

LA UNIÓN EUROPEA, CATALUÑA Y ESCOCIA¹ (Cuestiones jurídicas sobre las recientes tendencias secesionistas en los Estados Miembros de la UE)

JEAN-CLAUDE PIRIS²

Consultor de Derecho de la Unión Europea

SUMARIO

I. Europa ha conocido numerosas divisiones de Estados en los últimos 25 años. II. El reciente resurgimiento de las tendencias secesionistas en dos Estados miembros de la UE. III. Los sucesos de septiembre y noviembre de 2014 en Escocia y Cataluña. IV. Las elecciones autonómicas de Cataluña del 27 de septiembre de 2015. V. La UE es en parte, aunque sea de forma involuntaria, «responsable» del reciente resurgimiento de tendencias separatistas en algunos de sus Estados miembros. VI. Los Tratados de la UE ni prevén ni prohíben la división de un Estado miembro. El procedimiento jurídico que prevén para permitir la adhesión de nuevos Estados podría aplicarse en el caso de un Estado nacido de la división de un Estado miembro. VII. ¿Cuáles serían las consecuencias para un nuevo Estado de quedar fuera de la UE, aunque fuera solamente por un periodo limitado? VIII. En el Derecho de la UE, ¿cuáles serían los efectos legales de una declaración de independencia hecha violando la Constitución nacional? IX. Consideraciones finales.

I. EUROPA HA CONOCIDO NUMEROSAS DIVISIONES DE ESTADOS EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS

La caída del Muro de Berlín en 1989 y la ruptura de la URSS que le siguió en 1991, iniciaron un periodo de división de numerosos Estados europeos. La disolución de la URSS dio lugar a quince Estados independientes. El Estado

1 Traducido por Estela Gilbaja Cabrero, profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid.

2 Fue asesor jurídico del Consejo Europeo y del Consejo de la UE y Director General de los Servicios Jurídicos del Consejo de la UE de 1988 a 2010. Consejero de Estado Honorario en Francia. Fue diplomático francés ante las Naciones Unidas y director de asuntos jurídicos de la OCDE.

sucesor de la URSS fue la Federación Rusa. Tres de los «nuevos» Estados³, los Estados Bálticos, se convirtieron posteriormente, en 2004, en miembros de la Unión Europea (UE): Estonia, Letonia y Lituania. La disolución de la Federación de Checoslovaquia en 1993 dio lugar a dos nuevos Estados, la República Checa y Eslovaquia, que también se hicieron miembros de la UE en 2004. La disolución de la Federación de Yugoslavia fue menos pacífica. Después de la agitación política y el conflicto armado durante los primeros años 90, se crearon seis nuevos Estados⁴. Dos de ellos se hicieron miembros de la UE, Eslovenia en 2004 y Croacia en 2013; otros también desean serlo, pero aún no cumplen las condiciones necesarias.

La población de algunos de esos Estados surgidos de la secesión de un Estado pre-existente, al igual que la de otros nuevos Estados miembros de la UE, es pequeña. De los 13 Estados que han accedido a la UE desde 2004, siete tienen menos de cinco millones de habitantes y dos de ellos menos de un millón. Esto ha sido puesto de manifiesto por los movimientos de secesión que existen en algunas regiones de los «viejos» Estados miembros, como Cataluña y Escocia, donde el número de habitantes es, respectivamente, de 7,5 y 5,3 millones. Éstos han señalado que Estados miembros de la UE están aceptando secesiones, no sólo en Asia (Timor Oriental) o en África (Sudán del Sur), sino también en Europa (Kosovo)⁵, y esperan que actualmente haya voluntad de aceptar secesiones en Europa. Sin embargo, la tendencia al secesionismo nunca se ha experimentado dentro de las fronteras de los quince «viejos» Estados miembros de la UE (es decir, los seis Estados miembros fundadores y los otros nueve que accedieron a la Unión antes de 2004).

II. EL RECIENTE RESURGIMIENTO DE LAS TENDENCIAS SECESIONISTAS EN DOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

La novedad que presenta el actual panorama político es que los partidarios de la secesión esperan que su región se pueda convertir en un Estado independiente al mismo tiempo que «permanece segura en la gran familia de la UE», lo que ha aumentado los movimientos separatistas en esas regiones.

Como escribió Brian Beary en 2010: «Irónicamente, se suponía que esas cuestiones sobre la sucesión y división habían sido resueltas con el ejemplo de la Unión Europea, donde se estructuró un proceso de integración gradual y cesión

³ Los tres Estados Bálticos, Estonia, Letonia y Lituania, no eran en realidad nuevos, pues eran Estados independientes antes de su invasión y anexión por la URSS en 1940.

⁴ Un séptimo, Kosovo, se fundó después.

⁵ Sin embargo, España y otros cuatro Estados miembros de la UE se niegan a reconocer Kosovo como Estado independiente.

de la soberanía nacional a fin de reducir la importancia de las fronteras nacionales (...)»⁶.

En España, las regiones en las que han existido movimientos separatistas durante un largo periodo de tiempo son el País Vasco y Cataluña, territorios a los que se confirió, con la entrada en vigor de la Constitución española de 1978, el estatus de Comunidad Autónoma. A pesar de no haber sido nunca Estados independientes⁷, su identidad es fuerte, lo que se simboliza en su propia lengua, catalán y euskera, diferente del español («castellano»), así como en su propia cultura, tradiciones y costumbres. Los movimientos independentistas del País Vasco, nacidos hace mucho tiempo, tomaron la vía del terrorismo y la violencia armada en el siglo xx; su brazo armado, «ETA», fundado en 1959, cometió numerosos crímenes terroristas, causando la muerte de cientos de personas. En Cataluña, también existió un movimiento separatista hace mucho tiempo, pero se desarrolló recientemente y por medios pacíficos⁸. Este movimiento se focaliza en intereses económicos: ha sido impulsado por argumentos sobre un desequilibrio fiscal en favor del Gobierno central y unas transferencias injustificadas de Cataluña al resto del Reino, y se ha visto intensificado por la actual crisis económica y financiera en España. Como observa Christopher K. Connolly⁹, «los nacionalistas catalanes han capitalizado la crisis de la eurozona argumentando que una Cataluña libre de los grilletes de la economía española tendría sitio entre los más prósperos y estables Estados del norte de Europa». Las elecciones autonómicas de 2012 en esta Comunidad Autónoma tuvieron como consecuencia la pérdida de escaños por parte del Presidente Artur Mas (dieciocho escaños lejos de la mayoría) y se vio obligado a hacer una alianza con Esquerra Republicana de Cataluña, empujando así a un proceso más rápido hacia la independencia. El 23 de enero de 2013, el Parlamento de Cataluña aprobó una «Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña», que fue declarada sin efecto e inconstitucional por el Tribunal Constitucional español el 8 de mayo de 2013. El 12 de diciembre de 2013, sin embargo, el Gobierno de Cataluña anunció una «consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña» para el 9 de noviembre de 2014.

