

Nacionalitat catalana i/o nacionalitat espanyola. I l'europea?

Mariona Illamola Dausà

Professora agregada interina de Dret Internacional Públic (Dret de la UE) de la Universitat de Girona, i directora del Centre de Documentació Europea i del Centre Europe Direct Girona de la UdG
Email: mariona.illamola@udg.edu

Catalan and/or Spanish nationality. And EU citizenship?

ABSTRACT This article aims to contribute to the issue raised with respect to the European citizenship for the new national Catalans on the assumption that Catalonia becomes a new state. Several questions arise: Does the acquisition of a new nationality imply the loss of the European citizenship? Are there any vested rights? In case these rights are lost, since when? In order to address these questions, we will analyse the link between European citizenship and nationality, as well as the consequences on citizenship if Catalonia secedes from Spain. This study will take into account the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union defending its competence to ensure compliance with European citizenship according to EU law. Two additional questions follow from this analysis: firstly the obligation to negotiate in case of secession, and secondly the possibility that the European citizenship has gone a step further evolving to a new concept. The result of the referendum in the UK adds a new scenario which is also contemplated.

KEYWORDS European citizenship; European Union; nationality; principle of proportionality; Catalonia; independence; secession of a part of an EU Member State; Brexit.

RESUM Aquest article vol ser una aportació a la qüestió que es planteja respecte a la ciutadania europea per part dels nous nacionals catalans en el supòsit que Catalunya esdevingués un nou estat. Davant l'adquisició d'una nova nacionalitat es perd aquesta condició (la de ser ciutadà europeu)? Hi ha uns drets adquirits? I en el cas que es perdessin, des de quan? Per intentar donar resposta a aquestes qüestions s'analitza el vincle entre la ciutadania europea i la nacionalitat, així com quines podrien ser les conseqüències amb relació a la ciutadania si Catalunya se separés de l'Estat espanyol. Per a aquesta anàlisi cal tenir en compte la

Article rebut el 07/07/2016; acceptat el 13/01/2017.

Aquest article es fonamenta en el que es va exposar a la conferència "La UE i la independència de Catalunya. ¿Mantindran els catalans la ciutadania europea si Catalunya aconsegueix la independència?", impartida en el marc del seminari "Qüestions actuals sobre ciutadania europea", organitzat per l'Institut d'Estudis Autònoms el 5 de maig de 2015.

jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió, que va defensant la seva competència per garantir el respecte de la ciutadania europea, en ser un dret atorgat per l'ordenament jurídic comunitari. Les conclusions dels apartats anteriors ens condueixen a plantejar-nos dos aspectes més: d'una banda, l'obligació de negociar si tingués lloc la situació plantejada, i de l'altra, la possibilitat que la ciutadania hagi fet un pas més i puguem situar-nos en un nou concepte d'aquesta. El resultat del referèndum al Regne Unit afegeix un nou escenari que també es té en compte.

PARAULES CLAU ciutadania europea; Unió Europea; nacionalitat; principi de proporcionalitat; Catalunya; independència; separació de part del territori d'un Estat membre, Brexit.

1. Introducció

La qüestió d'una possible independència de Catalunya obre molts interrogants en diferents àmbits, alguns dels quals afecten qüestions relatives a la Unió Europea (Unió, UE). En el present article m'interessa incidir en un d'aquests aspectes i analitzar-lo; en concret, vull reflexionar sobre quines podrien ser les conseqüències en el supòsit que Catalunya fos independent per a les persones de nacionalitat espanyola que esdevindrien nacionals catalans (a partir d'ara em referiré a ells com catalanoespanyols), i que han gaudit de la condició de ciutadans europeus pel fet de ser nacionals d'un Estat membre (Espanya) de la Unió Europea.

Davant l'adquisició d'una nova nacionalitat es perd aquesta condició (la de ser ciutadà europeu)? Hi ha uns drets adquirits? I en el cas que es perdessin, des de quan? Immediatament o hi hauria un període transitori?

La situació pot ser diferent si la independència és acordada, supòsit en el qual es pot decidir que no es perdrà la nacionalitat espanyola en cap cas o mentre es negocia l'adhesió a la Unió Europea si aquesta no és automàtica, o si no és acordada, i no hi ha reconeixement del nou Estat.

Estem davant una situació nova dins la UE. Els anteriors supòsits en què la Unió ha patit modificacions territorials no han comportat afectacions respecte de les persones per diverses raons. En el cas de la regió de Sarre aquest territori va deixar d'estar sota sobirania francesa per passar a sobirania alemanya, i en ser tots dos països estats membres de la llavors Comunitat Europea del Carbó i l'Acer no hi va haver afectació en l'estatut de les persones. La unificació d'Alemanya va ser fruit d'una decisió i un procediment intern d'un Estat membre que va modificar les seves fronteres i el nombre de la

seva població quan va absorbir un país que es va extingir com a tal, i això va comportar que persones que no eren ciutadanes de la UE passessin a ser-ho per adquisició de la nacionalitat d'un Estat membre.

Una situació diferent és el cas de Groenlàndia, ja que es tractava de la decisió interna d'un Estat membre, en aquest cas Dinamarca, d'excloure part del seu territori de l'àmbit d'aplicació del dret de la Unió.¹ Segons l'article 2 del protocol sobre el règim aplicable a Groenlàndia, considerat territori d'ultramar, "La Comisión propondrá al Consejo, que decidirá por mayoría cualificada las medidas transitorias que estime necesarias, por razón de la entrada en vigor del nuevo régimen, en lo que se refiere al mantenimiento de los derechos adquiridos por las personas durante el período de pertenencia de Groenlandia a la Comunidad", uns drets que no feien referència als drets derivats de la ciutadania europea, ja que aquest estatut encara no existia. És amb l'adopció del Tractat de Maastricht, i consegüentment de l'estatut de ciutadania europea, que Dinamarca manifesta clarament que no estableix cap diferència entre els seus nacionals respecte del gaudi d'aquest nou estatut.² La situació va quedar aclarida també en la resposta a la pregunta parlamentària sobre possibles diferències amb relació a la ciutadania europea entre els drets dels danesos residents a Dinamarca i els danesos i groenlandesos residents a Groenlàndia, a la qual la Comissió va contestar que "toda persona residente en Groenlandia que tenga la nacionalidad de un Estado miembro también tiene la ciudadanía de la Unión".³ Això no treu, però, tal com també indica la Comissió parlamentària de Desenvolupament i Cooperació, que en el cas dels països i territoris d'ultramar, tot i els drets de ciutadania de molts dels seus habitants es respectin les particularitats constitucionals de cada cas,⁴ la qual cosa pot explicar el que manifesta Medina Ortega en el sentit que els habitants de Groenlàndia i els de les Illes Fèroe (territori que mai s'ha incor-

1. L'1 de gener de 1985 va entrar en vigor el tractat signat entre tots els estats de la Unió Europea que decideix la no-aplicació dels tractats de la UE a Groenlàndia, territori que, a causa del seu antic estatus de colònia i a la seva distància geogràfica, va passar a integrar-se al règim dels països i territoris d'ultramar amb algunes particularitats, sobretot en temes de pesca. Vegeu "Traité modifiant les traités instituant les Communautés européennes en ce qui concerne le Groenland, et Protocole sur le régime applicable au Groenland", *JOCE*, L29 (1/02/1985).

2. Conclusions del Consell Europeu d'Edimburg de l'11 i 12 de desembre de 1992.

3. Pregunta escrita E-0416/99 de Jens-Peter Bonde (I-EDN) a la Comissió. Respuesta complementaria del Sr. Monti en nombre de la Comissió, *DOCE*, C370 (21/12/1999): 39.

4. Aldo, "Informe sobre las relaciones", 9.

porat a la UE), si bé tenen representants al parlament danès, no participen a les eleccions al Parlament Europeu.⁵

La situació també va ser en part diferent en el cas de la independència de les colònies franceses a Algèria (acords de març 1962), en què, si bé no es varen tenir en compte els drets preexistents de les persones, la situació i les raons diferien del cas que podríem trobar avui dia: d'una banda es tractava d'un territori que no podria esdevenir mai un Estat membre de les llavors Comunitats Europees (CCEE), en no ser geogràficament europeu; de l'altra, en aquell moment la ciutadania europea no existia (recordem que aquest és un objectiu que va incloure el Tractat de Maastricht), i a les CCEE tot just es començava a desenvolupar el mercat comú i per tant la lliure circulació de treballadors.

Aquests fets posen de manifest que no tenim un precedent al qual ens puguem acollir per tal de dilucidar la qüestió que s'exposa: es conservaria la ciutadania en cas d'independència de Catalunya si aquest nou estat no esdevingués membre de la Unió Europea? Una interpretació ràpida literal i clàssica dels tractats ens podria fer decantar cap a una resposta negativa; ara bé, els escenaris poden ser variats i l'evolució del dret de la Unió Europea tampoc es pot oblidar. El desenvolupament del mercat interior i la creació de la ciutadania plantegen actualment, cinquanta anys més tard, un escenari diferent. No tinc una resposta clara i única a les qüestions que s'obren, però el meu objectiu és posar elements de debat sobre la taula que ens poden orientar a trobar-les.

Per això començaré analitzant quin és el vincle entre la ciutadania europea i la nacionalitat, si una és indissociable de l'altra segons el que preveuen els tractats. Aquesta relació és la base per seguidament analitzar com es regula la pèrdua de la nacionalitat espanyola i quines podrien ser les conseqüències amb relació a la ciutadania si Catalunya esdevingués un nou estat. De tota manera, no podem oblidar que els tractats són interpretats pel Tribunal de Justícia de la Unió (Tribunal de Justícia, Tribunal, TJUE), el qual, a través de la seva jurisprudència, sembla que va defensant la seva competència per garantir el respecte de la ciutadania europea pel fet de ser un dret atorgat per l'ordenament jurídic de la Unió Europea. L'anàlisi feta en els paràgrafs anteriors em condueix a plantejar-me dos aspectes més: d'una banda, l'obliga-

5. Medina, "Ciudadanos europeos y secesión", 80.

ció de negociar si tingués lloc la situació plantejada, i de l'altra, la possibilitat que la ciutadania hagi fet un pas més i puguem situar-nos en un nou concepte d'aquesta. En els anteriors apartats contemplo la situació només respecte dels nacionals catalans en el supòsit que Catalunya esdevingués un nou estat independent, com ja he dit, objectiu essencial de l'article, però a causa del resultat en el referèndum del Regne Unit del 23 de juny de 2016 introdueixo, en un epígraf específic, algunes reflexions per valorar si seria exactament la mateixa situació per als seus nacionals quan el país deixi de ser, per voluntat pròpia, Estat membre de la Unió Europea. Totes aquestes reflexions, les recapitularé a la part final de l'article.

2. El vincle entre ciutadania europea i nacionalitat

Els pares fundadors del projecte europeu cercaven aconseguir la pau i la prosperitat sobre la base de la democràcia i els valors comuns, uns orígens que coincideixen amb els expressats a les conclusions del Congrés del Moviment Europeu de l'Haia de 1948, on la ciutadania es concreta en el reconeixement dels drets fonamentals.⁶ Aquests drets, ara recollits a la Carta de Drets Fonamentals, de la UE són la senya d'identitat de la ciutadania europea.

