Una Cataluña independiente dentro de la UE y de la zona del euro

El hecho de que una Cataluña independiente pueda formar parte de la Unión Europea (UE) y de la zona euro interesa a los catalanes y a muchas empresas, tanto de aquí como del extranjero. Del mismo modo, preocupan las opiniones que se han expresado en el sentido de que una Cataluña independiente pudiera quedarse fuera de estas instituciones.

Los autores de este trabajo sostienen que una Cataluña independiente, formará parte, mediante la correspondiente negociación, de la Unión Europea y de la zona del euro.

Índice

- **Escenarios**
- **El escenario más probable, un acuerdo pactado**
- **La voluntad del pueblo catalán expresada en las urnas, aspecto clave**
- **Escenario alternativo a un pacto negociado, el acuerdo monetario**
- **El caso catalán, situación no prevista en los tratados de la Unión Europea, tiene encaje legal**
- **El euro como moneda del nuevo Estado catalán**
- **La Unión Bancaria: implicaciones para la independencia de Cataluña**
- **Conclusiones**

Escenarios

Los escenarios que se plantean, una vez que los catalanes decidan que su voluntad es convertirse en un estado independiente, son dos: (i) acuerdo negociado con el Estado español que contemple el reconocimiento de Cataluña como un nuevo estado de pleno derecho dentro de la Unión Europea y la zona euro o (ii) oposición del Estado español a reconocer el nuevo Estado catalán y, por lo tanto, oposición a su incorporación a la Unión Europea y a la zona del euro.

A pesar de las amenazas provenientes del Estado español y de su Gobierno, el escenario que objetivamente interesa más a todas las partes implicadas (Estado español, Cataluña, Unión Europea, Banco Central Europeo, Fondo Monetario Internacional, Club de París -representante de los acreedores públicos-, Club de Londres -representante de los acreedores privados-, etc.) es el de la negociación. La estabilidad política, monetaria y financiera interesa objetivamente a todas las partes.

El Estado español, con un endeudamiento que supera el billón de euros, tiene poca credibilidad económica (presupuestaria y financiera) ante los actores políticos y económicos internacionales. Recordemos que la deuda de Yugoeslavia en el momento de su disolución era de 16.000 millones de euros y el de la Unión Soviética era de 53.500 millones de euros,[1] cantidades mucho menores que la deuda de España. Este es uno de los principales motivos que aconsejan que el "caso catalán" se resuelva de forma negociada.

En interés de todos, una vez se haya pronunciado la mayoría del pueblo catalán, la negociación será obligada. Será necesario un acuerdo con el Estado español, y también con la Unión Europea, para que, una vez se proclame el nuevo Estado independiente en Cataluña, este nuevo Estado sea reconocido por España, y su admisión en las instituciones europeas sea inmediata o se haga realidad a través de un proceso transitorio pactado. En caso de desacuerdo se activarían los mecanismos previstos por las Naciones Unidas, que podrían acabar en el Tribunal Internacional de Justícia.

El escenario más probable, un acuerdo pactado

[1] Fuente: La distribución de activos y pasivos. CATN. 2014

Existen muchas razones de peso para fundamentar esta tesis. Una vez quede demostrada la voluntad de los catalanes de que Cataluña se convierta en un Estado independiente y que la independencia del nuevo Estado catalán sea inevitable, a nadie le interesará que Cataluña quede fuera de las instituciones europeas.

A España no le interesará porque tendría que asumir la parte de la deuda pública que correspondería a Cataluña, con un riesgo muy elevado de llegar a ser insolvente como estado, con las consecuencias negativas que ello comportaría. Tampoco le interesa a España que se levanten fronteras económicas en una zona geográfica estratégica por su tráfico de mercancías.

La exclusión de un nuevo Estado catalán tampoco interesa a Europa, ni a las propias instituciones europeas, ni a las empresas europeas, incluidas las entidades financieras. De hecho, no tendría sentido que las autoridades europeas, que por un lado han aceptado la adhesión de estados como Serbia y Croacia, dejaran fuera a una Cataluña independiente, que (i) ya forma parte de las instituciones europeas desde su inicio, a través de su pertenencia al Estado español, (ii) obtiene su independencia a través de un proceso pacífico y democrático, y (iii) tiene un potencial económico y financiero muy superior a los citados estados y a muchos otros que pertenecen a las instituciones europeas.

