la deuda que asuma este último. En caso de que el Estado español no quisiera transferir algunos de sus activos (y mientras no hiciera efectiva su transferencia), el Estado catalán no tendría obligación alguna de asumir su deuda o la obligación correspondiente. En segundo lugar, además de la transferencia de los bienes vinculados a la deuda asumida por el Estado catalán, el Estado español tendría que transferir a Cataluña una parte proporcional de sus bienes y activos no territorializables, siguiendo el mismo criterio de proporcionalidad que se haya acordado para repartir la deuda.

En cuanto a la transmisión de deudas del Estado predecesor con organizaciones internacionales y pese a que ninguna norma del derecho internacional lo regula, en principio no cabría la posibilidad de transmitir esta deuda al Estado catalán, al menos hasta que este sea considerado parte de la organización como miembro de pleno derecho. Además, habría que considerar la posibilidad de distinguir entre admisiones directas y aquellas para las que Cataluña tuviera que superar el proceso de admisión como Estado *ex foro*. En el primer caso, se podría aplicar

un criterio de proporcionalidad para que el Estado catalán tuviera que asumir parte de la deuda del Estado español con una determinada organización. En el segundo caso, si los territorios españoles no secesionados son considerados únicos herederos y continuadores de la personalidad jurídica del Estado español, tendría que ser el Estado español el que asumiera íntegramente su deuda con cada organización.

Otra de las partidas de la deuda del Estado predecesor que se podría incluir en las negociaciones sería la contraída por el Gobierno central con la Generalitat de Cataluña. En un escenario en el que el Estado español no cumpla sus compromisos financieros y de inversión con Cataluña, especialmente una vez iniciado el proceso de secesión, ya sea como medida de compulsión económica o como resultado de su situación económica, el Estado catalán podría estar legitimado para exigir la reducción de la deuda del Estado español que tenga que asumir como consecuencia de la sucesión de Estados en una cantidad equivalente.

En relación con la deuda con proveedores, en principio, cada Estado tendría que asumir la deuda de las corporaciones (RTVE, ADIF, AENA, etc.) contraída con los proveedores de forma equitativa a la asunción de sus títulos y activos.

### **1.6.3 Bienes y derechos del Estado**

El reparto de los bienes y derechos del Estado es otro de los procesos fundamentales que hay que abordar cuando se pone en marcha la distribución de activos y pasivos entre dos Estados. Es un proceso muy sensible y, a la vez, muy visible porque afecta, por ejemplo, a inmuebles públicos o servicios muy utilizados por la ciudadanía.

Como en el caso de la deuda, se puede distinguir entre bienes territorializables y bienes no territorializables. En relación con los primeros, cabe señalar que todos los bienes públicos situados en el territorio secesionado pasan al Es-

tado sucesor de forma directa y sin contraprestaciones, tal como establece el artículo 2.2.a de la Convención de Viena de 1983. Aunque la Convención no lo especifica, la transmisión incluye todo tipo de activos y bienes de Estado, como edificios, servicios y corporaciones públicas.

Los bienes no territorializables se corresponden con los bienes y recursos de los organismos comunes a todos los españoles (reservas del Banco de España, cuentas corrientes, títulos de empresas públicas y privadas, patrimonio nacional, etc.). En principio, se tendrían que transmitir en la misma proporción que se determine para la transmisión de la deuda pública no territorializable, tal como establece el principio de equidad descrito al inicio de este informe. En caso contrario, se podrían exigir otras contraprestaciones.

Los bienes extraterritoriales incluyen tanto los bienes públicos situados en el territorio de terceros Estados (embajadas, consulados, sedes de instituciones y organismos públicos, bases militares y científicas, plataformas petroleras y otras estructuras situadas en alta mar, etc.) como los bienes situados en el espacio ultraterrestre como, por ejemplo, satélites artificiales o instalaciones espaciales. Parte de la doctrina considera que los bienes extraterritoriales se tienen que repartir equitativamente entre el Estado predecesor y el Estado sucesor. En cualquier caso, el reparto debe contar con el acuerdo favorable del Estado donde se encuentre el bien del Estado predecesor objeto de transmisión al Estado sucesor.

Las cuentas corrientes y otros instrumentos financieros (actualmente, el Estado español dispone de 4.823 cuentas corrientes en diferentes entidades bancarias de todo el mundo: 423 en el Banco de España, 3.163 en entidades del sistema bancario español y 1.237 en entidades extranjeras) se podrían considerar como activos de Estado no territorializables. Por lo tanto, se tendrían que transmitir según el criterio de proporcionalidad y de manera equitativa con la transmisión de la deuda no territorializa-

ble del Estado. No obstante, algunas cuentas corrientes de entidades públicas pertenecen a organismos de la Administración pública territorial, como las diputaciones provinciales, y se podrían considerar territorializables porque dependen de una entidad pública territorial y están adscritas a unas necesidades ligadas a un determinado territorio.

La posición de España como acreedor internacional frente a terceros países también puede ser objeto de reparto en una sucesión de Estados. Es decir, las partes se podrían repartir la deuda pública contraída por otros sujetos de derecho internacional con España. En este caso, se consideraría como un activo no territorializable al tratarse de un derecho financiero. Además, se podría optar por el mismo criterio de proporcionalidad que sirva para determinar el reparto de la deuda no territorializable del Estado.

#### **1.6.4 Patrimonio histórico, artístico y cultural**

La transmisión de bienes de Estado en casos de sucesión de Estados también incluye archivos, bienes culturales y patrimonio nacional. En principio, el Estado predecesor tiene que transferir a los Estados sucesores: a) los archivos que les sean propios; b) los que hagan referencia explícita a su territorio, historia o población; c) los que sean necesarios para el buen funcionamiento de sus instituciones y servicios públicos; y d) aquellos archivos y fondos documentales cuya autoría corresponda a un connacional del Estado sucesor. Esto incluye todo tipo de bases de datos de hacienda sobre contribuyentes, censos electorales, registro civil, registro de penados, archivos hospitalarios, policiales, de la Seguridad Social, de tráfico, fondos documentales, archivos históricos, expedientes abiertos pendientes de resolución administrativa, etc. En principio, la transmisión de archivos debe ser sin contraprestación.

La distribución del patrimonio nacional también es negociada. Conviene señalar que la transmisión afecta a los bienes de interés cultural, los

bienes muebles inventariados y el resto del patrimonio histórico español, que incluye todos los bienes muebles e inmuebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico y técnico, para los que no existe un inventario general. De acuerdo con las disposiciones de los artículos 28.7, 30.3 y 30.4 de la Convención de Viena de 1983, en principio, la transmisión de los bienes culturales y del patrimonio nacional se debería regir por la aportación histórica de cada territorio al Estado predecesor. No obstante, como en el caso de los archivos de Estado, también se pueden aplicar otros criterios, como el origen del autor o la referencia más explícita de su obra.

### **1.6.5 Recursos naturales**

Otro apartado evidentemente esencial de cualquier proceso de distribución de activos y pasivos entre dos Estados es el que afecta a los recursos naturales, muy especialmente con respecto a los recursos hídricos, pero también en cuanto al espacio aéreo y radioeléctrico, del que se derivan, por ejemplo, consecuencias para los servicios públicos de telecomunicaciones.

En el caso de los recursos hidrográficos, conviene distinguir entre los cursos de agua fronterizos y los cursos de agua sucesivos. Ninguna de las partes puede reclamar la soberanía en

exclusiva de los recursos hidráulicos y energéticos compartidos. Sin embargo, hay que aclarar que la gestión conjunta no afecta a la parte de la cuenca hidrográfica del territorio secesionado, sino a toda la cuenca hidrográfica de los cursos de agua compartidos (como sería el caso del río Ebro). La gestión conjunta puede hacerse efectiva mediante la creación de comisiones fluviales bilaterales.

El Estado sucesor hereda automáticamente y sin contraprestaciones todos los derechos soberanos sobre los espacios de soberanía marítima: aguas interiores, mar territorial, zona económica exclusiva, fondos marinos, etc., así como sobre el espacio aéreo y el espacio radioeléctrico adyacente en el plano vertical. Esto supone heredar igualmente las obligaciones que el Estado titular de la soberanía territorial tenga sobre estos espacios según la Convención sobre Derecho Marítimo de Montego Bay de 1982.

### **1.6.6 Bienes y deudas privadas**

Normalmente, fuera del ámbito de la descolonización se impone la transmisión de las obligaciones contractuales entre el Estado predecesor y entidades privadas sobre la concesión y explotación de los recursos del Estado sucesor.

## 1.7 Variación cuantitativa en los presupuestos de la Generalitat después de crearse el nuevo Estado catalán

La independencia de Cataluña tendría unos efectos importantes sobre el presupuesto de la Generalitat. En primer lugar, por el hecho de tener que asumir nuevas competencias, crear estructuras de Estado ahora inexistentes o reforzar las estructuras administrativas actuales, lo que representa más gasto público. En segundo lugar, el presupuesto también se vería modificado en la vertiente de los ingresos, ya que los ingresos tributarios aumentarían al quedarse en Cataluña la contribución fiscal que los catalanes hacen ahora al Estado español.

Una manera de cuantificar estos gastos e ingresos adicionales consiste en utilizar la información que refleja la balanza fiscal de Cataluña con el sector público central y que calcula periódicamente el Gobierno de la Generalitat. Por una parte, en la balanza fiscal están cuantificados los gastos que el Estado español hace en Cataluña y que corresponden a competencias del poder central –como es ahora la administración de la Seguridad Social (pago de pensiones o desempleo, entre otros) o de asuntos exteriores– y que el nuevo Estado tendría que asumir. Por lo tanto, estas magnitudes se pueden tomar como un indicador del coste de las nuevas competencias que se deben asumir. Y por otra parte, la balanza fiscal también refleja los ingresos fiscales que tendría Cataluña como Estado si no hubiera una parte que revirtiera en el Estado español.

Si bien partir de la balanza fiscal es una manera relativamente sencilla de conocer los gastos e ingresos adicionales del presupuesto de la Generalitat en el caso de una Cataluña independiente, adoptar esta metodología tiene algunos inconvenientes: a) se presupone que en los nuevos servicios públicos que se deben asumir se mantiene el mismo nivel de gasto que actualmente realiza el Estado español; b) la cuantifica-

ción de los gastos públicos adicionales variaría en función del año dependiendo de la política económica del Estado; c) se presupone que se mantiene el mismo sistema fiscal y nivel de presión fiscal que los existentes en el Estado español en la actualidad.

La cuantificación se hace con respecto al año 2011, ya que los estudios de la balanza fiscal de Cataluña con el sector público central hasta ahora solo llegan a 2011 y, como se ha indicado, el análisis efectuado parte de la información proporcionada por los estudios mencionados.

De esta forma, el ejercicio que aquí se hace equivale a cuantificar los gastos e ingresos adicionales que el presupuesto de la Generalitat habría tenido en 2011 si Cataluña hubiera sido un Estado independiente, y: a) hubiera prestado los nuevos servicios públicos que debe asumir como Estado al mismo nivel en términos de gasto público que el Estado español hizo; b) hubiera exigido los mismos impuestos y mantenido la misma presión fiscal que el Estado español tuvo en el periodo analizado.

### 1.7.1 Gastos adicionales

De acuerdo con la metodología que se aplica internacionalmente de manera general, la balanza fiscal utiliza dos metodologías para territorializar el gasto público del sector público central en Cataluña: la del flujo de carga-beneficio y la del flujo monetario. La metodología del flujo de carga-beneficio atribuye el gasto al territorio donde reside el beneficiario, independientemente del lugar donde se provee el servicio público o se hace la inversión. En cambio, el enfoque del flujo monetario atribuye el gasto al territorio donde se materializa el gasto en cuestión, in-

dependientemente del lugar geográfico donde se encuentren los beneficiarios finales de esta decisión.

Al aplicar la metodología del flujo monetario, salvo en los casos de defensa y política exterior donde se utiliza el gasto territorializado en función de la metodología del flujo de carga-beneficio, y a partir de los datos procedentes de las liquidaciones de los presupuestos del Estado, de los organismos autónomos, agencias estatales y organismos públicos, del sistema de la Seguridad Social y de las empresas públicas, el cálculo del gasto adicional que tendría que haber asumido la Generalitat si en 2011 hubiera sido un Estado independiente sería de 39.507 millones de euros. Tres cuartas partes de este gasto (74,07%) corresponden al sistema de la Seguridad Social, es decir, a sus prestaciones económicas. Después, por su importancia cuantitativa, seguirían las transferencias a los gobiernos locales (6,38%) y los pagos de los intereses de la deuda (6,07%). Solo estos tres conceptos de gasto ya suponen el 87% del gasto adicional. Seguiría, por su volumen monetario, el gasto en defensa (3,05%), en el supuesto de que el nuevo Estado tuviera un ejército con un gasto equiparable al del ejército del Estado español actual. El resto de programas y conceptos de gasto tienen una importancia cuantitativa menor. Cabe recalcar que el nuevo Estado no tendría que alcanzar necesariamente estos niveles de gasto, que responden a la política económica del Gobierno español actual. Sin embargo, aquí se hace este supuesto como una aproximación al cálculo del volumen de gasto adicional del nuevo Estado con respecto al gasto público actual.

### **1.7.2 Ingresos adicionales**

Si una Cataluña independiente mantuviera el mismo sistema fiscal y presión fiscal que actualmente aplica como parte del Estado español, los ingresos adicionales que tendría la Generalitat serían iguales a los ingresos fiscales que ahora se originan en Cataluña y van a parar a las arcas estatales menos las transferencias que recibe del sector público central.

Los dos enfoques existentes para el cálculo de las balanzas fiscales contabilizan de manera diferente los ingresos fiscales del sector público central en Cataluña. El método de la carga-beneficio contabiliza los ingresos en el territorio donde residen las personas que finalmente soportan la carga. El método del flujo monetario contabiliza los ingresos en el territorio donde se localiza la capacidad económica sometida a gravamen, es decir, donde se localiza el objeto imponible, independientemente del lugar en que residan las personas que finalmente soportan la carga impositiva.

Para contabilizar los ingresos adicionales que tendría la Generalitat en caso de independencia se parte de los ingresos contabilizados en la balanza fiscal según el método del flujo monetario, ya que es el que calcula mejor los ingresos fiscales que se podrían generar en Cataluña de acuerdo con su nivel de renta, consumo y riqueza. Y esto es independiente de la persona que soporta finalmente la carga impositiva o del lugar en que se realiza la recaudación impositiva.

Los ingresos adicionales que la Generalitat habría tenido en 2011 si hubiera sido un Estado independiente y hubiera mantenido la estructura de ingresos, el sistema fiscal y la presión fiscal del Estado español en dicho año ascienden a 45.317 millones de euros, de los que el 54,29% corresponde a los ingresos por cotizaciones de la Seguridad Social y el 41,49% a los impuestos. Los ingresos restantes tienen una importancia muy residual.

### **1.7.3 Ganancia fiscal de la Generalitat**

Una vez cuantificados los gastos e ingresos públicos adicionales de una Cataluña independiente, se pueden analizar los efectos que la independencia tendría sobre el presupuesto de la Generalitat. Es evidente que los ingresos son notablemente superiores a los gastos contabilizados y proporcionan una ganancia fiscal de 5.810 millones de euros para las arcas de la Generalitat.

De hecho, la ganancia fiscal anterior sería mayor porque se le tendría que sumar el beneficio de dejar de participar en la amortización de la deuda que supone el déficit presupuestario del Estado español, que en 2011 fue importante, del orden del 3,58% del PIB. Para ese año, el beneficio mencionado se ha estimado en 7.184 millones de euros, que, sumados a los 5.810 millones anteriores, harían que la ganancia fiscal pasara a ser de 12.994 millones de euros.

Otra consideración que se debe tener en cuenta es que una Cataluña independiente tendría que contribuir a las organizaciones internacionales de las que formara parte (FMI, UE, etc.). La más relevante en términos cuantitativos es la contribución de la UE, que se eleva a unos 1.400 millones de euros. Por lo tanto, a la ganancia fiscal anterior se le tendría que restar esta contribución, por lo que la ganancia fiscal sería de 11.591 millones de euros, un 5,95% del PIB.

Finalmente, conviene señalar que la ganancia fiscal anterior es una primera aproximación de lo que tendría una Cataluña independiente ya que, como se ha ido poniendo de manifiesto para hacer este análisis, se parte de unos supuestos bastante restrictivos. No obstante estas restricciones, el análisis aquí realizado puede ser una buena aproximación de la ganancia fiscal que produciría la independencia en Cataluña para la hacienda de la Generalitat. Asimismo, es evidente que si los nuevos ingresos y los nuevos gastos analizados se añadieran al presupuesto de la Generalitat, actualmente deficitario, este tendría superávit.

#### **1.7.4 Consideraciones sobre los primeros meses**

El análisis efectuado hasta ahora ha puesto de manifiesto que la Generalitat sería completamente viable fiscal y financieramente después de la independencia de Cataluña, aunque tuviera que asumir nuevas competencias, algunas de las cuales tan relevantes como el sistema de la Seguridad Social. Sin embargo, esta viabilidad se ha analizado desde la perspectiva de una Cataluña que se hubiera convertido total-

mente en un Estado independiente, –es decir, al final del proceso de independencia–, con una Generalitat que ya hubiera asumido plenamente todas las competencias y obligaciones de un Estado, con la correspondiente prestación de servicios públicos, y una Administración tributaria propia que cumpliera sus funciones de recaudación de impuestos de forma íntegra.

También es necesario prever la financiación de la Generalitat en los momentos iniciales de la independencia. En este punto, es importante tener en cuenta las circunstancias en las que se produzca la independencia. Si llega después de un acuerdo con el Estado español, no tendría que haber ningún problema para la financiación de la Generalitat en los momentos iniciales de la independencia, ya que las nuevas competencias que debería asumir tendrían que ir acompañadas de los recursos correspondientes, que provendrían de los impuestos del Estado español actualmente recaudados en Cataluña, los cuales pasarían a ser del nuevo Estado.

La situación puede ser diferente si la independencia de Cataluña llega sin un acuerdo con el Estado español y en una posición beligerante por parte de este. En estas circunstancias, es necesario prever la financiación de la Generalitat durante los primeros meses de la independencia porque es posible que su Administración tributaria no haya alcanzado todavía el pleno rendimiento.

Se ha estimado que, en los primeros meses de una independencia no pactada, el Gobierno de la Generalitat tendría unas necesidades de financiación mensuales de unos 4.500-5.000 millones de euros, que tendrían que permitir hacer frente al pago de los salarios de los funcionarios, las pensiones y las prestaciones de desempleo, así como los gastos corrientes de la Generalitat.

Por lo tanto, puede darse un breve periodo transitorio en el que la Generalitat, para cubrir esos gastos, tenga que recurrir a otras fuentes de financiación diferentes de las impositivas. Las vías alternativas para la financiación de la Generalitat podrían ser las siguientes:

- Pedir préstamos a las entidades financieras catalanas o extranjeras. Cataluña sería un Estado poco endeudado porque, al no haber alcanzado un acuerdo con el Estado español, no tendría que asumir parte de su deuda. En consecuencia, la Generalitat estaría en una situación que facilitaría la obtención de financiación ajena. Además, se podrían pedir préstamos con garantías reales de bienes del nuevo Estado (puertos, inmuebles, aeropuertos, etc.).
- Emitir deuda pública por parte del Banco Central de Cataluña.
- Emitir bonos para su suscripción por parte de los ciudadanos.
- Emitir bonos canjeables por impuestos pendientes de meritar con el fin de anticipar los

recursos fiscales de los ciudadanos catalanes.

No obstante, es importante aclarar que la fuente básica de financiación tiene que ser la proveniente de recursos tributarios y que estas otras fuentes alternativas deben tener carácter transitorio y aplicarse durante un periodo breve. Por este motivo, es de máximo interés que el Gobierno de la Generalitat aplique las estrategias y medidas necesarias para ir preparando la Administración tributaria catalana durante el periodo de transición, de forma que en un contexto de soberanía tributaria esta Administración pueda funcionar a pleno rendimiento tan pronto como sea posible.



## **2 La organización de Cataluña como nuevo Estado**



## 2.1 Economía y finanzas

### 2.1.1 La viabilidad fiscal y financiera

La independencia de Cataluña, además de representar la desaparición del déficit fiscal (un 8% del PIB catalán de media y unos 16.000 millones de euros), generaría un claro beneficio para la Generalitat porque podría disponer de unos recursos adicionales cada año (ganancia fiscal) de cerca de un 6% del PIB catalán. Todo ello tendría unos efectos adicionales sobre la economía que no hay que subestimar. Estos efectos vendrían dados por el impacto de la ganancia fiscal y también de los gastos adicionales en los que incurriría la Generalitat.

En términos económicos, se entiende que un aumento del consumo (privado o público), de la inversión o del gasto público incrementará el PIB, lo que se conoce como efecto multiplicador.

En este sentido, la ganancia fiscal de la independencia podría tener un efecto multiplicador importante sobre la economía catalana, ya que los recursos de la ganancia se podrían dedicar a incrementar el gasto público y/o a rebajar los impuestos. Esto tendría un efecto inmediato y positivo en el consumo y la inversión. Por su parte, el incremento del gasto público podría traducirse en un aumento de los trabajadores públicos, lo que produciría efectos positivos sobre la tasa de empleo.

Además del efecto de la ganancia fiscal, el propio impacto de los gastos adicionales en los que tendría que incurrir la Generalitat también tendría previsiblemente un efecto positivo sobre la economía. Este efecto no se daría en los gastos que se concretaran en transferencias a determinados colectivos porque, en este caso, solo se produciría un cambio de administración

pagadora. En cambio, la creación de nuevas estructuras de Estado, como el Banco Central o los órganos reguladores, podría tener un efecto positivo sobre el empleo de alta cualificación.

Por otra parte, el impacto que estos efectos tendrían sobre la economía catalana gracias a la creación de empleo y actividad económica también generaría un efecto positivo sobre la recaudación fiscal. Por ejemplo, el incremento del empleo tendría un efecto positivo sobre la base imponible del IRPF en forma de mayores rendimientos del trabajo y sobre el IVA, por el hecho de que podría aumentar el consumo. Actualmente, en España se estima que un aumento del 1% del PIB supone un incremento de los ingresos fiscales del orden del 1,2%.

Aparte del impacto económico mencionado, se debe tener presente también la ganancia que supondría para el nuevo Estado la capacidad de disponer de poder de decisión para diseñar las diferentes políticas económicas, lo que permitiría adecuarlas a las necesidades del territorio. Es un beneficio intangible que tendría una incidencia positiva sobre el crecimiento económico. El hecho de que una Cataluña independiente pudiera diseñar sus propias políticas (en materia fiscal, laboral, financiera, de infraestructuras, educativa, etc.) tendría una repercusión directa sobre el PIB catalán.

### 2.1.2 Política monetaria. El euro

Una de las principales potestades y responsabilidades de un Estado soberano es el establecimiento y gestión de un sistema monetario. Esto incluye la determinación de la moneda que se utilizará como medio de pago y unidad de cuenta, así como la definición de la política monetaria y su implementación.

En este terreno, un eventual Estado catalán independiente tendría dos grandes opciones: contar con un sistema monetario propio o mantener el euro como moneda.

Es evidente el valor del euro como moneda de uso común para un eventual Estado catalán independiente. Esta consideración se hace aunque el nuevo Estado quedara fuera del eurosistema y/o de la eurozona. En este último escenario, se debe reiterar la preferencia por conseguir un acuerdo monetario. De no alcanzarse, se tendría que optar por la adopción unilateral del euro. En este sentido, es importante dejar constancia de la voluntad de cumplir las exigencias que establece la UE, considerando que el mantenimiento de la moneda da seguridad jurídica a las transacciones empresariales de las compañías.

Hay que distinguir entre dos escenarios posibles en el mantenimiento del euro como moneda.

En el primer escenario, Cataluña estaría en la zona euro como miembro de pleno derecho del eurosistema (el decimonoveno), con la posibilidad de disfrutar de representación en el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE). Esta opción sería, sin duda, la más deseable porque garantizaría la continuidad plena del sistema actual desde el punto de vista de los ciudadanos y, además, dotaría a Cataluña de voz propia en los organismos monetarios europeos y de participación en los ingresos por señoreaje del BCE (a pesar de que estos ingresos representan un porcentaje muy pequeño del PIB actualmente). El requisito principal para esta opción es la permanencia en la UE o un acuerdo transitorio *ad hoc* mientras se produce el ingreso en la UE que finalmente lo pudiera permitir.

En un segundo escenario, de no permanencia en la UE, Cataluña podría mantener el euro como moneda oficial, pero sin ser miembro del eurosistema. Con respecto al escenario indicado, esta situación tendría como inconvenientes principales:

- La falta de representación de Cataluña en los órganos de gobierno del BCE y en sus ingresos por señoreaje. Esta es una cuestión menor en términos sustantivos.
- Las entidades bancarias con sede social en Cataluña no tendrían acceso directo al crédito del BCE, ya que este está restringido a entidades situadas dentro de la zona euro.
- Los activos financieros emitidos en Cataluña (incluida la deuda del nuevo Estado) no se podrían utilizar como garantía bancaria de las operaciones de crédito del BCE.

Las dificultades asociadas a los dos últimos puntos son ciertamente relevantes y se podrían solventar a través de un acuerdo monetario con la UE parecido al firmado con Mónaco y Andorra, que posibilitara el uso del euro como moneda oficial del país y permitiera a las entidades catalanas acceder a las operaciones del BCE. Esta decisión del Consejo se tendría que tomar por mayoría cualificada. Sería una opción natural para garantizar la continuidad del marco monetario actual y permitiría una (re)integración “suave” en un tiempo breve como miembro de pleno derecho del eurosistema. Asimismo, es – con diferencia– el escenario más probable en el supuesto de que una Cataluña independiente quedara fuera de la UE, pues lo contrario sería perjudicial para todas las partes implicadas en las decisiones pertinentes. En cualquier caso, la falta de acuerdo no impediría que los bancos catalanes pudieran acceder al Banco Central Europeo a través de sus filiales.

### **2.1.3 Banco de Cataluña, el banco central propio**

Es necesario, sea cual sea el escenario, un nuevo banco central propio, un Banco de Cataluña (BdC), con las capacidades y competencias comunes a los bancos centrales. Ello ofrecería también una gran oportunidad para hacer mejor estas tareas de lo que ha demostrado en el pasado el Banco de España (BdE). La puesta en marcha de los mecanismos europeos de supervisión única puede facilitar en parte esta función.

Cabe reiterar que la voluntad fuertemente europeísta de Cataluña debe conducir a mostrar su disposición a seguir las exigencias que se hagan desde la UE, especialmente considerando que esta sabrá calibrar bastante bien las consecuencias de una decisión u otra en el mantenimiento del espacio común, de respeto a los compromisos adquiridos con la ciudadanía y de garantía de los acreedores del Reino de España. Por esta razón, se puede prever que sea la propia UE la que acabe favoreciendo un acuerdo, no solo por coherencia con los principios de integración europea, como se ha analizado en el informe de este Consejo sobre las vías de integración de Cataluña en la Unión Europea, sino también porque una estrategia contraria al acuerdo se podría acabar proyectando sobre el Estado español y el conjunto de la economía española, ya que la solvencia de su deuda se debilitaría fuertemente y podría acabar finalmente afectando a la credibilidad de la moneda común.

**Un banco independiente.** El Banco de Cataluña tendría que ser independiente. Esta independencia implica que ni al BdC como institución ni a ningún miembro de sus órganos de decisión se le permitiría solicitar o aceptar instrucciones del Gobierno del Estado o de cualquier otro organismo con respecto a la forma en que tienen que ejercer sus funciones y alcanzar los objetivos que tienen encomendados. Instituciones, organismos y el Gobierno del Estado tendrían que respetar este principio y no tratar de influir en los miembros de los órganos de decisión del BdC.

Las cuentas financieras del BdC se tendrían que mantener separadas de las del Estado. El BdC debería tener su propio presupuesto.

El Estatuto del BdC debería establecer que su gobernador y sus consejeros tengan un mandato relativamente largo –de ocho o nueve años–, sin posibilidad de ser reelegidos, y que solo puedan ser removidos de su cargo en caso de incapacidad o falta grave.

El gobernador, los directores generales y el secretario general deberían formar la Comisión

Ejecutiva del BdC. De forma transitoria y hasta que el legislador catalán adopte las decisiones definitivas al respecto, el nombramiento de los órganos rectores del BdC podría mantener las características actuales que presenta el Banco de España, que es competencia del Gobierno. Este órgano sería responsable del gobierno diario del BdC, prepararía las reuniones del Consejo de Gobierno y tendría que ejercer los poderes que le delegue el Consejo de Gobierno.

El Consejo de Gobierno sería el máximo órgano de decisión del BdC. Debería estar formado por los miembros de la Comisión Ejecutiva del BdC junto con los consejeros. Este órgano debería adoptar las líneas de actuación general y tomaría las decisiones necesarias para asegurar el ejercicio efectivo de las funciones encomendadas al BdC.