6 BEARY, B.: «EU and US show gingerly interest in partition and secession to settle conflict», artículo publicado por The European Institute, Washington, 2010. Véase también el libro del mismo autor: *Separatist Movements: A Global Reference*, CQPress, 2011.

7 Aunque es discutido por algunos, de acuerdo con la mayoría de los historiadores, Cataluña, antes de ser parte de España, no era un Estado independiente, sino que era parte de la Corona de Aragón (véase, por ejemplo, C. ÁLVAREZ DE TOLEDO, N. AMAT, M. VARGAS LLOSA: «A Threat to Spanish Democracy», *International New York Times*, 8-9 noviembre de 2014). Al igual que el País Vasco, ha conocido largos periodos de autonomía pero nunca ha sido un Estado independiente. En cualquier caso, esto no es un hecho decisivo, ni en un sentido ni en el otro.

8 Los partidos nacionalistas de Cataluña han cambiado varias veces de nombre y coalición en los últimos años, frecuentemente por rivalidades individuales. La gran mayoría de ellos son favorables a la integración europea y a la UE.

9 Ch. K. CONNOLLY: «Independence in Europe: Secession, Sovereignty, and the European Union», 24 *Duke Journal of Comparative and International Law*, pp. 51-105, 2013.

Los movimientos separatistas han existido en Escocia desde mucho antes del inicio de la construcción Europea y Escocia fue un Estado independiente hasta principios del siglo XVIII (1707). Allí también el vínculo con la UE es fuerte y la crisis económica ha impulsado el movimiento en favor de la independencia. La afirmación de que los contribuyentes escoceses pagan demasiado al presupuesto británico y no reciben lo suficiente del mismo está en el centro de los argumentos del principal partido político secesionista, el SNP (*Scottish National Party*; Partido Nacionalista Escocés), que en 2007 se convirtió en el partido con más escaños en el Parlamento escocés y en 2011 obtuvo mayoría absoluta. Su líder, el Sr. Alex Salmon, se convirtió en el Primer Ministro de Escocia y la Sra. Nicola Sturgeon le sucedió a finales de 2014. En las últimas elecciones nacionales legislativas británicas, el 8 de mayo de 2015, el SNP obtuvo 56 de los 59 escaños que representan a los electores escoceses en la *House of Commons* y solicitó a las autoridades británicas organizar un referéndum.

Las reacciones de los Gobiernos de los dos Estados citados fueron diferentes. España tiene una Constitución escrita, que «se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española» (art. 2) y excluye la división. El Gobierno español rechazó cualquier debate que incluyera una posible vía a la independencia y su posición fue apoyada por el Grupo parlamentario del partido del Gobierno, por el principal partido de la oposición y por una amplia mayoría en el Parlamento nacional¹⁰. Además, el Tribunal Constitucional declaró que la división de España está excluida por la Constitución¹¹. Por el contrario, y en ausencia de cualquier impedimento constitucional o legal, el Gobierno británico decidió reconocer a los escoceses el derecho a decidir, por referéndum, si querían que Escocia se convirtiera en un Estado independiente.

III. LOS SUCESOS DE SEPTIEMBRE Y NOVIEMBRE DE 2014 EN ESCOCIA Y CATALUÑA

El 18 de septiembre de 2014, los votantes escoceses respondieron en un referéndum a la pregunta: «¿Debe Escocia convertirse en un país independiente?» Una mayoría del 55,3% (2.001.926 votos) frente al 44,7% (1.617.989 votos), decidió que Escocia¹² seguiría siendo parte del Reino Unido. El porcentaje de participación fue muy alto: 84,6%.

10 En abril de 2014, con 299 votos frente a 47.

11 La Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 fue aprobada por referéndum el 6 de diciembre de 1978, con el 91,8% de los votos y una participación del 67,1% (estos datos fueron, respectivamente, 90,5% y 67,4% en Cataluña). Véase más abajo la nota 15, sobre algunos artículos de la Constitución.

12 Escocia tiene 5,3 millones de habitantes (hay 64 millones en todo el Reino Unido) y 78.700 kilómetros cuadrados (243.000 el Reino Unido).

El referéndum se organizó con el acuerdo de las autoridades británicas, que se habían comprometido legalmente a aplicar los resultados¹³. A pesar de los resultados, muchos observadores políticos consideran que a medio o largo plazo podría resurgir la cuestión sobre la mayor o menor autonomía de Escocia en relación con el Reino Unido, o incluso la de la independencia. Esto es lo que ha ocurrido, visto que los votos al SNP aumentaron considerablemente en las elecciones legislativas del 8 de mayo de 2015, otorgándole 56 de los 59 escaños que representan al electorado escocés en la *House of Commons*.

En cuanto a Cataluña¹⁴, el 9 de noviembre de 2014, el Gobierno de la Comunidad Autónoma organizó, a pesar de la oposición del Gobierno español, una consulta informal sobre una posible independencia de Cataluña respecto a España. Las autoridades españolas, tanto políticas como judiciales, habían señalado que un referéndum autonómico sobre la materia sería contrario a la Constitución¹⁵ y, en consecuencia, nulo y sin efecto. Por ello, el Gobierno catalán presentó la votación del 9 de noviembre no como un referéndum vinculante, sino como una consulta informal sin valor legal. El Gobierno español impugnó la convocatoria de la consulta ante el Tribunal Constitucional, el cual, en un primer momento, decretó la suspensión de su celebración y, posteriormente, la declaró inconstitucional y nula¹⁶.