La voluntad del pueblo catalán expresada en las urnas, aspecto clave

Ahora bien, es conveniente que la decisión de los catalanes de convertirse en un Estado independiente, expresada democráticamente de forma transparente en las urnas sea clara y contundente. Cuanto más amplia sea la expresión de esta voluntad, más fácil será la negociación con las partes interesadas y el reconocimiento internacional.

Escenario alternativo a un pacto negociado, el acuerdo monetario

Aún así, hay que tener en cuenta que existen otros escenarios alternativos absolutamente viables en caso de que el Estado español no reconozca inicialmente el nuevo Estado independiente en Cataluña y como consecuencia obligue a las instituciones europeas a adoptar medidas transitorias para garantizar las libertades de libre circulación de personas, mercancías, capitales y servicios.

Una de las primeras medidas contemplaría **(i)** un acuerdo monetario entre Cataluña, la Unión Europea y el Banco Central Europeo (BCE), similar, pero no igual, a los que tienen suscritos microestados como Andorra, Ciudad del Vaticano, Mónaco y San Marino (acuerdo que no podría ser vetado por el

Estado español); así como **(ii)** la adhesión de Cataluña al Acuerdo Europeo de Libre Comercio (EFTA), al que pertenecen Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

Estas medidas comportarían continuar formando parte del mercado interior común europeo y, en el ámbito financiero (i) el acceso directo al crédito del BCE y a la infraestructura europea de pagos (TARGET, SEPA), (ii) la aceptación de una buena parte de los activos financieros negociables emitidos en Cataluña como colateral, (iii) la emisión de monedas de euro y posiblemente de billetes de euro, (iv) el pasaporte único de licencia bancaria y (v) la pertenencia a la Unión Bancaria. Es decir que, en el improbable supuesto que el Estado español no reconociera el nuevo Estado catalán y vetara de entrada su incorporación a la Unión Europea y a la zona euro, existirían alternativas válidas a las que Cataluña se podría acoger hasta que se hiciera evidente la irracionalidad y la falta de sentido de mantener un Estado como el catalán fuera de las instituciones europeas más importantes.

De hecho, en Europa hay múltiples instituciones con diferentes objetivos. La Unión Europea y la zona del euro son las más importantes, pero también nos encontramos con el Espacio Económico Europeo (EEE), el Acuerdo Europeo de Libre Comercio (EFTA) y el Espacio Schengen. Un país como Suiza, por ejemplo, solo pertenece, aparte del Consejo de Europa, a la EFTA y al Espacio Schengen, pero al mismo tiempo tiene firmados un gran número de tratados bilaterales con la Unión Europea que le permiten estar en el mercado único y disfrutar de la libre circulación de mercancías, servicios y capitales. Las alternativas a quedar aislados de Europa son múltiples y variadas, insistiendo, una vez más, en que el escenario más probable, como hemos destacado anteriormente, será el de un acuerdo negociado con el Estado español y las instituciones europeas para que la Cataluña independiente se convierta en miembro de pleno derecho de estas instituciones.

El caso catalán, situación no prevista en los tratados de la Unión Europea, tiene encaje legal

Si Cataluña llegara a ser independiente, sería el primer caso en que se crea un nuevo Estado a través de la secesión de un territorio que ya pertenece a la Unión Europea dentro de otro Estado. Tanto es así que los tratados de la Unión Europea no prevén este hecho y, por tanto, no está regulado cómo gestionar la nueva situación. Algunos autores como Ana Stanic, Albert Pont, y también uno de los firmantes de este trabajo, David Ros, sostienen que nos encontramos ante un caso de disolución de estados donde ninguno de los estados es continuador del Estado predecesor. Entendemos que por razones prácticas el Consell Assessor per a la Transició Nacional (CATN) considera poco probable el caso de disolución y considera el caso catalán como uno de escisión de estados.