Si bé el concepte de ciutadania s'incorpora com a pilar fonamental a través, com ja he esmentat, del Tractat de Maastricht, implícitament ja apareixia abans en diferents drets i deures de la legislació europea, tant de manera col·lectiva per als estats com individualment per als seus habitants.⁷ No es poden oblidar les aportacions de l'informe Adonnino, que, tot i no introduir formalment el concepte de ciutadania, sí que proposava diferents drets especials per als ciutadans donant resposta a la idea inicial expressada a la cimera de caps d'Estat i/o de Govern celebrada el desembre de 1973 a Copenhaguen. El Comitè On a People's Europe combinava per una banda propostes que considerava que s'haurien d'implementar en un període curt de temps i d'altres que responien a objectius més a llarg termini.⁸

6. Barón, "Ciudadanía europea", 208.

7. Entre d'altres, Sentència Van Gend & Loos, 26-62, EU:C:1963:1, i Sentència Flaminio Costa contra E.N.E.L., 6-64, EU:C:1964:66. En aquests assumptes el TJUE admet que per la seva pròpia naturalesa l'ordenament de la Unió atorga drets directament als particulars.

8. The "Adonnino Report", Report to the European Council by the ad hoc committee "On a People's Europe", A 10.04 COM 85, SN/2536/3/85.

Des dels seus orígens, la ciutadania europea sempre s'ha reconegut a l'ordenament de la Unió Europea com a complementària de la nacionalitat. La seva importància en el dret de la Unió es veu reflectida en el fet que apareix recollida al Tractat de la UE (TUE), en concret el seu article 9 ens diu: “[...] Serà ciutadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”, definició que es repeteix a l'article 20 del Tractat de Funcionament de la UE (TFUE) a partir del qual es desenvolupa aquest concepte. És per aquest redactat que una interpretació *a sensu contrario* dels textos permet afirmar a bona part de la doctrina que si es perd la nacionalitat d'un Estat membre es deixa de ser ciutadà europeu. Per aquest motiu és interessant l'afirmació de García Andrade quan diu que “*a priori*, en el momento en que parte del territorio de un Estado miembro se separase de este, sus nacionales perderían su estatuto de ciudadanos europeos, siempre que dejaran de ser nacionales de dicho Estado miembro”.⁹ El terme *a priori* pot deixar entreveure que hi podria haver una porta oberta; i que no sempre, en tot cas, es perdria l'estatut de ciutadà en cas de separació de part d'un territori d'un Estat membre.

En aquest sentit, ens hem de referir a la Declaració annexa al TUE relativa a la nacionalitat, en la qual s'especifica que la qüestió de la nacionalitat es farà segons el dret nacional, i que conseqüentment seran els Estats els que podran declarar, a títol informatiu, quines persones hauran de ser considerades nacionals a efectes de la Unió Europea.¹⁰ Aquesta Declaració reflecteix una pràctica que els Estats ja duïen a terme amb anterioritat, perquè per exemple la República Federal d'Alemanya va incloure una declaració al Tractat constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea en la qual manifestava que s'havia d'entendre com a nacionals alemanys els que definia la seva Llei fonamental de 1949.¹¹ Aquesta definició del terme *nacional* també la va fer el Regne Unit en el moment de la seva adhesió a les Comunitats Europees, tot i que posteriorment va notificar que per haver canviat la normativa interna de nacionalitat

9. García Andrade, “Ciudadanía europea y sucesión”, 1001.

10. Declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro (Declaración núm. 2 aneja al Tratado de Maastricht), *DOCE*, C 191 (29/07/1992): 98.

11. Déclaration du Gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne relative à la définition des ressortissants allemands, *Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes*: 343.

es produïa un canvi en aquesta definició.¹² A aquest respecte, en l'assumpte que enfronta Espanya i el Regne Unit en referència al dret de participació dels residents a Gibraltar a les eleccions europees, el Regne Unit, actuant en el marge de discrecionalitat que li permet la seva pertinença a la Unió, va fer extensiu el dret de participació a les eleccions europees als ciutadans de la Commonwealth que no eren ciutadans de la UE al·legant motius històrics, decisió avalada pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea a causa de l'estret vincle existent.¹³ Com assenyala Pérez Vera amb relació a aquest assumpte i també a l'assumpte Eman,¹⁴

[...] en ambas sentencias se afirma la competencia de los Estados miembros para delimitar el ámbito subjetivo de los derechos de ciudadanía. Y ello, no solo determinando quiénes son sus nacionales a efectos comunitarios sino, además, admitiendo que los Estados pueden reconocer o condicionar el disfrute de los derechos de ciudadanía, o bien extendiéndolo a quienes ellos mismos no han incluido entre sus nacionales a efectos comunitarios [...].¹⁵

En la mateixa línia es troba Juárez Pérez, que considera que l'exercici de la determinació de l'àmbit subjectiu de la nacionalitat ha comportat una ampliació de l'heterogeneïtat dels titulars de la ciutadania:

La potestad estatal para delimitar quiénes son sus nacionales a efectos comunitarios ha tenido la consecuencia de excluir del estatuto de ciudadano de la Unión a determinadas categorías de nacionales de los Estados miembros, lo que permite negar el automatismo del vínculo entre la ciudadanía europea y la nacionalidad estatal e introduce otro factor de multiplicidad en esta institución.¹⁶

12. Declaration by the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on the definition of the term "nationals", *OJEC*, (27/03/1972): 196. New Declaration by the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on the definition of the term "nationals", *OJEC*, C23 (28/01/1983): 1.

13. Sentència Espanya contra Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, C-145/04, EU:C:2006:543, apartats 76 i 78.

14. Sentència M.G. Eman, i O.B. Sevinger v. College van burgemeester en wethouders van Den Haag, C-300/04, EU: C :2006:545.

15. Pérez Vera, "Ciudadanía y nacionalidad", 219.

16. Juárez Pérez, "Dieciocho años de ciudadanía", 272.

Els estats determinen qui són els seus nacionals i quins drets tenen aquests. Per això poden excloure'ls del gaudi de determinats drets, per exemple la ciutadania europea, o els hi poden incloure. A causa de la inclusió d'aquest aspecte subjectiu potser la Unió podria reconèixer la ciutadania a *exnacionals* d'un Estat membre basant-se en un estret vincle mantingut en el passat amb la UE quan eren nacionals d'un dels seus estats membres. Segons l'opinió de Rieder, l'article 20 TFUE se centra en l'adquisició de la ciutadania europea i no en la seva pèrdua; per aquesta raó el que s'ha de saber és si la ciutadania europea té un element d'independència. En aquest sentit, considera que a causa del significat del terme "additional" en un punt determinat les dues entitats (ciutadania europea i nacionalitat) poden existir de manera independent una de l'altra. Segons ell, s'ha de distingir entre les condicions per ser ciutadà de la UE, que estan en poder dels estats perquè depenen de la nacionalitat, i la seva pèrdua. Rieder continua el seu raonament assenyalant que els estats no estan obligats a reconèixer l'estatut de ciutadà europeu, però que, si ho fan, pel vincle que s'hi estableix després no poden retirar-l'hi per la pèrdua de la nacionalitat.¹⁷ Georgiadou coincideix en el pas endavant introduït pel Tractat de Lisboa en passar del terme "complementary" a "additional", canvi que, indica, pot semblar innocu o superflu a primera vista, però que comporta un reforçament de l'autonomia del concepte de ciutadania.¹⁸

En el mateix sentit que el Regne Unit a l'assumpte esmentat (Espanya contra el Regne Unit) podria actuar Espanya si es produís la independència de Catalunya: podria incloure com a nacionals, a efectes del dret de la UE, els catalanoespanyols. Seria una possibilitat en el cas que la separació fos acordada, Catalunya no esdevingués automàticament un nou Estat membre de la Unió Europea i els seus nacionals no conservessin la nacionalitat espanyola. Mentre es dugués a terme el procés d'adhesió, els catalanoespanyols podrien ser considerats ciutadans de la Unió per una modificació del terme *nacionals* per part d'Espanya que els inclouria, si es vol de manera transitòria, fins a l'adhesió definitiva de Catalunya a la Unió Europea.

17. Rieder, "Withdrawal clause", 170-172.

18. Georgiadou, "Foreword", XIX.

3. La nacionalitat espanyola es manté?

El present apartat no pretén ser un estudi sobre nacionalitat,¹⁹ sinó només una aproximació preliminar, i només relacionada amb els aspectes que poden afectar la hipòtesi plantejada en aquest treball —el manteniment o no de la ciutadania europea en cas d'independència de Catalunya—, i si en aquest supòsit es mantindria la nacionalitat espanyola per part dels catalanoespanyols. Com assenyala el relator especial Mikulka:

Las cuestiones de nacionalidad relacionadas con el nacimiento de un Estado como consecuencia de la separación de parte del territorio del Estado predecesor son bastante complejas, ya que se refieren simultáneamente a la adquisición de la nacionalidad del Estado sucesor, la pérdida de la nacionalidad del Estado predecesor por parte de su población y el derecho de opción de las personas interesadas entre las nacionalidades del Estado predecesor y del Estado sucesor.²⁰

La concessió de la nacionalitat és una atribució i potestat ineludible de cada estat, limitat pel dret de la persona a gaudir d'una nacionalitat; consegüentment, els estats han d'evitar que els seus nacionals esdevinguin apàtrides.

Per aquestes raons tot estat ha de tenir la seva pròpia normativa que reguli qui en serà nacional i qui estranger, les condicions d'adquisició i pèrdua de la nacionalitat i si es permet tenir alguna altra nacionalitat al marge de la del propi país. Això és el que s'haurà de regular si Catalunya esdevé un nou estat independent.²¹ Així mateix, s'hauria de pactar amb l'Estat espanyol la situació dels actuals nacionals espanyols que adquireixin la nacionalitat catalana, i veure si es permetria la doble nacionalitat.

En l'àmbit internacional actualment existeixen diferents textos que pretenen regular la nacionalitat de les persones i evitar que per diverses raons aquestes esdevinguin apàtrides. D'una banda, al Consell d'Europa trobem la Conven-

19. Per a un estudi comparatiu de nacionalitat vegeu Carrera i De Groot, *European Citizenship*. Per a un estudi aprofundit sobre el supòsit del present article vegeu, entre d'altres, Sagarra, "Nacionalidad catalana", 13-37.