La consulta citada consistía en dos cuestiones:

1. «¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado?».
2. «En caso afirmativo: b) ¿Quiere que este Estado sea independiente?»

Podían votar todos los residentes en Cataluña con dieciséis o más años de edad. Los catalanes residentes en cualquier otro lugar, incluyendo otras regiones de España, no tenían derecho a voto. Los residentes en Cataluña podían votar, al menos en principio, si eran nacionales de otro Estado miembro de la UE. En ausencia de censo electoral, pues la consulta no estaba organizada por el Estado español, se usaron para la votación documentos de identidad que indicaran el do-

13 «Acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido y el Gobierno escocés relativo a un referéndum sobre la independencia de Escocia» (*Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland*) firmado en Edimburgo el 15 de octubre de 2012 por el Sr. David Cameron, Primer Ministro del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y el Sr. Alex Salmond, Primer Ministro de Escocia.

14 Cataluña tiene 7,5 millones de habitantes (46,7 millones todo el Reino de España) y 32.000 kilómetros cuadrados (506.000 toda España).

15 El artículo 2 de la Constitución española dispone: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

De acuerdo con el artículo 149 de la Constitución: «1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) xxxii: Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum».

16 STC 32/2015, de 25 de febrero.

micilio, lo que probablemente excluyó *de facto* a todos los extranjeros. Ningún foro neutral monitorizó las operaciones, ni la de la votación en sí misma ni la del escrutinio. No obstante, aparentemente nadie puso en cuestión los resultados.

Los resultados anunciados por el Gobierno catalán mostraron un total de 2.305.290 votos escrutados, que corresponde a una participación de menos del 40%, probablemente debido a que muchos votantes decidieron abstenerse, dado que sabían que la consulta no era válida legalmente. 1.861.753, o el 80,76%¹⁷ de los votos emitidos fueron a favor de la independencia (*sí* en ambas preguntas). Los observadores manifestaron que no se había producido un incremento a favor de la independencia, comparando con los resultados de las elecciones autonómicas de 2012¹⁸.

IV. LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE CATALUÑA DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2015

El Presidente de Cataluña, Artur Mas, convocó elecciones anticipadas para el 27 de septiembre de 2015, disolviéndose en consecuencia el Parlamento catalán. Declaró que, dado el rechazo del Gobierno nacional a permitir a los catalanes tener un referéndum, esas elecciones autonómicas serían interpretadas como una votación sobre la independencia. Los tres partidos separatistas clásicos, todos ellos a favor de la UE, decidieron concurrir a las elecciones de forma conjunta, en una candidatura única, «Junts pel Sí» (JxS). En un principio, dijeron que la votación sería un referéndum; en ese caso, habría sido necesaria una mayoría de votos para proclamar la victoria. Finalmente dijeron que obtener mayoría absoluta de escaños en el Parlamento autonómico sería una victoria y les permitiría preparar una «declaración unilateral de independencia». Así, la «victoria» podría obtenerse con menos de la mayoría de los electores. También dijeron que, a continuación, prepararían un borrador de Constitución para un futuro Estado de Cataluña independiente.

La participación fue del 77,44%, aproximadamente el 10% más que en las elecciones autonómicas de 2012. Como se ha visto anteriormente, la candidatura

17 El resto de los votos fueron como sigue:

Sí a la primera pregunta y No a la segunda: 232.182 ó 10,07%.

Sí y Blanco: 22.466 ó 0,97%.

No: 104.772 ó 4,54%.

Blanco: 12.986 ó 0,56%.

Otros: 71.131 ó 3,09%.

18 El número total de votos a favor de la independencia fue menor que la suma de los votos emitidos en las anteriores elecciones autonómicas (2012) a los cuatro partidos nacionalistas que convocaron el referéndum (Daniel Silva, Agencia *France Presse*, 10 de noviembre de 2014). De acuerdo con gráficas publicadas en el periódico «La Vanguardia», los resultados de las elecciones autonómicas de 2012 dieron más de dos millones de votos a estos cuatro partidos políticos catalanes. En cuanto a las elecciones al Parlamento Europeo que tuvieron lugar en mayor de 2014, los partidos políticos independentistas obtuvieron aproximadamente el 55% de los votos («NAXIS Flash», 29 de agosto de 2014).

JxS quedó primera. Sin embargo, sólo obtuvo el 39,45% de los votos y 62 escaños de 135, muy lejos de la mayoría de votos y cerca, pero sin alcanzar, a la mayoría de escaños. En consecuencia, la candidatura se vio obligada a buscar una alianza con el otro partido independentista, el separatista de izquierda radical CUP (Candidatura d'Unitat Popular), que obtuvo el 8,20% de los votos y 10 escaños. Juntos, tenían menos de la mayoría de votos (por debajo del 48%), pero mayoría de escaños: 72 de 135. Sobre esa base, los líderes de JxS y la CUP anunciaron un empuje renovado por la independencia. No obstante, continúan bastante divididos: la CUP está a favor de salir de la UE y la OTAN y no apoya a Artur Mas ni a su política económica. Además, la CUP, al mismo tiempo que defiende una «ruptura» con España, se opone a la mayoría de las políticas que defienden el Sr. Mas y la candidatura de JxS.

Es comprensible que ambas posiciones, a favor y en contra de la independencia, proclamaran victoria. Lo cierto es que, en primer lugar, unas elecciones autonómicas no se pueden asimilar a un referéndum, ni pueden otorgar un mandato legal para la independencia; segundo, el porcentaje de votos a favor de la independencia no se incrementó de 2012 a 2015, aunque siguió siendo elevado, entre el 47 y el 48% de los electores, no muy lejos pero por debajo del límite del 50%. Por lo tanto, incluso si se hubiera entendido políticamente como un «plebiscito» sobre la cuestión de la independencia, como el Sr. Mas dijo antes de la votación, los independentistas habrían perdido. De este modo, la situación política no quedó aclarada, en un periodo en el que acababan de comenzar los preparativos para las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015.