Hay que considerar el punto de vista de Kai-Olaf Lang, del Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, que asesora al Parlamento alemán, y opina que existe una base jurídica en el Tratado de la Unión Europea[2] por la cual un país vecino (y Cataluña hoy es más que un país vecino, ya que forma parte de ella a través de España) puede disfrutar de los derechos y obligaciones de los europeos a través de acuerdos específicos.

Ciertamente, para que un Estado se convierta en miembro de pleno derecho de la Unión Europea es precisa la unanimidad de todos sus miembros y el Gobierno español podría vetar la adhesión de Cataluña a la Unión Europea por la vía del artículo 49 del TUE. Pero esta no es exactamente la situación a laque nos enfrentamos. Los catalanes ya pertenecemos desde el principio a la Unión Europea, a la zona euro, al Espacio Schengen y al Espacio Económico Europeo. Los catalanes somos ciudadanos de la Unión Europea. La ciudadanía se ha adquirido por ser ciudadanos españoles, pero tal como indica el art. 20 del TUE la ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional y no la sustituye. Dicho de otro modo, los ciudadanos europeos son ciudadanos europeos independientemente de su nacionalidad (ver en este sentido diferentes ponencias presentadas en la Jornada de Diplocat sobre Cataluña y la Unión Europea).[3] Parece también innecesario recordar aquí que el artículo 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíbe las expulsiones colectivas.

Este aspecto ha sido enfatizado por Graham Avery (que realizó el informe de Escocia para la Cámara de los Comunes del Reino Unido[4]), que ha señalado que si bien "ustedes no formarían parte de la Unión Europea porque [aún] no han firmado ningún tratado, nadie les expulsará".[5]

Hay que considerar que cuando se pertenece a la Unión Europea no es fácil salir de la misma, ya que una comunidad autónoma o una parte de un territorio que desee salir de ella debe adoptar la vía del artículo 50, vía larga y lenta que siguió Groenlandia. Entendemos que también hay otras posibilidades de encaje de Cataluña mediante la modificación de los tratados por la vía de los procedimientos de revisión simplificados del artículo 48 del TUE.

---

[2]Kai-Olaf Lang. Barcelona, mayo 2014, expuso que la vía transitoria de encaje de Cataluña en Europa, en tanto se negociara su readmisión de pleno derecho pasaba por el artículo 8 del Tratado de la Unión Europea, que reproducimos a continuación: "Artículo 8 1. La Unión desarrolla con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad, fundamentado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas basadas en la cooperación. 2. A los efectos del apartado 1, la Unión puede concluir acuerdos específicos con los países interesados. Estos acuerdos pueden incluir derechos y obligaciones recíprocos, y la posibilidad de llevar a cabo acciones en común. Su ejecución es objeto de una concertación periódica.

[3] Diplocat. Jornada Cataluña y la Unión Europea: la capacidad de adaptación de la UE. Recinto Modernista de Sant Pau. Barcelona, 11 junio 2015.

[4] HC 643 The foreign policy implications of and for a separate Scotland. Graham Avery, Senior Member of St. Antony's College, Oxford University, Senior Adviser at the European Policy Centre, Brussels, and Honorary Director-General of the European Commision. Parliament.UK.

[5] Graham Avery. 11 de junio de 2015. Cataluña y la Unión Europea: la capacidad de adaptación de la UE. Recinto Modernista de Sant Pau. Barcelona.

En un informe sobre Cataluña el profesor Yves Gounin[6] del Consejo de Estado Francés, después de afirmar que es preciso pensar en un derecho transitorio para Escocia y Cataluña, se preguntaba qué interés tendría Europa en complicar la (re)admisión de estos países. También se preguntaba qué interés tendrían, por ejemplo, los barcos franceses en no poder ir a pescar a Escocia o a Cataluña.

Así pues, habrá que ver cómo prosperan las negociaciones para resolver esta situación, destacando de nuevo la importancia que la decisión del pueblo catalán sobre su futuro político en las urnas sea suficientemente contundente para negociar con firmeza al amparo de la fuerza democrática de los votos.