Las funciones que tendría que asumir el BdC son fundamentales para la economía y la estabilidad financiera. Entre sus tareas hay que destacar cinco: supervisar el sistema bancario; promover la estabilidad financiera; definir y ejecutar la política monetaria; promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago, así como poseer y gestionar las reservas de divisas del Estado; y emitir y poner en circulación los billetes de curso legal y la moneda metálica.

Además, podría prestar otros servicios, como elaborar y publicar las estadísticas relacionadas con sus funciones, prestar los servicios de tesorería y de agente financiero de la deuda pública, asesorar al Gobierno y realizar los informes y estudios que resulten procedentes.

Es evidente que estas funciones se ejercerían de una manera u otra dependiendo de si Cataluña formara parte de la UE o no, y, por tanto, si el BdC estuviera integrado o no en el SEBC (Sistema Europeo de Bancos Centrales).

**Supervisión.** El BdC tendría que supervisar la solvencia y el cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito. El nuevo supervisor europeo (*Single Supervisory Mechanism*, SSM), que depende del BCE, supervisa

ría las entidades de la eurozona (y otras de la UE que se adhieran al SSM) significativas (básicamente las que tengan activos superiores a 30.000 millones y, en cualquier caso, las tres más grandes de cada Estado miembro de la zona euro). En su condición de NCA (National Competent Authority), el BdC debería colaborar estrechamente, de acuerdo con la regulación del SSM, en estas tareas de supervisión de las entidades significativas. Además, el BdC tendría que supervisar directamente aquellas otras entidades catalanas que no fueran significativas en el ámbito europeo.

**Estabilidad financiera.** El BdC tendría que promover la estabilidad financiera, preservando el buen funcionamiento de las entidades de crédito, fortaleciendo su capacidad de resistencia ante situaciones económicas adversas y armonizando su actuación con los intereses generales y particulares de empresas y ahorradores. Con esta finalidad:

- Tendría que adoptar una regulación efectiva y prudente. Para ello, bastaría probablemente con la transposición y aplicación directa de las directivas y regulaciones bancarias europeas y las reglas prudenciales armonizadas establecidas por la autoridad European Banking Authority (EBA) en el denominado *Single Rulebook*.
- Tendría que ejercer una política macroprudencial activa, vigilando las variables macroeconómicas que puedan afectar al conjunto o una parte del sistema financiero y adoptando las medidas que minimicen estos riesgos.

**Política monetaria.** El objetivo principal del eurosistema es mantener la estabilidad de precios. El eurosistema gestiona la política monetaria para lograr este objetivo y trata de controlar los tipos de interés y la cantidad del dinero a través de una serie de instrumentos y procedimientos que constituyen el marco operativo.

Las decisiones sobre política monetaria se adoptan en el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE) y son los bancos centrales nacionales de los países integrados de la

zona euro los que las implementan. Por lo tanto, esta función la tendría que realizar el BdC en el momento en que Cataluña se integrara en la zona euro.

La política monetaria del BCE se ejecuta con criterios uniformes y válidos para todos mediante tres mecanismos, que se ejercerían a través del BdC y que son accesibles en igualdad de condiciones para todas las instituciones financieras de la zona euro:

- Operaciones de mercado abierto. Permiten controlar los tipos de interés, gestionar la situación de liquidez del mercado y orientar la política monetaria.
- Facilidades permanentes. Su objeto es proporcionar y absorber liquidez y controlar los tipos de interés del mercado a un día.
- Mantenimiento de unas reservas mínimas. Se aplica a las entidades de crédito de la zona euro. Su finalidad es estabilizar los tipos de interés del mercado monetario y crear (o aumentar) el déficit estructural de liquidez.

De conformidad con los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y en relación con todas las operaciones de inyección de liquidez, el Banco Central Europeo (BCE) y los bancos centrales nacionales tienen que requerir activos de garantía proporcionados por las entidades de contrapartida, los bancos. Este requisito tiene por objeto proteger el eurosistema de posibles riesgos financieros. Los activos de garantía son los instrumentos financieros que, o bien se ponen en garantía para la devolución de un préstamo, o bien se venden como parte de una cesión temporal. El BdC sería responsable de analizar y aprobar, de acuerdo con las reglas del BCE, la idoneidad de los activos de garantía que presenten los bancos.

**Sistemas de pago.** Los sistemas de pago y liquidación de valores representan la infraestructura a través de la que se movilizan los activos en una economía. En consecuencia, el buen funcionamiento de los sistemas de liquidación es fundamental para la estabilidad financiera. Por este motivo, promover el buen funciona-

miento de los sistemas de pago tendría que ser una de las funciones básicas del BdC.

Además, Cataluña debería solicitar la integración en la zona única de pagos para el euro, conocida generalmente con el nombre de SEPA (*Single Euro Payment Area*). Es una iniciativa de la industria financiera europea, bajo la dirección de la Comisión Europea y del BCE y coordinada por el Consejo Europeo de Pagos, y está constituida por los países de la UE más Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza.

### **2.1.4 La Autoridad Catalana de Inversiones y Mercados**

El nuevo Estado catalán necesitaría una entidad propia encargada de la regulación y supervisión de las inversiones financieras y del mercado de valores, tanto por la importancia de preservar la seguridad normativa en este ámbito como porque así lo establece la Directiva 2010/78 de la CE. Los objetivos de esta entidad deberían ser velar por la transparencia de los mercados y la correcta formación de precios en los mismos, así como la protección de los inversores.

El organismo que debería responsabilizarse de la regulación y supervisión de las inversiones y los mercados financieros sería la Autoridad Catalana de Inversiones y Mercados (ACIM). La ACIM sería la encargada de implementar la política de la autoridad ESMA (European Securities and Market Authority).

La ACIM deberá ser independiente. Esta independencia implica que ni a la ACIM ni a ningún miembro de sus órganos de decisión se le permitirá solicitar o aceptar instrucciones del Gobierno del Estado o de cualquier otro organismo.

La ACIM debería tener también independencia financiera y presupuestaria, y tendría que financiarse exclusivamente con las tasas que percibiría de los actores de los mercados financieros.

El Estatuto de la ACIM debería establecer que el presidente y los consejeros de la Autoridad

Catalana tengan un mandato relativamente largo –de ocho o nueve años–, sin posibilidad de ser reelegidos, y solo puedan ser removidos de su cargo en caso de incapacidad o falta grave.

Las funciones que tendría que asumir la ACIM son fundamentales para el correcto funcionamiento de los mercados financieros. Entre sus tareas cabe destacar la regulación y supervisión de los mercados financieros y el fomento del buen funcionamiento de estos mercados. También podría desarrollar otras funciones exigidas por la UE, como la gestión de un sistema de indemnización de los inversores reconocido oficialmente o la codificación de valores y depositaria de valores para su gestión y liquidación. Además, podría prestar otros servicios, como elaborar y publicar las estadísticas relacionadas con sus funciones, asesorar al Gobierno y realizar los informes y estudios que resulten procedentes.

### **2.1.5 La Administración tributaria**

No es posible convertirse en un Estado sin disponer de la capacidad de gestionar los impuestos que pagan los ciudadanos. El Gobierno de la Generalitat tiene que poder decidir el modelo de gestión tributaria y fijar el sentido de la política fiscal que más le convenga a Cataluña. A diferencia del modelo español, el modelo catalán de gestión tributaria debería fomentar la cooperación entre el sector público y el sector privado para favorecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales de los contribuyentes catalanes.

Por tanto, la Agencia Tributaria de Cataluña tiene que ser la pieza principal de la estructura institucional de la Administración tributaria del Estado propio.

Para convertirse en la autoridad pública de un modelo de gestión tributaria fundamentado en la confianza y la cooperación con el conjunto de los contribuyentes, la Administración tributaria de Cataluña debe responder a los principios de transparencia, profesionalidad, vocación de servicio público y eficiencia.

La Agencia Tributaria de Cataluña será la responsable de aplicar el sistema tributario por medio del ejercicio de las potestades y funciones administrativas de liquidación, recaudación y comprobación de las obligaciones tributarias de los contribuyentes sujetos a la jurisdicción fiscal de la Generalitat de Cataluña y, en su caso, de sancionar las irregularidades que se produzcan.

Los organismos públicos que, junto con la Agencia Tributaria de Cataluña, deberían formar la estructura institucional de la Administración tributaria del Estado propio son: el Consejo Fiscal de Cataluña, el Instituto de Estudios Tributarios de Cataluña, la Dirección General de Tributos y la Junta de Tributos de Cataluña.

El Consejo Fiscal de Cataluña es el organismo que debería facilitar una interlocución permanente entre las administraciones tributarias y las organizaciones que representan los diferentes colectivos en que se agrupan los profesionales del asesoramiento fiscal.

El Instituto de Estudios Tributarios de Cataluña sería el organismo responsable de la formación técnica del personal que forma parte de los órganos de gestión tributaria.

La Dirección General de Tributos debería ser el organismo que proporcione los criterios interpretativos de la normativa tributaria a los órganos ejecutivos encargados de la aplicación de los tributos, con el fin de conseguir una uniformidad en el tratamiento jurídico de las diferentes cuestiones que planteen los contribuyentes catalanes.

La Junta de Tributos de Cataluña tendría que agrupar en una única instancia todos los procedimientos de revisión en vía administrativa de los actos de contenido tributario dictados por los diferentes órganos y organismos que configuran la Administración tributaria de Cataluña.

**Objetivos y características de la futura organización de las funciones de aplicación de los tributos.** En un sistema de gestión tributaria fundamentado en la autoliquidación, es el contribuyente quien asume el peso de rea-

lizar todas las tareas técnicas y jurídicas que requiere la determinación de la deuda tributaria. Si se quiere alcanzar un porcentaje alto de cumplimiento voluntario, además de simplificar las normas fiscales, la Administración tributaria tiene que facilitar a los contribuyentes las herramientas tecnológicas y los servicios de asistencia y tutoría fiscal que les permitan cumplir debidamente con las obligaciones que la ley les impone.

En Cataluña ya existen diferentes redes de oficinas capacitadas para atender al conjunto de contribuyentes catalanes, aunque cada una se integra en una estructura institucional diferenciada. Además de las oficinas públicas, en el desarrollo de la futura Administración tributaria catalana hay que contar con las oficinas de los Registros de la Propiedad y las oficinas de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. En el modelo futuro de Administración tributaria de Cataluña se deberá integrar la red de oficinas de la ATC y la AEAT, y coordinarla con el resto de redes de oficinas públicas (sobre todo las de las diputaciones provinciales), respetando el ejercicio de las competencias y funciones de cada una. Asimismo, para mejorar los resultados de la gestión tributaria ordinaria sin incurrir en unos costes de administración excesivos, será necesario contar con la colaboración del conjunto de intermediarios fiscales.

Para organizar la recaudación en periodo voluntario de los pagos que hacen los contribuyentes catalanes, a medio plazo parece indispensable reconducir el flujo de la tesorería tributaria al Banco Central de Cataluña. Mientras tanto, esta función se podría organizar por medio de las diferentes entidades privadas de crédito que operen en Cataluña como colaboradoras en la recaudación de los impuestos de la Generalitat.

Desde la perspectiva administrativa, para organizar los servicios de recaudación es necesario disponer de una red de oficinas donde se puedan resolver las diferentes incidencias. Para organizar la gestión del cobro de las deudas tributarias impagadas también es necesario contar



con la información patrimonial de los contribuyentes catalanes y la organización necesaria para gestionar un importante volumen de expedientes donde se da una gran cantidad de incidencias, que requieren decisión de la autoridad pública y que a menudo presentan una vertiente litigiosa. Los medios personales, materiales y tecnológicos existentes a día de hoy en Cataluña, sobre todo integrados en los organismos autónomos de las diputaciones provinciales, podrían ser suficientes para asumir la gestión de la recaudación ejecutiva de las deudas tributarias de los contribuyentes catalanes.

El control administrativo del correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias es una actividad de verificación y comprobación *a posteriori* de las decisiones que han tomado los contribuyentes en el momento de hacer efectivas sus obligaciones fiscales. Por lo tanto, dado el volumen de las declaraciones tributarias que se tienen que comprobar cada año fiscal, se trata de una actividad intensiva en el uso de las tecnologías de análisis y cruce de datos. Según el modelo de control tributario del Estado español, la AEAT organiza esta función diferenciando: a) por una parte, la comprobación masiva (o extensiva) que realizan los órganos de gestión tributaria; y b) por otra parte, la comprobación singular (o intensiva) que realizan los órganos de la inspección de tributos. Este modelo de organización en relación con el control del cumplimiento es válido y responde a las diferentes posibilidades de combinar los recursos humanos y tecnológicos según las características del contribuyente o de los objetivos de la acción pública.

Finalmente, cabe señalar que el descubrimiento de actividades económicas no declaradas (economía sumergida) es una función que requiere el uso de técnicas de investigación y seguimiento de personas y capitales. Conseguir la colaboración de las autoridades fiscales internacionales y los operadores económicos domésticos (sobre todo de las entidades financieras) son aspectos esenciales para organizar una investigación tributaria eficaz.

**La estructura informática.** En el siglo XXI, el factor estratégico del poder fiscal es la información.

Por este motivo, la Administración tributaria de Cataluña debería disponer de los instrumentos tecnológicos necesarios para desarrollar una gestión electrónica de los procedimientos de aplicación de los tributos.

Una base de datos fiscales propia es la principal carencia de la Administración tributaria de Cataluña y el reto más difícil de superar sin la colaboración del Estado español. Los requerimientos principales para la construcción de esta base de datos son tres: la obtención de los datos fiscales de los contribuyentes catalanes, el sistema de almacenamiento y estructuración de la información y, finalmente, la protección de los datos que garantice la confidencialidad.

Se podría considerar la posibilidad de aprovechar como dispositivo válido para tramitar los diferentes procedimientos de aplicación de los tributos el sistema informático que la ATC tiene actualmente (GAUDI), debidamente evolucionado y mejorado. No obstante, hay que valorar, en cualquier caso, la conveniencia de implementar un sistema informático alternativo.

Desde la perspectiva del contribuyente, el dispositivo principal de la gestión tributaria moderna es la denominada Sede Electrónica, entendida como una plataforma informática que concentra todos los procedimientos y gestiones de carácter tributario que facilitan la relación no presencial entre la Administración tributaria y el contribuyente.

**Estimación de los costes de funcionamiento.** De acuerdo con el coste medio de la recaudación tributaria en los países de la OCDE, para una recaudación potencial de 70.000 millones de euros (incluidas las cotizaciones sociales), podríamos estimar los costes totales de administración del sistema tributario de Cataluña en unos 750 millones de euros. Sin embargo, el objetivo de la futura Agencia Tributaria de Cataluña debería ser alcanzar unos índices de eficiencia

que le permitan desarrollar sus funciones públicas de acuerdo con un presupuesto de gasto de cerca de 400 millones de euros.

**Estimación del rendimiento económico del sistema tributario catalán.** Si para calcular la tesorería derivada de los impuestos de titularidad estatal generada en Cataluña aplicáramos una tasa del 20% sobre la recaudación bruta total obtenida por la AEAT, obtendríamos que el flujo financiero del que podría disponer la Generalitat de Cataluña se situaría entre los 40.000 y 50.000 millones de euros anuales. A esta cantidad se le tendría que sumar la recaudación líquida obtenida por la ATC y, en su caso, la derivada de la gestión de las cotizaciones a la Seguridad Social.

Si partimos del hecho de que la cifra del producto interior bruto (PIB) de Cataluña se sitúa en torno a los 200.000 millones de euros anuales, aplicando la media de presión fiscal del Estado español durante los últimos cinco años, obtendríamos que los ingresos que se recaudarían, por todos los conceptos tributarios (incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social), se situarían en torno a los 70.000 millones de euros anuales.

Si, en lugar de la tasa española, aplicáramos la tasa de presión fiscal media de la Unión Europea, tendríamos una estimación de ingresos de la Generalitat de Cataluña de cerca de 80.000 millones de euros.

Por último, si aplicáramos la tasa de presión fiscal de los países europeos que más recaudan, veríamos que el techo de la recaudación fiscal en Cataluña estaría situado en torno a los 100.000 millones de euros anuales.

**Etapas de la construcción de la Administración tributaria.** La primera fase es una fase de preparación que comprende desde el momento presente hasta la constitución del nuevo Estado. En esta fase, se deben adoptar medidas orientadas a fortalecer las competencias y recursos de la Agencia Tributaria de Cataluña, bajo la legalidad fiscal española, que podrían ser válidas tanto para un escenario político de

independencia como también para cualquier otro que pueda conllevar un incremento del autogobierno de Cataluña.

La segunda fase del proceso de creación de la Administración tributaria del Estado propio es la que empieza a partir del momento en que la Generalitat de Cataluña consiga la soberanía fiscal. Por lo tanto, se desarrollará de acuerdo con la normativa que apruebe el Parlamento de Cataluña. Desde el momento en que el Parlamento de Cataluña apruebe las normas jurídicas que conformen el sistema tributario catalán, su efectividad dependerá esencialmente de la voluntad de los ciudadanos de Cataluña de acatar y cumplir la normativa catalana.

Si la conciencia fiscal de los contribuyentes catalanes se traduce en una mejora significativa en el porcentaje de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias con respecto a lo que a día de hoy obtiene el Estado español en Cataluña, se simplificará en gran medida la construcción de la estructura administrativa responsable de la aplicación del sistema tributario catalán.

En los primeros momentos de funcionamiento de la Administración tributaria del Estado propio, con el fin de garantizar que el flujo tributario no se detenga y que las obligaciones fiscales de los contribuyentes catalanes se cumplan con total normalidad, hay que prever la posibilidad de declarar transitoriamente aplicables una buena parte de las leyes tributarias y los reglamentos vigentes antes de alcanzar la soberanía fiscal.

Para facilitar la transición entre la jurisdicción fiscal española y la catalana, de acuerdo con los procedimientos habituales de la comunidad internacional, es necesario que el Parlamento de Cataluña apruebe una ley del impuesto sobre la renta de no residentes.

Una vez que se haya completado el proceso de implantación del sistema tributario catalán, la Administración tributaria de Cataluña quedará integrada en la red internacional de administraciones fiscales con las que deberá colaborar. Esta colaboración administrativa, indispensable

para el desarrollo de las funciones de aplicación de los tributos en un entorno globalizado, resultará especialmente necesaria para la Administración tributaria del Estado español.

### 2.1.6 El servicio de aduanas

Contar con una aduana eficiente y bien organizada constituye un factor de dinamización de la economía de un territorio. Habría que encontrar el equilibrio entre la intensidad del control y la celeridad en la gestión de los procedimientos aduaneros para evitar que un exceso de supervisión retrase indebidamente la entrada o salida de mercancías, con los costes consiguientes para las empresas importadoras o exportadoras de Cataluña.

Los dos factores indispensables para organizar la gestión aduanera son, por un lado, los empleados públicos responsables de tramitar las declaraciones de importación y exportación y, por otro, el sistema informático que recoja los datos del tráfico internacional de mercancías. En ambos casos, la Generalitat de Cataluña deberá estar en condiciones de movilizar los recursos tanto humanos como tecnológicos necesarios para asegurar un tráfico fluido y seguro para las aduanas de Cataluña, ya que una economía abierta y dinámica como la catalana no puede permitirse ninguna disfunción en la entrada y, sobre todo, la salida de mercancías y productos con destino a los mercados exteriores.

Habría que crear un servicio o autoridad de aduanas para llevar a cabo las funciones de comercio exterior y vigilancia, control e inspección de mercados. Se podría constituir a partir del Servicio de Vigilancia Aduanera estatal (SVA), que tiene un *órgano desconcentrado en Cataluña (Área Regional, con sede en Barcelona)*, seis unidades operativas (Barcelona, Aeropuerto de El Prat, Tarragona, Palamós, Girona y Lleida), una unidad combinada (Figueres) y dos bases marítimas (Palamós y Barcelona).

Asimismo, habría que establecer en el seno de la consejería competente –actualmente la de Empresa y Empleo– un punto nacional de con-

tacto para el control de la adopción de regulaciones técnicas de productos.

Se debería disponer de una entidad nacional de acreditación, encargada de velar por la actuación de los diferentes organismos de certificación, y definir el marco legal en el que debe operar. Este rol se desarrolla actualmente en el ámbito estatal español a través de la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC). Entre otros, la nueva entidad tendría que ser miembro de European Cooperation for Accreditation (EA).

Para realizar las nuevas actividades de vigilancia de mercado que exige la UE en relación con los objetivos de seguridad, de regulación medioambiental y de evitar la competencia desleal, además de las aduanas a las que ya hemos hecho referencia, habría que dotar a la Agencia Catalana del Consumo y la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria (ACSA) de más facultades y crear la Agencia Catalana del Medicamento (se podría hacer a partir del actual Servicio de Control Farmacéutico y Productos Sanitarios).

Para dar cumplimiento a las exigencias de las directivas europeas en esta materia, el nuevo Estado, a la hora de organizar la gestión aduanera, debe contar desde el primer momento con los empleados públicos responsables de tramitar las declaraciones de importación y exportación y un sistema informático con capacidad para gestionar los datos del tráfico internacional de mercancías. Estos recursos humanos y tecnológicos son necesarios para asegurar un tráfico fluido y seguro en las aduanas de Cataluña.

Además, sería necesario que el Cuerpo de Mossos d'Esquadra asumiera el Servicio de Vigilancia Aduanera y crear unidades nuevas de la Agencia Tributaria con personal propio. Por otra parte, el nuevo Estado podría asumir –mediante su traspaso o por el reparto de activos y pasivos– todos o algunos de los elementos personales y materiales de los actuales órganos desconcentrados de la Administración aduanera del Estado en Cataluña (Área Regional, dependencias provinciales y unidades operativas).

## 2.2 Autoridades y estructuras administrativas del nuevo Estado

### 2.2.1 Autoridades reguladoras y de la competencia

En algunas ocasiones, los mercados de bienes y servicios no funcionan correctamente de manera espontánea porque pueden existir agentes con un poder excesivo que dificultan la competencia e instituyen beneficios extraordinarios que perjudican a los consumidores, imponiéndoles precios más altos y/o peores condiciones de calidad. Por este motivo, la defensa de la competencia ha sido una preocupación tradicional de la política económica europea.

Asimismo, hay algunos sectores económicos donde la propia estructura de costes de producción y distribución determina la existencia de escasas posibilidades de la competencia a causa de la existencia de situaciones estructurales de monopolio (como, por ejemplo, y de forma clara, en el caso de la energía).

Para hacer frente a estos dos problemas, la UE ha ido adoptando medidas de armonización legal y exigiendo a los Estados miembros la creación de autoridades nacionales encargadas de velar por la defensa de la competencia y regular determinados sectores, especialmente, pero no exclusivamente, servicios económicos básicos y sectores de red en los que se ha producido un gran nivel de liberalización y armonización a nivel europeo. Por ello, cada vez ha ido adquiriendo más importancia el debate sobre el diseño institucional de la defensa de la competencia y la regulación de los sectores de red, donde se tratan los grados de poder e independencia con que se configuran estos órganos.

Concretamente, en relación con las autoridades de regulación, a día de hoy la UE exige que los Estados miembros dispongan de este tipo de

autoridades en el ámbito del transporte ferroviario y de los servicios energéticos de gas y electricidad y de telecomunicaciones –que incluye los servicios de comunicación electrónica y los relativos al uso del espectro radioelectrónico–. También requiere autoridades reguladoras en relación con el sistema financiero –sistema bancario y mercado de valores–. Además de estos ámbitos estrictamente económicos y con el fin de proteger a los consumidores de los servicios postales y el medio ambiente, la UE exige la creación de una autoridad nacional para los servicios postales y otra que garantice la seguridad de los residuos nucleares y, más concretamente, “la seguridad de la gestión del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos”. Además de las autoridades reguladoras que exige la UE, el nuevo Estado podría crear las que estimara conveniente.

El derecho europeo deja a la libre decisión de los Estados el diseño institucional y administrativo de las autoridades nacionales de competencia y regulación. En este sentido, no delimita su formato. Sí que exige, en cambio, que las autoridades nacionales de competencia y regulación sean órganos públicos que actúen con imparcialidad y transparencia y, en particular, que sean órganos públicos neutrales con respecto a cualquier interés particular.

Durante la primera etapa de la construcción del eventual Estado independiente, las exigencias y orientaciones de la normativa europea se deben aplicar teniendo en cuenta los principios de máxima estabilidad y simplicidad organizativa y funcional, ya que deberían ser las instituciones representativas de un futuro Estado catalán las que tendrían que definir las características más permanentes del diseño institucional de órganos reguladores y sus funciones.

Se puede concluir que la fórmula más sencilla para organizar las funciones de regulación en los servicios de energía, telecomunicaciones y transporte (ferroviario) durante el periodo de transición sería la atribución a la ACCO –ya existente– de las funciones relativas a la garantía del acceso a la infraestructura. En cuanto al resto de funciones reguladoras y supervisoras, la fórmula más sencilla durante el periodo de transición sería atribuir su ejercicio a estructuras administrativas de la Generalitat de Cataluña (siempre que se cumplieran los requisitos de imparcialidad y transparencia). Con respecto a la autoridad nacional reguladora de los servicios postales, la función también la podría ejercer de manera transitoria la ACCO.

En cambio, en relación con la autoridad reguladora de la seguridad en la gestión de los residuos nucleares y combustible radiactivo usado, habría que tener en cuenta que se trata de una competencia nueva para la Generalitat y, provisionalmente, habría que nombrar una comisión o consejo que la pudiera ejercer.

Una vez consolidado el eventual Estado catalán independiente, el futuro legislador catalán debería optar por un diseño más definitivo que reuniera alguna de las formas funcionales siguientes con respecto a las autoridades de regulación y competencia:

- Autoridad de competencia y reguladores sectoriales especializados: mantener una institución especializada en política de competencia y crear un regulador especializado en los diversos sectores: energía, telecomunicaciones (comunicaciones electrónicas y espectro radioeléctrico), transporte ferroviario, sistema financiero, servicio postal y residuos nucleares.
- Autoridad de competencia y uno o más reguladores multisectoriales: mantener una institución especializada en política de competencia y crear una institución que asuma las tareas de regulación de todos los sectores o varias instituciones que realicen estas tareas en relación con sectores afines.
- Autoridad única de regulación multisectorial y competencia: integrar en una sola institu-

ción la aplicación de la política de competencia y la regulación de los diferentes sectores.

Asimismo, hay que tener en cuenta que, además de los organismos reguladores que exige la UE, el futuro Estado puede crear nuevos organismos o agencias reguladoras independientes y mantener los ya existentes, como el Consejo del Audiovisual de Cataluña (CAC) o la Agencia Catalana del Consumo.

## 2.2.2 Otras estructuras administrativas que exige la UE

La UE exige también que los Estados miembros dispongan de estructuras administrativas con capacidad para desarrollar y aplicar el derecho europeo y, en definitiva, implementar las políticas públicas de la Unión.

### a) Transporte ferroviario, servicios energéticos de gas y electricidad y telecomunicaciones

**Política de transportes.** En el ámbito del transporte ferroviario solo habría que crear una estructura administrativa responsable de la seguridad.

En el ámbito del transporte marítimo, el nuevo Estado catalán se tendría que dotar de una estructura administrativa para asumir las competencias de normativa marítima internacional, seguridad, contaminación e inspección.

En el ámbito del transporte aéreo, Cataluña debería crear su propio ente de navegación aérea, integrado en la red de navegación aérea europea (se podría crear a partir del centro de control que existe en Barcelona), y una Agencia Catalana de Seguridad Aérea que asumiera las competencias de seguridad aérea en territorio catalán (para hacerlo podría incorporar la oficina de seguridad en vuelo que tiene la AESA en Sabadell). También habría que crear una autoridad nacional de supervisión para certificar a los proveedores de servicios de navegación aérea.

Finalmente, en el ámbito del transporte inteligente y navegación por satélite, el Gobierno de Cataluña tendría que crear nuevas unidades u organismos del Departamento de Territorio, Economía o Empresa que pudieran participar en los proyectos europeos.

**Energía.** Para cumplir con los requisitos de la UE se tendría que crear un organismo de gestión de reservas estratégicas. De manera alternativa, se podrían contabilizar como reservas nacionales catalanas las cantidades de combustibles energéticos almacenados en otros Estados de la UE. También se tendría que crear: una Autoridad Nacional Reguladora en materia de Energía Nuclear de carácter independiente que vele por el mantenimiento y la seguridad del funcionamiento de las centrales nucleares (la UE invita a crear esta autoridad, pero no es obligatoria; en España esta función la ejerce el Consejo de Seguridad Nuclear); uno o más gestores privados del mercado eléctrico; y uno o más gestores privados del mercado de gas.

Para la promoción y regulación de las redes europeas transfronterizas, el nuevo Estado debería garantizar la existencia de un operador de la red de alta tensión y un operador de la red de gas que cumplieran las funciones necesarias para el buen funcionamiento de estas redes.

