

**POLÉMICA SOBRE LA SECESIÓN  
DE TERRITORIOS EN LA UNIÓN  
EUROPEA**



# **LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA EVENTUAL CREACIÓN DE NUEVOS ESTADOS SURGIDOS DE LA SECESIÓN DE ESTADOS MIEMBROS**

## **THE EUROPEAN UNION AND THE EVENTUAL ESTABLISHMENT OF NEW STATES EMERGING SECESSION MEMBER STATES**

JOAN RIDAO MARTÍN

Profesor de Derecho Constitucional.

Universidad de Barcelona

ALFONSO GONZÁLEZ BONDIA

Profesor de Derecho Internacional Público.

Universidad Rovira i Virgili

**SUMARIO:** I. LA SINGULARIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA COMO CONDICIONANTE EN UN PROCESO DE SECESIÓN O DE DISOLUCIÓN DE UN ESTADO MIEMBRO: 1. La naturaleza jurídica híbrida de la UE. 2. El sistema de principios y valores que orientan la UE. 3. Los derechos y la ciudadanía en el seno de la Unión Europea. II. LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A PROCESOS DE SECESIÓN INTERNOS Y EXTERNOS: 1. La actitud de la Unión Europea ante procesos secesionistas recientes. 2. Los procesos de Escocia y Cataluña. La Unión Europea ante el supuesto de obstaculización de procesos internos de secesión. III. LA POSICIÓN DEL NUEVO ESTADO EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA: BUSCANDO SOLUCIONES JURÍDICAS POSIBLES Y POLÍTICAMENTE RAZONABLES: 1. La sucesión de Estados en casos de secesión o disolución en la calidad de miembro de una organización internacional. 3.2. La posición del Reino de España y de las instituciones de la UE. 3.3. Buscando soluciones jurídicas posibles y políticamente razonables. CONCLUSIONES.

## I. LA SINGULARIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA COMO CONDICIONANTE EN UN PROCESO DE SECESIÓN O DE DISOLUCIÓN DE UN ESTADO MIEMBRO

Cualquier eventual proceso de secesión en un Estado miembro de la Unión Europea (UE) plantea una serie de incógnitas, tanto sobre el papel de la UE como sobre la situación en la que quedaría el nuevo Estado respecto a la propia Unión. Para despejar estas dudas, es necesario caracterizar previamente esta singular organización internacional, además de identificar el sistema de principios y valores que la informan y analizar el haz de derechos fundamentales y el estatuto de ciudadanía de que gozan los nacionales de los Estados miembros.

### 1. La naturaleza jurídica híbrida de la UE

Como es sabido, buena parte de la doctrina iusinternacionalista considera la UE como una organización internacional *sui generis*, dado que presenta rasgos propios de una organización internacional clásica, pero que también comparte elementos propios de las estructuras políticas federales o confederales<sup>1</sup>. Esta caracterización hace que, en determinadas circunstancias, se adopten soluciones propias del Derecho internacional, relativas al funcionamiento de las organizaciones internacionales, y, en otras, soluciones propias del Derecho interno de los Estados federales, dependiendo de su adecuación a los principios y objetivos de la propia Unión Europea.

Los artículos 1 y 47 del Tratado de la Unión Europea (TUE) afirman tanto la voluntad de los Estados miembros de crear una organización internacional («Por el presente Tratado, las ALTAS PARTES CONTRATANTES constituyen entre sí una UNIÓN EUROPEA, en lo sucesivo denominada “Unión”, a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes»), como el reconocimiento de su personalidad jurídica, esto es, su capacidad para ser titular de derechos y obligaciones jurídicas. A estos efectos, su participación en determinadas organizaciones y en tratados internacionales se instrumenta a través de fórmulas utilizadas tanto por las organizaciones internacionales como por los propios Estados. Así, las obligaciones adquiridas en el plano internacional configuran un ordenamiento jurídico propio que se integra automáticamente en los ordenamientos internos de los Estados miembros,<sup>2</sup> sin perjuicio de incorporar también todo tipo de normas con-

---

<sup>1</sup> Según SOBRINO HEREDIA, se trata de «asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros», «Las Organizaciones internacionales: Generalidades», en DÍEZ DE VELASCO, *Las Organizaciones Internacionales*, p. 43.

<sup>2</sup> PÉREZ BERNÁRDEZ, C., *Las relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales. Análisis jurídico de la práctica institucional*, pp. 73-133.

suetudinarias y principios generales del Derecho internacional que no contravengan los principios básicos que rigen su funcionamiento<sup>3</sup>.

En suma, puede decirse que el modelo de integración europea se acerca cada vez más al patrón característico de las estructuras estatales contemporáneas de naturaleza federal o confederal. Además de que se ajusta particularmente al esquema de aquellas comunidades jurídico-políticas caracterizadas por su policentrismo y que responden a una cierta voluntad de equilibrio entre las diferentes entidades territoriales<sup>4</sup>. No hay más que ver cómo, desde una perspectiva institucional, la actual estructura orgánica de la UE (art. 13 TUE) –con el heptágono integrado por el Parlamento Europeo, el Consejo, el Consejo Europeo, la Comisión (CE), el Tribunal de Justicia (TJUE), el Tribunal de Cuentas y el Banco central Europeo–<sup>5</sup>, constituye un intento de dar respuesta no sólo al necesario reparto de poder entre las instituciones comunes –a través de un esquema alejado del modelo tradicional de división horizontal de poderes–, como a las tensiones centrífugas (Estados) - centrípetas (UE), tan características del federalismo, donde impera una clásica división vertical de los poderes.

En este contexto, el Tratado de Lisboa creó la figura de una presidencia estable y no representativa de ningún Estado miembro, llamada a impulsar y coordinar el trabajo del Consejo Europeo y a representar la Unión en los asuntos de política exterior y seguridad común (art. 17.5 TUE). La representación directa de los ciudadanos se atribuye al Parlamento, que cada cinco años renueva su composición mediante elecciones democráticas y actúa como colegislador y con la misma autoridad presupuestaria que el Consejo. Los intereses de los gobiernos de los Estados están representados por el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea. Por su parte, la Comisión mantiene el

---

<sup>3</sup> Específicamente, los Tratados constitutivos prevén la incorporación de principios jurídicos que son comunes a los ordenamientos de los Estados miembros con el objeto de integrar la protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas (art. 6 TUE) y determinar la responsabilidad extracontractual [art. 340 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)], además de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Esta circunstancia cobra un relieve especial si, como suele ocurrir, las normas internacionales no son aplicables, por incompatibilidad con los fundamentos de la UE.

<sup>4</sup> Vid. MANGAS, A.; LIÑÁN, D. J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*; ALDECOA, F.: *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*; BALAGUER CALLEJÓN, F.: «El tratado de Lisboa en el diván. Una reflexión sobre estatalidad, constitucionalidad y Unión Europea», *Revista española de derecho constitucional*, pp. 57-92; HÄBERLE, P.: «Comparación constitucional y cultural de los modelos federales», *Revista de derecho constitucional europeo*, pp. 171-188; MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *El federalismo supranacional. ¿Un nuevo modelo para la Unión europea?*

<sup>5</sup> La naturaleza y legitimidad propias de cada una de las principales instituciones vertebran un modelo genuinamente comunitario: los intereses de los Estados miembros están representados en el Consejo, a través de sus representantes con rango ministerial, y en el Consejo Europeo, mediante sus jefes de Estado o de Gobierno; los intereses de la Unión están sustentados por la Comisión formada por un nacional de cada Estado elegido, a razón de su competencia general y de su compromiso europeo, de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia; los intereses de la ciudadanía están defendidos por el Parlamento Europeo, compuesto por personas elegidas por sufragio universal y directo en los Estados miembros; y finalmente, la defensa del imperio de la ley le corresponde al TJUE, compuesto por magistrados elegidos por su competencia e independencia.

monopolio de la iniciativa legislativa, vela por la aplicación del derecho de la Unión, se encarga de la ejecución de presupuesto y, junto con el Consejo, se responsabiliza de la representación exterior. Finalmente, el TJUE garantiza el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados, y centraliza el control de su cumplimiento, además de actuar como árbitro en los conflictos de atribuciones entre instituciones y también en las disputas entre la UE y los Estados miembros para la distribución vertical del poder, habitual en los estados federales<sup>6</sup>.

En cuanto a las relaciones entre la Unión y los Estados miembros, se impone el principio de cooperación leal (art. 4.3 TUE) en ausencia de una administración propia que abarque todo su territorio, de modo que su actuación depende de la estructura administrativa de los Estados miembros. Así, la Unión debe asistir a los Estados en el cumplimiento de las misiones de los Tratados y garantizar la igualdad de todos ellos y el respeto a su identidad, estructuras políticas y constitucionales y funciones esenciales como el mantenimiento de su integridad territorial, el orden público y la seguridad nacional. Por su parte, los Estados miembros tienen el deber recíproco de respetar y asistir a la Unión en el cumplimiento de las misiones encomendadas por los Tratados, evitando las actuaciones que puedan poner en peligro los objetivos de la Unión.

En cuanto al sistema de producción normativa, la Unión no sólo dispone de un sistema institucional capaz de crear normas, sino también de un Tribunal de Justicia encargado del control de su cumplimiento e interpretación. También está previsto un procedimiento específico de revisión de los Tratados constitutivos, con participación de los Estados miembros y las instituciones de la Unión, de modo que en el sistema de fuentes europeas del derecho se distingue entre el derecho originario, integrado básicamente por los Tratados constitutivos y sus sucesivas reformas, y el derecho derivado (arts. 288 y ss. TFUE). Este conjunto normativo se cierra con los principios generales del derecho y los actos derivados de la actividad convencional de la Unión. Por último, y a falta de una cláusula expresa de superioridad jerárquica, se predica el carácter prevalente del derecho originario frente al resto de normas del ordenamiento jurídico de la UE, cuya garantía se atribuye al TJUE y se refuerza con el mecanismo agravado de reforma de los tratados (art. 48 TUE).