El 27 de septiembre de 2015, los separatistas catalanes pusieron en marcha su «hoja de ruta hacia la independencia», con intención de hacer un proceso constituyente y lograr la independencia en 18 meses. Ese día se aprobó la «Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015», que «declara solemnemente el inicio del proceso de creación de un Estado catalán independiente en forma de república» y «proclama la apertura de un proceso constituyente ciudadano».

El Presidente del Gobierno español, Sr. Rajoy, declaró que su Gobierno aseguraría que la Declaración no surtiera ningún efecto: «El Estado no va a renunciar al uso de todos los mecanismos políticos y jurídicos que, en defensa de la soberanía del pueblo español y del interés general de España, le atribuye la Constitución y las leyes». En consecuencia, el Gobierno impugnó ante el Tribunal Constitucional la citada Resolución 1/XI del Parlamento catalán, que fue declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015, de 2 de diciembre.

En la fecha de concluir el presente trabajo, el Parlamento catalán eligió a C. Puigdemont como nuevo Presidente de la Generalitat¹⁹.

19 Real Decreto 13/2016, de 11 de enero, BOE de 12 de enero de 2016.

V. LA UE ES EN PARTE, AUNQUE SEA DE FORMA INVOLUNTARIA, «RESPONSABLE» DEL RECIENTE RESURGIMIENTO DE TENDENCIAS SEPARATISTAS EN ALGUNOS DE SUS ESTADOS MIEMBROS

Otras regiones, además de Cataluña y Escocia, están experimentando tendencias secesionistas en algunos Estados miembros de la UE, como el norte de Bélgica (Flandes), el norte de Italia (Liga Norte, Véneto) o, de nuevo en España, el País Vasco. Un posible efecto contagio podría afectar a éstas u otras regiones en otros Estados. En España, la Constitución atribuye más poderes a algunas regiones (Cataluña, el País Vasco y Navarra) y menos a otras; esta asimetría puede crear tensiones a largo plazo, pues las identidades regionales son fuertes en muchas regiones de España, como Andalucía, Galicia o Valencia. Además, la división de un Estado miembro afectaría directamente a la propia UE²⁰.

Desde otro punto de vista, puede decirse que la UE es, parcial e indirectamente, «responsable» de este reciente resurgimiento de las tendencias separatistas, porque es tenida como capaz de ocuparse de tareas que no serían llevadas a cabo correctamente por entidades pequeñas. Ésta es otra de las razones por las que estas tendencias no deberían ser vistas y analizadas sólo desde una perspectiva nacional, sino también desde un punto de vista europeo. Si se convierten en independientes, estas entidades se sentirían más seguras si se les asegurase su permanencia bajo el paraguas de la UE. Como escribió el Profesor Joseph H.H. Weiler²¹: «Alimentar este ímpetu por la secesión y la independencia en Europa es el precedente para que todos esos nuevos Estados encuentren de algún modo un espacio seguro como Estados miembros de la UE. Fuera de esa hipótesis, las ganas de independencia serían significativamente acalladas, siendo mucho más amenazante el destino de «viajar en soledad».

Precisamente por eso se ha destacado con insistencia uno de los principales argumentos de quienes proponen la independencia, ya sea en Cataluña o en Escocia: después de la independencia, el nuevo Estado nacido de la secesión tendría garantizada la «preservación» de «ser» un Estado miembro de la UE. Esta «preservación» fue inicialmente presentada como automática: el nuevo Estado «seguiría siendo» miembro de la UE, sin necesidad de un acuerdo que revise los Tratados de la UE ni un acuerdo que requiera el consentimiento de los Estados miembros²².

20 Véase el artículo de J. DE MIGUEL BÁRCENA «La Cuestión de la secesión en la Unión Europea: una Visión Constitucional», *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), julio-septiembre de 2014, pp. 211-245.

21 Profesor J. H.H. WEILER, actual Presidente del Instituto Universitario Europeo (Florencia), Editorial de la Revista Europea de Derecho internacional (Vol. 23/4), diciembre de 2012.

22 Véase Ch, K. CONNOLLY, *op. cit.*, donde se encuentran las frases citadas: Nicola Sturgeon, en aquel momento Vice-primer ministro escocesa y hoy Primera Ministra de Escocia: «seríamos automáticamente miembros de la UE» (citado de Stephen Castle: «Scots' Referendum Raises a Slew of Legal Issues», *New York Times*, 13 de febrero de 2012), y el nacionalista catalán Oriol Junqueras: «Cataluña debe convertirse en un Estado independiente y automáticamente Estado miembro de la UE» (misma fuente). El actual Presidente de

De acuerdo con esa tesis jurídica, los operadores económicos del nuevo Estado continuarían teniendo acceso al mercado interno de la UE y a los beneficios de su política de mercado común. Los ciudadanos del nuevo Estado tendrían la nacionalidad de éste pero mantendrían, no obstante, la nacionalidad de la UE y los derechos unidos a ella. Los defensores de la independencia no han considerado estos aspectos como una tesis jurídica que necesite ser argumentada y demostrada, sino como una evidencia *per se*: «estamos dentro, seguiremos dentro». Simularon estar «horrorizados» cuando los juristas osaron oponerse a su visión. Los argumentos de estos «opponentes» fueron vistos como políticamente sesgados, como un intento de «expulsar» de la UE al futuro nuevo Estado, de «privar» a sus ciudadanos de la ciudadanía de la UE, «despojarles» de sus derechos²³, etc. Casi todos los folletos emitidos por el SNP, desde 1989, optan por garantizar que Escocia continuaría siendo un miembro de la UE después de convertirse en un Estado independiente.

La UE es, por lo tanto, objetivamente una de las causas, aunque indirecta e inintencionada, del reciente resurgimiento de movimientos separatistas en algunos de sus Estados miembros. La asunción de que el nuevo Estado, nacido de una división, «seguiría siendo» parte de la UE, juega un rol principal en cuanto a reafirmar en su posición a las personas concernidas, como demuestran encuestas hechas en Cataluña, donde se dieron respuestas diversas, sobre si una Cataluña independiente «permanecería» o no en la UE. Por lo tanto, la cuestión de las relaciones entre la UE y un Estado independiente nacido de una división de un Estado de la UE es una cuestión clave²⁴.