20. Mikulka, "Tercer Informe", 66.

21. Per a diferents models de regulació de la nacionalitat, vegeu Shaw, "Citizenship in an independent Scotland".

ció europea sobre nacionalitat, núm. 166, de 1997,²² i la Convenció sobre la prevenció d'apatrides davant la successió d'estats, núm. 200, de 2006.²³ De l'altra, en el marc de les Nacions Unides destaca el Projecte d'articles de la Comissió de Dret Internacional sobre la nacionalitat de les persones físiques en relació amb la successió d'estats.²⁴ Malgrat tot, es tracta de disposicions que no obliguen l'Estat espanyol: en el cas de les dues convencions del Consell d'Europa, tot i estar vigents, perquè Espanya no les ha ni tan sols signat, i en el cas del Projecte d'articles, perquè es tracta d'un text no vinculant tot i que l'Assemblea General de les Nacions Unides convida els governs a tenir-lo en compte; considero interessant destacar-ne els trets principals amb relació al supòsit que es planteja en el present treball.²⁵

La Convenció núm. 166, de 1997, exposa en el preàmbul que s'han de tenir en compte tant els interessos legítims dels estats com els de les persones, i manifesta el respecte al dret intern en matèria de nacionalitat així com el desig de trobar solucions a les conseqüències de la doble nacionalitat. Junta-ment amb disposicions més generals sobre la nacionalitat, el capítol VI està dedicat a la nacionalitat en cas de successió d'estats. En els articles 18 a 20 es ressalta sobretot la necessitat d'evitar l'apatridia, així com la necessitat d'arribar a acords entre els estats sobre la nacionalitat. Respecte a la concessió o conservació d'una nacionalitat específica, cada estat haurà de tenir en compte sobretot la vinculació real i efectiva de la persona, la seva residència habitual, el seu origen territorial i la seva voluntat. Per la seva banda, la Convenció núm. 200, de 2006, actualitza l'anterior desenvolupant regles més detallades per prevenir o reduir els casos d'apatridies en cas de successió d'estats, i juntament amb la manifestació de l'obligació de respectar la voluntat de la

22. Convention européenne sur la nationalité, CETS 166, en vigor des de l'1 de març de 2000 per a vint estats i només signada per nou estats més.

23. Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatrides en relation avec la succession d'Etats, CETS 200, en vigor des de l'1 de maig de 2009 per a sis estats i només signada per dos estats més.

24. Projecte aprovat per la Comissió de Dret Internacional en segona lectura en el 51è període de sessions, annexat a la Resolució de l'AGNU 55/153, de 12 de desembre de 2000. I Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante et unième session, Projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'états et commentaires relatifs, http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/commentaries/3_4_1999.pdf (consulta 27-12-2016).

25. Vegeu en aquest sentit García Andrade, "Ciudadanía europea", 997-1025; Ryan, "Borders of Sovereignty", 146-164.

persona regula les mesures i obligacions per als estats successor i predecessor a fi d'evitar situacions d'apatrídia. Tot i que aquests dos textos internacionals no contenen disposicions específiques per al cas concret de la separació de part del territori d'un estat, en la seva lectura i interpretació hem de tenir present la Declaració sobre les incidències de la successió d'estats en matèria de nacionalitat de les persones físiques de la Comissió de Venècia, en la qual s'especifica que dins el terme *successió* s'hi inclou la separació.²⁶

A banda de regular aspectes comuns a la successió d'estats, és el Projecte d'articles de la Comissió de Dret Internacional el que en dedica uns d'específics a les diferents categories de successió, i en concret la secció 4a de la part II va adreçada a la separació de part o parts del territori d'un estat. Com assenyala Mikulka, aquest text pot servir d'orientació als estats interessats, aportar solucions "tècniques", però els estats també poden trobar, afirma, altres solucions més adequades a les seves necessitats.²⁷ Els articles 24 a 26 posen de relleu el respecte al dret d'opció, però també consideren que l'estat successor atribuirà la nacionalitat, d'una banda, als residents habituals en el seu territori, i de l'altra, als que tinguin un vincle jurídic apropiat amb una unitat constitutiva de l'estat predecessor que amb la successió sigui del nou estat, i també als que resideixin habitualment en un tercer país i alhora siguin persones nascudes o hagin tingut la seva darrera residència habitual o tinguin un vincle apropiat amb el territori del que ha passat a ser un nou estat; les mateixes regles s'estableixen per a la retirada de la nacionalitat per part de l'estat predecessor. Així mateix, estableix que l'estat predecessor no retirarà la nacionalitat fins que la persona adquireixi la nacionalitat del nou estat, excepte que la persona indiqui el contrari en l'exercici del dret d'opció.

Un aspecte comú als tres textos internacionals, que com he assenyalat no obliguen l'Estat espanyol, és que els aspectes relacionats amb la nacionalitat són competència de cada estat, i davant una successió s'han d'evitar els casos d'apatrides i respectar la voluntat de les persones, la qual cosa em porta a po-

26. Commission européenne pour la démocratie par le Droit (Commission de Venise), "Déclaration relative aux incidences de la succession d'Etats en matière de nationalité des personnes physiques", CDL-NAT(1996)007f-rev-restr (13-14/09/1996) : I.1 ; et Commission européenne pour la démocratie par le Droit (Commission de Venise), "Rapport explicatif de la Déclaration relative aux incidences de la succession d'États en matière de nationalité des personnes physiques", CDL-NAT(1996)008f-rev-restr (13-14/09/1996).

27. Mikulka, "Tercer Informe", 14.

der afirmar que els catalanoespanyols no es veurien privats de la nacionalitat espanyola (l'atorgada per l'estat predecessor) si no ho desitgessin.

En l'àmbit intern, l'actual legislació espanyola no preveu que l'Estat pugui privar un espanyol d'origen de la nacionalitat i que aquest pugui esdevenir apàtrida; ara bé, si la persona adquireix una altra nacionalitat la situació pot canviar. La regulació de la nacionalitat es troba a l'article 11 de la Constitució i als articles 17 a 28 del Codi Civil.

En el cas que arribés la independència de Catalunya i que aquesta no fos pactada, la pèrdua de la nacionalitat espanyola d'origen no és automàtica. L'article 24.1 del Codi civil preveu que això pugui produir-se passats tres anys des que la persona viu a l'estranger i adquireix una altra nacionalitat, però afegeix la salvaguarda d'evitar la pèrdua si declara al Registre Civil la voluntat de conservar la nacionalitat espanyola.²⁸ És, per tant, voluntat de la persona, opció individual, el fet de conservar o perdre la seva nacionalitat d'origen. Així mateix, la legislació espanyola considera espanyols els fills de pare o mare espanyols, per la qual cosa els fills dels catalanoespanyols també tindrien la nacionalitat espanyola, d'acord amb l'article 17 del Codi civil.

En principi, doncs, aplicant aquesta disposició, els espanyols d'origen que esdevinguessin nacionals de Catalunya continuarien sent alhora espanyols durant els tres primers anys, i podrien continuar-ho sent si així ho declaraven expressament; en cas contrari, passat aquest termini, perdrien la nacionalitat espanyola. De tota manera, si Espanya no reconeix la Catalunya independent els catalanoespanyols no entrarien en aquest supòsit, atès que des del punt de vista de l'Estat espanyol no estarien vivint a l'estranger sinó que continuarien formant part d'una comunitat autònoma d'Espanya.

En el supòsit que la separació de Catalunya fos pactada, ens hauríem d'atendre a l'acord de successió; en aquest sentit, ens podrien orientar els acords d'independència d'antigues colònies espanyoles.²⁹ De totes maneres, l'actual legislació espanyola preveu la possibilitat de gaudir de la doble nacionalitat en determinats supòsits. Respecte a això, trobem que la pèrdua automàtica

28. Aquest article està redactat conforme a la Llei 36/2002 de 8 d'octubre, de modificació del Codi Civil en matèria de nacionalitat, *BOE*, n. 242 (09/10/2002): 35538-35540.

29. Vegeu en aquest sentit Álvarez, "Ciudadanía europea", http://www.migrarconderechos.es/noticias/sobre_la_eventual_creacion_nacionalidad_catalana

de la nacionalitat passats tres anys a l'estranger, si no es demana conservar-la, presenta una excepció que recull l'article 24.1 *in fine* del Codi civil que preveu expressament que l'adquisició de la nacionalitat de països iberoamericans, d'Andorra, de les Filipines, de Guinea Equatorial o de Portugal no comporta la pèrdua de la nacionalitat espanyola. Així mateix, l'article 11.3 de la Constitució espanyola preveu que es puguin celebrar acords de doble nacionalitat no només amb països iberoamericans sinó també amb aquells que tinguin o hagin tingut una especial vinculació amb Espanya. En aquests supòsits en els quals la legislació espanyola admet la doble nacionalitat, normalment pel fet de tractar-se de països amb els quals ha tingut una vinculació especial, es podria incloure Catalunya, ja que els vincles són més que evidents. Mangas Martín es manifesta sobre aquesta possibilitat:

España tendrá que pasar por el amargo trago de notificar la pérdida territorial y de población, si bien este último aspecto es más complejo y no necesariamente supondrá una pérdida total de población ya que dependerá del acuerdo de sucesión y de la opción individual de cada persona sobre la conservación de la nacionalidad o su pérdida, y en el caso de que así se acordase, su acumulación.³⁰

Es podria preveure, doncs, a diferència de l'adquisició d'altres nacionalitats, la conservació de la nacionalitat espanyola, i conseqüentment de la ciutadania europea, que deriva, en principi, d'aquesta i de la qual podrien gaudir els catalanoespanyols si Catalunya no fos Estat membre de la Unió Europea.³¹

4. El possible dret a no perdre la ciutadania a través de la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea

El Tribunal de Justícia ha manifestat en reiterades ocasions que la vocació de l'estatut de ciutadà de la Unió és convertir-se en l'estatut fonamental dels nacionals dels estats membres, reconeixent l'aplicació del principi de l'efecte útil de la ciutadania davant els possibles impediments per part de les legislacions nacionals al gaudi dels drets que en deriven.³² En aquest sentit, Juárez Pérez

30. Mangas Martín, "Secesión de territorios", 58.

31. Vegeu en aquest sentit Linde Paniagua, "Estado *versus* nación", nota 22.

32. Entre d'altres vegeu Sentència Rudy Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458.

manifesta que “A partir de este planteamiento, el Tribunal desarrolla un concepto amplísimo de ciudadanía, susceptible de oponerse a cualquier medida que —directa o indirectamente— implique una restricción de los derechos que ésta conlleva”.³³ Seguint aquesta interpretació àmplia i extensiva de la ciutadania,³⁴ ens podríem preguntar si no seria una restricció que persones que han sigut ciutadanes europees durant molts anys deixin de ser-ho perquè canvien de nacionalitat arran de la nova configuració política del territori en què viuen i del qual ara seran nacionals.