#### **b) Sistema financiero y políticas económicas y sociales**

**Contratación pública.** En esta materia no sería necesario crear ningún organismo nuevo porque el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público podría realizar las funciones que exige la UE.

**Política de competencia.** En relación con las prácticas anticompetitivas (*antitrust*) y las concentraciones empresariales (*mergers*), la Generalitat dispone ya de un organismo –la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO)– que, dotado de más recursos, podría desarrollar las funciones exigidas por la UE.

**Derecho de sociedades.** Habría que crear un Registro Mercantil de Cataluña, con la descen-

tralización territorial que se considere oportuna, aunque se podría hacer a partir de los registros provinciales actuales de Barcelona, Tarragona, Girona y Lleida a través de un traspaso de la Administración General del Estado al Gobierno de Cataluña. Asimismo, habría que crear un cuerpo de registradores, aunque se podría ofrecer a los miembros actuales el mantenimiento en su lugar y funciones y regular después las nuevas incorporaciones.

**Libre circulación de trabajadores y capitales, derecho de establecimiento y libre prestación de servicios.** En la Agencia Catalana de la Seguridad Social, que habrá que crear, se deberá disponer de medios suficientes para garantizar los derechos relacionados con la libre circulación de trabajadores que les correspondan a los ciudadanos comunitarios residentes en Cataluña.

Con respecto al libre movimiento de capitales, habría que crear una estructura con capacidad administrativa y de cooperación que se encargue de los requisitos de información y supervisión que prevé la normativa europea sobre pagos y lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Actualmente, esta estructura está insertada en el Banco de España. Podría adoptarse la misma solución con el Banco Central de Cataluña.

**Servicios financieros.** En el nuevo Estado, las funciones de supervisión que exige el derecho europeo en este ámbito las podrían desarrollar uno o varios organismos. Es preferible que las funciones de supervisión de las entidades de crédito radicadas en Cataluña y de las filiales o sucursales de los bancos significativos europeos con actividad en Cataluña se atribuyan al Banco Central de Cataluña y que las funciones de regulación y supervisión de las inversiones financieras y del mercado de valores correspondan a la futura Autoridad Catalana de Inversiones y Mercados (ACIM).

**Fiscalidad.** En este capítulo se debe disponer de las estructuras administrativas y tecnológicas necesarias para gestionar los impuestos

indirectos (IVA) y los impuestos especiales, así como los convenios para evitar la doble imposición en relación con los impuestos directos. Estas funciones se tendrían que asignar a la futura Agencia Tributaria de Cataluña.

**Política económica y monetaria.** El elemento esencial para conseguir el cumplimiento del acervo comunitario sería la creación de un Banco Central de Cataluña al que se le atribuyan las funciones propias previstas en los tratados y en el conjunto de disposiciones que determinan el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria.

**Estadísticas.** En este caso, solo sería necesario reforzar el IDESCAT para poder asumir el procesamiento estadístico en ámbitos relevantes, como el medio ambiente, el comercio exterior o el transporte, y desarrollar un modelo completo y autosuficiente de producción y difusión estadística capaz de asumir funciones y competencias que actualmente desarrolla la Instituto Nacional de Estadística (INE).

**Política social y empleo.** Los requerimientos institucionales derivados de la normativa europea y de los objetivos europeos en esta materia son pocos, pero actualmente la Generalitat solo tiene asumidas la Inspección de Trabajo y la gestión del programa EURES a través del Servicio de Empleo de Cataluña (SOC). Habría que crear los organismos o estructuras administrativas siguientes: un centro de referencia de la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo; estructuras de administración de los diferentes mecanismos de financiación europea (FSE, FEAG, Fondo de ayuda a los más desfavorecidos, Programa de Empleo e Innovación Social) y un punto nacional de contacto del programa PROGRESS.

**Agricultura y desarrollo rural.** En este ámbito, el nuevo Estado tendría que reforzar las estructuras siguientes: el Servicio de Ayudas y Organismo Pagador del Departamento de Agricultura, que tendría que ampliar sus funciones para realizar las que hoy lleva a cabo el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA).

A partir de unidades de la Agencia Catalana del Consumo y la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria se podría crear una Agencia de Información y se tendrían que reforzar los controles alimentarios. Y a partir de las cinco entidades catalanas de seguros que forman parte de la sociedad que agrupa y gestiona los seguros agrícolas combinados a nivel del Estado (AGROSEGURO), se podría constituir un organismo catalán que ejerciera estas funciones en Cataluña, teniendo en cuenta, sin embargo, que estas entidades son privadas y que la constitución de una agrupación es voluntaria.

**Pesca.** La Dirección General de Pesca y Asuntos Marítimos de la Generalitat tendría que asumir las competencias de la Secretaría General de Pesca del Gobierno español, incluidas la gestión de las ayudas al sector y el desarrollo de programas de actuación en relación con las acciones estructurales definidas por la normativa comunitaria. Además, habría que incorporar las dos oficinas provinciales del Instituto Social de Marina y de las Autoridades Portuarias de los puertos de Barcelona y Tarragona.

En materia de inspección y control, se tendría que crear un cuerpo especializado de inspectores de pesca.

**Control financiero.** La Generalitat dispone de la Intervención General de la Generalitat y la Sindicatura de Cuentas para poder ejercer el control financiero de acuerdo con los criterios de *Public Internal Financial Control* (PIFC).

Ambos organismos cumplen los requisitos de la normativa europea, pero tendrían que asumir nuevas competencias. En el caso de la Intervención General, debería asumir el control y la supervisión de la Administración local, ahora en manos de la Intervención General del Estado, y de ámbitos de competencia exclusiva del Estado, como la defensa o la política exterior. En el caso de la Sindicatura, debería asumir la función de enjuiciamiento contable, que actualmente es exclusiva del Tribunal de Cuentas.

En relación con la lucha contra el fraude, habría que designar una unidad de cooperación con los otros Estados miembros (AFCO) y un punto de contacto con la Oficina Europea Antifraude (OLAF). También sería necesario implementar unidades específicas de lucha contra el fraude en el ámbito de las instituciones financieras (una podría estar ubicada en el futuro Banco Central de Cataluña) y disponer de un centro nacional para analizar monedas y billetes con el fin de detectar falsificaciones.

### **c) Justicia, derechos y libertades y seguridad**

**Sistema judicial y derechos fundamentales.** El nuevo Estado debería dotarse de las instituciones y estructuras administrativas necesarias para continuar haciendo efectivo el Estado de derecho. Muchas de estas instituciones y estructuras administrativas ya las tiene la Generalitat, pero otras se tendrían que crear a partir de estructuras estatales radicadas actualmente en Cataluña.

En relación con el poder judicial, además de los requisitos legislativos, habría que crear un sistema judicial de nuevo. Actualmente, el poder judicial no está descentralizado, pero Cataluña cuenta con la infraestructura y los medios humanos y materiales necesarios para crear un sistema judicial. La Generalitat de Cataluña tiene competencias en materia de la Administración de justicia, lo que conlleva que sea titular de edificios y recursos materiales y humanos de apoyo a la justicia. Desde esta perspectiva, sería necesario que el nuevo Estado asumiera todos o una parte de los medios materiales que hoy tiene el Estado en Cataluña –ya sea mediante el traspaso del Estado o como consecuencia de la distribución de activos y pasivos– y los medios personales, ofreciéndoles su incorporación al nuevo poder judicial. En cuanto a la formación de jueces, en Barcelona se encuentra la Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial.

En el ámbito de la lucha contra la corrupción ya existe una institución, la Oficina Antifraude, que

podría asumir nuevas funciones de control de las administraciones públicas, la financiación de los partidos políticos, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

También estaría en condiciones de cumplir los requisitos relacionados con la protección de datos personales, reforzando las competencias de la Autoridad Catalana de Protección de Datos como autoridad competente.

La UE no exige estructuras administrativas concretas, al margen del poder judicial, para la protección de derechos. En todo caso, hay que recordar que Cataluña dispone ya de algunas autoridades independientes en esta materia. Así, tiene un síndico de agravios, una autoridad de protección de los derechos en el ámbito de los medios audiovisuales y varias instituciones de protección de los derechos de la infancia.

**Justicia, libertad y seguridad.** Habría que crear dos servicios administrativos: un servicio de control fronterizo, que haga cumplir la normativa europea de acceso a la Unión, y un servicio de administración de la inmigración, que gestione los flujos migratorios, tanto en relación con personas de los Estados miembros de la UE como de países terceros. En el primer caso, se podrían crear nuevas unidades de los Mossos d'Esquadra que asumieran el control de las fronteras exteriores y reforzar la capacidad policial para asumir funciones de lucha contra la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico de drogas. En el segundo, se podría intentar el traspaso o la incorporación del personal radicado en Cataluña que hoy depende del Estado. Sería necesario:

- Crear centros de acogida de inmigrantes, de solicitantes de asilo y de víctimas de tráfico de seres humanos.
- Designar el punto de contacto nacional con EUROJUST (Agencia Europea para la Cooperación Judicial).
- Crear una red consular catalana para tramitar y emitir visados.

### **d) Educación, cultura, ciencia y medio ambiente**



**Educación y cultura.** En cuanto a las estructuras necesarias para la implementación de los programas europeos, deberían crearse las estructuras de gestión del programa europeo Erasmus+, desarrollar las competencias de la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación (AGAUR) en la homologación de estudios superiores, crear centros de referencia de *la red EURYDICE y de la EFQ, Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, y establecer puntos de contacto para los proyectos EUROPASS y eTwinning.*

**Ciencia e investigación.** En esta materia cabe señalar que la financiación de las estructuras de I+D+i catalanas tiene una base muy importante en fondos provenientes del Estado y de estructuras de investigación cofinanciadas por instituciones vinculadas a la Administración estatal y a la Unión Europea. Por tanto, el Gobierno de Cataluña debería hacer un esfuerzo financiero adicional para mantener la financiación de la I+D+i catalana. Aun así, con traspaso previo o como consecuencia de la distribución de activos y pasivos, el nuevo Estado podría asumir total o parcialmente los 21 centros de investigación del CSIC radicados en Cataluña.

Además, el Gobierno de Cataluña, a través de la Secretaría de Universidades e Investigación, debería designar las estructuras de representación y los puntos nacionales de contacto de los programas de investigación, y en especial del programa Horizonte 2020, un organismo coordinador de las iniciativas derivadas de los artículos 185 y 187 del TFUE, y un organismo de participación en la investigación agrícola, que en el caso catalán podría ser el Instituto de Investigación y Tecnología Agroalimentarias (IRTA).

**Derecho de la propiedad intelectual.** La Administración de la Generalitat dispone hoy de estructuras suficientes para cumplir las exigencias relacionadas con la propiedad intelectual. En cambio, la protección de la propiedad industrial, que las directivas europeas y los *screenings* tratan conjuntamente con la propiedad intelectual, está garantizada actualmente por la Oficina de Patentes y Marcas, que es un regis-

tro no territorializado con sede en Madrid. Sería necesario, por tanto, crear la estructura administrativa necesaria para proteger este derecho.

**Medio ambiente.** El ajuste que debería llevarse a cabo es institucionalmente poco costoso, si bien habría que incrementar los recursos humanos especializados para asumir nuevas competencias. Sin embargo, en algunos casos habría que asumir nuevas funciones de autoridad nacional competente que ahora realizan los ministerios estatales. En concreto: una autoridad competente para autorizar y cerrar la actividad extractiva, a pesar de que las funciones podrían ser asumidas por unidades o entidades ya existentes en la estructura de la Generalitat de Cataluña; en el ámbito de los residuos habría que crear una entidad de vigilancia del mercado de equipos de telecomunicaciones, si bien estas funciones podrían ser asumidas también por la Agencia Catalana del Consumo; habría que asumir las funciones de registro de derechos de emisión y crear una autoridad nacional competente para los mecanismos de los proyectos basados en el Protocolo de Kyoto; habría que crear una autoridad nacional competente y un servicio nacional de asistencia técnica para aplicar el Reglamento REACH y CLP (registro, autorización, evaluación y restricción de productos químicos), que actualmente ejercen el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio ambiente y el de Sanidad, a pesar de que el Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat ya desempeña funciones relacionadas con este Reglamento y podría asumir estas nuevas funciones; habría que crear una autoridad nacional competente en materia de contaminación acústica, función que podrían asumir los servicios del Departamento de Territorio y Sostenibilidad; y crear un punto de contacto nacional para el Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencias, que podría ser asumido por los servicios de la Dirección General de Protección Civil de la Generalitat.

#### **e) Protección de los consumidores**

**Protección de los consumidores y de la salud.** Para poder cumplir las exigencias de la

UE tan solo habría que reforzar los organismos –la Agencia Catalana del Consumo– y/o las estructuras administrativas existentes –como por ejemplo las direcciones generales mencionadas–. Este refuerzo debería ser más intenso en algunas áreas en las que en la actualidad la Generalitat no tiene competencias específicas y es el Estado el que lleva a cabo la protección de los consumidores –seguros, comunicaciones electrónicas, determinados transportes y servicios financieros, entre otros.

También habría que asumir las funciones del Mecanismo de Alerta Rápida (RAPEX) y designar el punto nacional de contacto.

**Seguridad alimentaria y política veterinaria y fitosanitaria.** La única carencia en esta materia sería la relativa al comercio exterior de alimentos, animales, pienso y material vegetal, que actualmente es competencia exclusiva del Estado y la ejerce personal de la Administración General del Estado. En este ámbito, habría que crear unidades especializadas de control exterior con funcionarios de la Generalitat que actualmente desarrollan su trabajo en el ámbito de la seguridad alimentaria, veterinaria y fitosanitaria, para efectuar los controles oficiales correspondientes e incorporar los cuatro puntos de control fronterizo que existen en Cataluña y que son gestionados por la Administración General del Estado.

#### **f) Política exterior y de seguridad**

**Relaciones exteriores.** En este ámbito, el nuevo Estado, además de implantar el sistema aduanero y de establecer el control de las fronteras comerciales exteriores señalados en los capítulos 1 y 29, debería reforzar las estructuras administrativas de los departamentos de economía, industria, comercio y asuntos exteriores para poder ejercer las competencias en política comercial que actualmente ejerce la Administración General del Estado, que dispone del ICEX y

su amplia red de agregados comerciales en embajadas españolas de todo el mundo. En este sentido, sería necesario crear una red similar partiendo de la red de oficinas de la Generalitat de Cataluña en el exterior de ACCIÓ.

**Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales.** La Generalitat dispone hoy de un equipo de profesionales y de estructuras administrativas en el ámbito de la gestión y el control –especialmente la Dirección general de Política y Promoción Económica (DGPPE) del Departamento de Economía y Conocimiento y la Intervención General de la Generalitat–, que, con un refuerzo, podrían asumir las tareas de autoridad de gestión, de certificación y de auditoría que exige la administración de los fondos comunitarios.

**Política exterior, de seguridad y defensa.** En este ámbito, un eventual Estado catalán debería crear las estructuras institucionales propias de un servicio de diplomacia exterior con capacidad para aplicar la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (PESC/PCSD).

Habría que reforzar los medios materiales y personales o crear nuevas unidades de los Mossos d'Esquadra para garantizar el cumplimiento de la normativa europea en materia de protección de información clasificada; crear estructuras administrativas que permitan el cumplimiento adecuado de las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea respecto a países terceros (en el ámbito diplomático, comercial, de seguridad y de inteligencia); y establecer los mecanismos que permitan el cumplimiento de la normativa estatal en vigor que garantiza el cumplimiento de las decisiones, estrategias y políticas de la Unión Europea (como la estrategia de lucha contra la proliferación de armas pequeñas y ligeras, o instrumentos de seguridad sobre información clasificada).

## 2.3 La Seguridad Social catalana

### 2.3.1 El concepto catalán de Seguridad Social

La Seguridad Social es, por su dimensión, la institución básica del estado del bienestar en todos los países europeos. Actualmente, en Cataluña un número muy importante de personas han sido receptoras de ingresos de la Seguridad Social, de forma que, por ejemplo, la cifra de personas (aproximadamente 2,2 millones) que en algún momento del último año han cobrado directamente de la Seguridad Social todos o la mayor parte de sus recursos económicos se asemeja a la cifra del total de población ocupada que contribuye a la Seguridad Social (aproximadamente, 2,96 millones).

A medio y a largo plazo las mejoras que habría que introducir en el sistema de Seguridad Social deberían guiarse por el principio del respeto a los estándares internacionales en materia de Seguridad Social. No hay un modelo único de Seguridad Social en el mundo, ni siquiera un concepto unívoco de lo que se incluye dentro del concepto de Seguridad Social. Internacionalmente, el primer criterio común de lo que es la Seguridad Social es el que determina el Convenio n.º 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que tiene la virtud de precisar no tan solo qué ramas de protección deben tener los sistemas nacionales de Seguridad Social, sino también cuál es la intensidad mínima de esta protección para evitar que sea una tutela ficticia.

Hay que tener presente que estos preceptos internacionales establecen condiciones mínimas y que, por tanto, puede darse el caso de que en varios países se protejan otras contingencias sociales: por ejemplo, en Francia, más de seis millones de personas reciben de la Seguridad

Social ayudas a la vivienda (similares a las que hay en Finlandia y Alemania) como un tipo de prestaciones familiares de ayuda a los gastos que tienen las familias con hijos para pagar el alquiler, el acceso a la propiedad o la mejora de la salubridad. Este concepto de protección por parte de la Seguridad Social es totalmente ajeno a la Seguridad Social española, salvo el caso de algunos funcionarios cuyo régimen especial de Seguridad Social les ha permitido disfrutar durante años de ayudas a la compra de vivienda como prestación complementaria proporcionada por sus mutualidades específicas.

**Las nueve ramas del sistema de Seguridad Social.** Sobre qué debe entenderse que forma parte del concepto de Seguridad Social, tanto el Convenio 102 de la OIT y otros de la misma organización como el Código Europeo de Seguridad Social elaborado en el seno del Consejo de Europa señalan nueve ramas como propias de un sistema de Seguridad Social: asistencia médica; incapacidad temporal por enfermedad; desempleo; vejez; accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; protección a la familia; maternidad; invalidez permanente; y prestaciones por fallecimiento y supervivencia. Ello no quiere decir que todos los Estados estén obligados a cumplir todas las previsiones de los tratados para todas y cada una de las ramas señaladas, puesto que se admite que puede haber diferencias notables entre los países, y además no se da la misma importancia a cada una de dichas ramas.

Interesa señalar que internacionalmente se ha considerado durante mucho tiempo que estas nueve ramas son típicas de un sistema de Seguridad Social, y que en referencia a cada una de ellas se establecen los mínimos que deben cumplirse tanto en lo que se refiere al alcance

efectivo de la población protegida como a las condiciones para acceder a las prestaciones (por ejemplo, el periodo previo de cotización que se puede solicitar). Además, también se establece cuál es el importe económico mínimo de las prestaciones relacionándolas con las ganancias habituales de un trabajador cualificado.

Por tanto, atendiendo al espíritu de continuidad de los niveles de protección social que señalábamos antes, sería necesario que:

- el sistema futuro de Seguridad Social de Cataluña proporcione protección social efectiva y suficiente en las nueve ramas de protección que señalan los tratados de la OIT y del Consejo de Europa que establecen normas mínimas;
- y que en ningún caso se hagan cambios que supongan un retroceso en estos estándares europeos; al contrario, habría que considerar como objetivo el cumplimiento de los niveles que señalan la Carta Social Europea revisada en 1996, dado que la gran mayoría de países europeos la han ratificado, y el Código Europeo de Seguridad Social revisado.

### **2.3.2 Aspectos funcionales y orgánicos**

El Estado catalán debe disponer, desde el primer momento de su creación, de un sistema de Seguridad Social capaz de realizar, de acuerdo con los estándares internacionales y europeos, las funciones propias de esta institución básica del estado del bienestar.

- Dichas funciones son, en esencia, las cinco siguientes:
- La recaudación de los recursos económicos de la Seguridad Social.
- La prestación de las pensiones y de las otras prestaciones.
- El diseño actuarial y sostenible del sistema y la gestión financiera y actuarial de las reservas.
- La gestión del fondo de reserva e inversiones.
- La administración de los recursos humanos y los sistemas tecnológicos.

La Agencia Catalana de la Seguridad Social debería ser la encargada de ejercer estas funciones. Para realizar este ejercicio podría aplicar las técnicas de gestión indirecta del servicio público, siempre que ello no mengüe la transparencia ni la rendición de cuentas. Habrá que decidir si debería compartir una parte de la recaudación con la Administración tributaria.

La Agencia podría depender del Parlamento. El gobierno de la Agencia podría recaer en una dirección asistida por un consejo.

La plantilla al servicio del sistema catalán de Seguridad Social sería de unas cuatro mil personas. El gasto de personal se acercaría a los 130 millones de euros y dispondría de cerca de doscientas oficinas y otras dependencias.

En la primera etapa de la constitución del nuevo Estado, la actividad del Gobierno en esta materia debería regirse por el principio de continuidad. A medio y a largo plazo deberían ir introduciéndose las mejoras exigidas por los estándares internacionales y europeos.

En cualquier caso, los objetivos básicos que deberían guiar la actividad del nuevo Estado en la creación del sistema de Seguridad Social podrían enunciarse así:

- Los ciudadanos de Cataluña deben tener garantizada la percepción de las pensiones y otras prestaciones de la Seguridad Social que tengan reconocidas en las mismas condiciones que hasta ahora, sea cual sea el escenario en el que se desarrolle el proceso de independencia.
- Los ciudadanos de Cataluña deben tener la certeza de que podrán acceder en el futuro a prestaciones de la Seguridad Social de la misma calidad, como mínimo, que las que hasta ahora podían legítimamente confiar en disfrutar.
- Los ciudadanos de otras nacionalidades que hayan trabajado algún tiempo en Cataluña o que quieran hacerlo en el futuro han de confiar que serán tratados igual que ahora en relación con sus posibles derechos en materia de Seguridad Social, y que en todo

caso se respetará escrupulosamente la normativa de coordinación europea e internacional.

### **2.3.3 Pensiones contributivas y sostenibilidad de las pensiones de jubilación**

El saldo (ingresos menos gastos) del sistema de la Seguridad Social en su totalidad es bastante diferente en Cataluña que en el resto de España. El análisis del periodo 1995-2010 así lo constata. Mientras que en Cataluña la Seguridad Social tuvo siempre superávit desde 1997 hasta 2008, en el resto del Estado los superávits se produjeron únicamente entre 2003 y 2007, y por cuantías claramente inferiores. Por otro lado, cuando Cataluña ha registrado déficit (1995-96 y 2009-2010), este ha sido, en todos los casos, claramente inferior al registrado en el resto del Estado, donde en 2009 el déficit de la Seguridad Social alcanzó los 21.967 millones de euros y los gastos de la Seguridad Social superaron los ingresos en un 21%, mientras que en Cataluña el déficit fue de 1.254 millones de euros y los gastos superaron los ingresos solo en un 5%. En cuanto al año 2010, en el que el déficit de la Seguridad Social continuó aumentando debido al incremento del paro, en el resto del Estado los gastos superaron los ingresos en un 25% (y el déficit fue de 26.317 millones de euros), mientras que en Cataluña este porcentaje solo fue de un 8,6% (y el déficit fue de 2.142 millones de euros).

Dado que el sistema de la Seguridad Social ha entrado en déficit en Cataluña a consecuencia de la crisis económica –y aunque lo ha hecho

en una proporción muy inferior a la del resto del Estado–, es relevante plantearnos cómo se asumirá este déficit en el escenario de la independencia, si esta se produce cuando todavía no se haya recuperado la actividad económica en los niveles necesarios para generar equilibrio o superávit en las cuentas de la Seguridad Social catalana. Por un lado, en el caso de un proceso de independencia pactado, en el reparto de activos y pasivos, una parte del fondo de reserva se deberá traspasar al nuevo Estado catalán. La proporción que correspondería a Cataluña dependerá de la negociación. Sería correcto considerar que debe atribuirse a Cataluña la parte del fondo de reserva que se dotó con los superávits de la Seguridad Social en Cataluña. Esta proporción sería considerable, dado que, como hemos visto, en los años de expansión la Seguridad Social registró los mayores superávits en Cataluña.

Por otro lado, en el caso de un proceso de independencia no pactado, o en el caso de una negociación de reparto de activos y pasivos que se alargara en el tiempo, algunos años más allá de la independencia efectiva, el nuevo Estado catalán podría cubrir el déficit con los presupuestos ordinarios de su hacienda. Si Cataluña hubiese sido independiente en el periodo 2006-2011, una vez cubiertos los gastos de la actual Generalitat y los gastos de las competencias estatales que hubiera asumido, habría dispuesto de unos ingresos adicionales anuales de 11.198 millones de euros de media. Con estos ingresos adicionales limpios, no habría ningún problema para asumir el déficit de la Seguridad Social mientras se mantuviera la situación de crisis.

## 2.4 El poder judicial y la Administración de justicia

Sea cual sea el escenario en que se produzca la creación de un nuevo Estado en Cataluña, los objetivos básicos que en el ámbito del poder judicial y la Administración de justicia se deberían asegurar son, por un lado, la garantía de la continuidad de la Administración de justicia y de su funcionamiento normal y, por el otro, el establecimiento de un sistema provisional de gobierno del poder judicial. En cambio, no corresponde a esta fase de transición establecer el nuevo modelo de poder judicial y de Administración de justicia que se deba aplicar en el nuevo Estado, ya que esta es una cuestión que debe decidir la nueva Constitución. Las diversas cuestiones afectadas por estos objetivos básicos se examinan a continuación.

### 2.4.1 Organización y competencia de los órganos judiciales

A partir de la proclamación de independencia dejarían de tener jurisdicción en Cataluña los órganos judiciales estatales situados fuera de Cataluña con competencia sobre todo el territorio (Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y juzgados centrales, a los cuales debería sumarse también el Tribunal Económico Administrativo Central, aunque no tenga carácter judicial), así como el Tribunal Constitucional. Sería necesario, por tanto, asignar las funciones jurisdiccionales de estos órganos, en todo aquello que afecte a Cataluña, a órganos judiciales catalanes (Tribunal Superior de Justicia, audiencias provinciales, juzgados).

La organización actual de los órganos judiciales en Cataluña, con la nueva asunción de competencias, podría permanecer básicamente igual, con la excepción del TSJ, que debería adecuar-

se a la nueva situación, aunque con los mínimos cambios posibles. Entre estos, debería considerarse la división de la actual sala de lo civil y lo penal en dos salas diferentes, una para cada uno de estos órdenes jurisdiccionales; la creación, eventualmente, de una sala de amparo de derechos fundamentales; y la creación de una sala de casación.

Para asegurar el funcionamiento normal de la Administración de justicia durante el periodo transitorio es fundamental garantizar que las plazas existentes de jueces y magistrados, de fiscales y de secretarios judiciales estén cubiertas, al menos al mismo nivel que en la actualidad. Las vacantes existentes, por el motivo que fuere, podrían cubrirse mediante los métodos contemplados en la legislación actualmente vigente y recorriendo igualmente, si es necesario en mayor medida que en la actualidad, al método tradicional de los suplentes y sustitutos.

El personal de la Administración de justicia actual en Cataluña está formado, además, por varios cuerpos estatales (gestores, tramitadores y personal de auxilio judicial, así como los médicos forenses) que, sin embargo, son gestionados por la Generalitat, a la que corresponde establecer los mecanismos adecuados para cubrir provisionalmente las vacantes y las bajas que se producen. Esto se realiza mediante personal interino, que es nombrado con este carácter a partir de las bolsas de interinos gestionadas por el Departamento de Justicia del Gobierno de la Generalitat. Por este motivo, no es de esperar que se pudieran producir problemas especiales que comprometieran la posibilidad de cubrir las necesidades de personal.

Otro tanto se puede decir de los medios materiales, incluidos los informáticos, que requiere

la Administración de justicia para su funcionamiento y que dependen ya en la actualidad de la Generalitat de Cataluña.

Una vez constituida una Administración judicial propia de Cataluña, haría falta, por un lado, determinar, por parte del Gobierno catalán, la entidad bancaria que debería gestionar los depósitos y consignaciones, y, por otro, reclamar a la entidad gestora de la cuenta de depósitos y consignaciones del Estado español la transferencia de los fondos afectados a los procedimientos que estén conociendo los órganos judiciales catalanes.

El normal funcionamiento de la Administración de justicia requiere el acceso a determinados registros y archivos, algunos de los cuales se mueven dentro del ámbito judicial (penados, protección de víctimas de violencia doméstica, entre otros) y se integran hoy en el Sistema de Registros Administrativos de Apoyo a la Administración de Justicia (SIRAJ), mientras que otros se sitúan fuera del ámbito judicial, pero en muchos casos pueden ser consultados por los órganos judiciales a través de un portal informático único (el Punto Neutro Judicial). El Registro Civil, por su parte, merece una consideración especial, dada su trascendencia y los cambios legislativos recientes que ha sufrido, que han establecido una gestión informatizada centralizada.