Obviamente, otros factores, históricos, culturales y políticos, juegan un importante papel en la mente de las personas concernidas. Además, la crisis económica está exacerbando el populismo, el nacionalismo y el egoísmo regional. No es casualidad que las tendencias secesionistas aparezcan en las regiones más ricas: Flandes, Escocia, Cataluña, Tirol del Sur o el Véneto; es una tendencia clásica, como demostró de forma abstracta Donald L. Horowitz²⁵: las regiones más ricas tratan de deshacerse de la solidaridad con las partes más pobres del Estado al cual pertenecen, para mantener el control sobre sus ingresos y no subsidiar a las regiones más pobres.

Cataluña, Artur Mas, también habló de Cataluña como un miembro automático de la UE, en un discurso pronunciado en Bruselas el 7 de noviembre de 2012.

Folletos de los partidos políticos separatistas, tanto en Escocia como en Cataluña, han repetido a menudo esta afirmación jurídica, sin ninguna argumentación.

23 Véase, por ejemplo, D. SCHEFFER, Profesor de Derecho en la *Northwestern University School of Law* (Illinois, EEUU), «Scottish Independence Insta-Symposium: The Legal Terrain Following a Yes Vote for Scottish Independence»: «Las declaraciones cáusticas y sin fundamento, hechas por parte de funcionarios de la UE y políticos de Westminster en el pasado, que relegan a Escocia a un nuevo estatus solicitante despojado de cualquiera de los derechos existentes en el Derecho de la UE, han sido intolerantes expresiones de inseguridad».

24 Véase «Cataluña ante la Unión Europea. Las consecuencias jurídicas de la independencia», Fundación Alternativas, septiembre de 2015.

25 D. L. HOROWITZ: *Ethnic Groups in Conflict*, Universidad de California, 2001.

En ese contexto, el hecho de que el éxito de la UE sea un factor alentador para esos recientes brotes de secesionismo regional es una paradoja moral y política. De hecho, el objetivo histórico del proyecto europeo es «el fin de la división del continente europeo». La UE tiene intención de proseguir con el «proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa» y avanzar en la «integración europea», como consagran los Tratados de la UE (tanto el TUE como el TFUE). El ideal europeo tiende hacia más solidaridad entre los pueblos europeos, mientras que el objetivo principal de los independentistas catalanes y escoceses es beneficiarse de menos solidaridad con el resto del Estado al cual pertenecen²⁶. En este sentido, sus valores parecen ser diferentes de los de la UE.

La división de un Estado miembro de la UE no tendría precedentes. Los casos de Argelia²⁷ y Groenlandia²⁸ fueron diferentes e implicaron salir de la UE. La (re)unificación de Alemania implicó una especie de «ampliación» de la UE, pero puede decirse que se presuponía, desde los inicios de la Comunidad Económica Europea, que la Alemania del Este tendría acceso automático a la UE cuando el día llegara²⁹. En cuanto a Checoslovaquia, había desaparecido antes del acceso de la República Checa y Eslovaquia a la UE en 2004.

VI. LOS TRATADOS DE LA UE NI PREVÉN NI PROHÍBEN LA DIVISIÓN DE UN ESTADO MIEMBRO. EL PROCEDIMIENTO JURÍDICO QUE PREVÉN PARA PERMITIR LA ADHESIÓN DE NUEVOS ESTADOS PODRÍA APLICARSE EN EL CASO DE UN ESTADO NACIDO DE LA DIVISIÓN DE UN ESTADO MIEMBRO

Si en el futuro se produjera la división de un Estado miembro de la UE, sería necesario responder una serie de cuestiones constitucionales y jurídicas concer-

26 J. WEILER: «Scotland and the EU», *Verfassungblog on Matters Constitutional*, 8 de septiembre de 2014: «He visto los debates televisados. La mayor parte del enfrentamiento era utilitarista: estaríamos mejor, especialmente en lo económico. Más empleo, sí o no. Mejores servicios sociales, sí o no, etc., etc. Así que esto es lo que al final decidirá las cosas. Esto es diametralmente contrario al carácter distintivo de la integración europea».

27 El territorio de Argelia, como parte de Francia, estaba sujeto al Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE), de acuerdo con sus cláusulas. Cuando se hizo independiente, en 1962, automáticamente dejó de estarlo, mientras que Francia continuó, como Estado sucesor, siendo Estado miembro de la CEE. Véase ORTEGA y DE AREILZA: «Escisión y permanencia en la Unión Europea. Aproximación a un marco teórico sin precedentes», *Claves de Razón Práctica*, n.º 100, 2000.

28 Modificación del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea en relación con Groenlandia (DOCE, L29, 1 de febrero de 1985): «Tratado de Groenlandia (1984) Este Tratado pone fin a la aplicación de los Tratados en el territorio de Groenlandia y establece relaciones especiales entre la Comunidad Europea y Groenlandia, iguales a las aplicadas a los Territorios de ultramar». Véase WEERTS: «L'évolution du droit de retrait de l'Union européenne et sa résonance sur l'intégration européenne», *Cahiers de Droit européen*, n.º 2, 2012.

29 Véase, en relación con el Tratado de la CEE, el Protocolo sobre el comercio interior alemán y problemas conexos, de 25 de marzo de 1957. Véase también Jean-Paul Jacqué: «L'unification de l'Allemagne et la Communauté européenne», *Revue générale de Droit international public*, Vol.94, n.º 4, 1990, y Arnold: *La unificación alemana. Estudios sobre Derecho alemán y europeo*, Civitas, Madrid, 1993.

nientes a la relación a establecer entre el nuevo Estado y la UE. Algunas de estas cuestiones han sido oscurecidas por pasiones políticas durante los últimos años, tanto en Cataluña como en Escocia. El debate debe ser aclarado, por si esos brotes de secesionismo reaparecieran en el futuro, especialmente porque los riesgos de contagio no quedarían entonces excluidos³⁰.