Por lo que se refiere al reparto de competencias entre los diferentes niveles de decisión política, también típicamente federal, éste se concreta mediante el principio de atribución (art. 5 TUE) y puede ser de tres tipos: expresa, implícita y subsidiaria. En efecto, los Tratados constitutivos delimitan expresamente las competencias entre la Unión y los Estados miembros (art. 2 TFUE) mediante listas competenciales (arts. 3, 4, 5 y 6 TFUE) y una cláusula residual de cierre a favor de los Estados (art. 4 TUE), sin perjuicio de que la Unión pueda complementar sus poderes por la vía del reconocimiento implícito de otros no previstos expresamente en los Tratados, pero

---

<sup>6</sup> A través del recurso por incumplimiento de las obligaciones derivadas del ordenamiento jurídico de la Unión por parte de los Estados miembros (control descendente) y del recurso de anulación, que permite el control de legalidad-constitucionalidad de los actos jurídicos adoptados por las instituciones de la Unión (control ascendente).

necesarios para que aquellos tengan efecto útil, de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE. La única vía para ampliar las competencias de la UE sin modificar los Tratados es mediante el artículo 352 TFUE, bajo determinadas condiciones o a través de la reforma de los mismos Tratados, canalizada a través de un proceso rígido, pues requiere la unanimidad de todos los Estados miembros<sup>7</sup>. Finalmente, cabe decir que el ejercicio de competencias se rige por los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Así, en aquellos ámbitos que no son competencia exclusiva de la UE, las decisiones deben adoptarse de la forma más cercana al ciudadano, y el contenido y la forma de acción de la Unión no pueden exceder lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados (art. 5 TUE)<sup>8</sup>.

## 2. El sistema de principios y valores que orientan la UE

El reconocimiento normativo de derechos fundamentales en el seno de la UE es similar al de los modelos federales, aunque no se encuentran constitucionalizados y el Tratado de Lisboa los incorpora por remisión en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 6 TUE). Esto constituye un acervo no sólo de derechos homologables a todos los Estados miembros, sino también un intento de profundizar en la identidad europea a través de un sistema de valores y principios fundamentales comunes. Del mismo modo, la UE ha concluido las negociaciones para su adhesión al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, cuyos derechos y garantías ya forman parte del ordenamiento jurídico de la Unión como principios generales.

En concreto, el art. 2 del TUE establece que la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y los derechos humanos, incluidos los de las minorías. Además, todos ellos son comunes a las sociedades de los Estados miembros caracterizadas por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad, y la igualdad entre mujeres y hombres<sup>9</sup>. Estos principios y valores constituyen los límites explícitos al comportamiento de la Unión y de sus Estados miembros, y conforman el sustrato de la comunidad política europea. Son guías que orientan el buen funcio-

<sup>7</sup> Para DÍEZ-PICAZO, la necesidad de unanimidad de los Estados miembros exigida por los Tratados constitutivos es la única diferencia significativa entre la UE y la mayoría de experiencias federales. Vid. *La naturaleza de la Unión Europea*, p. 52.

<sup>8</sup> En este sentido, *vid.* el Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>9</sup> Por su parte, el Preámbulo del TUE reafirma «la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho», al tiempo que manifiesta «su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho», con el deseo de «fortalecer el funcionamiento democrático y eficaz de las instituciones».

namiento de la Unión y los Estados miembros, hasta el punto de que su incumplimiento puede ser objeto de control y sanción. Además, todo este sustrato ideológico conlleva una actividad en defensa de la democracia en el interior de la UE, mediante el fomento de la transparencia, del respeto mutuo, la asunción de responsabilidades políticas y el control de las decisiones políticas para parte de la sociedad; pero también en todo el mundo, como demuestran las políticas de cooperación para garantizar la paz y el respeto a los valores democráticos en los países mediterráneos<sup>10</sup>.

Una manera precisamente de preservar estos principios y valores es garantizar que la misma UE disponga de un funcionamiento democrático. Por ello, el Título II del TUE se encarga de establecer una serie de disposiciones sobre los principios democráticos en base a fórmulas de democracia representativa y participativa<sup>11</sup>. Así, el art. 9 del TUE recoge el respeto manifestado por la Unión al principio de igualdad de sus ciudadanos, los cuales se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos. Y el art. 10 del TUE incide en el principio de democracia representativa: desde una perspectiva institucional prevé que los ciudadanos estarán representados directamente a través del Parlamento Europeo, y los Estados miembros lo estarán en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y, en el Consejo, por los representantes de sus gobiernos<sup>12</sup>. Desde un punto de vista procesal, el principio de democracia representativa se concreta, como lo hacen también las Constituciones de los Estados miembros, en la función asignada a los partidos políticos europeos de coadyuvar a la formación de la voluntad política y de conciencia europea.

Por su parte, el principio de democracia participativa, y esto es relevante a los efectos que nos interesan, se concreta en el art. 10 del TUE –todo ciudadano tiene de-

---

<sup>10</sup> La Declaración de Barcelona del 28 de noviembre de 1995 significó un paso adelante para hacer avanzar la llamada *Asociación euromediterránea* hacia este objetivo. Otro ejemplo son los programas de apoyo para garantizar la consolidación de las democracias nuevas y emergentes de la oficina de Promoción de la Democracia Parlamentaria (dependiente de la Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión del Parlamento Europeo).

<sup>11</sup> En efecto, los arts. 9, 10, 11 y 12 del TUE definen el modelo político europeo y, más concretamente, los principios democráticos que lo informan. Reproduce, con algunas variaciones, el Título VI de la Parte I de la Constitución Europea, que hace referencia a la «vida democrática de la Unión», partiendo del concepto de ciudadano europeo como sujeto de derechos y de legitimación del poder público.

<sup>12</sup> El último de los artículos del Título II del TUE fija las disposiciones sobre los principios democráticos y relaciona los parlamentos de los Estados miembros con el funcionamiento de la Unión. Así, para garantizar el buen funcionamiento de la Unión se enumeran hasta seis acciones que afectan a los parlamentos nacionales: ser informados por las instituciones de la Unión y recibir notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión; velar por que se respete el principio de subsidiariedad; participar en la evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión y en los procedimientos de revisión de los Tratados; ser informados de las solicitudes de adhesión a la Unión y, finalmente, participar en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo. Todas estas son medidas que pretenden fortalecer los vínculos entre las instituciones europeas y los parlamentos de los Estados miembros, además de enmarcar estas relaciones en el objetivo de preservar los principios democráticos en el funcionamiento de la Unión.

recho a participar en la vida democrática de la Unión y las decisiones deben tomarse de la forma más abierta e inmediata a los ciudadanos— y en el art. 11 del TUE, que afirma que las instituciones deberán dar a los ciudadanos la posibilidad de expresar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión, y reclama que aquellas fomenten el diálogo abierto, transparente y regular con la sociedad civil. Finalmente, dispone que la CE mantenga amplias consultas con las partes interesadas y la emplaza a tratar todas aquellas propuestas que los ciudadanos consideren que deben generar un acto jurídico de la Unión en aplicación de los Tratados.

En este marco descrito, y en coherencia con la defensa y promoción interna y externa de la democracia, los requerimientos para que un tercer Estado se adhiera a la Unión Europea son el respeto a los principios ya mencionados en el art. 2 del TUE: la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho, los derechos humanos, los derechos de las minorías, el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres (art. 49 TUE). Se exige, pues, como condición, que los nuevos Estados sean una democracia constitucional, si bien tienen libertad para configurar el modelo de democracia que consideren más adecuado. Además, el Consejo Europeo puede suspender determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados, como el derecho de voto en el Consejo, a aquellos Estados que violen de manera grave y persistente los valores proclamados por el Tratado (art. 7 TUE), no obstante la obligación de ponderar, por mandato expreso del TUE, las consecuencias que de este hecho podrían derivarse para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

### 3. Los derechos y la ciudadanía en el seno de la Unión Europea

Europa se define como una «comunidad de derecho»,<sup>13</sup> o lo que es lo mismo, un Estado de Derecho en términos europeos. Ello significa, materialmente, que el derecho es el instrumento indispensable de expresión del poder político y constituye un límite a su ejercicio y una interdicción a todo tipo de arbitrariedad. Formalmente, además, implica que los Estados europeos y la Unión deberán acudir al derecho para la solución pacífica de los conflictos sociales<sup>14</sup>.

La determinación de los estándares comunes en materia de derechos fundamentales en el ámbito europeo corresponde a la jurisprudencia de los tribunales constitucionales estatales, del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH) y del

<sup>13</sup> STOLLEIS, M.: «Europa como Comunidad de Derecho», *Historia constitucional*, pp. 475-485.

<sup>14</sup> No se olvide que la UE nació, en torno a las comunidades originarias, vinculada a la idea de emancipación de los seres humanos y, por ende, comprometida con la ya mencionada noción de Estado de Derecho «sustancial». En un primer momento, esto se proyectó sobre las libertades comunitarias, de contenido sobre todo económico. Posteriormente se desarrolló en una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, a partir del Tratado de Maastricht, el concepto de ciudadanía —entendido como vínculo jurídico y político entre la Unión y las personas físicas— pasó a definirse como el disfrute de una serie de derechos y la asunción recíproca de una serie de obligaciones.

TJUE, dando lugar a una auténtica «Constitución europea», de naturaleza material, que delimita las posibilidades del ejercicio del poder, crea derecho en Europa y constituye una influencia determinante en el proceso de convergencia de los diversos sistemas jurídicos<sup>15</sup>.