La pèrdua de la nacionalitat comporta, segons una interpretació literal, la pèrdua de la ciutadania, però aquest segon fet conseqüencial fa que una qüestió interna passi a ser també considerada dins l'àmbit del dret de la Unió, ja que la ciutadania és un estatut de la Unió Europea. En diverses sentències el Tribunal de Justícia sembla que va limitant el marge de discrecionalitat dels estats amb relació a aspectes de la nacionalitat.³⁵ El TJUE, en l'assumpte Micheletti, si bé afirma que la nacionalitat és competència dels estats membres, afegeix que s'ha d'exercir respectant el dret de la UE.³⁶ En aquest assumpte el Tribunal dicta sentència atenent el grau de desenvolupament de l'ordenament de la Unió, que en aquell moment no tenia vigent l'estatut de ciutadania i no podia preveure com l'aniria interpretant ni les seves conseqüències ni implicacions. En l'assumpte Rottmann, en el qual es planteja la possible retirada de la nacionalitat d'un Estat membre per l'adquisició fraudulenta, el Tribunal segueix aquesta posició, però afegeix que si l'exercici d'aquesta competència afecta drets atorgats i protegits pel dret de la Unió, com seria el cas de la pèrdua de la ciutadania, podria sotmetre's a un control jurisdiccional.³⁷ Segons el Tribunal de Justícia, el fet que una persona quedi en una situació que li comporti la pèrdua de la ciutadania i dels drets que aquesta atorga és una situació que està “por su propia naturaleza” en l'àmbit del dret de la Unió.³⁸ Aquest fet fa que Magallón Elósegui consideri que amb aquesta posició del Tribunal de Justícia d'una banda es confirmi la posició intervencionista del dret de la UE en

33. Juárez Pérez, *Inevitable extensión de la ciudadanía*, 255.

34. Vegeu Shaw, “EU citizenship”.

35. Per a un estudi més aprofundit vegeu Juárez Pérez, “Dieciocho años de ciudadanía”, 261-289.

36. Sentència Micheletti, C-369/90, EU:C:1992:295, apartat 10.

37. Sentència Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, apartat 48.

38. *Ibíd*, Apartat 42.

matèria de nacionalitat, i de l'altra s'hagi de tenir en compte el que anomena “capacidad modeladora de la ciudadanía como *status civitatis*”.³⁹

En aquesta línia, Iglesias Sánchez fa una similitud entre la ciutadania i els drets fonamentals assenyalant que “Es el disfrute de la ciudadanía de la Unión *en sí mismo* lo que es objeto de protección”, ja que considera que el Tribunal el que analitza és la legitimitat i proporcionalitat de la privació mateixa de la ciutadania i no la seva compatibilitat amb les llibertats fonamentals de la Unió.⁴⁰ Seguint la seva argumentació, considera que l'aplicació del principi de proporcionalitat a l'assumpte Rottmann té importants conseqüències amb relació al marge de discrecionalitat dels estats quan estiguin en joc drets atorgats per l'ordenament de la Unió que impossibiliten la presa de decisions automàtiques i fa que s'hagin de tenir en compte les particularitats de cada cas concret.

Com afirmen Kochenov i Plender en referència a les aportacions de Rottmann, “It established that, first, the Member States do not have a legal monopoly to decide who EU citizens are”.⁴¹ En el mateix sentit, Wiesbrock considera que les competències en matèria de nacionalitat han de ser exercides tenint en compte el dret de la UE i els seus principis, i la pèrdua de la ciutadania entra, per la seva naturalesa i conseqüències, en l'àmbit del dret de la Unió.⁴² Seguint aquesta posició interpretativa de Rottmann, O'Neill manifesta que el fet que la nacionalitat sigui competència dels estats no exclou l'aplicació del dret de la UE, perquè l'exercici del poder de l'Estat enfront dels seus nacionals afecta directament els drets que l'Estat els ha concedit, en aquest cas la ciutadania, la qual cosa fa que entri dins l'àmbit de competència del Tribunal de Justícia.⁴³ L'autor proposa analitzar la qüestió des del punt de vista de la persona i no des de la visió clàssica del dret internacional públic, a través de l'Estat com a subjecte i objecte dels drets i obligacions. Rieder veu una evolució en el Tractat de Lisboa en la mateixa direcció que li permet afirmar que “it is interesting to note a change or sharing of «possession» of

39. Magallón Elósegui, “Ciudadanía europea”, 1715.

40. Iglesias Sánchez, “TJUE - Sentencia de 2 de marzo de 2010”, 943. La cursiva es de la autora.

41. Kochenov i Plender, “EU Citizenship”, 385.

42. Wiesbrock, “Granting Citizenship-related Rights”, 70-71.

43. O'Neill, “Quarrel in a Faraway Country?”, <http://eutopialaw.com/2011/11/14/685>.

citizens takes place where they are no longer considered to belong exclusively to the Member State but also to the European Union”.⁴⁴ Aquest fet comporta l’existència d’una relació més directa entre la Unió i els ciutadans europeus, per la qual cosa podem afirmar que l’ordenament de la UE els seria pertinent.

En una línia similar pot interpretar-se l’advocat general Poiares Maduro en les seves conclusions a l’assumpte Rottmann, en les quals afirma que, tot i la relació entre la ciutadania i la nacionalitat, la primera és un concepte jurídic i polític autònom. En aquest sentit afirma que, si bé la ciutadania enforteix els vincles que uneixen als ciutadans amb els estats dels quals són nacionals, al mateix temps els emancipa d’aquests en ser ciutadans més enllà dels propis estats. En paraules de l’advocat general, “aunque es cierto que la nacionalidad de un Estado miembro condiciona el acceso a la ciudadanía de la Unión, también es cierto que el conjunto de los derechos y obligaciones inherentes a esta última no puede ser limitado de manera injustificada por la primera”.⁴⁵ Aquest assumpte fa que Georgiadou afirmi que “this case-law of the Court of Justice illustrates perfectly the reinforced autonomy of EU citizenship and its innovative and dynamic potential in terms of empowering Europeans”.⁴⁶

Tot i que en un supòsit completament diferent, un canvi en la idea d’exclusivitat dels estats amb relació a la nacionalitat el trobem en l’adopció de l’anomenat programa de venda de la nacionalitat maltesa i l’actuació de les institucions europees per una afectació d’aquest a la ciutadania europea.⁴⁷ Com assenyalen Carrera i Marrero, les pressions informals i l’amenaça d’un expedient d’incompliment per part de la Comissió “dieron lugar a modificaciones de fondo de una ley de un Estado miembro que regula la adquisición de su nacionalidad”.⁴⁸ Aquesta influència de les institucions europees en un àmbit tradicionalment exclusiu dels estats membres es deu, segons diuen els autors, a una “constel·lació posnacional” de principis, normes i obligacions europeus i internacionals que afecten la discrecionalitat dels estats i que,

44. Rieder, “Withdrawal Clause”, 163.

45. Conclusions de l’Advocat General a la sentència Rottmann, C-135/08, EU:C:2009:588, apartat 23.

46. Georgiadou, “Foreword”, XXI.

47. La modificació de la llei maltesa de nacionalitat a través de l’Individual Investor Programme es va presentar a l’octubre de 2013.

48. Carrera i Marrero, “Ciudadanía europea”, 863.

está extendiendo progresivamente su influencia sobre las fronteras del “quién” es extranjero y “quién” es ciudadano de la Unión, así como sobre la clásica articulación del poder soberano de los Estados para determinar quiénes son sus nacionales y, consecuentemente, quienes disfrutan de los derechos y libertades derivados de una ciudadanía supranacional.⁴⁹

Si davant una possible independència de Catalunya aquesta no adquirís l'estatus d'Estat membre i això comportés per als seus nacionals la pèrdua de la ciutadania i per tant de drets, es podria considerar que aquest fet és una afectació al dret de la UE i als seus principis, per la qual cosa, d'acord amb el que s'ha exposat, podria demanar-se o haver-hi intervenció del Tribunal de Justícia de la Unió o d'altres institucions europees.

El Tribunal de Justícia considera que els principis del dret de la UE s'apliquen a l'adquisició i a la pèrdua de la nacionalitat, ja que afecten l'estatut dels ciutadans. A Rottmann la pèrdua de la nacionalitat alemanya podia comportar deixar de ser ciutadà europeu si no es recuperava la nacionalitat austríaca. Si bé el Tribunal va deixar la decisió final en mans del tribunal intern, va recordar-li l'obligació d'aplicar el principi de proporcionalitat. Un principi a través del qual, com assenyala Juárez Pérez, “el Tribunal acuña un nuevo parámetro de análisis de las medidas estatales en materia de nacionalidad desde la perspectiva del ordenamiento comunitario”.⁵⁰ És cert que el Tribunal expressament no trenca la relació entre ciutadania i nacionalitat, però també ho és que es postula com el darrer garant de la legalitat en els casos en què es posi en qüestió la possessió de l'estatut de la ciutadania europea.⁵¹

Seguint aquesta línia jurisprudencial, en l'assumpte Ruiz Zambrano el Tribunal mostra de nou una interpretació àmplia de la protecció de la ciutadania. En aquest cas, i davant el fet que la no-protecció dels drets que en deriven suposaria als nacionals d'un Estat membre haver d'abandonar el territori de la Unió, el Tribunal té en compte la interferència o afectació de la decisió en l'estatut i els drets dels ciutadans.⁵² Juárez Pérez ressalta que aquesta sentència comporta novetats, d'una banda per l'amplitud que atorga als drets dels

49. *Ibíd*, 877. Les cometes són dels autors.

50. Juárez Pérez, “Dieciocho años de ciudadanía”, 266.

51. Kochenov i Plender, “EU Citizenship”, 386.

52. Sentència Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124.

ciutadans, i de l'altra pel seu caràcter preventiu en prendre en consideració el possible risc de privació de drets als ciutadans.⁵³ Amb el seu pronunciament el Tribunal ha desvinculat els drets de la ciutadania de la mobilitat entre estats membres; la qüestió entra dins l'àmbit del dret de la Unió perquè es posa en entredit el gaudi dels drets derivats de la ciutadania. Una incitació a seguir en aquesta línia la trobem a les conclusions de l'advocada general Kokott a l'assumpte McCarthy, on, a banda d'exposar els seus arguments, considera que si la intenció del Tribunal de Justícia era desenvolupar l'estatut de ciutadà s'hauria de reobrir la vista oral perquè les parts poguessin exposar les seves raons.⁵⁴ La progressió de la jurisprudència del Tribunal de Justícia amb relació a la ciutadania europea l'exposen Abarca Junco i Vargas Gómez-Urrutia després d'un exhaustiu estudi de la jurisprudència del Tribunal arran de l'assumpte Ruiz Zambrano quan afirmen: “[...] el recurso directo a la ciudadanía europea —o mejor dicho a la «esencia de su estatuto fundamental»— como lo hace el Tribunal de Justicia en el caso Ruiz Zambrano encierra un potencial importante aunque el camino por recorrer sea todavía largo e inciertos sus resultados”.⁵⁵

En el cas dels nous catalanoespanyols, la pèrdua de la ciutadania els comportaria perdre uns drets dels quals han gaudit, la qual cosa fa que ens plantegem si existeix un dret dels ciutadans a no perdre la ciutadania. Molina afirma que “resulta difícil admitir una interpretació rígida que pudiera causar lesiones injustas” i per això considera que potser el Tribunal de Justícia, al qual probablement li arribaria alguna qüestió prejudicial respecte al cas, mantindria la seva posició, iniciada a Ruiz Zambrano, i podria arribar a afirmar la primàcia i aplicabilitat directa del dret europeu, incloent la protecció dels drets adquirits per les persones com a ciutadans de la Unió, solució no exempta de dificultats.⁵⁶ En la mateixa línia es pronuncien Crawford i Boyle en analitzar els efectes de la possible independència d'Escòcia afirmant:

It is conceivable that the ECJ might attach independent significance to EU citizenship in the form of individual rights. Although it is not necessary to discuss the content of any such rights, there is a real possibility that their existence

53. Juárez Pérez, *Inevitable extensión de la ciudadanía*, 265.

54. Sentència McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277.

55. Abarca Junco i Vargas Gómez-Urrutia, “Estatuto de ciudadano de la Unión”, 23.

56. Molina, “Independentismo e integración europea”, 8.

might influence the ECJ in its approach to Scottish independence if Scotland did not become an EU Member State.⁵⁷

Si una part del territori d'un Estat membre s'independitza però manifesta la ferma intenció de continuar sent membre de la UE, es podria considerar si seria una restricció privar els seus nacionals d'uns drets dels quals havien gaudit pel fet de ser nacionals d'un Estat membre. Es tracta, en aquest cas, d'una interpretació inversa de la posició del Tribunal de Justícia a la sentència de 20 de febrer de 2001, en la qual va argumentar que la Declaració del Regne Unit que tenia com a objectiu delimitar l'àmbit d'aplicació *ratione personae* del dret de la UE, especialment la lliure circulació de persones, no comportava privar la senyora Kaur d'un dret al qual podia aspirar en virtut de l'ordenament de la Unió Europea, perquè es tractava d'un dret que aquesta mai havia tingut.⁵⁸ Cal recordar que per donar resposta i tenir en compte el passat colonial del país, la legislació del Regne Unit sobre nacionalitat és complexa i inclou diversos tipus de nacionals que gaudeixen de diferents drets. Entre ells hi ha els ciutadans britànics d'ultramar, categoria a la qual pertanyia la senyora Kaur, natural de Kènia, que no tenen dret a entrar i/o residir al Regne Unit excepte que ostentin una autorització especial.

En el cas que els catalans deixessin de ser ciutadans de la Unió per haver-se independitzat Catalunya, i aquesta no fos Estat membre de la Unió o ells no conservessin la nacionalitat espanyola, sí que se'ls estaria privant d'uns drets que havien tingut, ja que els catalans, en ser espanyols, eren ciutadans europeus des de la creació d'aquest estatut amb el Tractat de Maastricht.

5. L'obligació de negociar

Si bé és cert que ni el TUE ni el TFUE preveuen la situació en la qual una part d'un Estat membre se'n separa però vol continuar sent part de la Unió Europea com a Estat membre propi, sí que preveuen, des de l'entrada en vigor de la reforma de Lisboa, que un Estat membre decideixi retirar-se de la Unió. En aquest sentit l'article 50 TUE regula els passos a seguir per fer efectiva aquesta separació, que no serà, ni molt menys, automàtica. El procediment

57. Crawford SC i Boyle, "Annex A: Opinion", paràgraf 171.

58. Sentència *Mânjit Kaur*, C-192/99, EU:C:2001:106, apartat 25.

preveu la negociació d'un acord de retirada en el qual es regularan les relacions futures entre la Unió Europea i l'Estat que en vol sortir. La data a partir de la qual el país deixarà de ser Estat membre i per tant no se li aplicarà el dret de la UE no està fixada, sinó que dependrà de diferents possibilitats. En un principi seria quan entri en vigor l'acord de retirada, tot i que en el seu defecte es preveu que sigui al cap de dos anys des que el país ha manifestat la voluntat de retirar-se; de tota manera, també s'admet que excepcionalment, i per unanimitat, s'acordi prorrogar la data.

Per analogia, si el TUE no preveu que un Estat deixi de ser-ne membre de manera automàtica, tampoc hauria de quedar fora de la Unió Europea automàticament la part d'un Estat membre que se separa i constitueix un nou Estat i, consegüentment, els seus nacionals no haurien tampoc de deixar de ser automàticament ciutadans europeus. Una de les raons que justifiquen el no-automatisme d'una retirada és la necessitat de regular les relacions futures entre la Unió Europea i el país que vol deixar de ser-ne part, lògicament a causa de les implicacions de caire polític, financer, comercial, pressupostari o personal, entre d'altres, que comporta. Un no-automatisme és el que també va tenir lloc quan Groenlàndia va deixar de ser part del territori de la UE: la votació interna va ser el 1982, i no va ser fins al febrer de 1985, després d'un període de negociacions, que Groenlàndia va deixar de ser part de la Unió i va passar a ser formalment territori d'ultramar. Aquest canvi d'estatus no estava previst en els tractats, però solucionava una situació nova que es plantejava en el si de les llavors CCEE: que part del territori d'un Estat membre deixés de ser part de la Unió però continués sent part de l'Estat membre.⁵⁹

Aquests aspectes també s'han d'extrapol·lar en el cas de la independència de part del territori d'un Estat membre, i més si aquest nou país manifesta la seva intenció d'esdevenir un nou membre, de manera pròpia, del club europeu. Considero que si la separació fos negociada, s'establirien calendaris que esvairien aquest automatisme. Però si no hi hagués acord, entraria, encara amb més força, el concepte més ampli de ciutadania i la teoria dels drets adquirits o la no-pèrdua de la ciutadania. Els drets que deriven de la ciutadania i del mercat interior els han adquirit, en el cas que ens ocupa, tant els catalans com la resta de nacionals dels actuals vint-i-vuit estats membres respecte del

59. Thorp i Thompson, "Scotland, independence", www.parliament.uk/briefing-papers/SN06110.pdf (Consulta: 08-01-2016).

territori de Catalunya. En el supòsit que no es volgués tenir en compte, per analogia, la negociació que preveu l'article 50 TUE, i per tant se seguís la que Edward anomena “teoria Barroso”,⁶⁰ ens trobaríem, segons l'autor, que fins al moment de la separació els ciutadans de la UE que viuen al país que se separa gaudirien dels drets de ciutadania i de lliure circulació igual que tots els altres ciutadans de la Unió en les seves relacions amb aquest país, i llavors, a mitjanit, totes aquestes relacions s'estrucarien de manera brusca.⁶¹ Aquesta situació és el que el fa afirmar que el dret de la Unió Europea exigiria a totes les parts negociar de bona fe i amb un esperit de cooperació, respecte mutu i solidaritat, mantenint la integritat territorial i política de la Unió i els drets dels seus ciutadans, posició que considera més important, racional i consistent amb l'esperit dels tractats que l'acceptació del que ell anomena “discutibles doctrines de dret internacional públic”, com la teoria Barroso, característiques, aquestes, que es relacionen amb els articles 2 i 4 TUE.

Si bé Ridao i González, tot i que referint-se a l'obstaculització d'un procés intern de secessió, fan palesa l'existència del dubte raonable respecte del que hauria de fer la Unió davant una situació en la qual hi hagués un conflicte entre respectar un o altre article, altres autors es decanten pel principi de democràcia.⁶² En aquest sentit, Tierney i Boyle, tot i admetre la diferència, relacionen la situació d'Escòcia amb la posició que va mantenir el Tribunal Suprem del Canadà i recorden el principi de democràcia recollit a l'article 2 TUE; considerant que seria més senzill reconèixer una obligació de les parts de negociar la continuïtat de ser membre de la Unió que l'obligació de negociar la secessió, especialment si tenim en compte que cap de les dues situacions està prevista a l'ordenament europeu, tal com passava al Canadà.⁶³ És, en definitiva, la idea que els estats membres no haurien de poder ser indiferents

60. Edward, “EU Law and the Separation”, 1152. “As regards the legal position, the President of the European Commission, José Manuel Barroso, in a letter to the Chairman of the House of Lords Economic Affairs Committee of the United Kingdom Parliament, has stated: The EU is founded on the Treaties which apply only to the Member States who have agreed and ratified them. If part of the territory of a Member State would cease to be part of that state because it were to become a new independent state, the Treaties would no longer apply to that territory. In other words, a new independent state would, by the fact of its independence, become a third country with respect to the EU and the Treaties would no longer apply on its territory”.

61. *Ibid.*, 1151-1166.

62. Ridao i González, “Unión Europea ante la eventual creación de nuevos estados”, 374.

63. Tierney i Boyle, “Independent Scotland”, 16.

al desig d'una clara majoria dels seus nacionals que volen continuar sent ciutadans canviant la situació política del territori on viuen. En la mateixa línia, Walker, citat per Tierney i Boyle, considera que, d'acord amb els principis de democràcia i de subsidiarietat recollits al preàmbul del TUE, no es podria justificar l'exclusió dels nacionals d'un nou país que fins a aquell moment eren ciutadans europeus.⁶⁴

No tenir en compte que es tracta de ciutadans de la Unió que per un desig expressat democràticament de crear un nou Estat deixarien de ser ciutadans de la UE podria ser considerat una mena de sanció, actitud contrària a la defensa dels principis democràtics que postula la mateixa Unió Europea.⁶⁵

Els catalanoespanyols han gaudit de l'estatut de la ciutadania, i qualsevol decisió que afecti el gaudi d'aquest estatut s'hauria de prendre aplicant el principi de proporcionalitat, el qual reforça la naturalesa autònoma de l'estatut de ciutadania. En el supòsit que es planteja, ens podem preguntar si és proporcional prendre la ciutadania europea a un espanyol d'origen que ha gaudit plenament dels drets que en deriven. Des del meu punt de vista, es podria trobar una mesura menys lesiva per a aquestes persones; per exemple, conservar la nacionalitat espanyola fins que Catalunya fos membre de la Unió Europea, o continuar expandint la interpretació àmplia de la ciutadania feta pel Tribunal i mantenir els drets dels ciutadans europeus a persones que han estat ciutadanes però que deixen de ser-ho perquè hi ha hagut un procés de secessió de part del territori d'un Estat membre i actualment aquest nou país no és Estat membre tot i que vol ser-ho. Aquesta darrera opció i l'evolució de la jurisprudència europea fa que ens plantejem si estem davant d'un canvi en el concepte de ciutadania.

6. És possible un nou concepte de ciutadania?

La Unió Europea atorga drets no només als seus ciutadans, entenent com a tals els nacionals dels Estats membres, sinó també als residents legals en el seu territori; en aquest sentit, tenen el dret de petició davant el Parlament

64. *Ibíd*, 17.

65. Matas, González, Jaria i Román, "Ampliació interna de la Unió Europea, 39, <http://irla.cat/publicacions/lampliacio-interna-de-la-unio-europea/> (Consulta: 08-02-2016).

Europeu o el dret d'adreçar-se al Defensor del Poble. Potser seria plantejable estendre drets, en aquest cas els derivats de la ciutadania, a persones que des de l'adhesió del seu país els han gaudit per evitar que els perdin només per un canvi de nacionalitat derivat de la independència de part del territori d'un Estat membre, si és el cas que aquest nou país no formés part de la Unió però en volgués formar part.

En el mateix sentit es troben els drets derivats regulats a la Directiva 2004/38,⁶⁶ dels quals gaudeixen els membres de la família d'un ciutadà europeu que ha fet ús de la seva mobilitat, o, fruit d'una transposició més favorable, els espanyols, encara que no facin ús de la mobilitat. Si la UE reconeix a nacionals de tercers països drets similars als dels ciutadans, ens podem plantejar reconèixer drets als que ja els han gaudit i que teòricament els perdrien per una nova configuració política del territori del qual seran nacionals quan passi a ser un nou Estat.