La cuestión preliminar sería aclarar si los Tratados de la UE prohíben o permiten la división de un Estado miembro. En realidad, la posibilidad de división de un Estado miembro no se menciona en los Tratados; es comprensible, dado que los Estados miembros son, de acuerdo con la famosa fórmula del Tribunal Constitucional Federal Alemán, «los dueños de los Tratados»; ¿hay algún Estado que pudiera desear incitar a su propia división, estableciendo en un tratado internacional que la misma es legalmente posible y yendo más allá, facilitando un «manual del usuario» sobre cómo hacerlo? Los partidarios de la independencia, tanto en Cataluña como en Escocia, hacen hincapié en esa «neutralidad» de los Tratados de la UE y han afirmado que, si su región se convirtiera en un Estado independiente, podría «permanecer», o al menos ser «reestablecida» rápidamente como miembro de la UE. En cuanto al primer punto, es cierto que los Tratados de la UE serían neutrales respecto a la división de un Estado miembro si se produjera respetando el Estado de Derecho (*rule of Law*) —el art. 4(2) del TUE simplemente confirma que es competencia exclusiva de cada Estado miembro el poder para decidir sobre sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales, incluido lo relativo a la autonomía local y regional—. Con mayor motivo, ocurriría lo mismo para una división en dos o más Estados independientes. En segundo lugar, es igualmente cierto que, de nuevo bajo la condición de que la división se produjera de forma legal, los Tratados de la UE proporcionarían un procedimiento sobre cómo actuar en cuanto a la adhesión del nuevo Estado.

El mismo artículo 4(2) del TUE también impone a la UE la obligación legal de que, en relación con sus Estados miembros, «respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial». Esta frase es importante en el marco del presente estudio. En mi opinión, implica que los demás Estados miembros no serían legalmente libres para reconocer como Estado a una entidad que está constitucionalmente sometida a la jurisdicción de un Estado miembro. Si tal entidad declarase unilateralmente su independencia³¹, violando la Constitución del Estado miembro afectado, los de-

30 JOSEPH H.H. WEILER, *op. cit.*: «La independencia escocesa, unida a la simultánea, o casi simultánea, entrada en la Unión, provocará un efecto domino».

31 Véase la «Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la conformidad con el derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo», de 22 de julio de 2010, en la página web de la Corte. Pueden verse comentarios sobre esta Opinión en la *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 63, n.º 1, 2011. La Opinión de la Corte se refiere exclusivamente a la declaración unilateral en sí misma, no al tema del reconocimiento. Trata solamente de Derecho internacional: no se refiere a la conformidad de una declaración unilateral de independencia con el Derecho constitucional aplicable. En Derecho

más Estados miembros de la UE estarían legalmente obligados a rechazar su reconocimiento. En ese caso, la entidad en cuestión, no reconocida como Estado por los Estados miembros de la UE no estaría habilitada para solicitar legalmente ser miembro de la UE, porque la primera condición para solicitar el ingreso es ser un Estado.

Otra condición, impuesta por el artículo 49 del TUE para solicitar el ingreso en la UE, no estaría cumplida en ese caso. El artículo 49 requiere que el país solicitante «respete los valores mencionados en el artículo 2». Entre esos valores se encuentra el «Estado de Derecho» (*rule of Law*); una entidad que se declare a sí misma, de forma unilateral, Estado independiente, vulnerando flagrantemente el Derecho constitucional que le sea aplicable, no cumpliría ese requisito básico³². Esto ocurriría, por ejemplo, en el caso de Cataluña, mientras la actual Constitución española no se modifique.

VII. ¿CUÁLES SERÍAN LAS CONSECUENCIAS PARA UN NUEVO ESTADO DE QUEDAR FUERA DE LA UE, AUNQUE FUERA SOLAMENTE POR UN PERIODO LIMITADO?

La hipótesis consiste en que se produzca la división de un Estado miembro de la UE y, o bien el nuevo Estado no es reconocido por los veintiocho Estados miembros, o bien las negociaciones para su adhesión duran un tiempo tras la fecha de su independencia.

1. Consecuencias para el estatus internacional y en relación a la UE del nuevo Estado

En el caso de que se produjera una secesión de conformidad con el Derecho (nacional, Europeo e internacional³³), la nueva entidad se convertiría en una enti-

internacional, una declaración de independencia que no fuera seguida por el reconocimiento de la comunidad internacional quedaría como letra muerta.

³² Sobre otros aspectos de Derecho internacional, ver en particular el apartado § 143 de la Sentencia de la Corte Suprema de Canadá datada el 20 de agosto de 1998 sobre el «caso Quebec».

³³ Sobre el tema del Derecho internacional, ver la Sentencia de la Corte Suprema de Canadá citada, «caso Quebec», párrafos 138,151 y 154: la Corte demuestra que el derecho a la autodeterminación existe en el Derecho internacional, pero solamente cuando se cumplen determinadas condiciones. La consecuencia es que este derecho («derecho a decidir», de acuerdo con el vocabulario usado por los independentistas catalanes) no existe *ipso facto* para ninguna entidad y bajo cualquier circunstancia. En particular, tal derecho no existe en un Estado democrático, cuyas instituciones respetan sus estructuras constitucionales y los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas que pertenecen a minorías. En ese caso, el citado derecho podría existir, pero de conformidad con las condiciones y de acuerdo a los procedimientos previstos por la Constitución del Estado en cuestión.

Véase también la Sentencia del Tribunal Constitucional español 47/2014, de 25 de marzo.

dad jurídica distinta de su Estado de origen desde la fecha de su independencia³⁴. No seguiría siendo automáticamente Estado miembro de la UE³⁵. Entonces, cada uno de los Estados miembros de la UE estaría legalmente habilitado, del mismo modo que cualquier Estado del mundo, para tomar la decisión unilateral de reconocer a esta entidad como Estado independiente, sin estar legalmente obligado a hacerlo³⁶. A menos que un acuerdo de adhesión a la UE, u otro tratado que contenga provisiones provisionales, entrase en vigor en la misma fecha, la relación jurídica entre el nuevo Estado y la UE quedaría determinada desde la fecha de la independencia³⁷. Mientras que el «Estado sucesor» seguiría siendo Estado miembro de la UE, el Estado nuevo se convertiría en un tercer Estado en relación con la UE.