En este orden de cosas, la «ciudadanía europea» constituye una manifestación de estos derechos, partiendo de la base de la vida humana individual como bien jurídico superior que hay que proteger y que se concreta en la dignidad de la persona como fundamento del orden político y social (en términos similares al art. 10.1 de la Constitución Española). Desde esta perspectiva, puede afirmarse que la relación jurídica directa entre las instituciones comunitarias y el pueblo de la Unión constituye una nueva manifestación de federalismo interior. El Tratado de Lisboa, además, consumó un giro decisivo en el sentido de que la ciudadanía y los derechos que esta conlleva tienen por «finalidad servir al ciudadano, que se constituye en el propio objetivo de la integración europea, objetivo reencontrado de una ‘unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa’»<sup>16</sup>. Es en este sentido que el Preámbulo del TUE evoca expresamente la voluntad de crear una ciudadanía común para los nacionales de los Estados miembros.

El estatus que acompaña a la condición de ciudadano se halla recogido, en una primera formulación, en el artículo 20 del TFUE (también en el Capítulo V, titulado «Ciudadanía», de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, arts. 39-46): derecho de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros; derecho de ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado; derecho de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no haya representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado; derecho de formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de los Tratados, y de recibir respuesta en esa misma lengua.

Complementariamente, la ciudadanía europea se expresa en otros ámbitos, que son los que permiten la participación del individuo en el ámbito de la Unión, tales como el derecho de iniciativa legislativa, la protección jurisdiccional ante el TJUE o la consideración de la persona como destinatario directo de las normas del ordenamiento jurídico de la UE. Desde este punto de vista, sería impensable un sistema político e institucional en el seno de Europa en el que las decisiones se adoptaran de espaldas a la ciudadanía y donde no existieran sistemas de control democrático de las autoridades o no fueran reconocidos algunos derechos fundamentales.

---

<sup>15</sup> Los derechos fundamentales se erigen como elemento nuclear del *novum ius publicum commune europaeum*, como manifestación de un orden social justo en el que el poder del Estado se encuentra limitado y tiene un origen democrático.

<sup>16</sup> MANGAS, A.; LIÑÁN, D. J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, p. 144.

## II. LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LOS PROCESOS DE SECESIÓN INTERNOS Y EXTERNOS

### 1. La actitud de la Unión Europea ante procesos secesionistas recientes

El papel de la UE ante procesos de secesión no ha dejado a nadie indiferente. En diversas ocasiones, se ha inhibido y dejado el tema en manos de los Estados, como una cuestión de orden interno. En el caso de la guerra de los Balcanes, muchas voces se alzaron para condenar la aparente falta de interés de la UE ante las sucesivas guerras, que dieron lugar a la creación de nuevos Estados tras la implosión de la ex-Yugoslavia<sup>17</sup>. Sin embargo, en otros episodios igualmente cruentos –como la invasión de Kuwait por Iraq (1991)– la UE sí se sintió atraída, debido a las consecuencias económicas derivadas del aumento de precios del petróleo. Como más adelante se dirá, en la Declaración de los Doce (Consejo de las Comunidades Europeas), de 16 de diciembre de 1991, relativa a las líneas directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados a la Europa del Este y la Unión Soviética, pareció que aceptaba la constitución de nuevos Estados si ello se hacía a través de un procedimiento democrático que comportase la aceptación de las obligaciones internacionales y la adopción de un compromiso de buena fe a favor de procesos pacíficos y negociados<sup>18</sup>.

El reconocimiento oficial de Eslovenia y Croacia como nuevos Estados por parte de muchos países europeos como Alemania, Suecia e Italia fue decisivo para que, a mediados de diciembre de 1991, otros países recientemente independizados como Lituania, Letonia y Ucrania también los reconocieran. Luego les siguió el Vaticano (Eslovenia y Croacia son naciones tradicionalmente católicas) e Islandia. En este contexto, la Comunidad Económica Europea y sus Estados miembros acordaron en bloque proceder al reconocimiento de las dos nuevas repúblicas el 15 de enero de 1992<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> De hecho, al principio del conflicto de los Balcanes (1989-1991), la UE y la comunidad internacional en general incluso llegaron a negar que se tratara de un problema internacional, tendiendo a apoyar al Gobierno federal yugoslavo. El embargo de armas impuesto por la ONU a todas las repúblicas yugoslavas favoreció claramente al poder federal (controlado por las fuerzas serbias), dado que disponía ya de un armamento al que las repúblicas secesionistas no tenían acceso.

<sup>18</sup> *Declaración de los Doce sobre las líneas directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados en Europa del Este y Unión Soviética* (Reunión Ministerial Extraordinaria, CPE, Bruselas, 16 de diciembre de 1991).

<sup>19</sup> Para hacer efectiva la independencia de Croacia se produjeron enfrentamientos con las fuerzas armadas federales yugoslavas, en un breve conflicto armado de diez días que se conoce como la Guerra de Eslovenia. El 29 de marzo de 2004 ya se unió a la OTAN y el primero de mayo del mismo año, a la Unión Europea. Las relaciones históricas y de vecindad con Alemania fueron decisivas. No hay que olvidar que Alemania se apoderó del norte de Eslovenia durante la Segunda Guerra Mundial y que los lazos económicos eran y siguen siendo muy importantes. Se trata de un caso similar al de Croacia.

En cuanto al caso de Kosovo, que más adelante se analizará pormenorizadamente, al día siguiente de su declaración unilateral de independencia (DUI), la UE adoptó una resolución conjunta en la que calificaba dicho hecho como de «caso único», dejando a cada país miembro, «según sus prácticas nacionales y sus reglas jurídicas», la libertad de decidir sobre el reconocimiento o no de la independencia de la antigua provincia serbia<sup>20</sup>. Posteriormente, lo reconocieron la mayoría de Estados miembros, encabezados por Alemania, Francia y el Reino Unido.

No obstante, hay que recordar que la declaración de independencia kosovar provocó una profunda división en el seno de la comunidad internacional, entre los Estados que la apoyaron como Estados Unidos (EEUU)<sup>21</sup>, Francia, Alemania, Italia y Reino Unido; y los que la rechazaron como Serbia, Rusia y sus aliados, y otros Estados como España, Chipre, Grecia, Rumania y gran parte de Latinoamérica. El apoyo de EEUU resultó decisivo para que el 8 de octubre de 2008, la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) aprobara una resolución, a instancias de Serbia, para elevar una opinión consultiva al Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) sobre si la declaración de Pristina era compatible con el derecho internacional. En una polémica resolución, el 22 de julio de 2010 el TIJ dictaminó que tal declaración no había violado el Derecho internacional ni la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>22</sup>.

Por lo que se refiere a Montenegro, como es sabido, un primer referéndum de independencia celebrado en 1992 arrojó un 95,96% de votos favorables a permanecer en la federación yugoslava, pese al boicot, entre otros, de musulmanes, albaneses y minorías católicas, por considerar que el referéndum no reunía las mínimas condiciones democráticas. En 1996, al llegar al poder Milo ĐUKANOVIC, la cúpula política montenegrina tomó la decisión de establecer una política económica propia, lo que supuso instaurar el marco alemán como moneda oficial, y plantearse la separación de Serbia. Con todo, en 2002, los dos gobiernos integrantes de la federación alcanzaron un nuevo acuerdo de cooperación e incluso en 2003 se dio paso a una nueva federación llamada de Serbia y Montenegro. Este hecho llevó a las autoridades de Podgorica a posponer un referéndum de independencia previsto para el 30 de abril de 2006 y

---

<sup>20</sup> Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, 18 y 19 de febrero de 2008, *Conclusiones del Consejo sobre Kosovo*, Bruselas, 18/2/2008.

<sup>21</sup> EEUU se implicó a fondo. Washington llegó a presionar a la Presidencia eslovena de la UE y llegó a asesorar a los albanokosovares sobre el mejor momento para la declaración de independencia. El presidente George BUSH llegó a declarar que había que «resolver el estatus de Kosovo para que hubiera estabilidad en los Balcanes» y se mostró partidario de la aplicación del Plan Ahtisaari (exmandatario finlandés con mandato de Naciones Unidas que proponía una independencia tutelada de la antigua provincia serbia). La derecha conservadora y liberal de EEUU acusó a su Gobierno de mantener una agenda oculta pro-musulmana en torno a esta circunstancia, que iría seguida de las incorporaciones de Turquía y Bosnia a la UE. Ciertamente, EEUU necesitaba satisfacer a la única población musulmana del mundo abiertamente pro-americana y, al mismo tiempo, contentar los gobiernos musulmanes de la región tras las costosas inversiones de la llamada «guerra contra el terrorismo».

<sup>22</sup> International Court of Justice, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Advisory Opinion of 22 July 2010.

después, para el 22 de mayo de aquel mismo año. La gran preocupación de la diplomacia europea, capitaneada por Javier SOLANA, era que el ejemplo de Montenegro podía abrir la puerta a la secesión otras regiones europeas como la República Srpska, Abjasia o Nagorno-Karabaj. En aquel contexto, además, Transnistria y Osetia del Sur habían convocado referéndums para el 17 de septiembre y el 12 de noviembre de 2006, respectivamente. Finalmente, fue la propia Unión Europea la que se implicó, junto al Consejo de Europa y la OTAN, en el proceso independentista montenegrino.