El reconeixement del manteniment de la ciutadania i dels drets que en deriven als catalans s'hauria de fer de manera recíproca, i així no es perjudicaria els drets dels ciutadans de la Unió Europea que resideixen o es desplacen a Catalunya.⁶⁷ De la llista de drets que deriven de la ciutadania es podrien excloure, en tot cas, els de caràcter polític fins que Catalunya no esdevingués de ple dret un nou Estat membre; seria lògica la no-participació a les eleccions al Parlament europeu en no haver-hi candidats del país. El que seria més important, pels seus efectes més directes, seria el manteniment del dret de desplaçar-se i de residir sense discriminació per raó de nacionalitat. No reconèixer-ho seria posar en risc drets, m'atreveixo a afirmar que adquirits, de moltes persones.

O bé es podria anar més enllà, cap a una ciutadania europea desnacionalitzada, i separar la ciutadania de la nacionalitat d'un Estat membre. Potser aniria en aquesta línia la posició de Dinamarca, manifestada en el moment de ratificar el Tractat de Maastricht, en declarar que la ciutadania de la Unió i la

66. Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeu y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (Texto pertinente a efectos del EEE), *DO*, L 158 (30/04/2004): 77-123.

67. Per a un estudi detallat, vegeu García Andrade, "Ciudadanía europea", 997-1025.

nacionalitat danesa no són equiparables, sinó que la primera és un concepte polític i jurídic completament diferent del segon.⁶⁸ Si seguim aquesta idea, la Unió podria reconèixer la ciutadania a altres persones que no fossin nacionals d'un Estat membre, com per exemple a residents nacionals de tercers països o a exnacionals d'un Estat membre.⁶⁹ Juárez Pérez destaca que l'evolució de la jurisprudència del Tribunal de Justícia fa que encara estiguin sobre la taula els diferents models que es varen plantejar en el moment de l'adopció de l'estatut de ciutadania: d'una banda, el model funcional (nacionalitat juntament amb una residència efectiva i legal), i de l'altra, el de cociutadania (residència legal i una aptitud per participar en un país), la qual cosa li permet afirmar que "La ciudadanía de la Unión nació como una noción dependiente, excluyente e incompleta", i defensa aquesta darrera característica dient que la ciutadania és un concepte evolutiu.⁷⁰

En l'anàlisi que fa de la ciutadania europea, Linde Paniagua assenyala com un dels seus actuals reptes la possibilitat que la ciutadania europea substitueixi la nacionalitat dels estats membres, la qual cosa suposaria, segons ell, l'inici de la superació dels estats nació.⁷¹ Llavors es podria entendre la ciutadania com la pertinença a un mateix espai polític i públic, i no a un mateix origen ètnic; es podria entendre la concessió de drets, en aquest cas la ciutadania, per un altre vincle que no fos la nacionalitat. Com plantegen Da Cunha i Bandeira Galindo,

En un mundo globalizado e interdependiente, en el que el individuo se afirma cada vez más como un sujeto de derechos independientemente de su origen étnico y nacional, parece ineludible repensar la idea tradicional de ciudadanía, amarrada exclusivamente a la figura del Estado, y el vínculo establecido por medio de la nacionalidad entre el individuo y el Estado.⁷²

Com afirma Rieder, "European Integration itself has always been at the forefront of changing our understanding of International law, and, once again,

68. Declaració unilateral de Dinamarca sobre la ciutadania de la Unió que es relaciona amb l'Acta danesa de ratificació del Tractat de la Unió Europea. Aquesta posició va ser presentada i acceptada al Consell Europeu d'Edimburg d'11 i 12 de desembre de 1992.

69. Illamola, "Égalité et intégration", 199.

70. Juárez Pérez, "Dieciocho años de ciudadanía", 288.

71. Linde Paniagua, "Nuevos retos", 359.

72. Da Cunha i Bandeira Galindo, "Nacionalidad y ciudadanía", 15.

it could be the case we, the citizens of Europe, may witness the next step in International law".⁷³

7. I després del Brexit, ciutadans europeus?

El resultat del referèndum al Regne Unit del 23 de juny de 2016 planteja una situació totalment nova per a la Unió Europea que, en principi, s'ha de gestionar a través de l'aplicació del ja esmentat nou procediment establert a l'article 50 del Tractat de la Unió. No pertoca en el present apartat analitzar com s'ha de negociar la sortida de l'encara Estat membre, ni quins són els tràmits i temps interns que ha de comportar l'inici del procés.⁷⁴ Però considero interessant apuntar breument si els arguments exposats en els apartats anteriors, adreçats únicament a analitzar quina podria ser la situació respecte a la ciutadania europea dels nacionals d'un nou Estat sorgit a través de la secessió de part del territori d'un Estat membre i que expressa la voluntat d'esdevenir Estat part de la Unió Europea, serien extrapolables als nacionals d'un país que en deixa de ser, per voluntat pròpia expressada a les urnes, Estat membre.

El fet que el país del qual són nacionals deixi de ser Estat membre els comportaria, en principi, la pèrdua de la ciutadania europea, no pas de la seva nacionalitat, i consegüentment perdrien uns drets dels quals han gaudit en no ser nacionals d'un Estat membre. Una pèrdua que, com he comentat anteriorment, per la mateixa naturalesa de l'estatut de la ciutadania entra en l'àmbit del dret de la Unió i podria comportar la intervenció del Tribunal de Justícia.⁷⁵ De tota manera, i com que aquestes persones, igual que els catalans, han vist reconeguts durant molts anys els drets que deriven de la ciutadania europea, en principi sembla que hauria de ser extrapolable als nacionals del Regne Unit la interpretació més àmplia del concepte de ciutadania i dels drets que en deriven que s'ha exposat més amunt.

73. Rieder, "Withdrawal Clause", 174.

74. Vegeu en aquest sentit, entre d'altres, Mangas Martín, "Postbrexit", 427-437; Lazowski, "Withdrawal", 523-540; Olesti, "Brexit y artículo 50", <http://idpbarcelona.net/brexit-articulo-50-del-tue/> (Consulta 05/07/2016); Poptcheva, "Article 50 TEU", [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)577971](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)577971) (Consulta 26/06/2016); Tornos, "Brexit", <http://idpbarcelona.net/brexit-marzo-nos-ponemos-marcha-articulo-50-del-tratado-la-union-europea-informe-la-camara-los-lores/> (Consulta 24/10/2016).

75. Sentència Rottmann, apartat 48.

Tot i això, considero que la situació del Regne Unit, o dels seus nacionals, no seria equiparable a la de Catalunya o dels seus nacionals. En primer lloc, trobem la qüestió de la nacionalitat. En el cas dels britànics no hi ha un canvi de nacionalitat: els seus nacionals continuen ostentant la nacionalitat que atorga el Regne Unit; per contra, els catalans canvien de nacionalitat en crear un nou Estat independent.⁷⁶ En segon lloc, hi ha el vincle amb la Unió Europea: el Regne Unit deixa de ser-ne Estat membre per decisió pròpia, mentre que Catalunya seria un nou Estat creat a partir de la secessió de part del territori d'un Estat membre.

Un altre element que cal tenir present és el principi democràtic que envolta ambdues situacions, que les iguala i les diferencia alhora, especialment en la qüestió dels drets de la ciutadania. Els nacionals del Regne Unit han decidit lliurement i democràticament que volen que el seu país deixi de ser membre de la Unió Europea. Aquest fet comporta deixar d'estar vinculat per les obligacions que en deriven, i consegüentment deixar de gaudir dels drets que comporta. És de suposar que abans d'emetre el seu vot cadascú va sospesar-ne les conseqüències, igual que els polítics que lideraven les diferents opcions devien tenir en compte totes les possibles afectacions, incloses les de les persones individualment.

Des del meu punt de vista, és el principi democràtic el que estableix una diferència important respecte de la possible futura relació entre els nacionals del Regne Unit i la ciutadania europea i els nacionals catalanoespanyols (si hi hagués una independència, no ostentessin la nacionalitat espanyola i Catalunya no fos membre de la UE) i la ciutadania europea. En els primers hi ha la voluntat majoritàriament i lliurement expressada de deixar de ser Estat membre, i en els segons hi ha la voluntat de ser membres de la Unió Europea a través d'un nou ens polític. Considero que en cap dels dos casos s'hauria de ser indiferent a la voluntat dels ciutadans que demanen un canvi polític de manera democràtica.

És cert, però, que el resultat intern del referèndum obre un altre interrogant, perquè hi ha tres parts del territori del Regne Unit que han votat a favor de continuar formant part de la Unió Europea (Escòcia, Irlanda del Nord i

76. Com que no afecta la ciutadania, excloc el supòsit en què es conservés la nacionalitat espanyola.

Gibraltar),⁷⁷ un resultat intern invers que pot plantejar aspiracions diverses. Però, com afirma Poptcheva, l'article 50 TUE no preveu una retirada parcial, sinó que es tracta d'un «black or white» approach.⁷⁸ De moment, Escòcia, Irlanda del Nord i Gibraltar continuen sent part del Regne Unit, no són estats sobirans, i amb aquest estatus polític no poden ser estats membres de la Unió ni tampoc continuar a la UE si l'Estat del qual formen part en surt. Seria possible plantejar-se que els seus nacionals continuessin gaudint dels drets de la ciutadania perquè el resultat del referèndum en el seu territori va ser favorable a continuar dins la Unió Europea?. En aquest punt és interessant la hipòtesi que planteja Rieder per veure si és extrapolable a la involuntària pèrdua de la ciutadania europea, perquè un Estat membre deixa de ser-ho, la teoria del respecte pels drets de les minories i de la sobirania de l'individu davant la involuntària pèrdua de la nacionalitat.⁷⁹ Des del meu punt de vista, no crec que una interpretació àmplia del concepte de ciutadania arribi a l'extrem de diferenciar als nacionals d'un estat entre ells; d'una banda, seria discriminatori, i de l'altra aniria en contra del principi democràtic i les regles de la majoria.

La decisió del vot dels nacionals del Regne Unit es va prendre després de dos fets interessants per al tema que ens ocupa: per una part, la campanya electoral i el fet que una de les causes de la convocatòria del referèndum fos la immigració —i no només la de nacionals de tercers països, sinó la derivada del mercat interior—,⁸⁰ i per l'altra, i relacionat amb això, el 19 de febrer de

77. https://ca.wikipedia.org/wiki/Refer%C3%A8ndum_sobre_la_perman%C3%A8ncia_del_Regne_Unit_dins_la_UE#Resultats (Consulta 26/06/2016).