Se ha defendido, aunque escasamente, la idea de que ambas parejas de Estados (lo que quede de España y Cataluña, lo que quede del Reino Unido y Escocia) podrían legalmente pasar a ser Estados sucesores y los cuatro podrían seguir siendo Estados miembros de la UE. Sin embargo, tal tesis es jurídicamente incorrecta, tanto en el Derecho internacional como en el de la UE³⁸, y no resolvería el problema de cumplir las condiciones de adhesión a la UE.

Lo que quede del Estado del que la nueva entidad se hubiera separado se convertiría legalmente, de acuerdo con el Derecho internacional, en «Estado sucesor», al menos en los ejemplos de Cataluña y Escocia³⁹ (el Reino Unido y España). En el Derecho internacional, la determinación del Estado sucesor se hace sobre la base de criterios objetivos: proporción de la población, del producto interior bruto

Ver asimismo BUCHANAN: «Self-Determination and the Right to secede», *Journal of International Affairs*, Vol. 45, n.º 2, 1992, y J. DE MIGUEL BARCENA: «El derecho a decidir y sus aporías democráticas», *Cuadernos de Alzate, Revista Vasca de la Cultura y las Ideas*, n.º 46-47, 2013.

34 Ver I. MOLINA: «Independientismo e integración europea: la imposible adhesión automática a la UE de un territorio secesionado», ARI Real Instituto Elcano, 2012.

35 Ver el artículo 50(5) del TUE, sobre la retirada de la Unión de un Estado: «Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49».

36 La decisión de reconocer a un Estado no pertenece a las competencias de la UE, sino a los poderes de sus Estados miembros. Cinco Estados miembros, de veintiocho, no han reconocido Kosovo como Estado independiente: Chipre, Grecia, Rumanía, Eslovaquia y España. Las razones políticas que subyacen a este no-reconocimiento están obviamente ligadas a sus problemas internos con movimientos secesionistas.

37 Ver M. I. TORRES CAZORLA: *La Sucesión de Estados y sus efectos sobre la nacionalidad de las personas físicas*, Universidad de Málaga, 2011, y A. MANGAS MARTÍN: «La Secesión de territorios en un Estado miembro: efectos en el Derecho de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 47, 2013.

38 S. TIERNEY, en «Legal Issues Surrounding the Referendum on Independence for Scotland», *University of Edinburgh, School of Law, Research Paper*, Serie n.º 2013/34, 2013, p. 23, dice: «Pero el argumento de la doble sucesión no lleva a los siguientes asuntos que deben ser resueltos para que Escocia acceda a la UE: ¿en qué términos sería Escocia miembro de la UE? ¿Se le requeriría adoptar el euro o no? ¿Tendría éxito con o sin las cláusulas de exención de los tratados existentes respecto al Reino Unido? ¿Cuántos escaños tendría en el parlamento Europeo, cuántos votos en el Consejo, etc.? Estas cuestiones pueden no tener que ver con la sucesión, pero sí, inevitablemente, con la adhesión a la UE y requieren el acuerdo de la UE por medio del consentimiento unánime de sus Estados miembros».

39 Cuando Irlanda se separó del Reino Unido, lo que quedaba del Reino Unido era el Estado sucesor.

(PIB) y del territorio, localización de la capital política administrativa y de las fuerzas armadas, etc. El Estado sucesor permanece ligado por los tratados suscritos por el Estado predecesor y sigue siendo miembro de las organizaciones intergubernamentales de las que ese Estado fuera miembro, en las mismas condiciones (por ejemplo, como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el caso del Reino Unido) y con los mismos derechos, condiciones y deberes. Así, como Estado miembro de la UE, mantendría su estatus y condiciones de miembro preexistentes: participación o no en el área Schengen, uso o no del euro como moneda, posibles exenciones del Derecho de la UE o reembolso para la financiación del presupuesto de la UE, etc. El número de miembros del Parlamento Europeo elegidos en su territorio y el peso de su voto en el Consejo se ajustarían de acuerdo con las reglas en vigor, así como otros datos⁴⁰. Sus ciudadanos, al tener la nacionalidad de un Estado miembro de la UE, seguirían siendo ciudadanos de la UE, con los derechos y deberes ligados a esa ciudadanía⁴¹.

Éste no sería el caso del nuevo Estado creado por la secesión, el cual, al no ser un Estado sucesor, tendría que solicitar ser miembro en esas organizaciones internacionales y negociar nuevos tratados con terceros Estados y organizaciones.

2. Consecuencias para la legislación interna del nuevo Estado

Desde la fecha de su independencia, el nuevo Estado no tendría ninguna obligación legal de cumplir el Derecho de la UE: reglamentos, directivas, decisiones, tratados internacionales y otras normas de la UE que rigen el mercado internacional y las cuatro libertades (libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales). Esto también afectaría al Derecho de la UE sobre otras materias, como agricultura y pesca, seguridad y justicia, transporte, competencia, impuestos, asuntos sociales, protección de consumidores, relaciones transeuropeas, cohesión económica y territorial, investigación, medio ambiente, energía, protección civil, política comercial común, cooperación al desarrollo con terceros países, ayuda humanitaria, etc.

Por la misma razón, los Estados miembros de la UE dejarían de estar obligados a respetar el Derecho de la UE en las relaciones bilaterales con el nuevo Estado. En numerosas áreas para las cuales el nuevo Estado dejaría de aplicar el Derecho de la UE, tendría que aprobar nuevas leyes propias, o decidir continuar aplicando el Derecho de la UE, así como la futura legislación de la UE, sin tener derecho a participar en su aprobación.

40 Modalidades de participación en el presupuesto de la UE (art. 310 del TFUE), número de miembros del Comité de las Regiones (art. 301 del TFUE) y del Comité Económico y Social (art. 305 del TFUE), suscripción al capital del Banco Europeo de Inversiones (art. 5 del Protocolo 5 a los Tratados de la UE), participación en varios Fondos Europeos, etc.