## 2. Los procesos de Escocia y Cataluña. La UE ante el supuesto de obstaculización de procesos internos de secesión

Una de las cuestiones más debatidas hoy en día es si la UE puede actuar en el caso de eventuales procesos de secesión que tengan lugar en su seno, o si, por el contrario, existe algún tipo de límite jurídico que se lo impida. No en vano han sido evidentes las oscilaciones y cambios de criterio exhibidos por distintos mandatarios europeos a raíz del curso de los acontecimientos políticos en Escocia y Cataluña<sup>23</sup>, donde se ha apelado al «derecho a decidir» de los miembros de estas comunidades políticas para decidir, sobre la base de mayorías claras y libremente conformadas en una consulta popular su propio marco jurídico-político, sin descartar la secesión<sup>24</sup>. En este contexto, como señala LINDE PANIAGUA, la cuestión de la secesión en la Unión Europea se aborda en la mayoría de los casos desde posiciones apriorísticas a

---

<sup>23</sup> En concreto, el 21 de enero de 2013, el Parlamento catalán aprobó la Resolución 5/X, conocida como «Declaración de soberanía», por la que se invocaba el «principio democrático» y se abandonaba la clásica invocación soberanista del «derecho a la autodeterminación» (resoluciones de Naciones Unidas 1514 -XV de 1960 y 2625 - XXV de 1970), por considerar que este derecho sólo era predicable en el caso de constituir un Estado independiente *ex novo* o por secesión por parte de pueblos sometidos colonialmente, ocupados militarmente o pertenecientes a un Estado represivo y que vulnerara los derechos humanos (art. 1.2 de la Carta de 1945 y art. 1.1 de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos de 1966 o Pactos de Nueva York). Esta Declaración fue recorrida por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional, el cual, el 25 de marzo de 2014, la declaró inconstitucional y nula en la parte que afirmaba que «el pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, el carácter de sujeto político y jurídico soberano», pero explicita la posibilidad de «una interpretación constitucional» del llamado «derecho a decidir», entendido como una aspiración política a la que se llegue mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional, con respeto a los principios de «legitimidad democrática», «pluralismo» y «legalidad», expresamente proclamados en la Declaración de soberanía del Parlamento de Cataluña, en estrecha relación con el «derecho a decidir». [http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP\\_2014\\_026/2013-01389STC.pdf](http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2014_026/2013-01389STC.pdf)

<sup>24</sup> De hecho, el propio Tribunal Constitucional, en la Sentencia de 25 de marzo de 2014 sobre la «Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Declaración soberanista y del derecho a decidir del pueblo de Catalunya», entendió que era posible «una interpretación constitucional» de este derecho siempre que se interpretara como una aspiración política a la que se quiera llegar mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional, con respeto a los principios de «legitimidad democrática», «pluralismo», y «legalidad», expresamente proclamados en la Declaración de soberanía del Parlamento, en estrecha relación con el «derecho a decidir».

favor o en contra de la secesión, sobrando pasión y faltando razón en la mayoría de los pronunciamientos sobre la cuestión<sup>25</sup>.

En este contexto, hay que tener presente que el artículo 4.2 del TUE establece que la Unión «respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional». Si bien, al mismo tiempo, hay que tener presente que el art. 2 del TUE, como ya hemos visto en otro momento, establece que la «Unión Europea se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos pertenecientes a minorías». Es ante esta aparente antinomia que surge la duda razonable sobre lo que debería hacer la Unión Europea ante una situación en la que tuviese que respetar las obligaciones derivadas de ambos preceptos y ello no fuese posible<sup>26</sup>.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el derecho de participación política directa constituye un derecho humano básico, de acuerdo con los principales Tratados y Convenios internacionales. En este sentido, el artículo 21.1 de la Declaración Universal del Hombre de 1948 y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 reconocen el derecho de los ciudadanos de participar en los asuntos políticos, directamente, o por medio de representantes libremente elegidos. Y los derechos de los pueblos, protegidos como derechos individuales o colectivos en la Declaración de la ONU de 1948 han tenido su influencia en los Tratados de la UE. En el mismo sentido, la adhesión de la UE al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales<sup>27</sup> facultará la intervención de la Comisión Europea de Derechos Humanos y del TEDH, pues existe una íntima conexión entre el respeto y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Además, hay que tener en cuenta que las instituciones de la UE y, de manera especial, el TJUE, han establecido una línea de actuación a favor de la protección de los derechos fundamentales y de la aplicación del derecho de la Unión Europea. Esta etapa de judicialización, consagrada con el asunto *Stauber*, se ha mantenido constante y evolutiva, además de que los derechos humanos se han incorporado for-

---

<sup>25</sup> LINDE PANIAGUA, E., «Editorial. La Unión Europea sigue siendo la solución», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 25, julio-diciembre 2013, pp. 13-14.

<sup>26</sup> Después de no pocas oscilaciones, la CE trasladó al gobierno español, el 4 de octubre de 2013, una comunicación suscrita por la comisaria Viviane REDING en la que se hacía constar que coincidía con la interpretación dada por el gobierno español en el sentido que el artículo 4.2 TUE constituye un veto a cualquier posibilidad de segregación interna de alguno de sus Estados miembros, siempre que en este proceso no se respeten las normas imperativas de Derecho Internacional Público. <[http://politica.elpais.com/politica/2012/10/29/actualidad/1351541087\\_781524.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/10/29/actualidad/1351541087_781524.html)> [consulta: 30 de marzo de 2014].

<sup>27</sup> *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos de las Libertades Fundamentales*, Roma, 4 de noviembre de 1950. <[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_CAT.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CAT.pdf)> [consulta: 30 de marzo de 2014].

malmente a través del TUE<sup>28</sup> y de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE),<sup>29</sup> de igual valor jurídico que los Tratados (art. 6.2 TUE), y como contenido de los derechos de ciudadanía europea (art. 20.2 TFUE).

Es en este contexto, pues, en el que hay que analizar si la obstaculización por parte de un Estado miembro a la celebración de una consulta de ámbito territorial como la de Cataluña podría encajar en alguno de los supuestos susceptibles de amparo ante el TJUE, teniendo en cuenta que la consulta a la ciudadanía, especialmente en el caso de los referéndums, constituye un derecho fundamental de participación política que incluye no sólo la elección de representantes (democracia representativa), sino también otras fórmulas de participación directa (democracia participativa) como los referéndums u otras consultas populares.

Existen sólidos argumentos jurídicos para creer que cabría la posibilidad de considerar que esta actitud es contraria, pues, al principio democrático y los derechos fundamentales de participación política (art. 2 TUE), especialmente si el derecho interno permite realizar la consulta y si el resultado de la misma no supone, en sí misma, ninguna vulneración del marco constitucional. No se olvide la conclusión a la que llegó el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 25 de marzo de 2014, respecto al llamado «derecho a decidir», al entender que cabe «una interpretación constitucional» de ese derecho siempre que se entienda como una aspiración política a la que se llegue mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional, con respeto a los principios de «legitimidad democrática», «pluralismo» y «legalidad», que son los expresamente proclamados en su día por la Declaración de soberanía del *Parlament* de Cataluña. El alto Tribunal afirmó que «el planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales, y el intento de su logro efectivo se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución».

Así las cosas, primeramente hay que tener presente, desde el punto de vista procedimental, el principio general según el cual la invocación de los derechos fundamentales a que se refieren los Tratados y su protección debe relacionarse con las competencias de la UE o con la aplicación del derecho de la Unión. Ello conlleva, como ha señalado el TJUE, que todo supuesto de presunta infracción debe relacionarse con actos o decisiones de la UE o de los Estados miembros en ejecución de obligaciones derivadas directamente del derecho de la propia Unión o de medidas para implementarlo. El art. 51 de la CDFUE<sup>30</sup> reitera este mismo principio y reduce

<sup>28</sup> Versión consolidada del *Tratado de la Unión Europea*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT> [consulta: 30 de marzo de 2014].

<sup>29</sup> *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Niza, 7 de diciembre del 2000. <[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)> [consulta: 30 de marzo de 2014].

<sup>30</sup> Artículo 51 CDFUE: «1. Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión, respetando el principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los

el ámbito de aplicación de la Carta al derecho de la UE. En este sentido, hay que tener igualmente en cuenta que los únicos derechos de participación política que reconoce la CDFUE se refieren a las elecciones al Parlamento Europeo y a las elecciones municipales (arts. 39 y 40), y que entre los principios generales de la Carta no se encuentra el derecho de participación política directa (art. 6 TUE).

Las anteriores consideraciones parecen reducir las posibilidades operativas de plantear la posible infracción de los valores proclamados por el art. 2 del TUE a la utilización de la vía institucional prevista en el art. 7 del TUE. Sin embargo, los valores reconocidos en el art. 2 del TUE son autónomos, no están necesariamente conectados con el ejercicio o la aplicación del derecho de la UE, y deben ser respetados en todo caso por los Estados miembros, incluso en situaciones internas. El deterioro de estos valores en un Estado miembro afecta sin duda a los cimientos de la propia UE y cuestiona la premisa de que la UE se asienta sobre sistemas políticos respetuosos con la democracia y los derechos fundamentales. Entre estos valores se encuentran la democracia y los derechos de participación política, que forman parte de los derechos humanos reconocidos en los Tratados internacionales. Estos valores, y de manera especial los derechos fundamentales consagrados en el art. 2 del TUE, son la esencia de los derechos que forman parte del estatuto de ciudadanía de la Unión, y el respeto a los mismos por parte de los Estados miembros es condición necesaria no solo para acceder a la UE sino para continuar formando parte de la misma<sup>31</sup>.

Por otra parte, el hecho de que exista la vía institucional del art. 7 del TUE no parece excluir una posible intervención jurisdiccional, especialmente tras las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa,<sup>32</sup> que permiten considerar que el respeto al art. 2 TUE queda sometido a la competencia del TJUE, de acuerdo con el mandato del Tratado para que éste garantice genéricamente el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados (art. 19.1 TUE).