En todos estos casos convendría mantener el acceso de los órganos judiciales de Cataluña a estos registros y archivos, al tiempo que la Generalitat debería crear los archivos y registros correspondientes, a partir de la transferencia de la parte que corresponda de los archivos estatales y de la recopilación y tratamiento de la nueva información, desde la proclamación de independencia.

### **2.4.2 Regulación de los procedimientos judiciales y régimen lingüístico**

Los procedimientos judiciales están regulados hoy fundamentalmente por leyes estatales,

dada la distribución de competencias vigente entre el Estado y las comunidades autónomas. En caso de desconexión del ordenamiento estatal no existiría, por tanto, en general, legislación procesal propia aplicable. Para evitar el vacío normativo que se produciría y por motivos de seguridad jurídica, sería aconsejable mantener la legislación procesal vigente en el momento de la creación del nuevo Estado, incorporándola de manera provisional al ordenamiento catalán, con las adaptaciones que procedan, a la espera de que el Parlamento de Cataluña legislara sobre la materia. La ley de incorporación debería incluir también el régimen transitorio para su aplicación, garantizando la continuidad de la tramitación de los procesos vivos, incluidos los recursos.

En relación con el régimen lingüístico de los procedimientos y las actuaciones judiciales, habría que introducir en la ley de incorporación las previsiones oportunas para asegurar el uso normal del catalán, en una doble dirección: garantizar el derecho de opción lingüística en los procedimientos judiciales y, con este fin, asegurar que todo el personal esté capacitado lingüísticamente en catalán y en castellano. Esto supone que el conocimiento de las lenguas adecuado y suficiente debería ser un requisito para acceder a las plazas correspondientes, y no simplemente un mérito. Sin embargo, una vez establecido este principio general, sería necesario distinguir entre las personas que ya ocupan una plaza en el momento de la creación del nuevo Estado y las que accederían a ella con posterioridad, y establecer un régimen transitorio para las primeras.

### **2.4.3 Procesos pendientes y ejecuciones judiciales**

A partir del momento en que se constituya un nuevo Estado independiente, debería abordarse la cuestión de los procesos pendientes de resolución definitiva, especialmente en el caso de los procedimientos iniciados en Cataluña pendientes de recurso en una instancia fuera de Cataluña, y de los iniciados en primera instancia

ante órganos judiciales situados fuera de Cataluña (Audiencia Nacional y Tribunal Supremo) en los cuales haya implicadas personas con la nueva nacionalidad catalana o, en algunos casos, con residencia en Cataluña, o bien instituciones o administraciones catalanas. Igualmente, deberían tenerse en cuenta los procedimientos abiertos ante el Tribunal Constitucional que afecten a personas o instituciones de Cataluña.

En todos estos casos, debería seguirse la tramitación de los procedimientos según las reglas procesales vigentes en el momento de la proclamación de independencia (que habrían sido incorporadas al nuevo ordenamiento catalán). La cuestión que se plantea es qué órgano judicial debe continuar conociendo de estos asuntos. Hay dos soluciones generales posibles: en primer lugar, remitir los procedimientos afectados a los nuevos órganos judiciales catalanes, para que sean asignados a los órganos que los sucedan y sean competentes en la nueva organización judicial; y, en segundo lugar, seguir la tramitación en los órganos españoles que conozcan los asuntos, hasta su resolución definitiva, y reconocer posteriormente estas resoluciones. Cualquiera de los dos criterios permitiría resolver adecuadamente esta situación transitoria, con ventajas e inconvenientes en cada caso. Optar por una u otra solución (o por una combinación de ambas, que incluso podría diferenciarse por jurisdicciones) dependerá de las circunstancias políticas y de la negociación concreta que se establezca, con los acuerdos que puedan resultar.

El Tribunal Constitucional conforma un caso específico. En efecto, solo resultarían afectados, al menos potencialmente, los recursos de amparo promovidos contra autos de instituciones u órganos catalanes (o, menos probablemente, personas nacionales y/o residentes en Cataluña). En cambio, decaerían los otros procedimientos seguidos ante el Tribunal Constitucional. Respecto de los recursos de amparo, y siempre que el régimen de derechos y libertades fundamentales aplicable en Cataluña fuese durante el periodo constituyente el mismo de la Constitución española, podría aplicarse el mis-

mo criterio que se ha indicado para los procedimientos seguidos ante la jurisdicción ordinaria. En cualquier caso, a partir del momento de la creación del nuevo Estado, los recursos en materia de protección de derechos fundamentales deberían seguir el régimen que estableciera la ley constitucional provisional de Cataluña, y ya no podrían interponerse ante el Tribunal Constitucional español.

En cuanto a la cuestión de las ejecuciones fuera de Cataluña ordenadas por órganos judiciales de Cataluña y las ejecuciones en Cataluña ordenadas por órganos judiciales externos, entre ellos, significativamente, los españoles, debería resolverse mediante los correspondientes acuerdos de cooperación judicial, que deberían formalizarse en términos de reciprocidad entre Cataluña y los demás Estados, incluido el español, siguiendo el marco europeo de cooperación judicial tanto en el ámbito penal como civil, que se basa fundamentalmente en el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales.

#### **2.4.4 Sistema provisional de gobierno del poder judicial**

Desde la creación del nuevo Estado hasta la aprobación de una nueva Constitución sería necesario establecer un sistema provisional de gobierno del poder judicial de Cataluña, mediante la ley constitucional provisional. Este sistema provisional no debería prejuzgar el modelo institucional definitivo de gobierno del poder judicial que adoptase la futura Constitución. Sin embargo, en este caso, y a diferencia de lo que sucede en otras instituciones y materias, no resulta posible la continuidad con el sistema actualmente vigente, ya que exigiría la creación de un nuevo órgano similar al Consejo General del Poder Judicial, con lo que se estaría prefigurando, de manera difícilmente reversible, el nuevo modelo que debería determinar la futura Constitución catalana.

**Comisión mixta de la Sala de Gobierno del TSJC y del Gobierno de la Generalitat.** Los modelos que deberían utilizarse, siempre en el



periodo transitorio, pueden ser diversos. Parece que el más adecuado sería que, transitoriamente, el Gobierno de la Generalitat y la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia participaran en las funciones de gobierno. Es una solución de una cierta continuidad (la Sala de Gobierno ya colabora actualmente con el Consejo General del Poder Judicial en el ejercicio del gobierno del poder judicial) y no impediría que la futura Constitución optara por cambiar a un modelo de consejo. En cambio, establecer provisionalmente un consejo –además de la complejidad añadida que supone regularlo y crearlo de nuevo– haría más difícil un hipotético cambio posterior que reorientara las funciones

de gobierno, en todo o en parte, hacia el ejecutivo.

En este sistema provisional, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña podría asumir determinadas funciones de gobierno y otras podrían ser atribuidas a una comisión mixta de la Sala de Gobierno y del Gobierno de la Generalitat, formada paritariamente. Aparte de esto, tanto la Sala de Gobierno del TSJ como el Departamento de Justicia mantendrían sus competencias actuales. El Departamento de Justicia, además, asumiría las funciones que hoy tiene encomendadas el Ministerio de Justicia.

## 2.5 Seguridad y defensa

Si bien ya existe un modelo de seguridad propio en Cataluña –basado en la seguridad ciudadana y la gestión de emergencias–, no se han podido desarrollar muchos otros componentes que forman parte de las estructuras básicas de seguridad interna de un Estado porque son competencias de la Administración central. Y, por tanto, tampoco se han creado ni desarrollado los componentes vinculados a la seguridad internacional.

La seguridad es un bien público que el Estado debe proveer necesariamente a sus ciudadanos. La seguridad es a su vez un derecho para la ciudadanía y un deber para el Estado, lo cual implica que debe proveerse como garantía y a su vez como servicio. Y en un mundo cada vez más interdependiente, la provisión de la seguridad exige coordinación tanto en el ámbito interno como en el internacional.

La provisión de la seguridad está vinculada a la provisión de libertad y de justicia. Para proveerla hay que emplear varios instrumentos, distinguiendo entre el ámbito de la seguridad interna (circunscrito a lo que acontece en el interior de las fronteras propias) y el ámbito de la seguridad externa o internacional (vinculado a hechos, actores o relaciones transfronterizas o internacionales). La provisión de la seguridad interna e internacional está vinculada a otras muchas políticas públicas y puede presentar fórmulas organizativas muy diversas.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que las estrategias de seguridad de los países occidentales y de organismos europeos, a pesar de distinguir entre seguridad interna y seguridad internacional, tratan casi de lo mismo: terrorismo, ciberseguridad, seguridad energética, lucha contra la delincuencia organizada, protec-

ción de infraestructuras básicas o críticas, entre otros. La coordinación y la inteligencia están en el centro de la práctica de la seguridad y se está alterando la diferencia de funciones entre cuerpos policiales y efectivos de defensa, que, a pesar de existir, se ha difuminado parcialmente en algunos casos, lo que posibilita funciones más claramente militares o de defensa de ciertos cuerpos policiales.

El actual sistema de seguridad de Cataluña se ha construido en torno a dos grandes componentes: la seguridad ciudadana, que se provee fundamentalmente mediante policía local y policía autonómica, y la gestión de las emergencias, que combina efectivos profesionales y voluntarios. Subsidiariamente, existe también todo lo que se refiere a seguridad privada. Es un modelo con clara vocación de sistema de seguridad pública.

### 2.5.1 Elementos definitorios del nuevo sistema de seguridad

Cataluña, por sus dimensiones, estructura económica y ubicación geográfica y geopolítica, presenta unos riesgos y unas amenazas parecidas a los del resto de países europeos. No tiene amenazas territoriales de sus vecinos, al menos en términos militares. Además, Cataluña continuará insertada en el escenario europeo, internacional y de buenas relaciones transatlánticas, por lo que empleará como referencia los estándares de la UE en seguridad interna e internacional.

Al ser un país de nueva frontera se intensifican algunos riesgos y amenazas, por la combinación de las dificultades de la transición hacia un modelo de seguridad más amplio y la necesidad de reestructurar el modelo existente.

Hay que tener en cuenta, además, las dificultades, derivadas de la incertidumbre sobre el grado de colaboración con el Estado español y de la necesidad de implementar muy rápidamente muchas decisiones, que incrementan la complejidad de gestión del sistema. Hay que tener mucho cuidado y prudencia y esforzarse por hacer realidad –por intereses compartidos y con el apoyo de organismos europeos y terceros países– la coordinación, transferencia de información y trabajo conjunto con el Estado español para evitar amenazas transfronterizas y compartidas.

## 2.5.2 Opciones y actuaciones en el ámbito de la seguridad interna

**Investigación de la delincuencia organizada, interna y transnacional.** Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Reforzar la capacidad ya existente en el Cuerpo de Mossos d'Esquadra (CME), como unidad específica.
- Coordinar las funciones de la unidad del CME con el futuro servicio de inteligencia, a la espera de la decisión sobre si, como pasa en otros países, acaba siendo una unidad específica de dicho servicio.
- Empezar las actuaciones bajo estándares homologables con la Interpol, la Europol y otros organismos parecidos.

**Terrorismo y narcotráfico.** Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Crear una unidad de información y lucha contra el terrorismo, partiendo de los enfoques, documentos de valoración y guía e instrumentos elaborados por la UE. Hay que prestar una atención particular a la importante presencia del yihadismo en Cataluña y a lo que sabemos sobre los procesos de radicalización de sus miembros. Se podría contemplar la incorporación, posteriormente, de personal procedente de servicios parecidos ya existentes en la actualidad.
- Buscar, dentro del escenario de colaboración, la transmisión de la información existente y, a cambio, ofrecer un seguimiento coordinado de su evolución.

- Solicitar asesoramiento y establecer convenios de colaboración con las principales agencias especializadas de los países occidentales.

**Control de fronteras.** Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Crear una unidad de control de fronteras y dotarla de equipamiento, con asesoramiento internacional. Esta unidad deberá cumplir funciones y tener especialización para actuar como policía de aduanas, como policía portuaria y como patrulla de guardacostas.
- Concebir dicha unidad como el embrión de uno o distintos cuerpos de seguridad de fronteras y control de los espacios nacionales.
- Estudiar el caso, más complicado, del control del espacio aéreo, buscando inicialmente apoyo para implementarlo, en tanto no exista dotación de equipamiento específico.
- Preparar las licitaciones o procedimientos para disponer del equipamiento imprescindible.

**Registro de identidad.** Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Crear una unidad de registro de identidad dentro del CME.
- Establecer un mecanismo transitorio con el Estado español de transferencia de la información, que podría contemplar, en el futuro y en función de un eventual régimen de doble nacionalidad, sistemas permanentes de colaboración y traspaso de la información.
- Establecer transferencia de bases de datos y registros sobre vehículos y licencias de conducción, así como mecanismos de cooperación y de coordinación con el Estado español y el resto de países.

**Inmigración.** Establecer, con asesoramiento de la UE, un mecanismo inicial de colaboración con el Estado español mientras se crea, inicialmente como unidad independiente del CME, un grupo especializado y se dota de efectivos y de equipamiento.

**Control de armas.** Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Crear una unidad de control de armas dentro del CME.
- Establecer un mecanismo transitorio con el Estado español de transferencia de la información, que podría contemplar, en el futuro y en función de un eventual régimen de doble nacionalidad, sistemas permanentes de colaboración y traspaso de la información.
- Establecer transferencia de bases de datos y registros sobre el tema, con mecanismos de cooperación y de coordinación con España y el resto de países europeos.

**Medio ambiente.** Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Crear una unidad de protección del medio ambiente –inicialmente dentro del CME–, aprovechando los elementos y capacidades parciales ya existentes, incluidos los agentes rurales.
- Establecer mecanismos de coordinación y buscar asesoramiento de la UE, de organismos internacionales especializados y de España para asegurar el cumplimiento de los estándares y buenas prácticas.

**Inteligencia.** Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son:

- Empezar a construir un servicio de inteligencia, civil, multidisciplinario y con un marco legal que garantice que sus actuaciones son conformes al estado de derecho y la garantía de protección de los derechos humanos fundamentales. Para ello será necesario asesoramiento internacional, el cual se recomienda que sea diversificado. Su función básica será recabar, analizar, interpretar y procesar de forma estratégica información para favorecer la toma de decisiones.
- Asegurar, con independencia de que puedan existir distintos servicios, o al menos unidades operativas, la coordinación mediante instrumentos propios del servicio y, también, otros que puedan ser favorecidos o elaborados por el Departamento de la Presidencia.
- Establecer desde el principio colaboración y coordinación con España y los países y organismos europeos y del mundo occidental.

**Ciberseguridad.** Las actuaciones que habría que adoptar, aprovechando que ya existen algunas capacidades públicas y también en el ámbito de la industria privada, son:

- Crear una unidad o servicio de ciberseguridad, con la asesoría y apoyo operativo de empresas y servicios externos, y partiendo de capacidades ya existentes.
- Se recomienda partir del Plan de Acción contra la Ciberdelincuencia, adoptado por el Consejo de Europa (2010), de las diversas valoraciones de Europol y de la Estrategia de Ciberseguridad (2013) de la UE.

### 2.5.3 Asunción de tareas de protección civil y gestión de emergencias garantizadas hasta ahora por el Gobierno central

También será necesario asumir tareas específicas de protección civil y gestión de emergencias garantizadas hasta ahora por el Gobierno central. En este terreno habría que preparar un nuevo Plan de Protección Civil y de Emergencias, con una reestructuración, adaptada a la condición de nuevo Estado, tanto de los órganos institucionales como de los técnico-operativos, estudiar y, en su caso, crear, a partir de los cuerpos de bomberos de la Generalitat y del Ayuntamiento de Barcelona una unidad operativa para emergencias complejas, y establecer protocolos y convenios de cooperación con los servicios de emergencia de los países vecinos.

### 2.5.4 Coordinación internacional con cuerpos policiales

Desde el punto de vista de la coordinación internacional con cuerpos policiales, en el ámbito de la UE, mientras Cataluña no sea miembro de pleno derecho de ella, habría que asegurar la coordinación (mediante enlaces permanentes y protocolos de cooperación) y el cumplimiento de los planes y estándares de la Oficina Europea de Policía (Europol); de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE (Frontex); de la Agencia Europea

de cooperación en asuntos judiciales (Eurojust); del Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de seguridad interna (COSI). Y, en el ámbito internacional, habría que hacer efectiva la solicitud de ingreso a Interpol.

## 2.5.5 Opciones y actuaciones en el ámbito de la seguridad internacional

Cataluña deberá resolver, en el marco de la integración plena en la comunidad internacional, muchos temas relativos a la presencia en organismos de seguridad, tratados sobre el tema y, sobre todo, coordinación en materia de seguridad internacional. Hasta ahora, todos estos temas han sido responsabilidad de la Administración central.

Se consideran cuatro casos: las relaciones transatlánticas y con los EE. UU.; la pertenencia a la OSCE; la pertenencia a la OTAN; la pertenencia a estructuras y organismos de seguridad de la UE.

Respecto a las relaciones transatlánticas y los tratados con los EE. UU., se considera que habría que manifestar formalmente desde el principio la voluntad de Cataluña de mantener relaciones estrechas con los EE. UU. y, en este contexto, fomentar las relaciones transatlánticas.

*En lo que se refiere a la pertenencia a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que tiene un papel importante en temas de mediación y protección de los derechos humanos, se considera que, a pesar de la dificultad de la adhesión (unanimidad), hay que manifestar el interés de Cataluña por ser miembro de la misma y suscribir y aplicar los principios y acuerdos de la organización.*

En cuanto a la pertenencia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), se recuerdan los cambios de la organización, el mecanismo de adhesión y su papel en la creación de la Asociación para la Paz, un programa basado en las relaciones bilaterales entre cada país y la

OTAN, en el que están presentes prácticamente todos los países europeos. Se considera que se podría:

- Solicitar y negociar la participación en la Asociación para la Paz.
- Tomar la decisión sobre la eventual adhesión en una fase posterior, una vez decididas en el marco del proceso constitucional las grandes opciones en materia de defensa y de seguridad.

A propósito de la pertenencia a estructuras y organismos de seguridad de la UE, se recuerda que la pertenencia a ella, cuando sea plena, lleva implícita la participación en algunos instrumentos muy importantes en el terreno de la seguridad internacional, básicamente intergubernamentales, como son la Política Común de Seguridad y de Defensa (PCSD), parte de la Política Exterior y de Seguridad Común. Se considera que habría que contemplar como punto de partida en el diseño de la política de seguridad internacional de Cataluña lo que prevén tratados, estrategias y distintos instrumentos y agencias de la UE.

## 2.5.6 Modelo operativo, cuerpos, contingentes y organización

Los problemas que habrá que resolver, a medio y largo plazo, son al menos tres, y para todos ellos hay varias opciones y modelos a considerar antes de elegir.

El primero, en la esfera sobre todo de la seguridad interna, es todo lo relativo al modelo de relación o unificación entre policías locales y Mossos d'Esquadra.

El segundo gran problema afecta a la forma de organizar los efectivos de defensa, o, por decirlo claramente, la opción por la creación o no de un ejército, y, en caso afirmativo, las opciones sobre los diversos modelos existentes para implementar la decisión.

La situación en Cataluña tiene una ventaja importante: puede crear un modelo *ex novo*, ahorrándose el problema al cual ahora se enfrentan

la mayor parte de países europeos: modificar, cuantitativa y cualitativamente, sus ejércitos, creados siglos atrás, en un momento en que la opción por ejércitos orientados a defender fronteras de eventuales invasiones por otros ejércitos ha perdido sentido por falta de amenazas territoriales.

El tema se plantea ahora de manera muy diferente al habitual en los siglos XIX y XX. Se puede optar por dos grandes modelos, con o sin ejército. Si se optase por prescindir de ejército a la manera convencional, generalizada en el mundo occidental en el siglo XIX, se presentarían dos grandes alternativas para organizar la política de defensa:

- Ampliar las funciones del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, asumiendo estas funciones de seguridad externa y/o defensa, lo cual implicaría una militarización parcial de algunas unidades y efectivos de los Mossos.
- Crear una Guardia Nacional, con funciones de seguridad, de gestión de emergencias o de defensa, autónoma, coordinada con los demás cuerpos de seguridad.

El segundo gran modelo es optar por la creación de un ejército que, dadas las nuevas condiciones, podría ser muy diferente de los existentes hasta finales del siglo XX. Naturalmente, la forma concreta de estructurar este ejército y hacerlo operativo admite distintas variantes.

En tercer lugar, decidida una u otra opción (con ejército, sin ejército) y, en cada caso, hecha una elección por alguna de las posibilidades existentes, se entraría en todos los casos en las decisiones sobre contingentes, mando, procesos de selección, equipamiento y eventual admisión de personas foráneas. Sin embargo, hay que insistir en que las principales decisiones deberán tomarse durante el proceso constituyente, a pesar de que las operativas y de implementación queden para después.

### **2.5.7 Ciberseguridad**

Dada la importancia del ciberespacio en la sociedad actual, el concepto de ciberseguridad

cada vez está más presente en los ámbitos personales, profesionales y, sobre todo, gubernamentales. Hay muchos casos en que el ataque informático ha hecho peligrar sectores económicos, infraestructuras críticas o, incluso, sistemas de información gubernamentales.

Cataluña es consciente de esta amenaza y desde el año 2009 dispone de un Plan Nacional de Impulso de la Seguridad de las TIC en Cataluña que desarrolla el Centro de Seguridad de la Información de Cataluña (CESICAT).

Aún así, no todos los objetivos de protección están cubiertos de manera óptima por este organismo. Si bien el perímetro y el interior de las TIC de la Generalitat están en constante control y seguimiento por el CESICAT, y aunque existe cierta colaboración entre este organismo y las fuerzas del orden (Mossos d'Esquadra), hay que desarrollar más capacidades en el campo de la defensa cibernética y de la inteligencia, entendida como capacidad de investigar y prevenir futuros ataques.

Para reforzar este aspecto de la ciberseguridad en el ámbito gubernamental, habría que considerar la adopción de las medidas siguientes:

- El mantenimiento de la colaboración con los diferentes organismos del Estado español, como son el CCN-CERT e INTECO, para garantizar la seguridad del espacio cibernético común; la garantía que los organismos encargados del desarrollo del Plan Nacional de la Seguridad de la Información puedan defender el país de los ciberataques; la apertura de conversaciones y contactos con otros equipos de respuesta de emergencias informáticas (*Computer Emergency Response Team* – CERT) en el ámbito catalán y en el internacional, a fin de tener el máximo de aliados en este campo.
- La protección de los datos públicos de los ciudadanos de Cataluña, así como de los centros de procesamiento de datos (CPD) de los que depende el Gobierno, mediante la elaboración de un Plan de Recuperación de Desastres, con alternativas, en su caso, fuera de Cataluña.

- La preparación de las bases de datos para tener un sistema electoral operativo, unos documentos de identificación y una Agencia Tributaria con las mejores garantías de idoneidad y corrección en el tratamiento de los datos de los ciudadanos y de las empresas.
- La creación de una sola estructura de mando de las TIC en Cataluña que incluya los principales organismos con competencias en la materia.

**Interpol.** Creada en 1923, la Organización Internacional de Policía Judicial tiene actualmente 190 miembros y su trabajo se centra en seguridad pública, terrorismo, delincuencia organi-

zada, tráfico de personas, armas, drogas, pornografía infantil, blanqueo de dinero y delitos económicos, y corrupción, principalmente. Tiene dos órganos principales, la Asamblea General y el Comité Ejecutivo, además de la Secretaría General.

Se ingresa en ella por votación favorable de dos tercios de los miembros de la Asamblea General. Dadas las circunstancias actuales de la lucha contra ciertas formas de terrorismo internacional, parece obvio que no interesaría a nadie que Cataluña se quedase fuera. Por tanto, habría que solicitar el ingreso en la primera fase de integración en la comunidad internacional.

## 2.6 Infraestructuras: abastecimiento de energía y agua y tecnologías de la información y la comunicación

### 2.6.1 El abastecimiento de energía

Con datos de 2009, el consumo energético en Cataluña es de 14.550 kTEP/año, del cual solo un 5% proviene de recursos energéticos propios. El consumo de energía primaria se distribuye así: petróleo 47%, gas 25%, nuclear 20%, renovables y residuos 7,5% y carbón 0,5%.

Cataluña, como la mayoría de países europeos, no tiene capacidad de autoabastecimiento de crudo de petróleo, de gas natural o de uranio, pero dispone de instalaciones y procesos apropiados para realizar su suministro, almacenamiento, producción, transformación y distribución de derivados que aseguran cubrir la demanda energética y el consumo óptimo.

Igualmente, el sistema eléctrico catalán es estructuralmente excedentario y puede garantizar el suministro del 100% de la demanda, y dispone de un margen de un 40% de potencia, del cual un 20% es la reserva técnicamente necesaria y otro 20% es todavía sobrante. Con una hipótesis de un 3% de crecimiento anual de la demanda de potencia, el equipo generador catalán actual podría cubrir, con garantía suficiente, el mercado catalán hasta el año 2020, sin necesidad de construir nuevas centrales. El sistema eléctrico catalán podría suministrar la energía a unos precios un 30% inferiores a los del sistema eléctrico español. Una Cataluña independiente podría ser uno de los Estados de la UE con unos precios de la energía eléctrica más reducidos.

El Plan de la Energía y Cambio Climático de Cataluña 2012-2020 prevé también la entrada en servicio de nuevas líneas de interconexión que elevarán significativamente la ya buena capaci-

dad de intercambio actual del sistema eléctrico catalán con sus sistemas vecinos.

Dada la gran liberalización e interconexión del mercado energético, la propiedad de la mayoría de las infraestructuras energéticas presentes en Cataluña pertenece a empresas multinacionales e inversores privados que se ocupan del ciclo completo de su negocio, garantizando la disponibilidad de energía, el mantenimiento, el desarrollo y la ampliación de sus instalaciones, así como la gestión más adecuada. En cualquiera de las circunstancias de futuro que se prevean, dichas empresas consideran Cataluña como una parte significativa de su mercado, y las mismas reglas del juego empresarial harán que su gestión sea lo más eficiente y normalizada posible.

Actualmente, la contribución de las energías renovables a la producción energética de Cataluña es todavía muy pequeña, de modo que habría que incrementarla. Por esta razón, la apuesta por las energías renovables se revela como una de las estrategias energéticas prioritarias, tanto las tecnologías de uso final térmico como las tecnologías para la producción de energía eléctrica. Igualmente, el sistema energético catalán futuro deberá impulsar el incremento de la valorización energética de los residuos, tanto de origen renovable como no renovable.

**Medidas.** Para una buena transición energética en Cataluña en el periodo de logro de la independencia, habrá que adoptar un conjunto de medidas, entre las cuales destacamos las siguientes:

- Asegurar los proveedores estratégicos y renovar y continuar el marco regulador de la política energética, con los contratos existentes de las empresas que ya prestan estos servicios actualmente en Cataluña.



- Asegurar el cumplimiento de las cláusulas regulatorias en materia de seguridad energética.
- Establecer y desarrollar las bases, la reglamentación, la planificación y el desarrollo del sistema energético catalán. Eso implicaría negociar los principales traspasos o usos de instalaciones, organismos reguladores y operadores (ahora españoles) y servicios por si hubiera que replicarlos en Cataluña.
- Garantizar el abastecimiento energético del país, prestando atención especialmente al control de las instalaciones ubicadas en puertos y aeropuertos.
- Disponer de la visión conjunta de todos los sistemas energéticos y sus instalaciones y saber cómo debe asegurarse su protección.
- Disponer de un buen sistema propio de regulación y gestión del mercado energético que asegure la competitividad de la oferta y el respeto por el medio ambiente.
- Llevar a cabo una auditoría de todo el sistema para tener un conocimiento preciso del mismo y poder ofrecer un servicio adecuado, ponderado económicamente en función de los costes reales.
- Formar un equipo directivo que asuma las funciones políticas y técnicas que garanticen el funcionamiento correcto del sistema energético.
- Fijar los costes regulados de las tarifas energéticas (petróleo, electricidad, etc.) y garantizar la estructura tarifaria.
- Incorporar a Cataluña, con los procedimientos que estén establecidos, en los organismos internacionales relativos a la energía.
- Garantizar que los servicios energéticos se cumplen en cualquier escenario. Ejecutar la aplicación de la legislación internacional, especialmente en el campo nuclear.
- Delimitar las aguas marinas de Cataluña para asegurar el aprovechamiento de sus recursos energéticos fósiles (petróleo, gas), de los renovables (viento, olas, corrientes) y de las instalaciones actualmente en producción (pozo de Casablanca).

## **Medidas que inciden especialmente en el sector del gas**

Continuar conectados al sistema gasista peninsular, asegurar la interconexión de Cataluña con Francia (MIDCAT) e impulsar un mercado secundario organizado de gas natural (hub gassístico), que podría tener como ámbito territorial el suroeste de Europa.