El euro como moneda del nuevo Estado catalán

El hecho de ser miembros de la Unión Europea no obliga a tener el euro como moneda. Hay países en la Unión Europea que no han adoptado el euro y siguen con sus monedas tradicionales (Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Polonia, República Checa, Hungría, Croacia, Rumania y Bulgaria). Ahora bien, una vez la utilización del euro se ha consolidado en el territorio catalán se cree que las ventajas de seguir en la zona del euro son mucho mayores que las derivadas de crear una nueva moneda. Por lo tanto, es difícil de imaginar que a corto plazo Cataluña decida no mantenerse en la zona euro y no seguir utilizando el euro como moneda. La continuidad de las relaciones mercantiles y financieras en una situación de cambio de estado, la necesaria seguridad jurídica que ciudadanos y empresas necesitan en esta situación, así como los intereses de aquellos sectores que más peso tienen en la economía, hacen evidente que a **ningún actor le interesa que Cataluña deje de utilizar el euro**.

Ello, sin duda alguna, aportaría estabilidad a los mercados y evitaría posibles movimientos especulativos en contra del euro.

Aquí, de nuevo, nos encontramos con dos escenarios diferentes. El primero, y el más probable, es que, después de un proceso de negociación la nueva Cataluña independiente se convierta en un nuevo Estado de pleno derecho de la Unión Europea y de la zona del euro. Insistimos que este sería el escenario más favorable para todas las partes implicadas para garantizar la estabilidad política y financiera de la Unión Europea.

El segundo escenario, menos probable, sería aquel en que la Cataluña independiente no se incorporara de forma inmediata a las instituciones europeas. En este caso, Cataluña podría seguir utilizando el euro como moneda y asegurar, en buena parte, la continuidad del sistema monetario y financiero actual. Un punto importante a considerar es el del acceso por parte de los bancos catalanes a las operaciones del BCE, especialmente las de crédito, que se podría instrumentar mediante un acuerdo monetario como el que tienen

[6] Yves Gounin. Politique étrangère. 4:2013. Les dynamiques d'éclatements d'États dans l'Union européenne : casse-tête juridique, défi politique.

Andorra y Mónaco, que les permite utilizar el euro y acceder a las operaciones del BCE como cualquier otro miembro de la zona euro. Este acuerdo con el Consejo Europeo solo requiere una mayoría cualificada, por tanto, no podría ser vetado por España. Es razonable pensar que el BCE sería el primer interesado en garantizar el acceso al crédito a las entidades financieras residentes en Cataluña teniendo en cuenta la dimensión económica y financiera de Cataluña, su integración en los mercados financieros europeos y la presencia de entidades sistémicas en el ámbito europeo (Caixabank y Banco de Sabadell), que desde noviembre del 2014 ya no están bajo la supervisión del Banco de España sino del BCE.

La Unión Bancaria: implicaciones para la independencia de Cataluña

La Unión Bancaria aprobada por la Unión Europea es un nuevo sistema de supervisión y resolución bancarias a escala de la UE. El objetivo de esta Unión es la creación de un marco financiero integrado para salvaguardar la estabilidad financiera y minimizar los costes de las quiebras bancarias que se puedan producir en el futuro. Es, de hecho, la mayor transferencia de soberanía de los estados hacia la Unión desde la creación del euro y puede suponer una buena oportunidad para reforzar la estabilidad del sistema financiero de una Cataluña independiente.

Tres elementos clave forman parte de la estructura de la Unión Bancaria: (i) un **Mecanismo Único de Supervisión (MUS)**, por el cual todas las entidades están sujetas al mismo tipo de vigilancia, (ii) un **Mecanismo Único de Resolución (MUR)**, que dicta cómo proceder con las entidades en dificultades, y (iii) un **Fondo de Garantía de Depósitos Europeo,** que garantiza por igual los depósitos de cualquier entidad, con independencia del país de procedencia.

Con la creación de la Unión Bancaria se evidencia aún más lo improbable que sería que una Cataluña independiente no estuviera totalmente integrada dentro de la UE y del eurosistema. Sobre todo, teniendo en cuenta la dimensión económica y financiera de Cataluña, su integración en los mercados financieros europeos, la presencia de entidades consideradas "sistémicas" en el ámbito europeo (Caixabank y Banco de Sabadell) y bajo la supervisión del BCE, a través del Mecanismo Único de Supervisión, así como la contribución de los bancos catalanes al nuevo Fondo Europeo de Resolución.