Por lo que se refiere a la legitimación para acceder al TJUE y la idoneidad del procedimiento a utilizar, las circunstancias descritas no parecen compatibles con el procedimiento prejudicial del art. 267 del TFUE,<sup>33</sup> concebido para situaciones más

---

derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias. 2. La presente Carta no crea ninguna competencia ni ninguna misión nuevas para la Comunidad ni para la Unión y no modifica las competencias y misiones definidas por los Tratados».

<sup>31</sup> Esta línea argumental se puede deducir de las sentencias del TJUE Rothman de 2008 y Ruiz Xambrano de 2009, que han edificado la idea de que la esencia de los derechos conferidos por el Estatuto del ciudadano de la Unión determinan que este núcleo esencial se opone a todo tipo de medidas nacionales que permitan o produzcan el efecto de privar a los ciudadanos de los derechos derivados de su Estatuto de ciudadano de la Unión. En el ámbito doctrinal, se ha dado un paso más desarrollando este planteamiento y estableciendo unos requisitos de aplicación para que la violación pueda dar lugar al amparo judicial del TJUE (Von Bogdandy).

<sup>32</sup> *Tratado de Lisboa*, Lisboa, 13 de diciembre de 2007. <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ES:HTML>> [consulta: 30 de marzo de 2014].

<sup>33</sup> Artículo 267 TFUE «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial: a) sobre la interpretación de los Tratados; b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión».

concretas, que afectan a la aplicación del derecho de la Unión Europea con motivo de un caso sustanciado ante un tribunal de un Estado miembro. Por ello, la hipótesis procedimental que tendría más sentido es la prevista en el art. 258 del TFUE (procedimiento por incumplimiento de los Tratados), que puede iniciarse a instancia de la CE, en su condición de guardiana de los Tratados y, por ende, como institución encargada de velar en primera instancia por su cumplimiento.

En esta línea, la Comisión Europea ha adoptado una Comunicación sobre un nuevo marco de la Unión Europea para reforzar el Estado de Derecho, donde se afirma que una amenaza al Estado de Derecho, garantizado por el artículo 2 del TUE, por parte de los Estados miembros podría dar lugar a la utilización del artículo 258 del TFUE, lo cual permitiría la interposición de un recurso de incumplimiento por parte de la Comisión Europea contra un Estado miembro<sup>34</sup>. Este procedimiento podría iniciarse con una denuncia argumentada por parte de los órganos de gobierno o las instituciones del territorio damnificado o de un conjunto de ciudadanos ante la Comisión, exponiendo la situación producida y la grave afectación de los valores vulnerados, instando a la Comisión a estudiar el caso y a plantear recurso ante el TJUE por incumplimiento, por parte del Estado en cuestión, de las obligaciones impuestas por los Tratados. Esta vía facultaría que, de acuerdo con lo previsto en el art. 258 del TFUE<sup>35</sup>, la Comisión examinase el caso y elaborase un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido al Estado la posibilidad de formular alegaciones. Este dictamen podría servir para constatar el incumplimiento y pedir al Estado en cuestión la adopción de medidas de corrección. En caso de que el Estado no cumpliera el dictamen, la Comisión podría acudir al TJUE, el cual, podría constatar, mediante sentencia, el eventual incumplimiento de los Tratados.

### III. LA POSICIÓN DEL NUEVO ESTADO EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA: BUSCANDO SOLUCIONES JURÍDICAS POSIBLES Y POLÍTICAMENTE RAZONABLES

#### 1. La sucesión de Estados en casos de secesión o disolución en la calidad de miembro de una organización internacional

La sucesión de Estados en la calidad de miembro de las organizaciones internacionales en casos de secesión o disolución no ha sido objeto de regulación general

<sup>34</sup> Comisión Europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, COM(2014) 158 final, Bruselas, 11 de marzo de 2014, p. 3.

<sup>35</sup> Artículo 258 TFUE «Si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. Si el Estado de que se trate no se atuviere a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea».

por parte del Derecho Internacional Público, ni tiene tampoco una regulación específica en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. Además, la práctica de las organizaciones internacionales ha sido completamente dispar, pudiéndose identificar casos en que se ha exigido al nuevo Estado que solicitara su entrada, utilizando el sistema previsto con carácter general para la entrada de terceros Estados completamente ajenos a la organización, y otros casos en los que, a consecuencia de las circunstancias políticas o de la naturaleza de la organización, se han utilizado vías alternativas *ad hoc* que han evitado la vía ordinaria de entrada, simplificando el proceso de ingreso<sup>36</sup>.

En este contexto, se ha iniciado un interesante debate sobre los diversos escenarios posibles respecto a la pertenencia a la Unión Europea de un nuevo Estado surgido de una secesión en un Estado miembro. Todos parecen coincidir en que ningún nuevo Estado podrá convertirse automáticamente en miembro de la UE el mismo día de declarar independiente. Llegado a este punto se han evidenciado dos grandes posiciones: los que defienden que la única vía es la utilización estricta del procedimiento de ingreso previsto en el artículo 49 del TUE y los que consideran que es posible encontrar alternativas jurídicas que permitan evitar la ruptura de la Unión Europea con el territorio y los ciudadanos del nuevo Estado independiente.

Ahora bien, con carácter previo, es preciso determinar los factores que previsiblemente la Unión Europea tendrá presentes en caso de que se halle ante una situación de este tipo, siempre que el nuevo Estado solicitara su ingreso a la Unión y cumpliera con los requisitos que normalmente se exige a los Estados para convertirse en miembro de la organización. A nuestro juicio, la respuesta a la petición del nuevo Estado debería tener presentes: las circunstancias del proceso de independencia, el respeto al principio democrático (artículo 2 TUE) y las consecuencias sociales, jurídicas, políticas y económicas de su decisión, tanto para la propia Unión como para los ciudadanos y las empresas de sus Estados miembros.

## 2. La posición del Reino de España y de las instituciones de la UE

El Gobierno español ha defendido en una carta dirigida a la Comisión Europea que el art. 4.2 del TUE impediría la aceptación de ningún nuevo Estado que hubiera declarado unilateralmente su independencia<sup>37</sup>. Esta afirmación se sustenta en que, a

---

<sup>36</sup> En este sentido, véase BÜHLER, K. G.: *State succession and membership in international organizations: legal theories versus political pragmatism*, Kluwer Law International, La Haya, 2001.

<sup>37</sup> Se trata de una carta de Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, secretario de Estado para la Unión Europea, que fue contestada, como se ha dicho en otro momento, por la comisaria Viviane REDING. En ella, el Gobierno español es tajante ante la imposibilidad de que Cataluña se independice dentro de la UE: «el artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea es terminante cuando señala que la Unión deberá respetar las estructuras fundamentales constitucionales y políticas y la integridad territorial de los Estados miembros, cuya determinación es competencia exclusiva de éstos. En consecuencia, la UE no puede reconocer una declaración unilateral de independencia de una parte de un Estado miembro». <<http://>

juicio del Gobierno, el artículo 4.2 del TUE –que establece que la Unión «[r]espetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional»– ha creado un principio general de la Unión en virtud del cual, si se rompe la integridad territorial de un Estado miembro, ésta no puede aceptar al nuevo Estado surgido de esa ruptura. Esta interpretación contó con el reconocimiento de la vicepresidenta de la Comisión Europea.<sup>38</sup> Ahora bien, esta aproximación deja de lado que este precepto tiene como único objetivo establecer que las funciones esenciales de los Estados miembros –entre las que se encuentra el mantenimiento de la integridad del Estado– no podrán ser objeto de injerencia por parte de las instituciones europeas. Además, no puede obviarse que el mencionado artículo debería interpretarse a la luz del artículo 2 del TUE, que junto con el artículo 7 del TUE establece la obligación de los Estados de respetar el principio democrático.

Hasta ahora, como ya se ha dicho, la única institución europea que se ha pronunciado sobre la cuestión ha sido la Comisión Europea. Su posición se asienta en tres premisas. La primera es que esta cuestión constituye a día de hoy un asunto interno de los Estados, por lo que no le corresponde manifestarse al respecto, en concordancia con lo que se prevé en el artículo 4.2 del TUE. En segundo lugar, también ha advertido que solo se posicionará sobre las consecuencias jurídicas que tendría la creación de un nuevo Estado para la Unión Europea cuando un Estado miembro se lo solicite expresamente y con una descripción de un escenario concreto.<sup>39</sup> De ahí se puede inferir que no hay una única respuesta y que todo depende de las circunstancias de cada caso. Y en tercer lugar, la Comisión también ha sostenido reiteradamente que, de entrada, el nuevo Estado independiente sería considerado un tercer Estado al que no se aplicarían los Tratados de la Unión, remitiéndose en algunas ocasiones genéricamente al procedimiento de ampliación previsto en el artículo 49 del TUE. Pero esta afirmación tampoco es ninguna novedad, al menos desde el punto de vista jurídico, pues es evidente que para aplicar el derecho de la Unión a un nuevo Estado, es necesario que éste lo solicite y que la Unión lo acepte. La clave está en determinar cómo se articularía este proceso y qué duración tendría.

A día de hoy, con varias situaciones de eventuales secesiones en los Estados miembros de la UE, las instituciones están actuando con mucha prudencia para no avivar estos procesos independentistas. Tal y como señala GOUNIN, las instituciones

---

politica.elpais.com/politica/2012/10/29/actualidad/1351541087\_781524.html> [consulta: 30 de marzo de 2014].

<sup>38</sup> Lo hizo en una carta de respuesta a una carta dirigida por el Secretario de Estado para la UE a la Vicepresidenta de la Comisión, Viviane READING. CUE, Carlos E.; DONCEL, Luis: «La Comisión Europea asume las tesis de RAJOY sobre una Cataluña fuera de la UE», *El País*, 30/10/2013, <[http://politica.elpais.com/politica/2012/10/29/actualidad/1351541087\\_781524.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/10/29/actualidad/1351541087_781524.html)> [consulta: 10/03/2014].