## **Medidas relacionadas con la energía nuclear**

Mantener los procesos de conversión y enriquecimiento de uranio y la producción de los elementos de combustible en las actuales plantas y fábricas situadas fuera de Cataluña; no modificar ni la procedencia del uranio ni los contratos con los proveedores de suministro del combustible; mantener transitoriamente la gestión de los residuos radiactivos con ENRESA, y analizar y seleccionar una solución temporal centralizada para los residuos radiactivos.

## **Medidas relacionadas con las energías renovables**

Convertir la utilización de fuentes de energía renovables y la eficiencia energética en una prioridad nacional; impulsar actividades de I+D+i en esta materia; disponer de un marco normativo y retributivo propio que desarrolle estas tecnologías y garantice la viabilidad económica, e integrar las energías renovables en los futuros sistemas de almacenamiento de energía eléctrica y en el nivel de interconexión del sistema eléctrico catalán con los países vecinos.

## **Medidas relacionadas con la electricidad**

Habría que establecer contratos internacionales de energía eléctrica de forma coordinada con el Mercado Ibérico de Electricidad (MIBEL).

Cuando el sistema esté estabilizado y en funcionamiento regular, sería prioritario aplicar los objetivos que tiene fijados la UE para 2020 y que se resumen en la Estrategia 20/20/20. También habría que establecer acuerdos de coordinación con los operadores energéticos españoles

y asegurar la construcción de nuevas instalaciones prioritarias y las conexiones de gas natural y electricidad con Francia.

Al mismo tiempo, sería conveniente establecer un comité técnico de coordinación conjunto con España y Francia para la gestión energética, negociar con el Gobierno español la posibilidad de entrar a ser socio de ENUSA e incrementar los vínculos con los países del Mediterráneo en los ámbitos relacionados con la energía.

También sería necesario, entre otras medidas, prever y adoptar una solución para la futura ubicación de los residuos de las centrales nucleares catalanas; crear las medidas necesarias para favorecer el establecimiento de contratos bilaterales entre operadores del mercado eléctrico, tanto de compra como de venta de energía; incrementar la autosuficiencia energética; disminuir la dependencia de los combustibles fósiles, y mejorar y potenciar la eficiencia energética en todo el proceso de generación, transporte y, sobre todo, en la reducción del consumo de energía final y primaria.

Finalmente, sería necesario mejorar la calidad de los servicios energéticos, modernizar las redes de distribución, reducir los impactos ambientales y aumentar la concienciación social sobre la gestión y el uso eficiente y responsable de la energía. Y también realizar un seguimiento de los oligopolios energéticos y gestionar la influencia de los grupos de presión.

**Gestión responsable y colaborativa.** Dada la gran liberalización e interconexión del mercado energético, no es probable un escenario de beligerancia con el Estado español o con las empresas del sector, sino más bien una gestión responsable y colaborativa entre todas las partes. Sin embargo, en el caso de un escenario de no colaboración hay que aclarar que el sistema energético catalán operaría con normalidad y el suministro se mantendría. Sería necesario que el nuevo Estado adoptara las medidas relativas a las renovaciones de acuerdos y contratos con las empresas que hoy prestan los servicios y la negociación para la transferencia de activos con el Estado español.

En esta línea, es muy importante establecer una conexión fluida y constante con los organismos europeos de la energía y, especialmente, los que están vinculados con la seguridad. Eso debería permitir encontrar vías de cooperación europea.

Finalmente habría que estudiar la creación o adaptación de algunos organismos de carácter técnico como el Ente Supervisor del Sistema Energético Catalán, un Operador del Sistema Eléctrico Catalán, un Operador del Sistema Gaseista Catalán y un Consejo de Seguridad Nuclear.

## 2.6.2 El abastecimiento de agua

La irregularidad pluviométrica, típica del régimen mediterráneo, agravada por la insuficiencia histórica de inversiones en infraestructuras de abastecimiento y las deficiencias en la calidad del agua como consecuencia de la presión de los usos antrópicos, contribuyeron a configurar en el pasado un sistema hídrico en Cataluña con un elevado riesgo en lo relativo al abastecimiento de agua, especialmente en el sistema de gestión Ter-Llobregat, donde vive más del 80% de la población de Cataluña. En la actualidad este riesgo ha quedado muy reducido.

La adopción de la Directiva Marco del Agua (DMA) ha supuesto un giro en la concepción del agua y las políticas de gestión. Conforme a la DMA, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña aprobó, el 23 de noviembre de 2010, el Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña (PGDCFC), basado en unos fundamentos radicalmente distintos a los que inspiraron, en el último cuarto del siglo xx, el Plan Hidrológico de las Cuencas Internas de Cataluña. El PGDCFC es el instrumento de planificación del agua para el periodo 2010-2015 en el ámbito territorial de competencia de la Generalitat de Cataluña y tiene un doble objetivo:

Ambiental: pasar de un cumplimiento del 48% al 56% en el muy buen estado o el buen estado ecológico, químico y/o cuantitativo de las masas de agua. En el conjunto de Cataluña, el objetivo es pasar del 60% al 67%.

Disponibilidad de agua: resolver la situación histórica de riesgo mencionada, garantizando que los sistemas de abastecimiento no entren en situación de emergencia bajo ninguna situación climática conocida, reduciendo drásticamente la frecuencia y la intensidad de restricciones a los usos (incluidos los de riego agrario) y asegurando los caudales de mantenimiento para los ecosistemas acuáticos. Las actuaciones propuestas, algunas de las cuales ya han sido ejecutadas, están dirigidas a mantener esta garantía hasta el horizonte del año 2027.

El PGDCFC dispone de un programa, llamado Programa de Medidas del PGDCFC, que articula el conjunto de medidas, tanto de infraestructuras como de gestión, subvención y fomento, para lograr los objetivos contenidos en el Plan. Tiene una temporalidad de diez años (2006-2015) y se estructura en cuatro ámbitos de actuación: abastecimiento, saneamiento, medio y modernización de los regadíos.

La planificación, regulación, gestión y control del agua en Cataluña hasta el año 2027 (horizonte de la DMA), así como las medidas a implementar para el logro de los objetivos, tienen en la elaboración y la aprobación de los sucesivos planes de gestión el marco técnico y jurídico oportuno dentro de la Unión Europea. La hoja de ruta parece clara.

El riesgo hídrico intrínseco en Cataluña es equivalente a la probabilidad de sufrir restricciones en el consumo del agua por los efectos derivados de una sequía o de un nivel muy bajo de las reservas de agua, por ejemplo. En los últimos años este déficit estructural se ha reducido de forma especial en el sistema de gestión Ter-Llobregat gracias a la ejecución parcial de las infraestructuras contenidas en el Programa de Medidas creado a raíz de la sequía de 2007-2008. Hoy en día, el déficit es casi inexistente en el sistema Ter-Llobregat debido al importante ahorro de agua que se ha llevado a cabo.

Por otro lado, las reservas actuales de agua almacenada en el DCFC aseguran la satisfacción de las demandas ordinarias para un periodo de

quince meses (final de la primavera de 2015). Sin embargo, a medio-largo plazo tal vez será necesario abordar alguna actuación estructural de mejora de la garantía de abastecimiento, de acuerdo con lo que establezca la planificación hidrológica. En las Cuencas Catalanas Intercomunitarias (CCI), la vulnerabilidad del abastecimiento es extremadamente baja y, por tanto, el riesgo intrínseco, desdeñable.

En el proceso de transición hacia la independencia, el riesgo del sistema hídrico en Cataluña también podría estar determinado por factores absolutamente externos a la pluviometría, el estado de las reservas de agua en los embalses, los niveles piezométricos de los acuíferos, la producción de agua desalinizada o el volumen de agua reutilizada. La actitud del Gobierno español en el ejercicio de sus competencias en materia de regulación y concesión del agua en las CCI podría condicionar también la amortiguación o empeoramiento de este riesgo, aunque por razones de operación, de normativa europea e internacional, y de seguridad nuclear, consideramos este riesgo menor y altamente improbable.

Para reducir el grado de riesgo del sistema hídrico catalán durante el proceso de transición hacia la independencia, el Gobierno catalán debe poder regular el sistema de abastecimiento de agua, por medio de algún mecanismo regulador como el ACA para que pueda actuar transitoriamente como autoridad reguladora del agua.

Existen dos tipos de medidas a tener en cuenta:

**Medidas para reducir los riesgos intrínsecos en el abastecimiento de agua durante el periodo de transición.** Incluyen asumir y ejercer las plenas competencias en el control y la gestión de los recursos hídricos y retomar las actuaciones del ámbito de abastecimiento contenidas en el Programa de Medidas: recuperación de pozos y acuíferos, modernización de regadíos del DCFC y reutilización a menos de 20 km de las depuradoras.

Sería necesario también redactar un nuevo Plan de Gestión y un nuevo Programa de Medidas

2016-2021 que incluyan la totalidad de la demarcación hidrográfica catalana y los acuerdos oportunos para la gestión internacional de las cuencas afectadas con España, Andorra y Francia, y establecer acuerdos provisionales con el Estado español sobre la gestión del agua hasta que no se negocie, de acuerdo con la DMA, la gestión compartida de la cuenca internacional del Ebro. Del mismo modo, habría que asegurar el funcionamiento óptimo de las más de 440 depuradoras existentes en Cataluña.

**Medidas para prevenir los riesgos extrínsecos derivados de una actitud de no colaboración del Estado español.** Habría que prever los mecanismos de amparo o mediación ante la Unión Europea por si se produjera alguna afectación en el servicio de abastecimiento de agua potable, el sistema de riego o el mantenimiento de los ecosistemas acuáticos en la CHE, y también buscar alternativas de abastecimiento donde sea posible: reservas de agua subterránea, bombeo de agua a canales de riego, derivación del Siurana hacia el Ebro, etc.

Una vez constituido el nuevo Estado catalán, habría que definir la planificación hidrológica, con medidas como las siguientes:

- Analizar y, en su caso, reformar la ley tributaria para resolver las diferencias impositivas existentes actualmente en el canon del agua.
- Abordar y, si es necesario, unificar el ciclo del agua en un único marco jurídico.
- Proseguir la política de planificación del agua más allá del año 2027.
- Prever el impacto del cambio climático en el ciclo del agua.
- Revisar el funcionamiento administrativo de los sistemas de saneamiento (depuradoras) concretando las competencias y responsabilidades de los entes locales y supralocales en su gestión y explotación.
- Retomar las actuaciones del ámbito de saneamiento (mejorar la calidad de las aguas), para seguir avanzando en la mejora de la calidad de los ríos y de las aguas subterráneas.
- Avanzar en las actuaciones del ámbito

medioambiental (mejora de los ecosistemas acuáticos), teniendo en cuenta los caudales ambientales (sobre todo Ter, Llobregat y Segre).

- Repensar la ocupación del espacio fluvial del Garona.
- Modernizar los regadíos, armonizar los aprovechamientos del Segre y el Noguera Pallaresa y revisar el régimen de explotación hidroeléctrica.
- Prever la posibilidad de auxilio (para casos críticos) desde el ámbito de Aguas Ter-Llobregat (ATL) hacia el ámbito del Consorcio de Aguas de Tarragona (CAT).
- Programar inversiones en las redes de distribución y tratamientos más intensivos en las plantas de potabilización de las Cuencas Catalanas Intercomunitarias. Afrontar la modernización del Canal de Urgell para mejorar sus ratios de eficiencia.
- Incluir la Directiva europea para la mejora del estado medioambiental del medio marino no más tarde del año 2020.
- Favorecer el impulso de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la gestión, regulación, planificación, inspección y control del agua en Cataluña.
- Prever y prevenir las consecuencias para el abastecimiento de agua derivadas de la consecución del horizonte de saturación urbanística de la Región Metropolitana de Barcelona (RMB). Analizar y valorar la previsión de posibles medidas alternativas de abastecimiento de agua en un horizonte a largo plazo (interconexión de las redes de abastecimiento urbano, nuevas desalinizadoras de Foix y Tordera II, trasvase del Ródano, conexión entre la cuenca del Segre y/o Ebro con las cuencas costeras y reutilización a grandes distancias (del Besòs al Ter).

### 2.6.3 Comunicaciones y tecnologías de la información

Hoy en día, las sociedades modernas, como la catalana, viven en total dependencia de la tecnología. Acciones tan cotidianas como ver la televisión, disponer de efectivo a través del cajero automático, consultar las redes sociales o hacer

una llamada telefónica se soportan, en mayor o menor grado, en sistemas de información y redes de telecomunicaciones, lo que se denomina, genéricamente, tecnologías de la información y la comunicación: las TIC.

Dado que son claves para la normalidad de la sociedad, las TIC deberían poder funcionar sin problemas relevantes, y precisamente es necesario poder garantizar este funcionamiento en el momento culminante de la constitución del nuevo Estado catalán, motivo por el cual es importante establecer los escenarios de colaboración adecuados con el Estado español. En este ámbito habría que considerar la adopción de las siguientes medidas:

- Coordinar con el Estado español el traspaso ordenado de competencias en materia de las TIC, velando para que en ningún momento quede ninguna competencia ni ningún contrato en una situación de inseguridad jurídica.
- Crear un equipo legal/técnico que inicie el proceso de elaboración de un anteproyecto de ley de infraestructuras críticas que incluya, entre otros, su definición desde la perspectiva de las TIC, la obligación de las empresas gestoras de elaborar los planes de prevención y recuperación de desastres, la protección física y cibernética de estas instalaciones, la colaboración con el cuerpo de Mossos d'Esquadra y/o empresas de seguridad para garantizar su integridad física y la alineación con el Plan Nacional de Seguridad con respecto a los ciberataques. Igualmente, habría que pensar en la conveniencia de instaurar la figura del delegado del Gobierno en estas empresas, en caso de emergencia.
- Crear un equipo legal/técnico que inicie el proceso de elaboración de un anteproyecto de decreto para regularizar la relación con los radioaficionados catalanes como alternativa de comunicación en caso de desastre, en coherencia con la normativa europea que prevé esta figura.
- Iniciar la preparación y redacción de un anteproyecto de ley de comunicaciones elec-

trónicas (telecomunicaciones y audiovisual) para asegurar la continuidad legislativa en esta materia.

- Empezar a preparar los planes de numeración y frecuencias que corresponderían al nuevo Estado.
- En coherencia con las disposiciones europeas, valorar la posibilidad de elaborar una ley para el órgano regulador de las telecomunicaciones (actual Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones – CMT) que en el nuevo Estado, y a imagen de los países europeos, debería ser la suma de la CMT y del Consejo del Audiovisual de Cataluña.
- Iniciar contactos internacionales con el organismo regulador de las TIC, la *International Telecommunication Union* (ITU). Asimismo, también sería recomendable establecer contactos con entidades como la *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN) y otros del sector que ayudaran a preparar los planes técnicos y la legislación, como es habitual en todo el mundo.

**Audiovisual.** En cuanto al audiovisual, cabe señalar que la televisión y la radio son servicios esenciales para la información de la ciudadanía, pero sobre todo para la generación de un clima de normalidad. Por ello, es muy importante que su servicio no se vea interrumpido.

En Cataluña, la señal de radio y televisión llega al 85% de la población gracias a la Torre de Collserola y a 8 centros reemisores principales. Para llegar al 99,6% de la población, ha sido necesaria la instalación de 500 torres adicionales.

En este ámbito, habría que coordinar con el Estado español el traspaso del espectro radioeléctrico para el territorio catalán, así como los contratos y derechos de emisión de los diferentes grupos de comunicación, garantizar la seguridad de las infraestructuras de telecomunicaciones audiovisuales, como la Torre de Collserola, los 8 centros reemisores principales y las 500 torres reemisoras dispersas por el territorio e iniciar la redacción de un Plan de Recuperación de Desastres.

**Telecomunicaciones.** La gran mayoría de ciudadanos disponen de un teléfono móvil, que permite la comunicación de voz y, en muchos casos, también la conexión a Internet. Esta tecnología se basa en redes y antenas operadas por empresas privadas debido a la liberalización del mercado de las telecomunicaciones.

Aparte de esto, la Generalitat de Cataluña dispone de una red de fibra óptica (XFOCAT), actualmente en desarrollo, que conectará la mayor parte de sus sedes y pondrá el excedente de esta red a disposición de las operadoras para llegar a cualquier municipio de Cataluña. Asimismo, en cuanto a Internet, las operadoras pueden intercambiar los datos con la “red de redes” a través de puntos de intercambio de tráfico de Internet. Cataluña dispone del CAT-NIX como punto de intercambio de datos de Internet, donde todas las operadoras tienen conexión.

También existe una red de comunicación de voz digital y encriptable, llamada RESCAT, que sirve para la comunicación de los servicios de emergencia. Esta red utiliza las mismas infraestructuras que la red audiovisual (Torre de Collserola, centros reemisores principales y 500 torres más) para funcionar.

En este ámbito habría que considerar la adopción de las siguientes medidas:

- Acordar con el Estado español el mantenimiento del prefijo internacional +34 hasta la obtención de un prefijo internacional propio.
- Proteger la red RESCAT y buscar alternativas en caso de desastre.
- Proteger las comunicaciones del Gobierno, adoptando las medidas de protección adecuadas respecto de la encriptación de voz y datos a los niveles que corresponda.
- Desplegar con la máxima celeridad posible la Red de Fibra Óptica de Cataluña (XFOCAT), sobre todo en cuanto a los puntos estratégicos, *backup*.
- Coordinar y elaborar un plan de protección de las instalaciones de cableado, centrales de voz y datos y torres de telefonía móvil y Wi-Fi, para protegerlas frente a desastres en el mar-

co de la Ley de Infraestructuras Críticas. Este Plan debería incluir la protección contra interferencias y la certificación de la seguridad en las comunicaciones en Cataluña.

**Transporte.** El transporte, ya sea rodado, ferroviario, marítimo o aéreo, tiene una importancia capital en la normalidad ciudadana y también en la de aquellos que nos visitan. Los medios de transporte tienen, en mayor o menor grado, una dependencia importante de las TIC.

Por un lado, el transporte aéreo y el marítimo dependen de las comunicaciones electrónicas para su relación con las infraestructuras portuarias y aeroportuarias. Actualmente, todas las comunicaciones en estos dos ámbitos del sector de los transportes están totalmente controladas por el Estado español. La gran dependencia de normativas internacionales, las implicaciones en la seguridad de los usuarios y las implicaciones económicas que representaría un mal funcionamiento de estos transportes hacen pensar que durante la transición funcionarían con plena normalidad.

Por otra parte, el transporte ferroviario depende de centros de control para su correcto funcionamiento, ya que la gestión manual supondría un funcionamiento parcial. La parada de este servicio tendría efectos sobre una gran parte de la población, que lo utiliza diariamente, y sobre la economía.

Finalmente, cuando se analiza el transporte rodado, hay que poner atención en la señalización vial, que podría dejar de funcionar si se produjera algún problema con las TIC que soportan el sistema. También habría que tener en cuenta que, cada vez más, el sector logístico y de distribución de mercancías funciona con sistemas de pedidos y reparto gestionados con sistemas de información y que, por tanto, el fallo de las TIC pondría en peligro las actividades económicas relacionadas, por ejemplo, con la llegada de alimentos a los puntos de venta.

En este ámbito, habría que coordinar con el Estado español un traspaso de los activos aso-

ciados a la navegación aérea y marítima y al transporte ferroviario, y reforzar la vigilancia de los sistemas de información y comunicación y las instalaciones de telecomunicaciones de los centros de control ferroviarios y del Servicio Catalán de Tráfico.

**Servicios esenciales.** Actualmente, las administraciones poseen una gran cantidad de información de la ciudadanía que permite gestionar los servicios que prestan en cumplimiento de las competencias que tienen atribuidas. Se trata de los datos del censo, el historial médico, la situación judicial, los datos tributarios o los títulos académicos de una persona, entre otros.

Algunos de los sistemas de información están bajo la tutela o son propiedad de la Generalitat de Cataluña o de las administraciones locales. Pero otros están en manos del Estado español y la Generalitat puede consultar los registros. Se ha detectado que hasta 150 aplicaciones informáticas necesarias para el funcionamiento correcto de la Administración de la Generalitat dependen de bases de datos ubicadas en sistemas de información del Estado.

Hay otros datos importantes que no son responsabilidad de la Administración: los datos financieros de los ciudadanos. Esta información es básica, por ejemplo, para que se pueda disponer de efectivo en un cajero, siempre que este disponga de una conexión con la central de la entidad. Por tanto, el sistema financiero se sustenta en sistemas de información propios donde se almacena la información y en redes de telecomunicaciones que conectan las diferen-

tes entidades y cajeros con la central. La protección de las TIC del sistema financiero debería ser prioritaria de cara a garantizar el desarrollo normal de la actividad económica de la ciudadanía.

El servicio postal universal, comúnmente conocido como correos, es uno de los servicios que todos los Estados prestan a los ciudadanos y que en el caso de convertirse en un Estado debería prestar. Actualmente, la Generalitat no dispone de ningún tipo de control en la gestión de correos en el territorio catalán.

El servicio de emergencias es imprescindible, y de su funcionamiento correcto dependen servicios como la conexión telefónica (en este caso, el 112), el funcionamiento de la red de comunicación de voz RESCAT o el acceso a los datos relativos a historias clínicas, matrículas de vehículos o estado legal de los ciudadanos.

Por tanto, a la hora de garantizar los servicios públicos de la Administración, el servicio de correos, los servicios financieros y el abastecimiento energético y de agua, habría que coordinar con el Estado la disponibilidad de las bases de datos de su titularidad que son necesarias para la prestación de los servicios públicos en Cataluña, proteger los datos públicos de los ciudadanos de Cataluña y coordinar la ciberseguridad para garantizar un buen funcionamiento de todos los servicios públicos y privados, incluidas entidades financieras, transportes, energía, agua, 012, 112, y cualquier servicio esencial para la continuidad de la vida normal de los ciudadanos.





### **3 La relación de Cataluña con el Estado español, la Unión Europea y la comunidad internacional**



### 3.1 La cooperación entre Cataluña y el Estado español

La situación geoestratégica de Cataluña dentro de la península Ibérica –suficientemente estudiada por geógrafos, como Pierre Deffontaines, o historiadores, como Jaume Vicens Vives– y, por otro lado, su larga pertenencia al Estado español, han conformado una estrechísima red de relaciones en todos los ámbitos. Más allá de las dependencias políticas, y a modo de ejemplo, pueden considerarse, entre otros:

- Los movimientos demográficos: solo a lo largo del siglo xx, más de tres millones de personas nacidas en el resto del Estado español se desplazaron a Cataluña.
- Las interdependencias comerciales: en 2012 Cataluña exportó al resto de España mercancías por valor de 49.000 millones de euros –el 34% de su producción– e importó del resto de España por valor de 26.000 millones de euros (Interreg, 2013).
- Los profundos vínculos culturales: un 50,7% de los catalanes mayores de catorce años tiene el castellano como “lengua de identificación” personal (Informe de Política Lingüística, 2012).

Asimismo, el proceso de globalización –dicho también de mundialización– ha hecho que estos vínculos se hayan extendido al resto del mundo, y muy particularmente a la Unión Europea, a la que pertenecemos desde 1985, es decir, desde hace treinta años aproximadamente. En este caso, los intercambios de todo tipo y las formas de cooperación también han sido crecientes (solo en el terreno comercial, en 2012 Cataluña exportaba el 40,2% de su producción al extranjero, cifra que supera el 34% exportado al resto de España (Interreg, 2013).

Como precedente de esta progresiva globalización y la correspondiente minimización del papel de la frontera, particularmente en la Europa pos-

terior a la Segunda Guerra Mundial empezaron a aparecer múltiples fórmulas de cooperación interestatal, incluso antes de la creación del llamado mercado común. Ahora mismo, si prestamos atención a los países con los que Cataluña es comparable por población, territorio o PIB –Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza, o incluso los Países Bajos–, dos de ellos forman parte del Benelux, cuatro participan en el Consejo Nórdico o en el Consejo de Estados del Mar Báltico, otro en el Consejo Británico-Irlandés y ocho son miembros de la UE. Así pues, si bien es cierto que el Estado todavía es el agente fundamental de la interacción política, social y cultural, está claro que su soberanía se utiliza cada vez más para facilitar la cooperación y no para garantizar la protección de los mercados interiores o el aislamiento dentro de sus propias fronteras. Precisamente, dada esta disminución progresiva de la importancia de las fronteras clásicas y del desarrollo de la capacidad de interrelación, en el marco de una profundización de las políticas europeas comunes que comportan cesión de competencias –en moneda, ahora también en las políticas presupuestarias de endeudamiento y próximamente en las financieras, laborales, fiscales...– hay que considerar muy seriamente si, en una perspectiva de futuro, fórmulas como la federación o la confederación de Estados, políticamente muy costosas, no darán paso a estos nuevos modelos de cooperación entre Estados, mucho más funcionales y eficientes, acomodados a la pluralidad de escalas y geografías, en un nuevo paradigma que ha sido calificado de antiwestfaliano.

Quizás las razones mencionadas anteriormente explican que uno de los casos más recientes y significativos de secesión acordada, la de Chequia con Eslovaquia en 1993, no supusiera ningún problema especial.

Paralelamente, pues, en estas estrechas redes de relación, y como resultado de la pertenencia y la apertura a otros espacios políticos, económicos, culturales y del conocimiento, la firma de tratados y acuerdos ha comportado una extraordinaria relajación del carácter separador de las viejas fronteras. La función separadora de la frontera –de barrera cerrada y vigilada– ha ido dando lugar a la de un espacio abierto de cooperación e interrelación. Tratados como los de Schengen, firmados el primero en 1985 y el segundo en 1995 con el objetivo de garantizar la libre circulación de bienes, servicios, capitales, trabajadores y viajeros, incluso han desmantelado físicamente en muy poco tiempo los viejos controles policiales fronterizos. Pero sobre todo las políticas europeas a favor de las relaciones transfronterizas han multiplicado los proyectos de colaboración y han reducido de manera significativa los viejos obstáculos entre Estados.

Vista desde esta perspectiva, pues, la independencia de Cataluña de España no debería comportar dificultades insalvables para llegar a un grado de relaciones e intercambios parecido al actual. Y muy especialmente si la negociación de la separación no cuestiona la continuidad de Cataluña dentro de la UE. Pero, incluso en el caso hipotético de que Cataluña quedara temporalmente fuera, siempre que el nuevo Estado catalán se adhiriera a tratados como el de Schengen o el de la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio), a organizaciones europeas e internacionales y a las nuevas redes y espacios que van más allá de la UE, una vez acomodados a las nuevas reglas de juego, los intercambios entre Cataluña y el Estado español deberían volver a fluir progresivamente tan bien como hasta ahora.

Habrà que resolver, eso sí, de manera técnica cuestiones como una posible doble nacionalidad para aquellos catalanes que no quieran renunciar a su nacionalidad española previa. También cómo se articularían jurídicamente en el futuro los derechos de ciudadanía de los actuales residentes en Cataluña que no quisieran acogerse a la nueva nacionalidad catalana, o los

de los catalanes que ahora no residen en Cataluña pero deseen tener la nacionalidad catalana. Y será decisivo encontrar las mejores fórmulas de respeto a las minorías nacionales, culturales y lingüísticas que determinarían la hipotética realidad de una Cataluña independiente. Pero es notorio que también en estos terrenos habría que encontrar las soluciones jurídicas para no violentar las voluntades individuales, procurar acomodar los sentimientos de pertenencia, no poner dificultades a la libre circulación de las personas y, sobre todo, ser ejemplares en el respeto a la diversidad y a las minorías.

Partiendo de todo esto, se proponen escenarios de mejora sustantiva y de formas de cooperación más estrechas y menos cargadas de suspicacias que las actuales. En este sentido, se presentan unos modelos de cooperación inspirados en otros que ya existen, que, más que como modelos cerrados, deben considerarse sobre todo como ilustración de las nuevas oportunidades que podría ofrecer la independencia de Cataluña.

Finalmente, como ya se ha dicho, hay que recordar que, para entender la ambición del tipo de propuestas que se plantean, se cuenta con que el proceso de transición nacional, más allá de la separación inicial, debería acabar provocando una transformación radical en la concepción que se tiene de cada una de las naciones políticas, la española y la catalana, y, por tanto, debería implicar el abandono de las antiguas culturas fundamentadas en una relación desigual de imposición y sumisión.

### **3.1.1 Modelos de cooperación. Consejo Ibérico o Consejo Catalano-Español**

**Consejo Ibérico.** La primera propuesta es la más ambiciosa, pero por esta misma razón más defendible en virtud de los objetivos de cooperación interterritorial que se pretenden. Se trataría de proponer la creación de un Consejo Ibérico, al estilo del Consejo Nórdico, formado por los cuatro Estados de la península: España,

Portugal, Cataluña y Andorra. Se justifica, aparte de los lazos previos de diferente naturaleza, por los intereses comunes en todos los terrenos y la posibilidad de buscar una fórmula de cooperación que, favoreciéndolos, reforzase la capacidad de influencia, especialmente dentro de la UE. El Consejo Ibérico –con datos de 2012– reuniría a una población de más de 57 millones de habitantes y acumularía un PIB superior a 1.196.000 millones de euros, con un PIB per cápita superior a los 21.000 euros.