Nació	Romandre-hi	%	Abandonar-la	%	Diferència	%
Escòcia	1.661.191	62,00	1.018.322	38,00	642.869	24,0
Gal·les	772.347	47,47	854.572	52,53	82.225	5,06
Gibraltar	19.322	95,9	823	4,1	18.499	91,8
Anglaterra	13.266.996	46,6	15.188.406	53,4	1.921.410	6,8
Irlanda del Nord	440.437	55,76	349.442	44,24	90.995	11,52
Total	16.141.241	48,1	17.410.742	51,9	1.269.501	3,6

78. Poptcheva, "Article 50 TEU", 6. Les cometes són de l'autora.

79. Rieder, "Withdrawal Clause", 164-172.

80. Somerville, "Brexit".

2016 el primer ministre britànic, David Cameron, va acordar amb la Unió Europea unes especificitats que, entre altres aspectes, afectaven els drets de mobilitat, residència i accés al mercat laboral dels ciutadans,⁸¹ restriccions en uns drets que Peers considerava que podien no agradar als britànics defensors de la lliure circulació, però sense les quals augmentaven les probabilitats que el Regne Unit abandonés la Unió Europea, i llavors sí que aquests drets serien molt menors.⁸² L'exercici de diferents drets dels ciutadans va ser un dels punts essencials per votar a favor del Brexit, i aquesta opció va guanyar el referèndum tot i les especificitats acordades al febrer, que s'aplicarien si el país continuava essent Estat membre. Per aquest motiu crec que mantenir els drets derivats de la ciutadania seria anar en contra del que els mateixos ciutadans han decidit per majoria democràtica.

De tota manera, els drets relacionats amb els que podem anomenar *ciutadans dinàmics* (entenent per aquests els que han fet ús de les llibertats associades a la ciutadania, especialment la mobilitat) serà un dels punts a tenir en compte quan es negociïn les futures relacions entre els Vint-i-set i el Regne Unit. No es tractarà només l'afectació als nacionals que continuen vivint al Regne Unit, sinó també com queden els britànics que resideixen en un altre Estat de la Unió Europea.⁸³ En aquest punt de la negociació s'haurà de valorar la mobilitat *ad extra* del Regne Unit i *envers* el Regne Unit de nacionals dels altres vint-i-set estats membres. Passaran a estar tots ells sotmesos a la legislació d'immigració? I per tant, en el cas d'Espanya, s'aplicaran als residents anglesos les transposicions, entre d'altres, de les directives de llarga durada, de reagrupament familiar, de treballadors altament qualificats? Als britànics familiars de ciutadans europeus amb els quals resideixen i que no han exercit la lliure circulació se'ls aplicarà la legislació de l'Estat d'acollida o el dret de la Unió? Tinguem en compte que la Directiva 2004/38 s'aplica, si no hi ha una transposició més generosa, com en el cas d'Espanya, només si s'ha exercit la lliure circulació i no a les situacions purament internes. S'haurà de veure en

81. Per a una anàlisi de l'acord, vegeu Mangas Martín, "Dilemas del Reino Unido".

82. Peers, "Free movement of EU citizens", 4.

83. En aquest sentit, cal tenir en compte no només els que han fet ús de la lliure circulació de treballadors o de la prestació de serveis o de la llibertat d'establiment, sinó també els que sense dur a terme cap activitat econòmica tenen la seva residència habitual o temporal en un altre Estat membre (jubilats, estudiants). Sagarra, "Brexit", <http://agendapublica.es/brexit-y-la-europea-que/> (consulta 29/03/2016).

aquest supòsit quina decisió s'adoptarà, i si el cas arriba al Tribunal, si aquest seguirà la seva línia jurisprudencial de l'assumpte Dereci.⁸⁴

Un altre col·lectiu que no s'ha d'oblidar són els nacionals del Regne Unit que treballen, o han treballat, a les institucions europees.⁸⁵ Després d'afirmar que una de les conseqüències més profundes del Brexit serà que a la data de sortida els nacionals del Regne Unit esdevindran nacionals de tercers estats amb relació al dret de la Unió Europea, Carrera, Guild i Luk, assenyalen que “A key priority should be to explore specific legal arrangements to secure «acquired residence rights» by EU citizens living in the UK and UK nationals living elsewhere in the EU”.⁸⁶ En la mateixa línia s'expressa Labayle.⁸⁷ Suposo que en les negociacions es valoraran les repercussions econòmiques i l'aplicació dels criteris de temporalitat i de reciprocitat.

8. A tall de recapitulació

Torno al que he manifestat a l'inici: crec que no hi ha una resposta clara i unívoca o sense matisos a la pregunta de si els catalans mantindrien la ciutadania europea en el supòsit que Catalunya aconseguís la independència i no fos al mateix moment Estat membre de la Unió. Així mateix, el resultat del referèndum al Regne Unit afegeix un nou escenari que, tot i no ser idèntic, no es pot obviar. Hi ha diferents possibilitats o aspectes a tenir en compte.

Si Catalunya després de la seva independència no fos Estat membre de la Unió Europea, els seus nacionals continuarien sent ciutadans de la UE perquè continuarien tenint la nacionalitat espanyola, tret que ells, personalment, decidissin revocar-la o que Espanya els la retirés. De tota manera, en el cas que Espanya no reconegués la independència de Catalunya, aquest territori i els seus habitants continuarien, des del punt de vista de les autoritats espanyoles, formant part d'Espanya, i per tant de la UE, la qual cosa implica

84. Sentència Dereci, 256/11, EU:C:2011:734. Per a un estudi aprofundit de la jurisprudència, vegeu Morano-Foadi, “Un-nesting the “Matrioska”, 301-320.

85. Respecte a aquest punt, vegeu Poptcheva, “Article 50 TEU”, 6.

86. Carrera, Guild, Luk, “What does Brexit mean”, 7, <https://www.ceps.eu/publications/what-does-brex-it-mean-eu%E2%80%99s-area-freedom-security-and-justice> (consulta 20/10/2016).

87. Labayle, “Brexit”, <http://www.gdr-elsj.eu/2016/06/24/informations-generales/5106/> (consulta 20/10/2016).

que no perdrien la nacionalitat. Seria una situació si més no curiosa, ja que Catalunya formaria part de la Unió Europea gràcies a l'Estat que considera que per la independència en queda fora, però que en no reconèixer el nou país mantindria l'estatut de ciutadà europeu als catalanoespanyols.

Si hi hagués un procés d'independència pactat amb Espanya i Catalunya quedés fora de la Unió Europea es podria valorar la possibilitat d'una doble nacionalitat, amb la qual cosa en ser nacionals espanyols els catalans serien ciutadans europeus. També hi hauria la possibilitat, si no hi hagués doble nacionalitat, que Espanya ampliés el concepte de qui són els seus ciutadans en termes de ciutadania europea per motius històrics, tal com va fer el Regne Unit, incloent-hi els catalanoespanyols. Cal tenir en compte que d'acord amb el principi de proporcionalitat expressat pel Tribunal de Justícia en l'assumpte Rottmann, Espanya, quan exercís les seves competències en matèria de nacionalitat, hauria de tenir en compte el dret de la Unió Europea i les conseqüències que la pèrdua d'aquesta pot ocasionar.

Així mateix, el resultat d'una decisió presa democràticament de modificar la definició política d'un territori part d'un Estat membre no hauria de comportar que ciutadans europeus passessin a ser tractats com nacionals de tercers països. Seria l'equivalent a una sanció, que podria considerar-se una vulneració dels principis del dret de la Unió. En aquest sentit, hi hauria d'haver una aplicació anàloga al procediment de retirada d'un Estat membre.

El principi democràtic també ha de ser respectat davant el resultat del referèndum del Regne Unit. Els seus nacionals varen decidir lliurement que no volien que el seu país continués formant part de la Unió Europea, i per tant van quedar deslliurats de les obligacions que ser-ne membre comporta, i consegüentment també dels drets que en deriven. La decisió es va prendre, en part, perquè no estaven conformes amb les conseqüències de la lliure circulació dels ciutadans europeus. Si se'ls reconeix aquest dret, del qual han gaudit mentre eren membres de la Unió, serà lògicament amb un règim de reciprocitat; llavors, quin sentit tindria haver votat a favor del Brexit? En diferents sentències, el Tribunal es va allunyant de la concepció de la Unió Europea lligada als aspectes econòmics i va posant la persona al centre de la Unió, canviant, en certa manera, i lentament, la idea que la Unió és només un grup d'Estats units per uns interessos comuns, i imposant la visió de les persones. Aquest pot ser un nou pas endavant de la ciutadania europea i de situar les persones al centre del debat.

La Unió Europea al llarg de la seva història ha demostrat que davant situacions inesperades, o no previstes, troba solucions *ad hoc*. La Unió es troba actualment davant una situació nova, la retirada d'un Estat membre, i potser en el futur es trobarà davant una altra, la possible independència de Catalunya (o Escòcia). Són nous reptes al procés de construcció europea, i gens senzills, però crec que el dret de la Unió hi pot donar resposta.

Bibliografia

- Abarca Junco, Ana Paloma, i Marina Vargas Gómez-Urrutia. “El estatuto de ciudadano de la Unión y su posible incidencia en el ámbito de aplicación del derecho comunitario (STJUE Ruiz Zambrano)”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 23 (2012): 1-23.
- Aldo, Blaise. “Informe sobre las relaciones entre los países y territorios de ultramar (PTU), los países ACP y las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea”. Comisión de Desarrollo y Cooperación, DOC_ES\RR\370\370720, PE 228.210/def, A4-0036/99 (26/01/1999).
- Álvarez, Aurelia. “Ciudadanía europea, nacionalidad española y eventual nacionalidad catalana: ¿Los catalanes seguirán siendo españoles y europeos?”. *Migrarconderechos* (28/09/2015). http://www.migrarconderechos.es/noticias/sobre_la_eventual_creacion_nacionalidad_catalana
- Barón Crespo, Enrique. “La ciudadanía europea: un análisis crítico. Prólogo”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 27-28 (julio-diciembre 2014, enero-junio 2015): 207-213.
- Carrera Núñez, Sergio, i Guayasén Marrero González. “La ciudadanía europea en venta. El programa de venta de la nacionalidad maltesa: ¿una brecha en el principio de cooperación leal en el ámbito de ciudadanía de la Unión?”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 49 (setiembre-diciembre 2014): 847-885.
- Carrera Núñez, Sergio, i Gerard-René de Groot (eds.). *European Citizenship at the Crossroads. The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*. AH Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2015.
- Carrera, Sergio, Elspeth Guild, i Ngo Chun Luk. “What does Brexit mean for the EU’s Area of Freedom, Security and Justice?”. *CEPS Commentary* (11/07/2016): 7. <https://www.ceps.eu/publications/what-does-brexite-mean-eu%E2%80%99s-area-freedom-security-and-justice>.
- Commission européenne pour la démocratie par le Droit (Commission de Venise). “Déclaration relative aux incidences de la succession d’États en

- matière de nationalité des personnes physiques”. CDL-NAT(1996)007f-rev-restr (13-14/09/1996).
- . “Rapport explicatif de la Déclaration relative aux incidences de la succession d’États en matière de nationalité des personnes physiques”. CDL-NAT(1996)008f-rev-restr (13-14/09/1996).
- Conclusions del Consell Europeu d’Edimburg de l’11 i 12 de desembre de 1992.
- Convention du Conseil de l’Europe sur la prévention des cas d’apatrides en relation avec la succession d’États. CETS 200.
- Convention européenne sur la nationalité. CETS 166.
- Crawford SC, James, i Alan Boyle. “Annex A: Opinion: Referendum on the Independence of Scotland - International Law Aspects”. *Scotland Analysis: Devolution and the implications of Scottish independence* CM 8554 (febrer 2013): paràgraf 171.
- Da Cunha, Ana Paula, i George Rodrigo Bandeira Galindo. “La nacionalidad y la ciudadanía: ¿dos gemelos siameses?”. *Revista de Estudios Europeos*, n. 63 (juliol-desembre 2013): 9-22.
- Declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro (Declaración núm. 2 aneja al Tratado de Maastricht). *DOCE*, C 191 (29/07/1992): 98.
- Declaration by the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on the definition of the term “nationals”, *OJEC*, (27/03/1972): 196.
- Déclaration du Gouvernement de la République Fédérale d’Allemagne relative à la définition des ressortissants allemands, *Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes*: 343.
- Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeu y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (Texto pertinente a efectos del EEE). *DO, L 158* (30/04/2004): 177-123.
- Edward, David. “EU Law and the Separation of Member States”. *Fordham International Law Journal*, n. 36 (n. 5, 2013): 1151-1166.
- García Andrade, Paula. “La ciudadanía europea y la sucesión de estados: a vueltas con las implicaciones de una separación territorial en el seno de la UE”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 49 (setembre-desembre 2014): 997-1025.