<sup>39</sup> Para un análisis detallado sobre las oportunidades en las que se ha manifestado las instituciones europeas sobre la cuestión, v. GALÁN GALÁN, Alfredo: «Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada», *Istituzioni del Federalismo, Rivista di studi giuridici e politici*, núm. 1, 2013, pp. 115-133.

europneas han sido hostiles a los estallidos estatales. En el plano interno, limitadas por el artículo 4 del TUE, y en el plano internacional, por la prudencia con la que siempre se ha movido cuando se han dado procesos de este tipo más allá de sus fronteras<sup>40</sup>.

Ahora bien, del mismo modo, GOUNIN señala que los contrarios a estos procesos de independencia utilizarán todos los argumentos posibles para disuadir a la ciudadanía de dar este paso, pero que una vez pasado el Rubicón de la independencia, los Estados miembros de la Unión Europea tendrían mucho que perder si pusieran a estos nuevos Estados en cuarentena<sup>41</sup>. Y sobre la posición de la Comisión Europea, señala: «*l'argument juridique invoqué par la Commission européenne n'est pas dirimant. Quand bien même les textes ne prévoient pas expressément cette hypothèse, la pratique doit trouver une solution réaliste et efficace à l'éventuelle accession à l'indépendance d'un territoire d'un État membre. Les Suisses l'ont fait lorsque le Jura a quitté le canton de Berne. La Cour suprême canadienne y invite, au cas où l'indépendance du Québec se concrétiserait*»<sup>42</sup>.

### 3. Buscando soluciones jurídicas posibles y políticamente razonables

A lo largo de los más de cincuenta años del proceso de construcción europea, iniciado con la creación de las Comunidades Europeas, hemos asistido a diversas situaciones de sucesión de Estados que afectaban a sus miembros, como son los casos del cambio de soberanía del Sarre, el proceso de independencia de Argelia o la reunificación alemana. A estos tres supuestos hay que sumarles el cambio de estatus de algunos territorios en el seno de la Unión Europea como Groenlandia o la isla de San Bartolomé. Ahora bien, ninguno de estos casos encaja con el de una separación o secesión en un Estado miembro que conlleve también la voluntad del nuevo Estado de formar parte de la Unión Europea. Sin embargo, sí tienen en común la voluntad demostrada por las instituciones europeas de respetar escrupulosamente la voluntad democrática de los ciudadanos de los territorios afectados de modificar su relación con la organización, mostrando en todo momento una notable flexibilidad y pragmatismo político a la hora de encontrar un encaje jurídico a las diversas situaciones para adaptarse a la nueva realidad, que incluso en algunos casos afectaba a la aplicación de varias disposiciones de los Tratados, superando lagunas normativas respecto a la forma y al fondo de la solución, y todo ello en detrimento de una aplicación rigurosa de los procedimientos de revisión de los Tratados<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> GOUNIN, Ives: «Les dynamiques d'éclatements d'États dans l'Union européenne: casse-tête juridique, défi politique», *Politique étrangère*, núm. 4, 2013, pp. 18-20.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>43</sup> PALOMARES AMAT, M.: «Las decisiones de los jefes de Estado y de gobierno, en el seno del Consejo Europeo, como categoría jurídica para regular transitoriamente la participación en la Unión Europea de nuevos Estados surgidos de la separación de Estados miembros», *Revista d'Estudis Autonòmics*, núm. 17, abril 2013, p. 165.

Además, aunque en un contexto distinto, está la Declaración de los Doce (Consejo de la Comunidad Europea), de 16 de diciembre de 1991, sobre las líneas directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados a la Europa del Este y la Unión Soviética, donde se manifestó explícitamente la posibilidad de constituir nuevos Estados a través de un procedimiento democrático, aceptando claramente las obligaciones internacionales y previo compromiso de buena fe en un proceso pacífico y negociado. Por lo demás, el posicionamiento de la Unión respecto de la independencia de Kosovo supuso, como se ha señalado en otro momento, un aval a todo el proceso, que evidenció las fluidas relaciones mutuas entre los distintos actores, cuyo corolario ha sido el inicio de negociaciones para celebrar un acuerdo de asociación y estabilización.

De la misma manera, la Unión Europea no está dispuesta a aceptar modificaciones de fronteras que supongan violaciones de las normas imperativas de derecho internacional o que se hayan realizado sobre la base de actuaciones no concordantes con el principio democrático, como ha sucedido con la anexión de Crimea a Rusia acaecida en marzo de 2014. Este proceso se ha producido de forma poco respetuosa con los estándares democráticos internacionales, como demuestra la presencia coactiva de fuerzas militares extranjeras sobre el terreno, la ausencia de voluntad de diálogo por parte de las autoridades crimeanas con el Gobierno ucraniano o la convocatoria unilateral de un referéndum «expres» sin un mínimo debate o reflexión previa.

Volviendo al momento en el que la Unión Europea eventualmente deba dar respuesta a una petición de ingreso de un nuevo Estado surgido de un proceso de secesión en un estado miembros, es necesario analizar los tres factores que previsiblemente tendrá presenta a la hora de determinar la respuesta.

En cuanto a las circunstancias del proceso de independencia, es indudable que una secesión no pactada puede condicionar enormemente la respuesta de la Unión, como también lo haría el comportamiento antidemocrático de un Estado miembro que hubiera forzado a una declaración unilateral de independencia como la única vía posible para aplicar la voluntad democrática mayoritaria de los ciudadanos de un territorio, porque en todo momento se hubiera negado a negociar. Resulta conveniente reflexionar antes de nada sobre si, en una situación de conflicto derivada de una declaración unilateral de independencia como única salida posible para implementar la voluntad democrática mayoritaria de la ciudadanía de un territorio, la UE antepondría el artículo 2 del TUE o el artículo 4.2 del TUE. Se trataría de una verdadera prueba de fuego para la credibilidad de la Unión Europea.

En segundo lugar, no cabe duda que la respuesta de la Unión deberá respetar el principio democrático, que ha de caracterizar tanto su actuación como la de sus Estados miembros (art. 2 TUE). En este sentido, para dotar de contenido a este principio hay que tener presente los precedentes de Canadá y el Reino Unido respecto a la voluntad secesionista manifestada en diferentes momentos por los gobiernos regionales de Quebec y de Escocia, respectivamente, en el sentido de permitir la convocatoria de consultas de independencia no previstas de forma expresa ni en las normas constitucionales ni legales de estos Estados, y de negociar la posible secesión

en caso de resultado favorable a la independencia para dar respuesta a la voluntad manifestada democráticamente por la mayoría de los ciudadanos de estas regiones. En este contexto, cabría preguntarse si la UE no estaría también vinculada jurídicamente, en virtud del principio democrático, a facilitar la decisión de convertirse en miembro de la organización por parte de este nuevo Estado surgido de la voluntad democrática de sus ciudadanos.

Otro elemento a considerar son los efectos de la decisión de la UE para los Estados miembros, sus ciudadanos y sus empresas. Por una parte, no puede despreciarse la oposición del Estado que ha experimentado la secesión o la de otros Estados temerosos de un efecto contagio. Pero, por otra parte, tampoco puede infravalorarse el hecho de que si la Unión optara por la exclusión definitiva, los intereses de sus Estados miembros y del nuevo Estado podrían quedar afectados negativamente en mayor o menor medida. Ello podría evitarse con una solución pragmática que evitara la ruptura entre la Unión y el nuevo Estado. Parece fuera de toda lógica que, en caso de independencia, se estableciera una exclusión con efectos inmediatos, cuando el propio art. 50 del TUE determina que para retirarse de la Unión es menester iniciar negociaciones que podrían alargarse hasta dos años, con vistas a regular la nueva relación mutua y evitar así los perjuicios que tendría una ruptura súbita para todos los Estados miembros de la Unión.

Así pues, y retomando el hilo del debate, la respuesta de la Unión Europea podría ir desde la exclusión definitiva hasta la adhesión simultánea, pasando por soluciones transitorias que facilitasen la aplicación del derecho europeo y la adaptación progresiva a la nueva situación hasta que se produjese el ingreso efectivo del nuevo Estado en la Unión Europea. A falta de previsiones en los tratados constitutivos que regulen esta cuestión, la decisión sobre el camino a seguir deberá ser adoptada por el Consejo Europeo, institución encargada de dar los impulsos necesarios al para el desarrollo de la Unión Europea (art. 15.1 TUE), y lo deberá hacer por consenso (art. 15.4 TUE), lo que le facilita la adopción de acuerdos de gran calado político.

Los autores que defienden la aplicación estricta del artículo 49 del TUE como la única vía posible en caso de secesión de un Estado miembro para dar respuesta a la voluntad del nuevo Estado de convertirse en miembro de la UE fundamentan su decisión en la premisa de que es obligatorio aplicar en su literalidad el procedimiento de adhesión del art. 49 del TUE, en ausencia de una regulación específica sobre la cuestión<sup>44</sup>. En este sentido, MANGAS MARTÍN considera que «las consecuencias de la

---

<sup>44</sup> En esta línea, GALÁN afirma que «no existe una laguna normativa en los Tratados de la Unión respecto a la cuestión de la sucesión en la cualidad de miembro. Para que haya tal laguna no basta con la falta de una disposición que específicamente trate el problema, sino que es necesario, además, que no encuentre solución mediante la aplicación del conjunto de normas del ordenamiento de que se trate. Y lo cierto es que el supuesto que nos ocupa, esto es, la pertenencia a la Unión de un nuevo Estado nacido como consecuencia de la secesión de parte del territorio de un Estado miembro, encuentra su encaje en el art. 49 TUE. Este precepto, efectivamente, regula los requisitos y el procedimiento para la adhesión, en términos muy generales, de “cualquier Estado europeo”. Para la Unión, el nuevo estado tendrá la consideración de tercer estado o estado no miembro y, en consecuencia, quedará subsumido dentro de esa categoría genérica de “cualquier estado europeo” que debe solicitar su ingreso.

secesión afectan a las reglas en vigor de la Unión Europea y no hay laguna respecto de las consecuencias o efectos; hay reglas europeas aplicables»,<sup>45</sup> lo cual significaría también la posibilidad de que no se pudiera aceptar una petición de un Estado que no hubiera sido reconocido internacionalmente por todos los Estados miembros de la Unión Europea. En esta línea, más adelante afirma que «el veto puede ser “eterno” o durar decenas de años. Entre otras razones, porque es una incongruencia e insensatez, y desde luego una deslealtad, separarse de un Estado miembro de la UE para, a la par, querer volver al seno de la organización de unificación europea»<sup>46</sup>.