El Consejo Ibérico, siguiendo el modelo del Consejo Nórdico, podría tener la siguiente estructura:

- Un Consejo de Parlamentarios, en representación de los respectivos parlamentos, en una proporción aproximada a la población de cada Estado. Sus acuerdos serían recomendaciones que, a fin de surtir efecto, tendrían que ser asumidas posteriormente por cada parlamento y por los gobiernos estatales.
- Un Consejo de Ministros, orientado a la cooperación intergubernamental, constituido por los primeros ministros o presidentes de gobierno de cada Estado, si bien en las sesiones ordinarias participaría el ministro para la Cooperación Ibérica de cada territorio. La presidencia del Consejo de Ministros podría ser rotatoria.
- Una Secretaría General permanente.

Las materias de su competencia, que podrían ser objeto de trabajo en comisiones constituidas *ad hoc*, podrían ser las siguientes:

- Las políticas ambientales, energéticas e hidráulicas.
- Las políticas de seguridad y defensa.
- Las políticas de cooperación cultural, deportiva y de comunicaciones.
- Las políticas industriales, comerciales y financieras.
- Las políticas agrícolas y de pesca.
- Las políticas de infraestructuras.
- Las políticas migratorias.
- Las políticas educativas, de salud e investigación.

Si se siguiese el ejemplo del Consejo de Estados del Mar Báltico, podría considerarse la posibilidad de establecer un segundo nivel de asociación definiendo un estatus de observador, con países como Marruecos u otros territorios con quienes conviniera establecer formas particulares de cooperación, más allá de la Unión Europea.

**Consejo Catalano-Español.** La segunda propuesta encuentra inspiración en el viejo modelo –aunque renovado desde 2008– que ofrece el Benelux y que reúne a tres Estados en un acuerdo de cooperación fundamentalmente económica. Además, también tiene en cuenta, en parte, la experiencia reciente del Consejo Británico-Irlandés, que permite formas de cooperación entre Estados y regiones mediante una fórmula flexible y asimétrica. Se trataría, en definitiva, de proponer la creación de un Consejo entre el Estado español y el Estado catalán, con el objetivo de buscar las máximas sinergias de cooperación entre ambos países.

El funcionamiento institucional, también siguiendo los modelos citados, podría basarse en:

- Un Consejo de Ministros, constituido por ministros permanentes de cada país. Se reunirían periódicamente y ocuparían la presidencia de manera alternativa. La aplicación de las decisiones tomadas tendría que ser asumida posteriormente por cada Ejecutivo.
- Una Asamblea Interparlamentaria de carácter consultivo, con diputados de ambos parlamentos.
- Unas Comisiones Permanentes de Trabajo para cada uno de los grandes ámbitos de actuación que se hubieran establecido en el Tratado, constituidas paritariamente por parlamentarios de los respectivos parlamentos.
- Una Secretaría General permanente.

El Consejo Catalano-Español se crearía a través de un tratado que determinaría su funcionamiento y competencias y que, lógicamente, debería respetar las normativas derivadas de la pertenencia común a la UE, si fuera preciso. Solo a título indicativo, las competencias y las

respectivas comisiones podrían tratar los *ámbitos siguientes*:

- Cooperación monetaria y financiera.
- Cooperación industrial y comercial.
- Cooperación en agricultura y pesca.
- Cooperación aduanera y fiscal.
- Cooperación en salud, educación e investigación.
- Cooperación cultural, deportiva y en medios de comunicación.
- Cooperación medioambiental, particularmente en energía y agua.
- Cooperación en infraestructuras.
- Cooperación en temas de defensa y seguridad.
- Cooperación en temas migratorios.

En un modelo más audaz, pero también más profundo, se podría intentar seguir el esquema flexible del Consejo Británico-Irlandés y dar cabida específica a determinadas regiones en la Asamblea Interparlamentaria Consultiva del Consejo con una representación específica de cada territorio, respetando el carácter paritario interestatal.

### **3.1.2 Cooperación regional: el Arco Mediterráneo**

Si bien se sitúa en un marco completamente diferente al de las relaciones bilaterales o multilaterales entre Estados, no es posible ignorar precisamente uno de los espacios más relevantes de cooperación regional: el llamado Eje o Arco Mediterráneo. Como se ha dicho, las fronteras económicas ya no son estrictamente las de los Estados. Actualmente existen redes entre puntos que no poseen necesariamente una continuidad física y hay corredores (*urban corridors*) que se convierten en motores de desarrollo económico y de innovación tecnológica.

En la actualidad, este arco ya es una realidad fáctica desde el punto de vista de la coopera-

ción económica. Si no ha desarrollado todo el potencial que contiene es por las dificultades que precisamente ha puesto el Estado español al no impulsar como es debido el desarrollo y la adecuación a las necesidades y oportunidades de infraestructuras de transporte, especialmente las terrestres. Asimismo, es un eje que ha sido impulsado desde la sociedad civil, principalmente por el Instituto Ignasi Villalonga a través de la creación de la Eurorregión del Arco Mediterráneo (EURAM) y que, particularmente por lo que se refiere a la conexión de puertos, aeropuertos y eje ferroviario, ha sido reivindicado por FERRMED, una iniciativa empresarial establecida en Bruselas en 2004.

También existen estructuras públicas dentro de este espacio, como la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y, más particularmente, la Eurorregión Pirineos Mediterráneo. No obstante, no parece que los Estados a los que pertenecen las regiones implicadas les presen el apoyo que precisarían. De forma muy especializada, son de destacar proyectos como el Hospital Transfronterizo de la Cerdeña, en el que participan la Generalitat de Cataluña y el Gobierno francés, o el Centro de Coordinación Policial y Aduanera de Le Perthus, con la participación de las policías francesa, española y catalana.

Este tipo de enfoque macrorregional es el que actualmente se prioriza en la Unión Europea. En vista del éxito de este tipo de políticas de desarrollo macrorregional, un espacio como el que define el Arco Mediterráneo, que va desde la Andalucía oriental, pasando por Murcia y Alicante, hasta Lyon, debe acabar siendo un marco privilegiado de las estrategias de cooperación entre Cataluña y los Estados vecinos. Este tipo de colaboración, como se indicaba antes, no solo no necesita la firma de tratados internacionales, sino que permite participar en ella sin ni siquiera formar parte de la UE.

## 3.2 Las relaciones comerciales entre Cataluña y España

La economía catalana ha experimentado un proceso muy intenso de diversificación de sus exportaciones. Este proceso ha sido continuado desde el acceso de España a la Comunidad Económica Europea, y en los últimos años ha aumentado su intensidad por la fuerte caída de la demanda doméstica causada por la crisis económica. Este proceso continuará en las próximas décadas, debido a la progresiva desaparición de los factores tradicionales (mercados autárquicos, relaciones comerciales consolidadas, centralización de comunicaciones y transportes, entre otros) que explican la persistencia de la gran vitalidad de los intercambios comerciales domésticos.

En este contexto, el debate público relacionado con los efectos de la independencia sobre las relaciones comerciales entre Cataluña y España ha dado lugar a la divulgación de informes y estudios de calidad muy diversa. Uno de ellos, el informe del Ministerio de Exteriores, es quizás el más paradigmático de todos los que dibujan un escenario catastrofista, basado en boicots sistemáticos y a gran escala a los productos catalanes, desaparición repentina y dramática del efecto de ausencia de frontera entre Cataluña y España –acumulado durante largo tiempo– y represalias a gran escala de la Unión Europea contra los intercambios comerciales con Cataluña. Las conclusiones de los informes de tipo catastrofista son irreales, no resisten la comparación con precedentes internacionales y cometen errores técnicos, como confundir facturación de las exportaciones con producto interior bruto.

Las relaciones comerciales entre Cataluña y España podrían experimentar, a una escala mucho más pequeña, un retroceso a raíz de una eventual independencia de Cataluña, que ace-

leraría de forma repentina el proceso de diversificación del comercio catalán con el exterior. Un boicot selectivo y simbólico de los productos afectados y de corta duración es probable. De hecho, ya hace tiempo que se tiene noticia de él. Y una dilución progresiva del efecto frontera es natural en un espacio económico global, lo que hace tiempo que ya sucede en la práctica. En esta perspectiva conviene recordar, en primer lugar, que los efectos de una hipotética independencia de Cataluña sobre las relaciones comerciales con España serán más intensos en los productos finales o de consumo que en los intermedios o de capital (y estos últimos significan dos terceras partes de las exportaciones desde Cataluña al resto de España); y, en segundo lugar, que las exportaciones catalanas se han producido usando productos intermedios importados del resto de España y del exterior.

Considerando todos estos factores, la hipotética pérdida en PIB catalán a corto plazo asociada a la caída del comercio catalán con España con mucha probabilidad sería de alrededor del 1% –muy difícilmente superaría el 2%–. En cualquier caso, se vería ampliamente compensada por la desaparición del déficit fiscal (que durante el periodo 1986-2010, de media, representó un 8,1% del PIB).

E incluso así, a más largo plazo tendrían mucha más importancia la capacidad de los exportadores catalanes para innovar y competir y las políticas públicas que el nuevo Estado implementara para facilitar la actividad productiva, tanto las que podrían aplicarse con efectos a corto plazo como las que tendrían efectos a más largo plazo (políticas de inversión y gestión de infraestructuras basadas en el fomento de la productividad, reformas de los sistemas educativos, etc.).

Especialmente en el periodo de transición, los poderes públicos catalanes podrían adoptar algunas medidas dirigidas a prevenir algunos de los efectos potenciales del cambio de situación. Por ejemplo, cooperar con los sectores en los que predominan los productos de consumo fi-

nal con origen claramente determinable y cierto valor simbólico, que serían (ya lo son hace tiempo) los más afectados por boicots selectivos, para mejorar su vertiente de expansión a otros mercados, por medio de la promoción comercial y otros instrumentos.



### 3.3 Cooperación entre los territorios de lengua catalana

Es un hecho que los ámbitos de uso de la lengua y de creación y expresión de la cultura catalanas, como es habitual en otras lenguas y culturas, no se ajustan exactamente a las divisiones territoriales administrativas y políticas de allí donde arraigan y se desarrollan. Por esta razón, como sucede también con otros espacios culturales y lingüísticos de todo el mundo, en los territorios de lengua y cultura catalanas –y entre las personas que las usan, practican o estudian, estén donde estén–, tradicionalmente se han creado organizaciones con el propósito de mantener el intercambio y la cooperación entre estos territorios e individuos, con la perspectiva de asegurar la pervivencia, el desarrollo, el conocimiento, la promoción y el beneficio mutuo.

En el marco europeo, es muy destacable el caso del tratado de cooperación entre Bélgica y los Países Bajos para la Unión de la Lengua Neerlandesa (Nederlandse Taalunie), considerado ya hace tiempo por los expertos como un buen modelo a seguir. También destaca el Consejo Nórdico de las Lenguas, un organismo específico del Consejo Nórdico que, aunque agrupa lenguas diversas, establece políticas relevantes de cooperación cultural. Y asimismo, en un ámbito más general, es muy conocida la Organización Internacional de la Francofonía (Organisation Internationale de la Francophonie).

Más allá de algunas declaraciones formales, el Estado español se ha mostrado refractario, en todos los ámbitos, a la atribución de valor y al reconocimiento de la riqueza que supone la diversidad cultural y lingüística existente dentro de su territorio. En la práctica, las políticas estatales españolas se han centrado casi exclusivamente en el fomento de la lengua y la cultura castellanas a través de la creación del Instituto Cervantes, al cual han dado un apoyo decidido.

Para atender a este vacío institucional público de ámbito estatal, hace ya años que existe una multitud de organizaciones de iniciativa privada que intentan dar respuesta a las necesidades de este sector: desde la ya clásica Galeusca, en defensa de las lenguas gallega, vasca y catalana, pasando por las asociaciones profesionales que no se limitan a los territorios administrativos, como por ejemplo la Asociación de Escritores en Lengua Catalana, y acabando con organismos supraestatales como la Red Vives de universidades. Una mención aparte merece el Institut d'Estudis Catalans, tanto por su historia y su significación académica, como por la particularidad de su base jurídica y el papel de autoridad lingüística.

También las instituciones públicas catalanas han intentado responder a esta conveniencia de cooperación, a pesar de los obstáculos formales. Por un lado, conviene recordar que la Constitución española prohíbe la federación de comunidades autónomas y pone limitaciones a las relaciones entre comunidades autónomas (art. 145.1), las formas de cooperación entre las que deben estar establecidas en los respectivos estatutos (ahora contempladas en los artículos 12 y 178 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006; en el artículo 59 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 2006, y en los artículos 5, 35, 118 y 119 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares de 2007), supuestos que deben recibir, además, la autorización de las Cortes Generales. Por otro lado, más allá de los obstáculos jurídicos, las instrumentalizaciones políticas de las realidades lingüísticas y culturales han representado una dificultad añadida nada despreciable.

La Generalitat de la Cataluña, en particular o de forma colegiada, ha promovido la creación de

organismos públicos con voluntad de cooperación formal entre comunidades autónomas, como el Institut Ramon Llull, el cual tiene como objetivo la promoción exterior de la lengua y la cultura catalanas en el conjunto de los territorios que las comparten y que, efectivamente, contó con el Gobierno de las Islas Baleares desde el inicio, en el 2002, hasta que en el 2012 se retiró. En cambio, se han ido incorporando algunos municipios valencianos. Por su parte, la Fundació Ramon Llull, de carácter interestatal, se ha podido constituir desde Andorra, y trabaja en colaboración estrecha con el Institut Ramon Llull para el estudio, la promoción y la defensa de la lengua y la cultura catalanas.

Sea como fuere, en el marco de una Cataluña independiente, no solo no tendría ningún sentido renunciar a estos espacios de cooperación territorial y entre instituciones, entidades y personas en el ámbito de la lengua y la cultura que se sitúan más allá de las fronteras administrativas, sino que el nuevo estatus político debería convertirse en una gran oportunidad para hacer posible lo que hasta ahora ha tenido dificultades evidentes para ponerse en práctica.

### 3.3.1 Criterios y propuestas

En primer lugar, conviene establecer unos criterios claros sobre los que debería construirse la cooperación en el terreno de la lengua y la cultura, teniendo en cuenta que, aparte de una concreción territorial, estas son realidades que traspasan la materialidad física del espacio y se extienden por todas partes sin atender a las fronteras administrativas. Estos criterios podrían ser los siguientes:

- Convendría distinguir claramente entre las lógicas políticas y las culturales, cada una de las cuales –ahora quedaría perfectamente establecido– tiene ámbitos de naturaleza diferenciada. Por un lado, está la comunidad política, de claras fronteras administrativas, y por el otro, las distintas comunidades lingüísticas y culturales (por su naturaleza, con límites territoriales poco definidos), que desbordan el espacio administrativo. En este

sentido, el Estado catalán tendría que atender, en primer lugar, a los derechos lingüísticos y culturales de todos sus ciudadanos en toda su diversidad, participando activamente en los organismos de promoción de estas lenguas y culturas.

- Simultáneamente, convendría que se adoptara una actitud proactiva respecto a la defensa y la promoción de la lengua y la cultura catalanas, que le son específicas, manteniendo los actuales organismos de colaboración –o proponiendo nuevos– y poniéndolos a disposición de todo el espacio lingüístico y cultural.
- Aunque esta cuestión debería circunscribirse al marco general de relaciones entre Cataluña y el Estado español, y teniendo en cuenta que el principio de partida de la cooperación siempre tendría que ser el de la reciprocidad, en cuanto a la lengua y la cultura castellanas sería deseable que, para atender a los intereses de la comunidad castellanohablante, se establecieran relaciones formales, por ejemplo, con el Instituto Cervantes.
- Habría que hacer lo mismo en el caso de otras comunidades culturales y lingüísticas presentes en Cataluña. Así, por proximidad y tradición, teniendo en cuenta que la comunidad francófona de nacionalidad francesa o de países africanos en Cataluña es muy numerosa –un 15% de la población catalana habla francés–, o por los intereses derivados de los intensos intercambios comerciales, podría ser deseable que Cataluña se incorporara a la Organización Internacional de la Francofonía.
- Toda organización a favor de la cooperación entre territorios de lengua y/o cultura catalanas debería ser muy escrupulosa en el respeto de las voluntades y las especificidades de cada participante. Es obvio que no se puede forzar ninguna voluntad política y que cualquier fórmula que se estableciera debería consensuarse previamente.
- Sería fundamental que las distintas formas de cooperación pusieran el énfasis, principalmente, en los intereses comunes, y muy

en concreto en la defensa y la promoción de un mercado lingüístico y cultural común que beneficiara a todo el mundo, con independencia de dónde se produjeran los bienes a intercambiar. Para poner el ejemplo de otro ámbito, podrían establecerse condiciones especialmente favorables en los intercambios dentro del espacio educativo –en especial el universitario– y de investigación, en el sanitario y en el comunicativo, áreas en las que actualmente ya existe una intensa relación y en las sería conveniente que el establecimiento del nuevo estatus político no supusiera ahora una dificultad para su continuidad. En este sentido, debería evitarse hacer hincapié en objetivos de tipo identitario o político para no reproducir antiguas reticencias.

- Obviamente, todos los posibles proyectos deberían tener como referencia el marco europeo, tanto desde el punto de vista normativo como desde el punto de vista de los modelos que ofrece y facilita.

En consecuencia, se pueden plantear como mínimo dos propuestas de creación de organismos nuevos y de potenciación y reforma de los existentes.

### **3.3.2 Propuesta de creación de una Entente de la Lengua Catalana**

Sería recomendable la creación de un organismo público de cooperación lingüística y cultural entre los Estados con territorios en los que se usa la lengua catalana en cualquiera de sus denominaciones y variantes.

Siguiendo el modelo de eficacia probada de la Unión de la Lengua Neerlandesa, esta Entente – el nombre podría adoptar otras expresiones, como Alianza, Liga, Consorcio, Unión o incluso Coalición, si se quisiera utilizar el término empleado por la UNESCO para los acuerdos para la promoción de la diversidad cultural– tendría que ser resultado de un tratado firmado entre los cinco Estados (Andorra, España, Francia,

Italia y Cataluña). En el caso de España –como en el de Bélgica con su Unión–, la representación podría cederse a las ahora comunidades autónomas de Valencia, las Islas Baleares y Aragón. En el caso de Francia, la representación podría recaer en el Consejo General del Departamento de los Pirineos Orientales, y en Italia, en la ciudad de Alguer.

La Entente de la Lengua Catalana podría estar constituida por:

- Un Comité de Gobierno, formado por miembros del máximo nivel, responsables de los asuntos culturales de los respectivos gobiernos –uno por cada territorio–, que propondrían las políticas de cooperación en lengua y cultura, las cuales, para ser efectivas, tendrían que ser asumidas con posterioridad por los gobiernos de cada ámbito administrativo.
- Una Comisión Interparlamentaria, que estudiaría las propuestas del Consejo de las Letras y la Cultura y, si procede, las elevaría al Comité de Gobierno.
- Una Autoridad Lingüística, de carácter científico, que debería seguir correspondiendo a la Sección Filológica del Institut d'Estudis Catalans, y que asegurara que, como ahora, estuvieran representados expertos de todos los territorios en los que hay presencia de la lengua catalana.
- Un Consejo de las Letras y la Cultura, con la participación de expertos, creadores y productores, y también de las organizaciones tanto públicas como no gubernamentales de defensa y promoción de la lengua y la cultura catalanas.
- Una Secretaría General.

La financiación podría acomodarse a la dimensión demográfica de los hablantes de cada territorio, y los principales fines de la Entente de la Lengua Catalana serían:

- La cooperación en el estudio, el conocimiento, la difusión y el uso correcto de la lengua catalana en sus variantes.
- La promoción de la literatura catalana y de todas las formas de creación cultural que se expresen en esta lengua.

- La promoción de un verdadero y eficiente mercado lingüístico y cultural en lengua catalana en el conjunto de los territorios que participan.

El proceso de establecimiento de esta Entente de la Lengua Catalana, dada su gran ambición, podría aconsejar una implementación por fases, empezando por la creación del Consejo de las Letras y la Cultura, cuya maduración, con el tiempo, podría culminar en la firma del tratado final entre los Estados correspondientes.

### **3.3.3 Consolidación del Institut Ramon Llull**

También convendría consolidar el Institut Ramon Llull como el gran instrumento de proyec-

ción de la lengua y la cultura catalanas en todo el mundo, tal como fue concebido desde el comienzo.

Así pues, en cuanto fuera posible, debería completarse la participación de los gobiernos de todos los territorios en los que la lengua y/o la cultura catalanas están presentes. Es decir, además de Cataluña, Andorra, las comunidades autónomas de Aragón, las Islas Baleares y Valencia, el Departamento de los Pirineos Orientales y Alguer. No hace falta decir que facilitaría esta consolidación el hecho de que existiera un Consejo Catalano-Español o un Consejo Ibérico como los que se han propuesto anteriormente, y se hubiera firmado un tratado como el de Entente de la Lengua Catalana, como se ha sugerido.

## 3.4 Las vías de integración de Cataluña en la Unión Europea

La cuestión de si un futuro Estado catalán quedaría dentro o fuera de la UE admite, de entrada, una pluralidad de aproximaciones que pueden agruparse en los cuatro escenarios hipotéticos que exponemos a continuación. En todos ellos, hay que poner énfasis en dos ideas importantes: la primera es la importancia de preservar los derechos adquiridos de los ciudadanos, tanto en cuanto a los derechos sociales y económicos como especialmente a los que recoge la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE; y la segunda, la importancia de tener en cuenta la gran complejidad de organizar un proceso de salida de la UE de todos los agentes públicos y privados, sean personas físicas o jurídicas. Hechas estas consideraciones, estos serían los cuatro escenarios que se tienen en cuenta:

**Escenario de permanencia:** En el momento en que se constituye el nuevo Estado catalán y se notifica esta constitución a la UE, el nuevo Estado continúa integrado sin interrupción en la Unión. Dado que se trata de un territorio que ya forma parte de la UE y que su población disfruta de la ciudadanía europea y del derecho europeo, no se lo obliga a salir de la UE y a solicitar desde fuera la integración.

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

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

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

Al analizar el grado de viabilidad jurídica y práctica de estos cuatro escenarios, deben tenerse presentes de entrada dos premisas.

- En primer lugar, que ni el derecho internacional ni el derecho de la UE prevén de forma expresa un supuesto como el que plantea el caso catalán.
- En segundo lugar, que la UE tradicionalmente ha adoptado una actitud extremadamente flexible y pragmática a la hora de dar solución a los problemas imprevistos que se le han planteado en relación con los cambios territoriales o de organización territorial de los Estados miembros que afectan al ámbito de aplicación del derecho de la UE y, más en general, en cuanto a los procesos de ratificación de los tratados.

Aun así, estas dos premisas no permiten concluir que el ingreso de un nuevo Estado catalán opere en el vacío jurídico. El derecho de la UE y, subsidiariamente, el derecho internacional regulan una serie de condiciones y requisitos materiales y procedimentales que este futuro Estado deberá respetar para integrarse en la Unión, sea cual sea el escenario que acabe imponiéndose.

Aun así, como veremos, el carácter inédito del caso catalán incrementará la amplitud del margen de libertad que la UE suele darse a la hora de seleccionar, interpretar y aplicar el derecho europeo y hará que, en la práctica, se quiera reconocer o no, la opción por uno u otro escenario no responda tanto a criterios jurídicos como a criterios e intereses políticos y, sobre todo, económicos.

### 3.4.1 Condiciones y requisitos jurídicos

Para ser miembro de la UE hay que ser un Estado europeo y respetar los valores de la promoción de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Además, hay que cumplir los criterios fijados por el Consejo Europeo de Copenhague: existencia de una economía de mercado en funcionamiento, y capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión; capacidad de asumir las finalidades de la Unión Política, Económica y Monetaria, y estabilidad de instituciones que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías.

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

Los principales nuevos requerimientos a los que debería hacer frente el Estado catalán serían los derivados de la necesidad de crear algunos organismos reguladores y de coordinación, de los que ya se ha hablado, y, en general, algunas nuevas estructuras organizativas que impone el derecho europeo, así como de la necesidad de transponer al nuevo ordenamiento jurídico catalán el derecho europeo derivado que lo requiere. Se trata, sin duda, de tareas que requerirían un cierto esfuerzo, pero el futuro Estado catalán dispondría de medios y experiencia suficientes para hacer frente sin muchas dificultades.

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

### 3.4.2 Escenarios de adhesión. Procedimientos que hay que seguir

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

En primer lugar, el Parlamento de Cataluña debería adoptar una decisión que explicitara la voluntad de continuar perteneciendo a la UE. La decisión debería contener el compromiso con los valores y el ideario europeos; también tendría que manifestar el cumplimiento por parte del nuevo Estado de los requerimientos políticos, jurídicos y económicos que exige la Unión a los Estados que forman parte de ella, y, finalmente, tendría que hacer referencia al propósito de llevar a cabo, en el periodo de tiempo que se determinara, las adaptaciones en el orden interno que fueran necesarias para continuar formando parte de la UE.

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

La institución de la UE más adecuada para pronunciarse respecto a la petición de continuidad de Cataluña sería el Consejo Europeo.

Si se adoptara esta alternativa, el Consejo Europeo, por consenso, tendría que pronunciarse favorablemente sobre la continuidad de Cataluña dentro de la UE. Una vez adoptado este acuerdo y, por lo tanto, una vez aceptada de entrada la permanencia de Cataluña en la UE, se iniciaría un proceso negociador para adaptar el derecho originario y el derecho derivado a la presencia de un nuevo miembro en el seno de la Unión Europea, y para precisar las adaptaciones de orden interno que debería realizar Cataluña para poder continuar formando parte de la UE.

Estas adaptaciones, a pesar de que las modificaciones que deberían introducirse serían pocas y de alcance limitado, deberían plasmarse mediante una reforma de los Tratados de la Unión.

Las modificaciones de los Tratados deberían hacerse preferentemente por la vía del procedimiento de revisión ordinaria de los Tratados del artículo 48 TUE (apartados 2 a 5).

El procedimiento de revisión ordinaria de los Tratados puede iniciarlo el Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión, mediante la presentación de un proyecto de revisión de los Tratados ante el Consejo, quien los envía al Consejo Europeo y los notifica a los parlamentos nacionales (art. 48.2 TUE). El Consejo Europeo, por mayoría simple, con la consulta previa al Parlamento Europeo y a la Comisión, decide sobre la apertura del procedimiento de reforma. En caso afirmativo, ordena al Consejo la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental (Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados). Esta Conferencia tiene que aprobar, de mutuo acuerdo, las modificaciones que deban introducirse en los Tratados. Finalmente, las reformas deben ser ratificadas por todos los Estados miembros.

Los trámites, en los que confluyen las voluntades de las instituciones de la UE, se caracterizan por su flexibilidad en la medida en que, por un lado, no se fijan mayorías especialmente ca-

lificadas para la adopción de las decisiones que deben adoptar las instituciones europeas y, por el otro, se prevé la posibilidad de encontrar mecanismos para dar respuesta a eventuales situaciones de oposición o bloqueo por parte de un Estado miembro (art. 48.5 TUE).

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

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

Para asegurar la efectividad práctica del reconocimiento de la permanencia en la UE, desde el momento en que el Consejo Europeo reconociera la permanencia y mientras durara el proceso de modificación de los Tratados y las adaptaciones del derecho derivado y del derecho interno, la UE, haciendo honor a su flexibilidad y pragmatismo tradicionales, podría adoptar medidas para lograr esta efectividad inmediata.

Estas medidas transitorias dirigidas a garantizar la efectividad práctica del reconocimiento de la permanencia de un futuro Estado catalán independiente dentro de la UE no serían necesarias si se aplicara el procedimiento que se pretendía aplicar en el caso escocés para garantizar su permanencia dentro de la UE. En efecto, esta fórmula pretende conseguir la simultaneidad entre la constitución del nuevo Estado y la integración de este Estado en la UE y, aplicada al caso catalán, consistiría en lo siguiente: Después de un eventual resultado favorable a la independencia a raíz de una consulta o unas elecciones plebiscitarias, y con una negociación previa entre la Generalitat y el Estado español,

este último emprendería una negociación con la UE con el objetivo de tener diseñadas, para el momento en que se constituyera formalmente el nuevo Estado y este manifestara la voluntad de continuar en la Unión, las modificaciones pertinentes de los tratados originarios –que en principio se tendría que producir a través del procedimiento del artículo 48 TUE– y las modificaciones del derecho derivado que se consideraran necesarias para la integración del nuevo Estado. También debería estar lista en este momento la relación de las medidas organizativas y legales que Cataluña tendría que implementar durante el periodo que se fijara.