- Georgiadou, Zeta. "Foreword". A: Sergio Carrera Núñez, i Gerard-René de Groot (eds.). *European Citizenship at the Crossroads. The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*. AH Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2015, XIX-XXIII.
- Iglesias Sánchez, Sara. "TJUE - Sentencia de 2 de marzo de 2010 (Gran Sala), *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, Asunto C-135-08 - 'Ciudadanía de la Unión - Artículo 17 CE - Nacionalidad de un Estado miembro adquirida por nacimiento y por naturalización - Pérdida de la nacionalidad de origen - Apatridia - Pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión'. ¿Hacia una nueva relación entre la nacionalidad estatal y la ciudadanía europea?". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 37 (setembre-deseembre 2010): 933-950.
- Illamola Dausà, Mariona. "Égalité et intégration". A: François Julien-Laferriere, Henri Labayle, i Örjan Edstrom (dirs.). *La politique européenne d'immigration et d'asile: bilan critique cinq ans après le Traité d'Amsterdam*. Bruxelles: Bruylant, 2005, 175-202.
- Juárez Pérez, Pilar. "Dieciocho años de ciudadanía de la Unión: ¿hacia una figura emancipada?". *Cuadernos de Derecho Transnacional* 2, n. 2 (octubre, 2010): 261-289.
- . "La inevitable extensión de la ciudadanía de la Unión: a propósito de la STJUE de 8 de marzo de 2011 (asunto Ruíz Zambrano)". *Cuadernos de Derecho Transnacional* 3, n. 2 (octubre 2011): 249-266.
- Kochenov, Dimitry, i Richard Plender. "EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance? The Discovery of the Treaty Text". *European Law Review*, n. 37 (2012): 369-396.
- Labayle, Henri. "Brexit: mauvais génies et apprentis sorciers". (27/06/2016) <http://www.gdr-elsj.eu/2016/06/24/informations-generales/5106/>.
- Lazowski, Adam. "Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership". *European Law Review*, n. 37 (2012): 523-540.
- Linde Paniagua, Enrique. "Estado versus nación. El fin de la era de los nacionalismos en Europa". *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 25 (juliol-deseembre 2013): 21-46.
- . "Los nuevos retos de la ciudadanía europea". *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 27-28 (juliol-deseembre 2014, gener-juny 2015): 341-360.
- Llei 36/2002 de 8 d'octubre, de modificació del Codi Civil en matèria de nacionalitat. *BOE* n. 242 (9/10/2002): 35538-35540.
- Magallón Elósegui, Nera. "La ciudadanía europea y la competencia de los estados miembros de la que en materia de nacionalidad (Comentario

- a la STJUE de 2 de marzo de 2010)". *Diario La Ley*, n. 7520 (any XXXI, ref. D-365): 1710-1716.
- Mangas Martín, Araceli. "La secesión de territorios en un Estado miembro: efectos en el derecho de la Unión Europea". *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 25 (juliol-desembre 2013): 47-68.
- . "Los dilemas del Reino Unido y de la UE: ¿salir o cambiar la Unión?". *Real Instituto Elcano*. DT 3/2016 (25/02/2016).
- . "Postbrexit: una Europa confusa, entre el desánimo y la incertidumbre". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 54 (maig-agost 2016): 427-437.
- Matas Dalmases, Jordi, Alfonso González Bondía, Jordi Jaria Manzano, i Laura Román Martín. "L'ampliació interna de la Unió Europea. Anàlisi de les conseqüències jurídicopolítiques per a la Unió Europea en cas de secesió o de dissolució d'un Estat membre". Fundació Josep Irla (juny 2010). <http://irla.cat/publicacions/lampliacio-interna-de-la-unio-europea/>.
- Medina Ortega, Manuel. "Los ciudadanos europeos y la secesión de territorios en la Unión Europea". *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 25 (juliol-desembre 2013): 69-85.
- Mikulka, Václav. "Tercer Informe sobre la nacionalidad en relación con la sucesión de Estados". A/CN.4/480 i Add.1 (27 i 28 febrer 1997).
- Molina, Ignacio. "Independientismo e integración europea (I): la imposible adhesión automática a la UE de un territorio secesionado". ARI 80, (22/11/2012).
- Morano-Foadi, Sonia. "Un-nesting the 'Matrioska' Doll: Problems and Paradoxes at the Intersection Between Citizenship, Migration and Human Rights". *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 27-28 (juliol-desembre 2014, gener-juny 2015): 301-320.
- New Declaration by the Government of the United Kingdom of Great Britain and Nother Ireland on the definition of the term "nationals". *OJEC*, C23 (28/01/1983): 1.
- Olesti, Andreu. "El Brexit y el artículo 50 del TUE". *Blog Institut de Dret Públic* (25/06/2016). <http://idpbarcelona.net/brexit-articulo-50-del-tue/>.
- O'Neill, Aidan. "A Quarrel in a Faraway Country? Scotland, Independence and the EU". <http://eutopialaw.com/2011/11/14/685>.
- Peers, Steve. "Free movement of EU citizens: what could renegotiation of EU membership mean?". *Journal of Immigration, Asylum & Nationality* 30, n. 1 (2016): 1-5.
- Pérez Vera, Elisa. "Ciudadanía y nacionalidad de los Estados miembros". *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 27-28 (juliol-desembre 2014, gener-juny 2015): 215-230.

- Poptcheva, Eva-Maria. "Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU". *Briefing European Parliamentary Research Service* (febrer 2016). [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)577971](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)577971).
- Pregunta escrita E-0416/99 de Jens-Peter Bonde (I-EDN) a la Comisió. Resposta complementaria del Sr. Monti en nombrament de la Comisió, *DOCE*, C370 (21/12/1999): 39.
- Projecte d'articles de la Comissió de Dret Internacional sobre la nacionalitat de les persones físiques amb relació a la successió d'Estats. Annexat a la Resolució de l'AGNU 55/153, de 12 de desembre de 2000.
- Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante et unième session, Projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'états et commentaires relatifs, http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/commentaries/3_4_1999.pdf
- Report to the European Council by the ad hoc committee "On a People's Europe". A 10.04 COM 85, SN/2536/3/85 (The "Adonnino Report").
- Ridao Martín, Joan, i Alfons González Bondía. "La Unión Europea ante la eventual creación de nuevos estados surgidos de la secesión de Estados miembros". *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 27-28 (juliol-desembre 2014, gener-juny 2015): 363-390.
- Rieder, Clemens M. "The Withdrawal Clause of the Lisbon Treaty in the light of EU Citizenship: Between Disintegration and Integration". *Fordham International Law Journal*, vol. 37, n. 1 (2013): 147-174.
- Ryan, Bernard. "At the Borders of Sovereignty: Nationality and Immigration Policy in an Independent Scotland". *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law* 28 (2014): 146-164.
- Sagarra Trias, Eduard. "Brexit ¿y la europea qué?" (20/03/2016), <http://agendapublica.es/brexit-y-la-europea-que/>.
- . "Nacionalidad catalana, nacionalidad española y ciudadanía de la Unión: ¿serían compatibles?". *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n. 36 (2014): 13-37.
- Sentència McCarthy. C-434/09. EU:C:2011:277.
- Sentència Dereci. 256/11. EU:C:2011:734.
- Sentència M.G. Eman, i O.B. Sevinger v. College van burgemeester en wethouders van Den Haag. C-300/04. EU:C:2006:545.
- Sentència España contra Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. C-145/04. EU:C:2006:543.
- Sentència Flaminio Costa contra E.N.E.L. 6-64. EU:C:1964:66

- Sentència Rudy Grzelczyk. C-184/99. EU:C:2001:458
- Sentència Mânjit Kaur. C-192/99. EU:C:2001:106
- Sentència Micheletti. C-369/90. EU:C:1992:295
- Sentència Rottmann. C-135/08. EU:C:2010:104
- Sentència Rottmann. C-135/08. EU:C:2009:588. (Conclusions de l'advocat general.)
- Sentència Rottmann. C-135/08. EU:C:2009:588. (Conclusions de l'advocat general.)
- Sentència Ruiz Zambrano. C-34/09. EU:C:2011:124.
- Sentència Van Gend & Loos. 26-62. EU:C:1963:1.
- Shaw, Jo. "EU citizenship and the edges of Europe". *CITSEE Working Paper Series*. Working Paper 2012/19.
- . "Citizenship in an independent Scotland: legal status and political implications". *CITSEE Working Paper Series*. Working Paper 2013/34.
- Somerville, Will. "Brexit: The Role of Migration in the Upcoming EU Referendum". *Migration Policy Institute* (4/05/2016).
- Traité modifiant les traités instituant les Communautés européennes en ce qui concerne le Groenland, et Protocole sur le régime applicable au Groenland. *JOCE*, L29 (1/02/1985): 1-7.
- Thorp, Arabella, i Gavin Thompson. "Scotland, independence and the EU". House of Commons Library - International Affairs and Defence Section, Economic Policy and StatisticsL Section, SN/IA/6110 (8/11/2011). www.parliament.uk/briefing-papers/SNO6110.pdf.
- Tierney, Stephen, i Katie Boyle. "An Independent Scotland: The Road to Membership of the European Union". *ESRC Scottish Centre on Constitutional Change. Briefing Paper* (20/08/2014).
- Tornos, Joaquín. "Brexit. En marzo nos ponemos en marcha. El artículo 50 del tratado de la Unión Europea y el informe de la cámara de los lores". *Blog Institut de Dret Públic* (13/10/2016). <http://idpbarcelona.net/brexit-marzo-nos-ponemos-marcha-articulo-50-del-tratado-la-union-europea-informe-la-camara-los-lores/>
- Wiesbrock, Anja. "Granting Citizenship-related Rights to Third-Country Nationals An Alternative to the Full Extension of European Union Citizenship?". *European Journal of Migration and Law*, n. 14 (2012): 63-94.