Ahora bien, este argumento parece obviar que no se puede deducir de la práctica de las organizaciones internacionales una norma imperativa que establezca la obligación de utilizar en todos los casos de sucesión de Estados las normas previstas en los tratados constitutivos para el ingreso de terceros Estados, como ya ha sido demostrado por Bühler en una detallada obra sobre la práctica de las organizaciones internacionales en materia de sucesión en la condición de miembro<sup>47</sup>, y lo mismo se puede afirmar respecto de la Unión Europea, donde no se puede corroborar la existencia de un solo precedente en el que se haya aplicado el artículo 49 del TUE a supuestos como el que se analiza en el presente trabajo. Además, partiendo de las premisas que se acaban de exponer, tampoco se ha analizado si la aplicación del artículo 49 del TUE es adecuada para resolver una ampliación derivada de un proceso de secesión en la UE, porque el complejo procedimiento de adhesión previsto está diseñado principalmente para facilitar la correcta adaptación de la UE y del Estado adherido a la nueva situación, lo cual no tiene por qué ser necesario para los territorios donde el derecho de la UE ya se aplicaba con normalidad. Por todo ello, también se ha planteado la aplicación del artículo 49 del TUE, aunque modulado con la adopción de medidas simplificadoras y transitorias «*ad hoc*», que supondría para el nuevo Estado la exclusión inicial de la Unión. Ahora bien, con estas medidas se pretendería, por una parte, facilitar una integración rápida del nuevo Estado en la Unión y, por otra, mientras tanto ésta no se produjese, se permitiría continuar aplicando el derecho de la Unión Europea en el territorio de este nuevo Estado<sup>48</sup>.

En la línea de buscar alternativas que permitiesen evitar una ruptura repentina entre el nuevo Estado y la Unión Europea, diversos autores han propuesto soluciones que se fundamentan en el respeto al ordenamiento jurídico y en el pragmatismo que ha fundamentado la actuación de la organización en diversas ocasiones, asumiendo

---

Dicho de otra manera, la redacción de esta disposición no da pie a sostener que queden excluidos de su ámbito de aplicación los supuestos de Estados nacidos de la secesión de un Estado miembro». GALÁN GALÁN, Alfredo: «Secesión de Estados y pertenencia...», *loc. cit.*, p. 111.

<sup>45</sup> 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*, núm. 25, julio-diciembre, 2013, p. 57.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, p. 66.

<sup>47</sup> BÜHLER, K. G.: *State succession and membership...*, *op. cit.*

<sup>48</sup> Consell Assessor per a la Transició Nacional: *Les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea*, Barcelona, 14/4/2014 pp. 25-28.

todas ellas que los automatismos en la Unión Europea no son posibles en materia de sucesión en la condición de miembro cuando nos hallamos ante la creación de un nuevo Estado que surge de la secesión o separación de un Estado miembro.

Para el caso de Escocia, AVERY ha propuesto, por ejemplo, la posibilidad de iniciar el proceso de adhesión desde el momento en el que el resultado del referéndum fuera favorable a la independencia, de tal modo que en el momento de su constitución efectiva como Estado soberano se produjera una adhesión simultánea a la Unión Europea, garantizando así la continuidad en la aplicación territorial y personal del ordenamiento jurídico de la Unión Europea<sup>49</sup>.

PALOMARES, por su parte, ha descrito un procedimiento que permitiría evitar la ruptura, utilizando una práctica consolidada de la Unión Europea como eslabón intermedio hacia la solución definitiva. Apuesta por la adopción de una decisión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo Europeo como la fórmula más adecuada para hacer frente en primera instancia a los problemas jurídicos e institucionales que se plantean y, con posterioridad, el proceso finalizaría con la celebración de un tratado de adhesión siguiendo el procedimiento de negociación del artículo 49 del TUE<sup>50</sup>.

CHAMON y VAN DER LOO han propuesto recurrir al artículo 50 del TUE para regular la «contracción» de la Unión Europea, de tal modo que el nuevo Estado y la Unión Europea puedan negociar la nueva etapa de relaciones durante un período máximo de dos años, incluyendo la adopción de medidas provisionales para el período en que el nuevo Estado se convierta provisionalmente en miembro de la Unión Europea, utilizando en paralelo el artículo 49 TUE para negociar las condiciones de ingreso<sup>51</sup>. A todas estas negociaciones cabría añadir las que se producirían entre el Estado matriz y el nuevo Estado para regular sus relaciones mutuas. De esta manera se establecerían tres rondas de negociaciones simultáneas con el objetivo de asegurar una transición suave del nuevo Estado al estatuto formal de miembro de pleno derecho<sup>52</sup>.

Analizando el caso de Cataluña, LANG ha propuesto una solución que permitiría, asegura, aliviar las consecuencias negativas para todos los implicados. Aduce que se podría plantear, por ejemplo, un modelo inverso al de Chipre: la isla completa es

<sup>49</sup> AVERY, Graham: *The Foreign Implications of and a separate Scotland*, HC 643/17, 24/9/2012, ap. 2, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmaff/writew/643/m05.htm>>, 17/10/2012, [consulta: 10 de marzo de 2014].

<sup>50</sup> PALOMARES AMAT, Miquel: «Las decisiones de los jefes de Estado y de gobierno, en el seno del Consejo Europeo, como categoría jurídica para regular transitoriamente la participación en la Unión Europea de nuevos Estados surgidos de la separación de Estados miembros», *Revista d'Estudis Autonòmics*, núm. 17, abril 2013, pp. 177-178.

<sup>51</sup> CHAMON, Merijin; VAN DER LOO, Guillaume: «The Temporal Paradox of Regions in the EU Seeking Independence: Contraction and Fragmentation versus Widening and Deepening?», *European Law Journal*, artículo publicado online: 22 de mayo de 2013 | DOI: 10.1111/eulj.12057, <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/eulj.12057/pdf>>, pp. 9-12.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 16.

miembro de la UE, pero el ordenamiento jurídico de la Unión Europea solo se aplica a una parte del territorio. En caso de secesión, en un primer momento solo el Estado matriz continuaría como miembro de la UE, aunque se seguiría aplicando el Derecho de la Unión Europea también al nuevo Estado surgido de la secesión.<sup>53</sup>

Finalmente, también se ha propuesto otra posibilidad que permitiría la plena integración progresiva del nuevo Estado en la Unión Europea, siguiendo una práctica que ya se ha utilizado en otras organizaciones internacionales y que se adecuaría perfectamente a la singularidad de la propia Unión Europea<sup>54</sup>. Esta transición se podría materializar mediante un proceso de ampliación interna que prescindiría del procedimiento previsto en el artículo 49 del TUE por su inadecuación a la singularidad de la situación<sup>55</sup>. Se iniciaría con la declaración de independencia del nuevo Estado, adoptada sobre la base de un proceso que debería haber sido escrupulosamente democrático. En ese momento, se formalizaría una notificación de sucesión en la condición de Estado miembro de la UE por parte del nuevo Estado independiente, en tanto que Estado que respeta los principios y condiciones exigidas para ser miembro de la Unión, que acepta el modelo de economía de mercado, y que tiene la capacidad administrativa exigida para cumplir el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, además del compromiso de adoptar todos aquellos actos que permitan el cumplimiento de todas las obligaciones internacionales asumidas por los Estados miembros de la UE. Seguidamente, la Unión Europea adoptaría un acto de reconocimiento de la sucesión del nuevo Estado como miembro de la Unión. Sin embargo, con este acuerdo no finalizaría el proceso de ampliación interna, puesto que sería necesario proceder al conjunto de modificaciones jurídicas en el seno de la Unión para adaptarla a la nueva situación.

El proceso de ampliación interna requeriría también que transitoriamente se aplicara el principio de continuidad, para permitir la aplicación uniforme de las disposiciones materiales del ordenamiento jurídico de la UE en el territorio del nuevo Estado. También sería necesario proceder a la adaptación de las instituciones y órganos de la Unión, con el objetivo de garantizar, por un lado, la participación de los representantes del nuevo Estado en las instituciones y órganos intergubernamentales y, por otro, el cumplimiento de las disposiciones institucionales que hacen depender el número de componentes de una institución, un órgano o una agencia del número de Estados miembros. Durante este periodo transitorio, también se debería garantizar la sucesión del nuevo Estado en todos los acuerdos internacionales adoptados conjuntamente por la UE y el Estado predecesor, así como la sucesión en los acuerdos

<sup>53</sup> LANG, Kai-Olaf: «Katalonien auf dem Weg in die Unabhängigkeit? Der Schlüssel liegt in Madrid», *SWP-Aktuell* 2013/A 50, agosto de 2013, 8 pág. <[http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A50\\_lng.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A50_lng.pdf)>.

<sup>54</sup> BÜHLER, K. G.: *State succession and membership in international organizations: legal theories versus political pragmatism*, pp. 297-298.