**Adhesión *ad hoc*.** Si, en cambio, Cataluña y la UE optaran por el escenario de adhesión *ad hoc*, esto significaría que la integración de Cataluña en la Unión Europea se produciría por medio del procedimiento empleado para la adhesión de los terceros Estados no miembros (art. 49 TUE), modulado, sin embargo, con la adopción de medidas simplificadoras y transitorias *ad hoc* dirigidas a lograr que la integración fuera rápida y que, mientras durara el proceso, se siguiera aplicando al territorio catalán y a sus ciudadanos la mayor parte del derecho europeo que se aplica en la actualidad.

En suma, en este escenario se obligaría al futuro Estado catalán a salir de la UE, pero se le facilitaría el proceso de reintegración. De hecho, cabe destacar que, según la rapidez de este proceso *ad hoc* y según el contenido y la extensión del régimen transitorio, en la práctica, las consecuencias de este procedimiento de integración para el futuro Estado catalán podrían ser objetivamente casi idénticas a las del primer escenario.

Como lo demuestra suficientemente la práctica seguida hasta ahora por la UE, los Tratados contienen muy diversos instrumentos normativos y convencionales que permitirían establecer un procedimiento de integración rápida y, sobre todo, unos regímenes transitorios *ad hoc*: protocolos; acuerdos de cooperación; aplicación provisional de los Tratados europeos al territorio de Cataluña hasta que se hubiera concluido

el procedimiento *ad hoc* de adhesión; aplicación provisional del nuevo Tratado de adhesión a partir de su firma, mientras se llevara a cabo la fase de ratificación del Tratado de adhesión por parte de los Estados miembros; adopción de una decisión de los jefes de Estado y de Gobierno en el seno del Consejo Europeo, etc. Por su parte, en este periodo transitorio, Cataluña podría adoptar medidas unilaterales y decisiones jurídicas para favorecer al máximo la estabilidad de las relaciones comerciales con la UE y el goce de las libertades de circulación. Sin embargo, incluso en este caso, mientras duraran las negociaciones para la adhesión podrían adoptarse medidas transitorias que facilitarían la continuidad en la aplicación, ni que fuera parcial, del derecho europeo. De hecho, la aplicación de regímenes transitorios es frecuente en la mayoría de los procesos de adhesión.

El procedimiento del artículo 49 TUE, si hacemos una abstracción de las modulaciones que pudiera introducir la UE al aplicarlo a un caso como el catalán, se inicia mediante la solicitud de ingreso dirigida al Consejo, el cual debería aceptarla por unanimidad, después de consultar a la Comisión y al Parlamento Europeo. En caso de que se acordara así en el Consejo, se iniciaría un proceso de negociación de duración incierta, a pesar de que, objetivamente, parece que tendría que ser más breve que el proceso seguido hasta ahora con otros países candidatos, precisamente porque las disposiciones del derecho originario y del derecho derivado requieren modificaciones más limitadas y porque derivan menos exigencias para Cataluña.

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

El procedimiento aplicado en esta fase es, normalmente, el siguiente: la Comisión dirige las negociaciones e informa debidamente al Parla-



mento y al Consejo. Los términos acordados en relación con los diferentes capítulos de negociación se concretan en el Tratado de adhesión y, antes de firmarlo, hay que contar con el dictamen conforme del Parlamento Europeo aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros y el acuerdo del Consejo por unanimidad.

Finalmente, estas modificaciones de los Tratados son objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado candidato. El Tratado de adhesión debe ser ratificado por todos los Estados miembros y también por el Estado candidato siguiendo las respectivas normas constitucionales internas. A diferencia del procedimiento del artículo 48 TUE, aquí no se prevé ningún mecanismo de respuesta por parte de la UE ante una eventual situación de bloqueo.

**Adhesión ordinaria.** El tercer posible escenario, el de adhesión ordinaria, implicaría hacer caso omiso de la pertenencia de Cataluña a la Unión durante casi treinta años y, en consecuencia, situaría a Cataluña en la misma posición en la que se encuentran hoy los Estados declarados oficialmente candidatos a la adhesión, como Islandia, Turquía, Macedonia, Montenegro o Serbia. En el caso de Cataluña, esta opción tendría sin duda un claro componente sancionador o disuasivo, componente que sería más claro todavía en la cuarta hipótesis, el escenario de exclusión.

**Escenario de exclusión.** Son muchas las perplejidades que se podrían plantear en este escenario de exclusión, y que implicaría la negativa de la Unión Europea a aceptar cualquier tipo de relación con Cataluña.

Así, por ejemplo, en el supuesto de que fuera el Estado español quien no reconociera la independencia de Cataluña, este hecho impediría poder modificar el ámbito de aplicación de los Tratados de la UE en el territorio de Cataluña. La consecuencia sería la continuidad en la aplicación del derecho europeo a Cataluña y a los catalanes, incluso en el supuesto de que Cataluña hubiera declarado su independencia y hubiera empezado a actuar como Estado independiente.

Desde la perspectiva procedimental, es muy discutible que en un supuesto de bloqueo del procedimiento de ingreso de Cataluña en la Unión fuera directamente aplicable el artículo 50 TUE (introducido por el Tratado de Lisboa). En rigor, este artículo se aplica exclusivamente en caso de retirada voluntaria de un Estado miembro de la UE. De todos modos, al margen de este debate,

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

### 3.4.3 Flexibilidad y pragmatismo de la UE

Al analizar los posibles escenarios en relación con la UE, no se puede obviar que esta ha adoptado tradicionalmente una actitud flexible y pragmática ante cuestiones complejas que no tenían una respuesta expresa en los Tratados. Esta flexibilidad y pragmatismo se han puesto de manifiesto desde el inicio del proceso de construcción de lo que después sería la UE hasta la actualidad. Basta recordar, por ejemplo, que en la primera modificación de fronteras que tuvo lugar en el marco de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), en 1957, la región del Sarre pasó de Francia a Alemania (RFA) sin que se produjera ninguna renegociación del Tratado de la CECA.

Otro ejemplo relevante de pragmatismo, en este caso en relación con la reforma del ámbito territorial de aplicación de los Tratados, es el de Groenlandia. Sus ciudadanos, que en 1979 habían obtenido un régimen de autonomía política dentro del Estado danés, votaron en 1982 a favor de salir de las Comunidades Europeas. Tras un periodo de negociaciones, Groenlandia

adoptó un estatuto de asociado a las Comunidades a través de la fórmula de “países y territorios de ultramar”. Este acuerdo permitió a Groenlandia seguir recibiendo fondos europeos y tener libre acceso al mercado europeo para los productos de pesca. El caso groenlandés fue el resultado de un proceso político no previsto en ningún artículo de los Tratados.

La Comunidad Europea empleó también la misma flexibilidad y pragmatismo en relación con el proceso de integración de la Alemania unificada a las Comunidades Europeas. El Consejo Europeo de abril de 1990 decidió que la integración sería efectiva en el momento en que la unificación de las dos alemanias fuera legalmente establecida, y descartó así cualquier aplicación de las cláusulas de adhesión o de revisión de los Tratados. Fue una negociación política rápida en la que los Estados miembros ratificaron las condiciones en las que tendría lugar el proceso de absorción de un nuevo territorio, de sus ciudadanos y de sus empresas por otro Estado ya miembro de la UE, utilizando el principio de autodeterminación de los pueblos previsto en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania para justificar la reunificación de los Lands occidentales y orientales.

Es también paradigmático el caso de Chipre, cuando en 2004 se convirtió en miembro de la UE como una isla *de facto* dividida. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre la parte turco-chipriota y la parte greco-chipriota, se decidió que toda la isla sería miembro de la UE, pero que el derecho europeo solo se aplicaría a la parte greco-chipriota.

Otro ejemplo, que pone de relieve el pragmatismo de la UE ante situaciones complejas, es la decisión tomada en el Consejo de la Unión sobre la apertura de negociaciones para concluir un acuerdo de asociación y estabilización con Kosovo. En el debate entre los representantes de los Estados miembros en el Consejo de la Unión, para evitar que el acuerdo tuviera que ser ratificado por todos los Estados miembros de la UE –y, en definitiva, para evitar que se tuvieran que pronunciar sobre la ratificación del acuerdo

Estados que actualmente todavía no han reconocido formalmente el Estado de Kosovo–, se acordó por consenso del Consejo que el futuro acuerdo no se firmaría como acuerdo mixto (UE y Estados miembros) sino que lo firmaría únicamente la UE, a pesar de que el proyecto actual afecta a algunas competencias de naturaleza muy discutible exclusiva de la UE.

La flexibilidad y el pragmatismo de la Unión podrían ser mayores en el caso de Cataluña, donde, dada su pertenencia previa a la UE y la falta de regulación expresa de este supuesto, las normas jurídicas aplicables dejan un margen de libertad todavía superior al de otros supuestos.

#### **3.4.4 Probabilidades de aplicación de los diferentes escenarios**

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

Los motivos que pueden aducir las instituciones europeas y los Estados para adoptar una posición u otra no están legalmente explicitados ni tasados. En principio, pueden ser de cualquier naturaleza (jurídicos, políticos o económicos, entre otros), y la probabilidad de que la UE y los Estados miembros se decanten por uno u otro de los cuatro escenarios mencionados dependerá fundamentalmente de la fuerza persuasiva que para ellos tengan los distintos argumentos –sobre todo la de los argumentos económicos– que se aduzcan en el debate que suscitan las peticiones de ingreso o de permanencia. Probablemente prevalecerán los argumentos relacionados con los valores y objetivos de la UE y los que tengan en cuenta los intereses económicos y la estabilidad de toda la UE.

Es previsible, en este sentido, que como argumentos contrarios al escenario de permanencia o de integración rápida con régimen transitorio se puedan esgrimir la “capacidad de absor-

ción” de la UE, es decir, de las dificultades de gestionar una Unión con la incorporación de un nuevo Estado, o el temor de algunos Estados europeos en los que existen reivindicaciones territoriales de que se produzca un “efecto emulación”.

También se ha sostenido, con una argumentación discutible, que la incorporación a la UE de un futuro Estado catalán independiente, si el proceso de separación se hubiera hecho sin acuerdo con el Estado español, supondría una vulneración del principio de integridad territorial previsto en el art. 4.2 TUE, y se ha argumentado que un futuro Estado catalán no habría sido una parte contratante de los Tratados constitutivos de la UE y, por lo tanto, debería pedir el ingreso como si se tratara de un Estado tercero, ajeno a la Unión.

Por otro lado, los argumentos que pueden emplearse a favor del escenario de la permanencia o de la incorporación rápida y con régimen transitorio son tanto argumentos relacionados con los valores que siempre ha defendido la UE como argumentos de tipo pragmático.

Entre los primeros, se podría mencionar el hecho de que uno de los principales objetivos fundacionales de la UE ha sido siempre lograr la máxima integración posible de los Estados radicados geográficamente en Europa, y sería ir contra sus propios objetivos y naturaleza excluir, ni que sea temporalmente, a un Estado como el catalán que cumpliera, como cumpliría, todos los requisitos de admisión y que, además, ya forma parte de la UE.

También habría que tener presente que negar la incorporación de un futuro Estado catalán a la Unión Europea, o alargar este proceso de integración, equivaldría a excluir de la ciudadanía europea a siete millones y medio de personas que, desde hace décadas, disfrutan de este estatus. De hecho, los principios y valores que rigen la UE impedirían que sus instituciones se desentendieran de los derechos de las personas, de las empresas, del mantenimiento de las relaciones económicas y comerciales y, espe-

cialmente, de los derechos recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

Desde una perspectiva estrictamente económica, parece claro que la permanencia de un futuro Estado catalán en la UE o la integración rápida y con régimen transitorio de este Estado tendría más ventajas para la Unión y los actuales Estados miembros que la expulsión definitiva o durante un largo lapso de tiempo mientras se produjera la adhesión por una vía ordinaria. La no aplicación en Cataluña de los Tratados y el derecho de la UE, el restablecimiento de aranceles y la suspensión de las libertades de circulación de personas, bienes, servicios y capitales afectaría negativamente a la UE, a todos los Estados miembros y, muy especialmente, a los inversores y las empresas de estos Estados con intereses industriales y financieros en Cataluña. Por otro lado, tampoco se puede olvidar que, según los cálculos existentes en la actualidad, un futuro Estado catalán no sería un Estado “receptor” sino “contribuidor fiscal limpio” al presupuesto de la UE. Este es un elemento que suele tomarse en consideración en las negociaciones de ingreso.

Lo que se ha dicho permite concluir que, a la hora de decidir la incorporación de una Cataluña independiente a la UE y el procedimiento que se seguiría, es probable que, para la UE y sus Estados miembros, tengan más fuerza persuasiva los argumentos favorables a la permanencia o, como mínimo, a la integración rápida y con régimen transitorio. Y si esto fuera así, también parece claro que, desde la perspectiva de un elemental pragmatismo, los argumentos favorables a la permanencia (escenario primero) deberían prevalecer sobre los argumentos relativos a la integración rápida y con régimen transitorio (escenario segundo), puesto que no tiene sentido hacer salir de la Unión a un territorio y a unos ciudadanos que forman parte de ella para volverlos a admitir después aunque sea de forma rápida.

No parece razonable ni verosímil que la UE y los Estados miembros estén dispuestos a perjudicarse económicamente y a traicionar sus obje-

tivos fundacionales dejando fuera de la Unión un Estado como el catalán, que cumple todos los requisitos para ser miembro y que está perfectamente integrado en Europa. Por lo tanto, el dilema, en realidad, no es si Cataluña acabará formando parte de la UE, sino cuándo y cómo lo hará. La lógica y el pragmatismo más elementales parece que propician el escenario de permanencia, a pesar de que en caso de que se produzca un veto sancionador, no se puede descartar el escenario de una integración rápida y con regímenes transitorios que garantizaría la aplicación sin interrupción del derecho europeo en Cataluña mientras durara el proceso de adhesión.

Al mismo tiempo, parece evidente que si Cataluña hiciera el proceso de separación de acuerdo con el Estado español no tendría ninguna di-

ficultad a la hora de permanecer dentro de la UE por la vía de la permanencia o de integrarse de manera rápida y con régimen transitorio por una vía *ad hoc*. Aun así, también parece claro que, si este acuerdo no existiera pero Cataluña pudiera demostrar de manera fehaciente que ha intentado el acuerdo de manera reiterada y de buena fe con el Estado español, y que ha instado la aplicación de las vías legales pertinentes y ha seguido un proceso escrupulosamente democrático, este dato no podría ser indiferente para la UE ni para sus Estados miembros.

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

## 3.5 Alternativas a la no permanencia o la no integración rápida

### 3.5.1 Acuerdo bilateral Cataluña-UE

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

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

En el caso de Cataluña, habría que valorar la posibilidad de extender al máximo la adopción de un acuerdo comercial, un acuerdo de cooperación o un acuerdo de asociación con la UE

utilizando la toma de decisiones por mayoría cualificada.

Así, por ejemplo, la UE y Suiza tienen un amplio número de acuerdos bilaterales que permiten al país helvético beneficiarse del mercado único sin ser miembro de la UE y, a la vez, mantener un elevado nivel de autonomía económica y política, especialmente en el ámbito monetario, fiscal, comercial y agrícola.

### 3.5.2 Adhesión a la EFTA, al EEE y a Schengen

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

La participación de Cataluña en la EFTA supondría tener que hacer una contribución económica menor que a la UE, lo que le restaría una

amplia libertad para negociar acuerdos económicos y comerciales. Dadas las características de Cataluña, no parece que pudiera haber grandes dificultades para que se adhiriera a esta organización, que muestra además una

preferencia por incluir Estados de medida pequeña o mediana, con un nivel de desarrollo similar y con voluntad de abrirse al exterior, características que Cataluña ya reúne actualmente.

Con la excepción de Suiza, los otros tres miembros de la EFTA (Noruega, Islandia y Liechtenstein) son parte de un acuerdo de asociación con la UE: el Espacio Económico Europeo (EEE). El acuerdo EEE integra el acervo comunitario sobre el mercado interior y algunas políticas europeas, como la libre competencia, una serie de normas sociales, la protección a los consumidores y una serie de medidas medioambientales. También incorpora instrumentos de cooperación en temas de investigación, desarrollo, turismo y protección civil.

Para formar parte de la EEE, primero es necesario acceder a la EFTA. Los países de la EFTA que participan en la EEE aplican las normas europeas sobre el mercado interior y disfrutan de las libertades económicas; ahora bien, sin participar en el proceso de toma de decisiones de la UE.

Además, todos los miembros de la EFTA forman parte también del espacio Schengen, que conforma un territorio en el que se han eliminado los controles de las fronteras internas y se aplican normas comunes para el control de las fronteras externas. Actualmente forman parte del espacio Schengen un conjunto de veintiséis países

(pronto veintiocho con la incorporación de Rumanía y Bulgaria), mientras que cuatro Estados de la UE no forman parte (Irlanda, Reino Unido, Chipre y Croacia). Formar parte del espacio Schengen puede ser de interés para Cataluña, pero todavía lo puede ser más para los otros miembros de la UE y para la misma UE, dado el enorme interés que han mostrado en relación con el objetivo de garantizar la seguridad de las

fronteras externas para controlar la inmigración irregular, las redes de crimen organizado, las rutas de la droga y todo tipo de prácticas de corrupción.

Cataluña, sin ser miembro de la UE, podría ser miembro del espacio Schengen, especialmente si es miembro de la EFTA, pero tendría que cumplir una serie de requisitos. En primer lugar, requisitos relativos a las fronteras externas; así, por ejemplo, tendría que demostrar que puede llevar a cabo un control eficaz de sus nuevas fronteras externas y aplicar correctamente la normativa Schengen. También tendría que gestionar correctamente las diferentes bases de datos que se han creado en torno al control y la gestión integrada de las fronteras externas y poner en marcha los correspondientes instrumentos de cooperación con las diferentes agencias europeas vinculadas al funcionamiento del sistema Schengen.

### **3.5.3 Acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras**

En el supuesto de que se obstaculizara una integración rápida y con régimen transitorio de Cataluña en la UE, habría que establecer una eficaz estrategia alternativa de internacionalización. En este caso, Cataluña recuperaría las competencias para poder concluir acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales con aquellos países que estuvieran interesados en mantener relaciones comerciales, económicas y financieras con Cataluña. El marco internacional que hay que respetar para poder concluir estos tipos de acuerdos

es el de las normas que se integran en la OMC (Organización Mundial del Comercio), que permite a sus miembros poder conseguir una mayor liberalización comercial mediante la adopción de acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras.

## 3.6 La integración en la comunidad internacional

La integración del nuevo Estado catalán en la comunidad internacional requiere tres elementos. En primer lugar, hay que conseguir que la comunidad internacional, especialmente un número significativo de los otros Estados existentes, reconozca el nuevo Estado. En segundo lugar, es necesaria la incorporación al ordenamiento propio de los principios, los valores y las normas del derecho internacional, además de la firma de los tratados internacionales más relevantes. Y finalmente, es necesaria la incorporación a las organizaciones internacionales intergubernamentales (OIG).

### 3.6.1 El reconocimiento del nuevo Estado

El reconocimiento de un Estado por otro es un acto discrecional y político, unilateral, en el que el Estado X reconoce al Estado Y, porque el derecho internacional no obliga a los Estados al reconocimiento de otros Estados. Aun así, a pesar de ser un acto libre, genera efectos jurídicos. El reconocimiento puede hacerse de diferentes maneras: de manera explícita, con un acto jurídico y formal de reconocimiento; o de manera tácita, estableciendo relaciones diplomáticas o votando favorablemente el ingreso de un Estado determinante en una organización intergubernamental. En todos los casos el reconocimiento implica que quien reconoce aprecia que el otro es un “igual”, un Estado que cumple los requisitos de “estatalidad”.

La concreción práctica de la noción de “estatalidad” básica está contenida en los criterios o principios de Montevideo (1933), que establecen que hay que tener:

- población permanente
- territorio definido

- gobierno, con control claro sobre esta *población y este territorio*
- capacidad de entrar en relación con otros *Estados*

Mostrar fehacientemente el cumplimiento de las cuatro condiciones es la primera fase del proceso de reconocimiento, que va acompañada de negociaciones, reconocimientos, cláusula de recepción del derecho internacional y primeras demandas de adhesión a organizaciones internacionales.

En el caso concreto de Cataluña, antes de emprender un proceso formal de demanda de reconocimiento, es conveniente que el nuevo Estado:

- Esté en condiciones de mostrar que lo es, es decir, que se cumplan los criterios y estándares internacionales. Esto implica mostrar claramente que el Estado tiene una población, que esta acepta mayoritariamente la situación nueva, que hay un territorio definido y que una autoridad legítima ejerce de forma eficaz sus competencias sobre población y territorio, a pesar de que si el proceso no es plenamente acordado se pueden plantear, temporalmente, algunos problemas de encabalgamiento de autoridad o de control territorial.
- Busque, antes de la proclamación de independencia, posibles apoyos para el proceso de reconocimiento, con eventuales valedores e impulsores. Si se hace así, se asegura *a priori* un mínimo de reconocimiento, bilateral y multilateral, que servirá también de demostración práctica del desempeño del cuarto criterio de Montevideo (estar en condiciones de establecer relaciones con otros Estados miembros de la comunidad internacional).

- Establezca una estrategia clara –progresiva, con prioritizaciones muy pensadas, realistas y muy trabajadas– para ir consiguiendo reconocimientos bilaterales y multilaterales, combinando acciones diplomáticas convencionales con ofertas diversas que impliquen compartir beneficios en el presente y en el futuro. Resulta especialmente importante elaborar una sistematización creíble de los valores añadidos y de las ventajas comparativas que el nuevo Estado puede aportar a la comunidad internacional.
- Tenga muy presente, y comunique a la población, que el proceso de reconocimiento es siempre progresivo, por razones políticas y también técnicas, y que su culminación exige tiempo.
- Evite las demandas prematuras, sobre todo en el caso del reconocimiento multilateral, y tenga en cuenta “caso por caso” los eventuales efectos de “votos grupalmente orientados”.

### **3.6.2 La incorporación al derecho interno del derecho internacional y de los tratados**

La primera medida que tendría que adoptar un eventual Estado catalán independiente sería la de establecer una cláusula formal de recepción del derecho internacional en la ley constitucional provisional. La cláusula debería declarar que los principios y las reglas generales del derecho internacional, especialmente en materia de derechos fundamentales, se consideran parte integrante del derecho de Cataluña.

Sin embargo, esta recepción del derecho internacional no debería ser meramente una proclamación, sino que debería incluir la voluntad de respetarlo.

Hay que tener en cuenta de forma especial que la ratificación de los tratados internacionales es un instrumento fundamental para asegurar la integración del nuevo Estado en la comunidad internacional. Habrá casos en los que la ratificación de los tratados tendrá lugar de forma casi

automática, porque se considerará al nuevo Estado catalán sucesor del Estado español. Pero dado que esta no es una regla perfectamente establecida, será necesario que el nuevo Estado analice con cuidado y caso por caso los tratados que pretende ratificar y decida si le conviene pedir la sucesión o si, por lo contrario, es mejor abrir un proceso de ratificación.

### **3.6.3 La adhesión a organizaciones internacionales intergubernamentales**

Las organizaciones internacionales intergubernamentales (OIG), a pesar de ser un fenómeno relativamente reciente de las relaciones internacionales, se han desarrollado mucho durante estos dos últimos siglos. Hoy hay miles y alcanzan todos los ámbitos de la vida internacional. Se han convertido en organizaciones tan importantes que se puede sostener que 250 OIG “convencionales” tienen un papel primordial como entes reguladores de la conducta y las relaciones de los Estados. Hacen muchas más cosas que simplemente ejecutar acuerdos establecidos por sus Estados miembros: toman decisiones que afectan a todos y cada uno de los rincones o puntos del planeta y, por lo tanto, a la vida de sus habitantes, puesto que se ocupan de temas vinculados con la soberanía interna o doméstica, de competencias que hasta hace muy poco muchos Estados consideraban privativas de los gobiernos nacionales.

Para el caso de Cataluña, resulta claro que pertenecer a las OIG es un camino imprescindible para el reconocimiento y para la efectiva integración en la comunidad internacional.

En términos conceptuales, hay tres modos de convertirse en miembro de una OIG: mediante un proceso formal de adhesión, a partir de un simple acto unilateral o mediante la sucesión, dada una provisión expresa en el tratado regulador de la organización.

Ahora bien, en la práctica, la vía básica y más usada es la del proceso formal, puesto que se han reducido mucho los ejemplos de casos con



declaración unilateral y solo hay un caso significativo de sucesión por provisión expresa (Corte Permanente de Arbitraje). Por lo tanto, la norma es el procedimiento de adhesión formal que, a su vez, muestra una heterogeneidad enorme.

A la hora de decidir las OIG a las que se tendría que incorporar el nuevo Estado, hay que tener en cuenta dos elementos esenciales: por un lado, el relevo práctico y simbólico de sus funciones; por el otro, el grado de dificultad de los procedimientos exigidos para formalizar la adhesión.

Desde esta perspectiva, a pesar de la heterogeneidad, se pueden distinguir dos grandes supuestos para los procedimientos formales de adhesión como nuevo miembro de una OIG:

- organizaciones con procedimientos de adhesión restrictivos y complejos
- organizaciones con procedimientos relativamente sencillos y abiertos

En el primer caso, las restricciones derivan de sistemas de toma de decisiones por unanimidad que permiten veto, o en menor medida, de sistemas con mayorías cualificadas que permiten establecer minorías de bloqueo. En estos casos, es recomendable hacer un análisis cuidadoso antes de solicitar el ingreso. En el segundo caso, se trata de organizaciones que tienen un sistema de toma de decisiones con procedimientos abiertos, a pesar de que en algunos casos el procedimiento puede ser administrativamente largo.

Hay que indicar, adicionalmente, que algunas OIG tienen, además del procedimiento formal, costumbres y procedimientos particulares, por ejemplo competencias para adaptar los procedimientos estándar a casos singulares. Esto sucede, por ejemplo, en las instituciones derivadas de los acuerdos de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional, Grupo del Banco Mundial).

Dada la dificultad de establecer reglas genéricas, se ha optado por clasificar las OIG en grandes categorías, relativamente discrecionales, y

por hacer un estudio parcial de estas, por grupos y casos.

### **a) Consejo de Europa**

El Consejo de Europa, como institución incluso previa a las Comunidades Europeas, se considera primordial y prioritario por su simbolismo, por sus competencias y funciones y por su procedimiento de adhesión. Se recomienda perseguir el estatus de Estado de pleno derecho desde la primera fase del reconocimiento internacional, pero considerar también en paralelo acogerse a uno de los tres supuestos de los Estados con estatus intermedio, el de invitado especial.

Se subraya que no hay ninguna dificultad técnica relevante, o en el ámbito de estándares de derechos humanos, pero que, a pesar de que no hay veto, el trámite es más o menos rápido en función de la voluntad política de sus miembros. El caso de Montenegro, por ejemplo, se resolvió en menos de un año. De aquí el interés de tener, mientras se negocia, el estatus de invitado especial.

Adicionalmente, se indica que un informe reciente del Gobierno británico considera que, en cuanto a la Convención Europea de los Derechos Humanos, podría hacerse la sucesión casi automática. Concretamente, en este punto Crawford y Boyle sostienen que –a partir de los precedentes de Montenegro y Checoslovaquia y decisiones ya firmes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos– la aplicación de la Convención puede considerarse ininterrumpida. Naturalmente, lo mismo podría decirse del caso de Cataluña.

### **b) Las Naciones Unidas y su sistema**

La pertenencia a la ONU y, por lo tanto, la presencia regular en sus órganos principales, se ha convertido en el símbolo de plena culminación de la integración en la comunidad internacional, a pesar de que, formalmente, las Naciones Unidas no reconocen Estados. Ser miembro de la ONU no significa formar parte solo de sus órganos principales, sino que a menudo es posi-

ble acceder también mediante un acto unilateral a muchos de los organismos especializados y, finalmente, a muchos de sus mecanismos particulares (fondos, programas, comisiones especializadas o de ámbito regional, institutos de investigación y de formación, y organismos subsidiarios, entre otros). No obstante, en algunos casos no es necesario ser miembro de las Naciones Unidas para ser miembro de alguno de sus organismos especializados.