Es importante también destacar que, en el caso de pertenencia a la zona euro, **la existencia de un Banco Central Catalán propio aportaría unos beneficios considerables a la economía de una Cataluña independiente** (aprox. unos 600 millones de euros anuales netos), derivados principalmente de la asignación que hace el BCE de billetes de euros en circulación a cada estado miembro de la zona del euro -que se calcula según el PIB y población de cada estado-, del

reparto de ingresos provenientes de las operaciones de liquidez del BCE y de los fondos de las reservas mínimas que los bancos catalanes tendrían que tener en el Banco Central Catalán.

Además, en un escenario de negociación con el Estado español sobre el reparto de los activos y pasivos, habría que negociar la parte del patrimonio del Banco de España que pertenece a Cataluña, entre un 11 y un 20% según el criterio que se adopte de las partidas siguientes: oro (7.800 millones de euros), participaciones y reservas en organizaciones monetarias internacionales (FMI 5.600 millones de euros, BIS 25 millones de euros), capital y reservas transferidas al BCE (5.800 millones de euros), inmovilizado material e inmaterial (258 millones de euros) y otras partidas del balance, que en total ascienden a unos 20.000 millones de euros sujetos a reparto.

Conclusiones

1. Partiendo de la base de que el pueblo catalán de forma mayoritaria e inequívocamente exprese en las urnas su voluntad política de convertirse en un estado independiente, **no existe ninguna base normativa en los Tratados de la UE, ni razones financieras, ni económicas que impidan que una Cataluña independiente forme parte de la UE y del eurosistema** teniendo en cuenta los intereses de todas las partes implicadas y el pragmatismo con que la UE ha resuelto hasta el momento otros conflictos territoriales.
2. **En el caso de oposición del Estado español**, y en tanto se negocia la readmisión de pleno derecho de Cataluña en las principales instituciones europeas, **el nuevo Estado catalán tendría varias alternativas válidas para seguir utilizando el euro y continuar disfrutando de la mayoría de las ventajas de pertenecer a la Unión Europea y a la zona euro**.
   - En este caso se podría diseñar, tal como se ha hecho con los microestados citados, un **acuerdo monetario** que asegurara la continuidad del sistema monetario y financiero actual. La importancia de la economía catalana lo justificaría plenamente.
   - **En este período transitorio**, en tanto se negocia la readmisión, Cataluña podría continuar formando parte del Espacio Económico Europeo (EEE), como miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), **disfrutando del mercado interior común de la UE y con las libertades de circulación de personas, mercancías, capitales y servicios totalmente garantizadas**.
3. **La creación de un banco central catalán sería necesaria** y aportaría beneficios (dependiendo del escenario podrían ser sustanciales) a la economía catalana.
4. La gestión de este proceso de transición monetaria requeriría un diálogo fluido con la Comisión Europea y, principalmente, con el BCE. **La continuidad**

de Cataluña dentro de la zona euro (bien como miembro de pleno derecho o mediante la firma de un acuerdo monetario) **interesa no solo a Cataluña sino a todos aquellos actores que quieran evitar cualquier riesgo de inestabilidad financiera, tanto para Cataluña como para la zona euro**.

Joan Elias, Máster en gestión financiera, vicepresidente del Centro de Estudios Económicos y Sociales. Ha sido responsable del Área de Estudios y Programas de "la Caixa".

Joan Maria Mateu, Máster en dirección de empresas y control de gestión. Ha sido subdirector de la división internacional de banca, del grupo BBVA.

Pere Miret, Másters MBA y en Análisis Económico y Finanzas. Ha sido miembro del Área de Estudios y Programas de "la Caixa".

David Ros, vocal de la Comisión de Economía Catalana del Colegio de Economistas de Cataluña. Ha sido interventor general del Ayuntamiento de Sabadell y CEO de una empresa TIC.

Economistas y miembros de la sectorial de economía de la Assemblea Nacional Catalana.

Cataluña, agosto de 2015