<sup>55</sup> MATAS, Jordi; GONZÁLEZ, Alfonso; JARIA, Jordi; Roman, Laura: *L'ampliació interna de la Unió Europea. Anàlisi de les conseqüències jurídic polítiques per a la Unió Europea en cas de secessió o dissolució d'un estat membre*, Barcelona, Fundació Josep Irla - CMC, 2010.

celebrados entre los Estados miembros, derivados de su condición de miembros de la Unión; procediéndose además a la adaptación progresiva del derecho material adoptado por la UE que implique derechos y obligaciones distintas entre los Estados miembros, a través de los procedimientos tasados en los Tratados.

El proceso de ampliación interna finalizaría con la modificación de las normas de Derecho originario que fuesen necesarias adaptar a la nueva realidad, como por ejemplo el artículo 52 del TUE, a través del procedimiento previsto en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea.

## CONCLUSIONES

La Unión Europea es una organización internacional singular que reúne en su seno los rasgos característicos de este tipo de sujetos internacionales, pero también características propias de las estructuras de tipo federal, y que se articula a través de un sistema de principios y valores propios, sustentado también sobre un conjunto de derechos fundamentales y del estatuto de ciudadanía reconocido a los nacionales de los Estados miembros. Esta singularidad no puede soslayarse a la hora de determinar el marco jurídico que delimita toda su actuación.

En el contexto actual y sobre la premisa que se acaba de señalar, no puede descartarse que la Unión tenga que hacer frente a procesos de secesión en algunos de sus Estados miembros. Los retos son múltiples y van desde su posible actuación en los conflictos internos que pueden surgir durante procesos de secesión hasta la respuesta que debería dar a la pretensión de un nuevo Estado surgido de un proceso de secesión de ser miembro de la Unión.

En cuanto a la actuación de la Unión Europea en los conflictos internos derivados de un proceso de secesión, debe contemplarse la eventual actuación de la Unión Europea en caso de producirse por parte de un Estado miembro una violación de los principios recogidos en el artículo 2 del TUE y la incidencia que tendría en su aplicación el artículo 4.2 del mismo tratado. Esa actuación se podría vehicular a través del mecanismo de control intergubernamental previsto en el artículo 7 del TUE o mediante la actuación de la Comisión Europea en virtud de los poderes de control en la aplicación del derecho de la Unión Europea que le atribuye el artículo 258 del TFUE, y que podría dar lugar a la interposición de un recurso de incumplimiento ante el TJUE contra el presunto Estado infractor.

Por lo que se refiere a la respuesta de la Unión Europea ante una petición de ingreso de un Estado surgido de un proceso de secesión en un Estado miembro, ésta dependerá de un conjunto de factores como las circunstancias del proceso de secesión, la eventual aplicación del principio democrático previsto en el artículo 2 del TUE y las consecuencias jurídicas, políticas, sociales y económicas que tendría para la propia Unión y para sus Estados miembros la solución finalmente adoptada. Con independencia de la opción finalmente elegida por la Unión, a día de hoy no parece riguroso afirmar que la creación de un nuevo Estado supondrá sin lugar a dudas su

exclusión definitiva de la organización y, en consecuencia, la ruptura entre ambos sujetos. Por el contrario, sí puede afirmarse, como apunta parte de la doctrina, que existen distintas soluciones jurídicas que facilitarían el ingreso del nuevo Estado sin provocar una ruptura en la aplicación del ordenamiento jurídico de la Unión en el territorio del nuevo Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

- AVERY, Graham: *The Foreign Implications of and a separate Scotland*, HC 643/17, 24/9/2012, ap. 2, URL: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmfaff/writew/643/m05.htm>>, 17/10/2012, [consulta: 10-03-2014]
- ALDECOA, L.: *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, 2010.
- BALAGUER CALLEJÓN, F.: «El tratado de Lisboa en el diván. Una reflexión sobre estatalidad, constitucionalidad y Unión Europea», *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 83, 2008.
- BOSSACOMA, P.: «Competencias de la Generalitat de Cataluña sobre regulación y convocatoria de consultas populares», *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 15, Institut d'Estudis Autònòmics, 2012.
- BÜHLER, K. G.: *State succession and membership in international organizations: legal theories versus political pragmatism*, Kluwer Law International, La Haya, 2001.
- CALONGE ÁLVAREZ, A.: «El derecho de secesión en Canadá: una regulación jurídica completa y un problema político sin resolver», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 25, 2013.
- CHAMON, Merijin; VAN DER LOO, Guillaume: «The Temporal Paradox of Regions in the EU Seeking Independence: Contraction and Fragmentation versus Widening and Deepening?», *European Law Journal*, artículo publicado online: 22 de mayo de 2013 | DOI: 10.1111/eulj.12057 URL: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/eulj.12057/pdf>>.
- CONSEJO DE EUROPA: *Recomendación 1704 sobre «Referéndums: hacia las buenas prácticas en Europa»*, Estrasburgo, 2005.
- CONSELL ASSESSOR PER A LA TRANSICIÓ NACIONAL: *Les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea*, Barcelona, 14/4/2014
- GALÁN GALÁN, A.: «Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada», *Istituzioni del Federalismo, Rivista di studi giuridici e politici*, núm. 1, 2013.
- GOUNIN, Ives: «Les dynamiques d'éclatements d'États dans l'Union européenne: casse-tête juridique, défi politique», *Politique étrangère*, núm. 4, 2013.
- HÄBERLE, P.: «Comparación constitucional y cultural de los modelos federales», *Revista de Derecho constitucional europeo*, núm. 8, 2007.

- LANG, Kai-Olaf: «Katalonien auf dem Weg in die Unabhängigkeit? Der Schlüssel liegt in Madrid», *SWP-Aktuell* 2013/A 50, agosto de 2013, 8 pág. URL: <[http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A50\\_Ing.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A50_Ing.pdf)>.
- LINDE PANIAGUA, Enrique, «Editorial. La Unión Europea sigue siendo la solución», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 25, julio-diciembre 2013.
- LOUIS, J. V.: *El ordenamiento jurídico comunitario*, Comunidad Europea, 1995.
- LYNCH, P.: «Scottish independence, the Quebec model of secession and the political future of the Scottish National Party», *Nationalism and Ethnic Politics*, 11, núm. 4, enero de 2005.
- MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010.
- 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*, núm. 25, julio-diciembre, 2013.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *El federalismo supranacional. ¿Un nuevo modelo para la Unión europea?*, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Vitoria-Gasteiz, 2003.
- MATAS, Jordi; GONZÁLEZ, Alfonso; JARIA, Jordi; ROMAN, Laura: *L'ampliació interna de la Unió Europea. Anàlisi de les conseqüències jurídic polítiques per a la Unió Europea en cas de secessió o dissolució d'un estat membre*, Barcelona, Fundació Josep Irla - CMC, 2010.
- PALOMARES AMAT, Miquel: «Las decisiones de los jefes de Estado y de gobierno, en el seno del Consejo Europeo, como categoría jurídica para regular transitoriamente la participación en la Unión Europea de nuevos Estados surgidos de la separación de Estados miembros», *Revista d'Estudis Autònoms*, núm. 17, abril 2013.
- PÉREZ BERNÁRDEZ, C., *Las relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales. Análisis jurídico de la práctica institucional*, Dirección General de Universidades, 2003.
- RIDAO, J.: *Dret a decidir i secessió. El principi democràtic com a fonament de l'Estat constitucional i del Dret Internacional*. Col·lecció IEA (Institut d'Estudis Autònoms-Generalitat de Catalunya). En prensa. 2014.
- SAURA, J. «Autodeterminació i dret a decidir: reflexions des del Dret internacional» *Eldiario.es*. 4 de febrero de 2013.
- SOBRINO HEREDIA, J. M.: «Las Organizaciones internacionales: Generalidades», a DÍEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2008.
- STOLLEIS, M.: «Europa como Comunidad de Derecho», *Historia constitucional, Revista electrónica de Historia Constitucional*, núm. 10, 2009.
- URRUTIA, I.: «Derecho de autodeterminación y creación de nuevos Estados europeos a partir de la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia de Kosovo», *Nationalism and Ethnic Politics*, 11 núm. 4, 2013.

**RESUMEN:** La creación de nuevos Estados en la escena internacional ha constituido en diversas ocasiones todo un reto para la Unión Europea, y en el caso de que se produjera en el seno de un Estado miembro requeriría de una respuesta con unas consecuencias directas e inmediatas para esta singular organización y para el resto de Estados miembros. Para abordar esta cuestión, que está acaparando una atención creciente tanto de la opinión pública de los Estados, como de buena parte de la doctrina, es necesario analizar con carácter previo el marco jurídico político que condiciona la actuación de la Unión Europea, para, seguidamente, proceder al estudio de las dos grandes cuestiones que se plantean: ¿se puede esperar algún tipo de actuación de la Unión ante un conflicto interno relacionado con pretensiones secesionistas en un Estado miembro? En ese caso, ¿cuál debería ser la respuesta de la Unión ante una petición de ingreso de un Estado surgido de un proceso de secesión en un Estado miembro?

**PALABRAS CLAVE:** Unión Europea, secesión, ciudadanía europea, sucesión de Estados, ampliación interna

**ABSTRACT:** The creation of new states in the international arena has been several times a challenge for the European Union, and in the event that occurs within a Member State require a response to a direct and immediate consequences for this singular organization and to the other Member States. To address this issue, which is attracting increasing attention from both the public opinion of the States, as much of the doctrine, it is necessary to analyze in advance the political and legal framework that determines the action of the European Union, for, then proceed to study the two major questions that arise: can we expect some kind of action by the Union to an internal conflict involving secessionist claims in a Member State? In that case, what should be the Union response to a request for admission of a State emerged from a process of secession in a Member State?

**KEY WORDS:** European Union, secession, European citizenship, State succession, internal enlargement