Para la adhesión a la ONU hay que seguir un procedimiento preciso y muy pautado:

- El país candidato envía una notificación formal al secretario general de las Naciones Unidas, acompañada de un instrumento formal de aceptación de las obligaciones presentes en la Carta de las Naciones Unidas.
- El secretario general informa el Consejo de Seguridad.
- Si el Consejo no dispone lo contrario, su presidente envía el tema al Comité de Admisiones de Nuevos Miembros, que analizará la petición y presentará sus conclusiones al Consejo.
- El Consejo debe decidir si recomienda o no el ingreso del candidato, o si aplaza la solicitud. La aprobación, al tratarse de una cuestión sustantiva, exige al menos nueve votos afirmativos y ningún voto en contra de los cinco miembros permanentes del Consejo.
- Si la decisión del Consejo recomienda el ingreso, entonces hay que considerarla en la Asamblea General. Si votan favorablemente al menos dos terceras partes de los miembros, el secretario general comunica la decisión al país solicitante y la admisión tiene efecto inmediato.
- En el supuesto de que el Consejo no recomienda el acceso o aplaza la decisión, la Asamblea General puede estudiar en profundidad el tema y decidir el reenvío de la solicitud, con el acta completa de la discusión, al Consejo de Seguridad para que reexamine el caso y formule una recomendación o un informe.

Se puede hablar de cinco condiciones que hay que cumplir, como condición necesaria:

- Ser un Estado.
- Ser amante de la paz.
- Aceptar las obligaciones de la Carta.
- Estar en condiciones de poder cumplir las condiciones antedichas.
- Tener la voluntad explícita y fehaciente de hacerlo.

Las condiciones segunda, tercera y cuarta, a pesar de que pueden ser evidentes, incluidas en la solicitud de adhesión, conviene explicitarlas mediante declaraciones solemnes y explícitas.

En el caso de Cataluña, el trabajo fundamental no reside en cumplir los cinco requisitos mencionados, sino en conseguir la votación favorable: al menos nueve votos a favor sin ningún veto en el Consejo de Seguridad, primero, y al menos dos tercios de los votos favorables de la Asamblea General, después.

Como recomendación final, se insiste en el hecho de que no es conveniente prever la demanda de ingreso en las Naciones Unidas, a pesar de su carácter simbólico, de manera rápida o precipitada. Hay que asegurar, al menos, que haya un grueso importante de reconocimientos, un conocimiento suficiente de las razones y del papel del nuevo Estado en la comunidad internacional y un escenario de relaciones bilaterales con España mínimamente asentado y de colaboración.

En cuanto a los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, hay que entender que derivan de la larga historia de la organización, creada en 1945, y en particular de la pluralidad de funciones que puede llevar a cabo para mejorar la gobernanza internacional y la cooperación mundial.

**Fondo Monetario Internacional. FMI.** Se dedica a promover la cooperación monetaria a escala mundial, a asegurar la estabilidad financiera, a facilitar el comercio internacional y a fomentar la ocupación y el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en todo el mundo.

Su importancia y simbolismo son primordiales. En cuanto a la pertenencia a este organis-

mo, conviene destacar dos cosas: La primera, que se trata de una organización relativamente abierta. Esto explica que a estas alturas Kosovo sea miembro, a diferencia de lo que pasa en la mayor parte de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Y la segunda, que ser miembro del FMI es un requisito previo para ser miembro del Banco Mundial.

El procedimiento de adhesión formal se puede resumir de la siguiente manera:

- El país candidato envía una solicitud formal de adhesión, que recibe el Directorio Ejecutivo (*Executive Board*, EB).
- El EB examina en detalle la solicitud.
- El EB presenta un informe a la Junta de Gobernadores con las recomendaciones que propone (un borrador de la resolución de adhesión, *Membership Resolution*). El informe contiene:
  - importe de la cuota que debe satisfacer
  - forma de pago
  - eventuales condiciones y términos relacionados con el ingreso como miembro
- La Junta de Gobernadores aprueba, si procede, la resolución mencionada y se inicia el periodo para hacer efectiva la pertenencia, con los procedimientos legales –internos e internacionales– que permitan firmar los acuerdos y cumplir las obligaciones que se deriven de estos.

La principal obligación del nuevo miembro es satisfacer la cuota decidida por la Junta, que, en el caso de un país como Cataluña, puede ser elevada. Tienen interés los precedentes de Montenegro (secesión acordada) y de Kosovo (secesión unilateral) respecto a Serbia. En los dos casos, el FMI consideró que el Estado continuador era Serbia, a todos los efectos, por lo que conservó la condición de miembro, la cuota, los activos y los pasivos. Montenegro y Kosovo entraron, pues, como nuevos miembros. Parece probable que en el caso de Cataluña se actuaría de un modo parecido.

Las características del FMI hacen que sea, probablemente, la primera de las puertas de entrada en el sistema de las Naciones Unidas para

un nuevo Estado que busca su integración en la comunidad internacional.

**Grupo del Banco Mundial.** Cabe distinguir entre el Banco Mundial (BM) y el Grupo del Banco Mundial (GBM). Al primero solo pertenecen el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) y la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID/IDA), mientras que el Grupo engloba cinco organizaciones.

El sistema de ingreso en el Grupo está condicionado por un doble requisito. Primero, hay que ser miembro del FMI (Convenio constitutivo del BM). Segundo, hay que acceder al BIRD, que condiciona la pertenencia a las otras cuatro instituciones del Grupo.

El procedimiento puede resumirse de la siguiente manera:

- El país miembro del FMI candidato a formar parte del GBM presenta una solicitud, que se prepara conjuntamente con el Banco, con toda la información que se considera pertinente y relevante.
- La Junta de Directores Ejecutivos del BIRD (formada por veinticinco personas elegidas a partir de criterios de representación) informa de la solicitud a la Junta de Gobernadores, en la que están representados todos los Estados miembros. Cuando la presentación es positiva, la Junta de Directores Ejecutivos acompaña su informe de toda la documentación que considera necesaria, incluida una propuesta del número de acciones de capital que el nuevo miembro tendría que suscribir (cantidad que se habrá determinado con consultas previas) y de las condiciones que crea pertinentes.
- La Junta de Gobernadores toma la decisión por mayoría de votos (los votos están determinados por las acciones suscritas por cada país). Por lo tanto, el veto o las minorías de bloqueo pequeñas son poco relevantes, a no ser que provengan justamente de los países con más peso en las votaciones por su número de acciones, como los EE. UU.
- Una vez que se es miembro del BIRD, la adhesión a las otras cuatro instituciones re-

quiere simplemente un trámite administrativo, normalmente firmar el Convenio constitutivo (*Articles of Agreement*), depositar un instrumento formal de adhesión al Secretariado Corporativo del GBM y recibir la aceptación de este.

**FAO.** Es la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. La admisión en esta organización está regulada por el artículo II.2 de su tratado constitutivo. En el momento de la presentación, es necesario presentar la solicitud acompañada de un instrumento formal de aceptación de las obligaciones prescritas por el tratado constitutivo y las normas derivadas de la organización. La decisión corresponde a la Conferencia General de la organización y requiere la mayoría de los dos tercios de los votos emitidos, siempre que estén presentes la mayoría de los Estados miembros.

Se podría pedir el ingreso en la primera fase, dentro del proceso de reconocimiento internacional.

**OIT.** Es la Organización Internacional del Trabajo. El procedimiento de admisión lo regulan los artículos 1.3 y 1.4 de los tratados constitutivos, o *constitución, de la organización*. *Cualquier Estado miembro de las Naciones Unidas puede pedir el acceso mediante solicitud al director general de la OIT, acompañada de la declaración de la voluntad de aceptar los tratados constitutivos y las obligaciones que se deriven de estos. Además, el párrafo 1.4 establece otro mecanismo posible: "La Conferencia General de la OIT podrá también admitir a un Estado en calidad de miembro de la organización por mayoría de dos tercios de los delegados presentes en la reunión, incluidos dos tercios de los delegados gubernamentales presentes y votantes"*.

En ambos casos, la solicitud se sustancia en la reunión anual de la Conferencia General y requiere una mayoría de dos tercios de los votos emitidos, siempre que estén presentes al menos dos tercios de los delegados gubernamentales. Se hace efectiva una vez que el di-

rector general recibe los instrumentos formales de aceptación.

Se recomienda pedir el ingreso en la primera fase, dentro del proceso de reconocimiento internacional.

**OMS.** Es la Organización Mundial de la Salud. La admisión está regulada por los artículos 4, 6 y 79 de los tratados constitutivos de la organización. *Cualquier Estado miembro de las Naciones Unidas puede solicitar el acceso mediante solicitud al secretario general de las Naciones Unidas, dado que es depositario del Tratado, acompañada de la declaración de la voluntad de aceptar los tratados constitutivos y las obligaciones que se deriven de estos. También se puede pedir la admisión directamente y se puede ingresar si se obtiene mayoría simple en la reunión anual de la Asamblea Mundial de la Salud.*

Se recomienda pedir el ingreso en la primera fase, dentro del proceso de reconocimiento internacional.

**UIT.** La Unión Internacional de Telecomunicaciones es un organismo de pertenencia mixta formado por Estados y también por entidades académicas y privadas. El procedimiento de admisión está regulado por los artículos 2 y 53 de los tratados *constitutivos de la organización*. *Cualquier Estado miembro de las Naciones Unidas puede pedir el acceso mediante depósito de un solo instrumento formal de adhesión estandarizado en la Constitución y Convención de la UIT ante el secretario general. El secretario general informa de ello a los otros Estados miembros y envía copia certificada. Sin embargo, hay una segunda vía: presentar directamente la demanda de adhesión. La decisión se toma en la Conferencia de Plenipotenciarios, que tiene lugar cada cuatro años, por mayoría de dos tercios. Cuando la solicitud se presenta entre dos sesiones, el secretario general consulta a todos los Estados miembros, que tienen que responder en un plazo de cuatro meses y, si no lo hacen, se considerará que se abstienen. Una vez tomada la decisión,*

debe depositarse el instrumento formal de adhesión, que tiene efectos inmediatos.

A pesar de la mayoría cualificada, se recomienda emprender el proceso de adhesión como parte del proceso de reconocimiento internacional.

**UNESCO.** Es la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. El proceso de admisión está regulado por el artículo II del tratado constitutivo de la organización y por las reglas 50 y 51 de procedimiento del Consejo Ejecutivo. *Cualquier Estado miembro de las Naciones Unidas puede solicitar el acceso mediante comunicación al ministerio del gobierno británico Foreign and Commonwealth Office, como depositario del tratado, en la que tiene que hacer constar la aceptación formal de los tratados constitutivos.*

Es posible también la demanda directa: “A reserva de los términos del acuerdo que se debe establecer entre esta organización y las Naciones Unidas, de conformidad con lo previsto en el artículo X de la presente Constitución, los Estados no miembros de las Naciones Unidas podrán, previa recomendación del Consejo Ejecutivo, ser admitidos como miembros de la Organización, por mayoría de dos tercios de los votos de la Conferencia General” (artículo II.2).

En ambos casos, el procedimiento de aprobación es doble: primero se requiere la mayoría simple del Consejo Ejecutivo; posteriormente, la mayoría de dos tercios de la Conferencia General.

A pesar de la mayoría cualificada, se recomienda emprender el proceso de adhesión en la primera fase, dentro del proceso de reconocimiento internacional.

**OMT.** Es el organismo de las Naciones Unidas encargado de la promoción de un turismo responsable, sostenible y accesible para todo el mundo. En la práctica, es la principal organización internacional en el ámbito turístico.

El mecanismo de adhesión, según el artículo 3.5 de los Estatutos, dice, respecto a la adhe-

sión, que hay que presentar candidatura y que tiene que ser aprobada por la Asamblea General, por mayoría de los dos tercios de los miembros efectivos presentes y votantes (a reserva de que esta mayoría comprenda la mayoría de los miembros efectivos de la organización).

Dada la importancia del turismo para Cataluña, se recomienda pedir la adhesión a esta organización en la primera etapa del proceso de reconocimiento.

**OMPI.** La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) es un organismo de larga trayectoria que en 1974 se convirtió en organismo especializado de las Naciones Unidas.

La participación y adhesión, regulada por los artículos 5 y 14 de la Convención de la organización, es abierta, mediante simple firma formal, ratificación o instrumento de acceso depositado ante el director general de la organización, siempre que se reúna alguna de las tres características siguientes:

- Ser Estado miembro de la Unión de París o de la Unión de Berna.
- Ser miembro de las Naciones Unidas, de uno de los organismos especializados, del Organismo Internacional de Energía Atómica o del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.
- Ser un Estado al que la Asamblea General de la OMPI haya invitado a formar parte de esta.

Dado que para ser miembro de las uniones de París y de Berna basta con comunicar formalmente la adhesión, resulta obvio que formar parte de la OMPI depende simplemente de la voluntad de serlo y de pedirlo formalmente. Por lo tanto, forma parte de la lista de organizaciones a las que Cataluña tendría que pedir el acceso en la primera fase del reconocimiento internacional.

**c) OTAN y otros organismos de seguridad internacional (OSCE, estructuras de seguridad de la UE, relaciones transatlánticas con los Estados Unidos...)**

Al entrar en el apartado de la seguridad internacional, hay que recordar que Cataluña, como parte de España, ha formado parte del proceso progresivo de incorporación de la Administración central a la comunidad internacional llevado a cabo desde la transición, con fuertes implicaciones en temas de seguridad. Del franquismo, España ha heredado relaciones diplomáticas relativamente incompletas (como en el caso de México y de Israel), una relación asimétrica en temas de seguridad y defensa con los Estados Unidos de América (EE. UU.) y la no incorporación a la OTAN.

Durante la transición se produjo el ingreso en el Consejo de Europa (1977) y, posteriormente, en la OTAN (1982) y en la UE (1986). A partir de la década de 1990, se constata una incorporación plena a las estructuras de seguridad atlánticas y europeas, así como a los organismos y las redes internacionalmente importantes. También se suscribió y se ratificó la totalidad de tratados relevantes en materia de seguridad interna e internacional.

Por lo tanto, hay que tener presente que, si Cataluña se convierte en un Estado independiente, tendrá que resolver, en el marco de la integración plena en la comunidad internacional, muchos temas relativos a la presencia en organismos de seguridad, tratados sobre el tema y, sobre todo, coordinación en materia de seguridad internacional. Hasta ahora todos estos temas han sido responsabilidad de la Administración central.

Las decisiones que habrá que tomar afectan sobre todo a cuatro espacios de la seguridad exterior: las relaciones transatlánticas y con los EE. UU.; la pertenencia a la OSCE; la pertenencia a la OTAN y la pertenencia a estructuras y organismos de seguridad de la UE.

**Relaciones transatlánticas.** El diálogo transatlántico, en proceso de reestructuración en los últimos años, se lleva a cabo tanto de forma bilateral como multilateral, en este caso a través de la OTAN y otras organizaciones afines, algunas de naturaleza privada. Además, la rela-

ción bilateral de España con los EE. UU. ha sido un elemento esencial de la política de seguridad española desde 1953.

En cuanto al tratado bilateral en materia de defensa, cabe decir que actualmente Cataluña no dispone de instalaciones operativas previstas en el tratado, a diferencia de lo que sucedía hace años con la estación Loran-C de L'Estartit. Por lo tanto, no hay ningún problema importante para resolver, a pesar de que, dada la importancia que, incluso para el proceso de reconocimiento, tiene la relación con los Estados Unidos, habría que dejar claro desde el principio el interés de Cataluña por mantener relaciones privilegiadas.

**OSCE.** En cuanto a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), heredera de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, creada en 1973 y desarrollada desde que se firmó el acta final de Helsinki (1975), esta organización se ha convertido, fruto de las transformaciones de los Estados europeos en la posguerra fría, en una organización de cincuenta y siete países: todos los europeos (incluidos todos los miembros de la UE), la Federación Rusa y las repúblicas asiáticas antes miembros de la URSS, además de Canadá y de los EE. UU.

La organización tiene una línea de trabajo muy activa en diplomacia preventiva, gestión de conflictos, protección de los derechos humanos y protección de las minorías. Además, fue la organización que simbolizó, mediante varios documentos y declaraciones, la transformación de la región paneuropea en un espacio de paz y de cooperación, después de superar los antagonismos de la guerra fría.

Sin embargo, la OSCE mantiene el mecanismo de toma de decisiones por unanimidad, hecho que permite a cualquiera de los Estados miembros la posibilidad de vetar nuevas adhesiones.

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son manifestar el interés de Cataluña en ser miembro de dicha organización y suscribir y aplicar los principios y acuerdos de todos

los documentos y acuerdos de la historia de la OSCE.

**OTAN.** La OTAN es el resultado de la progresiva formalización organizativa del Tratado de Washington (1949). Técnicamente es una organización basada en un tratado de defensa colectiva que compromete a todos sus miembros, aunque sin cláusula automática (artículo 5 del Tratado). Es una organización regional de seguridad, de acuerdo con las previsiones del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

Ciertamente, el tema de la pertenencia a la OTAN es importante, por lo que antes de considerar algunas actuaciones conviene recordar cómo se accede.

En cuanto a los mecanismos de adhesión, el artículo 10 del Tratado establece claramente que, con excepción de Canadá y los EE. UU. (miembros fundacionales), los nuevos miembros solo pueden ser europeos y, además, deben ser aceptados por unanimidad de todos los Estados. No se prevén mecanismos de sucesión. Sería necesario, pues, negociar la adhesión.

Sí que se puede prever la posibilidad de asociación, a través de la Asociación para la Paz, a la que pertenecen, en varios grados, casi todos los países europeos.

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son pedir y negociar la participación en la Asociación para la Paz y tomar la decisión sobre la eventual adhesión en una fase posterior, una vez decididas en el marco del proceso constitucional las grandes opciones en materia de defensa y de seguridad.

**Estructuras de seguridad de la UE.** Finalmente, en cuanto a las estructuras de seguridad de la Unión Europea, hay que remarcar que la pertenencia a la UE trae implícita la participación en algunos instrumentos muy importantes en el terreno de la seguridad internacional, básicamente intergubernamentales, como la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) parte de la Política Exterior y de Seguridad Común. La PCSD ha adquirido gran relevancia desde la

entrada en vigor del Tratado de Lisboa, al reforzar sus capacidades y sus instrumentos reales de actuación.

Concretamente, posibilita el establecimiento de una cooperación estructurada y permanente entre los Estados miembros más dispuestos y mejor dotados en materia de armamento y de capacidades defensivas. Tiene una relevancia especial la “cláusula de defensa común”, contenida en el artículo 42 del Tratado de la Unión, que establece que si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, el resto tendrá que prestarle ayuda y asistencia con todos los medios que tenga a su alcance. Conviene tenerlo presente a la hora de diseñar la seguridad internacional de Cataluña, dada la firme vocación de ser miembro de la UE.

Las actuaciones inmediatas que habría que adoptar son: tener presente como punto de partida, como ya se ha dicho de forma genérica, en el diseño de la política de seguridad internacional de Cataluña, lo que se ha previsto para los tratados, las estrategias y los varios instrumentos y agencias de la UE, y comunicar a la UE esta decisión.

#### **d) Otros organismos internacionales**

**Corte Penal Internacional.** Creada en 1998, a partir del Estatuto de Roma, vigente desde el

2002, es un tribunal de justicia penal internacional permanente para crímenes de guerra, genocidio y delitos de lesa humanidad (y en el futuro también para la agresión). A pesar de que solo son miembros 122 Estados, con ausencias importantes, se ha convertido en símbolo de la lucha contra la impunidad y la injusticia.

El procedimiento de adhesión es simple: está abierto a cualquier Estado que presente el instrumento formal de adhesión al secretario general de las Naciones Unidas, organización depositaria del Estatuto de Roma. Una vez que se firma el Estatuto, se logra la consideración de Estado observador de la Asamblea de los Estados Partes y, una vez notificada la ratificación, la de miembro de pleno derecho.

Parece claro que Cataluña tendría que pedir rápidamente la adhesión a este organismo, en la primera fase del proceso de reconocimiento internacional.

**Corte Permanente de Arbitraje.** Se trata de una OIG de larga trayectoria, creada en 1899 de resultas de la Conferencia de Paz de la Haya, especializada en la provisión de servicios de arbitraje y de resolución de disputas y controversias en Estados, entidades estatales, OIG y, en algunos casos, en entidades privadas. A pesar de los vínculos evidentes, en cuanto a principios y funciones, no forma parte del sistema de las Naciones Unidas.

Regulada por dos convenios (de 1899 y 1907), forman parte de ella 115 países y está teniendo una reavivación significativa los últimos años, probablemente por su vinculación con temas de derecho mercantil internacional y de derecho del mar.

Es una adhesión obvia para un nuevo Estado como Cataluña, con larga tradición de fomento de la paz, pero la necesidad de ser miembro de la ONU exige dejarla para la segunda o tercera fase.

**Organización Mundial del Comercio.** La OMC es la organización creada en 1995 y sucesora del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que supervisa los acuerdos comerciales que regulan y definen las relaciones comerciales entre los Estados miembros. Su objetivo a medio y largo plazo es reducir o eliminar completamente las barreras internacionales en el comercio. No forma parte del sistema de las Naciones Unidas ni, por lo tanto, de las instituciones financieras internacionales, a pesar de que admite formas de colaboración y cooperación. Los últimos años ha pasado por una crisis importante debido al bloqueo de la Ronda de Doha, hecho que ha facilitado el surgimiento de muchos acuerdos comerciales multilaterales y sobre todo acuerdos "bilaterales" de tipo comercial, al margen de la OMC. Aun así, la reunión de Bali (noviembre de 2013) ha permitido la adopción de algunos

acuerdos y la mejora de ciertas normas de funcionamiento de la organización.

Actualmente está formada por 159 miembros de pleno derecho y 25 observadores, todos ellos (salvo el caso del Vaticano) en proceso de adhesión. El procedimiento requiere una mayoría de dos tercios de la Conferencia Ministerial. En principio, cualquier territorio aduanero o Estado con autonomía completa respecto de las políticas comerciales puede adherirse a la OMC, es decir, al acuerdo fundacional y a los varios acuerdos comerciales multilaterales. La complejidad es también técnica: la adhesión a los acuerdos del Anexo 4 se tiene que hacer por separado y está regida por las normas propias de cada acuerdo. En la práctica, esto significa verificar fehacientemente que las estructuras jurídico-comerciales del candidato pueden respetar los principios y acuerdos de la OMC.

En todo caso, para un país que ha sido miembro de la UE como parte de otro Estado y busca la vía para continuar siendo parte de esta de forma rápida no debería conllevar muchas dificultades.

El proceso formal de adhesión se puede resumir de la siguiente manera:

- El candidato prepara un informe que describe todos los aspectos de sus políticas comerciales que tienen vínculos con los acuerdos de la OMC. Este informe o memorándum será examinado por un comité de trabajo de la OMC, abierto a todos sus miembros.
- A partir del momento en que los principales temas sustantivos de principios y políticas han sido examinados, se inician conversaciones bilaterales entre los candidatos y cada uno de los Estados miembros. El proceso acaba de manera multilateral, dado que, a pesar de la negociación bilateral, el principio de no discriminación obliga a aplicar los compromisos del candidato de forma igual para todos los países.
- Una vez acabado el trabajo del comité de trabajo (análisis del régimen comercial del candidato y negociaciones bilaterales), se



emite un informe, un borrador de protocolo de adhesión y una lista calendarizada de los compromisos que tendría el nuevo miembro, si fuera aceptado.

- Estos tres documentos se presentan al Consejo General o a la Conferencia Ministerial, que deben aprobarlos por mayoría de dos tercios, sin posibilidad de veto. Se trata de una mayoría importante, pero las dificultades principales, si hubiera de tipo político, se habrían manifestado ya en la fase bilateral. En caso de que se aprueben, después de firmar el protocolo y de la eventual ratificación si lo exige el derecho nacional, se adquiere la condición de miembro.

Dos consideraciones finales, dada la importancia que tendría para Cataluña como Estado independiente pertenecer a la OMC.

Primero, la necesidad de analizar de manera minuciosa los pros y contras de la condición de observador, que ya hemos dicho que implica para casi todos los casos una condición previa a la plena adhesión compatible con las negociaciones pertinentes, negociaciones que se tienen que iniciar en un plazo no superior a los cinco años desde el inicio de la condición de observador.

Segundo, cabe recordar que los Estados miembros de la UE tienen una condición dual en la OMC, como Estados individuales y como parte de la UE, hecho que a menudo implica que se opina y se vota como bloque, dado que la UE tiene la competencia exclusiva en política comercial.

Un factor que hay que tener en cuenta, dado que en la práctica vincula informalmente la adhesión a la OMC con las vías de integración de Cataluña en la UE. Esto quiere decir que la integración de Cataluña en la OMC sería inmediata cuando Cataluña se convirtiera en miembro de la UE, dado el importante alcance competencial que se ha atribuido a la Unión en materia de política comercial.

Hace falta también tener muy presente en el marco de las relaciones de Cataluña con la

OMC, en función de los compromisos negociados, los efectos de un eventual acuerdo de libre comercio o acuerdo aduanero que, de forma transitoria, se podría concluir entre Cataluña y la UE. Este acuerdo podría quedar integrado dentro de la OMC como un acuerdo comercial preferencial de la UE o una unión aduanera, constitutivos de una excepción a la cláusula de la nación más favorecida, de acuerdo con los artículos XXIV del GATT y V del GATS.

Hace falta, en resumen, preparar y emprender el proceso de adhesión desde la primera fase, y decidir si se solicita o no la condición de miembro observador. En cualquier caso, el proceso es siempre largo por razones técnicas, como muestra la lista, pública, de negociaciones en curso.

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.** La OCDE, fundada en 1961 y heredera de los mecanismos de concertación europea impulsados por los EE. UU. en el marco del Plan Marshall de ayuda a la reconstrucción regional de posguerra, está formada por 34 países. Su función principal es fomentar el progreso económico y el comercio mundial, así como la democracia y la economía de mercado. Tiene muchos órganos subsidiarios en forma de comités, grupos de trabajo y de expertos, etcétera. En algunos de estos órganos subsidiarios pueden participar los países candidatos.

A pesar de que formalmente es un simple foro o una plataforma, el hecho de que las decisiones se tomen por unanimidad le confiere más relevancia, en particular al Consejo de la OCDE, su máximo órgano decisorio.

El proceso de adhesión es pesado y largo, potencialmente, dado que se fundamenta en una serie de exámenes para evaluar la idoneidad del candidato y su capacidad real de cumplir los estándares de la organización. Coexisten dos vías para negociar la adhesión:

- Las negociaciones en curso según decisión del 2007 (Eslovenia, Estonia, Federación Rusa, Israel y Chile, que han depositado su instrumento de adhesión).

- El mecanismo llamado *enhanced engagement*, dirigido a economías o países emergentes.

El procedimiento habitual se puede resumir de la siguiente manera:

- Elaboración de una hoja de ruta de la adhesión.
- Revisiones, sin un periodo temporal predefinido, cuyos resultados deberán ser comunicados al Consejo.
- Decisión del Consejo, por unanimidad, que implica poder de veto, que permite al candidato depositar el instrumento de adhesión ante el depositario del tratado, Francia.

La complejidad y, sobre todo, la unanimidad hacen que sea prudente esperar a una fase ya tardía del proceso de integración en la comunidad internacional para poner en marcha el proceso de adhesión.

**Organización Internacional para las Migraciones.** La OIM, fundada en 1951, tiene ahora 155 Estados miembros y 11 observadores. Sus funciones son justamente las migraciones: asesora a gobiernos y personas migrantes. No forma parte del sistema de las Naciones Unidas. Tiene una estructura flexible, con oficinas y proyectos además de un centenar de países, y su proceso de adhesión es sencillo.

Su Tratado constitutivo establece las condiciones y los procedimientos siguientes:

Demostrar el interés y el compromiso claro del candidato con el principio de libre circulación de las personas.

- Demostrar que se quiere y puede hacer una contribución financiera a la organización, no inferior a los gastos administrativos, una cifra que se acordará entre el candidato y el Consejo de la OIM.
- Aceptación del candidato por mayoría de dos tercios del Consejo.
- Aceptación formal del Tratado constituyente de la organización por parte del nuevo miembro.

Por lo tanto, parece una organización de la que Cataluña, por interés propio y por interés del sistema, debería intentar ser miembro al inicio del proceso de reconocimiento.

**Interpol.** Creada en 1923, la Organización Internacional de Policía tiene actualmente 190 miembros y su tarea se centra, principalmente, en la seguridad pública; el terrorismo; la delincuencia organizada; el tráfico de personas, armas y drogas; la pornografía infantil; el blanqueo de dinero y delitos económicos, y la corrupción. Tiene dos órganos principales, la Asamblea General y el Comité Ejecutivo, además de la Secretaría General.

Se ingresa en ella por votación favorable de dos tercios de los miembros de la Asamblea General.

Dadas las circunstancias actuales de la lucha contra ciertas formas de terrorismo internacional, parece obvio que no interesaría a nadie que Cataluña se quedase fuera. Por lo tanto, hay que pedir el ingreso en la primera fase de integración en la comunidad internacional.

Más información y texto completo  
de los dieciocho informes:

**[www.govern.cat](http://www.govern.cat)**  
**[www.gencat.cat/presidencia/catn](http://www.gencat.cat/presidencia/catn)**



LIBRO BLANCO

**IIII LA  
TRANSICIÓN  
NACIONAL  
DE  
CATALUÑA**

[www.govern.cat](http://www.govern.cat)



**Generalitat de Catalunya**  
Gobierno de Cataluña