41 Artículos 20 a 25 del TFUE.

3. Consecuencias respecto al comercio internacional

Desde la fecha de su independencia, el nuevo Estado se convertiría en un tercer Estado respecto a la UE y sus Estados miembros, y viceversa. Los Estados miembros de la UE tendrían que reestablecer las fronteras y el control de los flujos de bienes y personas procedentes del nuevo Estado. Ese estado dejaría de beneficiarse de los 200 acuerdos de libre comercio suscritos por la UE con terceros países y organizaciones regionales. Asimismo, dejarían de ser aplicados para y por el nuevo Estado otros acuerdos concluidos por la UE con terceros países y organizaciones, en materia de comercio y servicios, incluidos los servicios financieros y el transporte aéreo.

A fin de beneficiarse rápidamente de la «cláusula de nación más favorecida» de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el nuevo Estado debería solicitar ser miembro de dicha organización, aunque a día de hoy no puede decirse que la OMC tenga mucho éxito. El nuevo Estado tendría, por lo tanto, que intentar negociar acuerdos de libre comercio, tanto con la UE como con otros países y organizaciones en el mundo, tan rápido como le fuera posible. Mientras tanto, sus productos y servicios deberían, a fin de poder continuar siendo exportados a la UE, seguir cumpliendo con algunos estándares de ésta. Ello le obligaría a continuar aprobando un número significativo de leyes nacionales compatibles con el Derecho de la UE, para suplir el vacío legal dejado por la inaplicabilidad de dicha normativa.

De este modo, al menos durante unos años, el comercio exterior del nuevo Estado se vería probablemente afectado de forma negativa y un periodo de incertidumbre pesaría sobre su economía.

4. Consecuencias para los individuos

En la fecha de la independencia, parte de los nacionales del nuevo Estado, dado que previamente se beneficiaban de la ciudadanía de la UE, estarían viviendo, estudiando, trabajando o jubilados en Estados de la UE. Del mismo modo, ciudadanos de la UE, nacionales de los veintiocho Estados miembros, estarían viviendo en el nuevo Estado. En esa fecha, los primeros perderían la nacionalidad que tenían antes y se les daría la del nuevo Estado⁴². Teniendo esto presente, como ya no tendrían la nacionalidad de un Estado miembro de la UE, ya no serían ciudadanos de la UE⁴³. Al haber perdido la ciudadanía de la UE, perderían

⁴² El artículo 11.2 de la Constitución Española establece que: «Ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad». Sin embargo, según esta Constitución no hay posibilidad de secesión de una Comunidad Autónoma. Por tanto, la revisión de la Constitución que sería necesaria para permitir una secesión modificaría también el citado artículo, de conformidad con la práctica internacional.

⁴³ Ver C. BRÖLMANN y Th. VANDAMME (eds.): *Secession within the EU-Intersection Points of International Law and European Law*, Amsterdam Centre for European Law and Governance, 2014. Ver, en particular: P. GARCÍA ANDRADE: «La pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro implica la pérdida de la ciudadanía de la UE» y A. SCHRAUWEN: «Secession and the Loss of Rights for EU Citizens», julio de 2014.

sus ventajas⁴⁴. El Derecho de la UE no prevé «derechos adquiridos» para ex-ciudadanos de la UE ni establece un «principio de continuidad» de la ciudadanía de la UE. El artículo 20(1) del TFUE es claro: «(...) Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla»; esto significa que nadie puede ser ciudadano de la UE sin tener la ciudadanía de un Estado miembro⁴⁵. Esta regla no puede ser eludida por otro Estado miembro que garantizara su ciudadanía a todos los ciudadanos de un Estado que no está bajo su jurisdicción; tratar de permitir a los ciudadanos de un Estado que no es miembro de la UE beneficiarse de los derechos descritos en los artículos 20 a 25 del TFUE⁴⁶ sería contrario a los Tratados.

Por lo tanto, desde la fecha de la independencia de Cataluña o Escocia, sus ciudadanos, en ausencia de un nuevo tratado que prevea medidas provisionales, perderían su ciudadanía de la UE y los derechos ligados a ella. No obstante, esto no significa que fueran a ser expulsados del Estado miembro de la UE donde estén viviendo o trabajando. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha manifestado, en 2012⁴⁷, que los derechos de residencia permanente ya adquiridos siguen siendo válidos para los individuos incluso después de perder la nacionalidad con la que habían adquirido esos derechos. Este juicio no está basado en los Tratados de la UE, sino en el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales (CEDH)⁴⁸. Lo mismo sería válido para los ciudadanos de la UE que vivieran en el nuevo Estado en la fecha de la independencia. Seguirían ejerciendo sus derechos, pero éstos estarían basados en sus contratos privados y el Derecho local aplicable. Quienes no tuvieran derecho a residencia permanente, especialmente los desempleados, podrían, en teoría, ser obligados a marcharse, de acuerdo con las normas nacionales aplicables en materia de inmigración.

Muy probablemente, esto llevaría a situaciones humanas complicadas, por lo que seguramente se buscaran rápidamente soluciones, al menos provisionales.

⁴⁴ *A contrario*, ver J. HERBST «Observations on the Right to Withdrawal from the EU: Who are the 'Masters of the Treaties?», *German Law Journal*, n.º 6, 2001, p. 1.755. El razonamiento del autor se basa (incorrectamente, en mi opinión) en una sola frase de la resolución de la European Coalition for Corporate Justice (ECCJ) en el caso C-26/62, el famoso asunto Van Gend y Loos, que de ningún modo se refería a esta cuestión (jobvio en una resolución de 1963!), pero decía que el Derecho comunitario era «un nuevo orden legal» de Derecho internacional, que afectaba no sólo a los Estados, sino también a sus nacionales, y que este Derecho se estaba convirtiendo en parte de su «patrimonio jurídico» (yo añadiría «¡siempre que continúen siendo ciudadanos de la UE, por ej. ciudadanos de un Estado miembro de la UE!»).

⁴⁵ Otra opinión, aunque jurídicamente débil, puede verse en A. O'NEILL: «A Quarrel in a Faraway Country? Scotland, Independence and the EU», *Eutopia law blog*, 14 de noviembre de 2011.

⁴⁶ Estos derechos comprenden el derecho a circular, trabajar y residir libremente en la UE, votar y presentarse como candidatos en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia, beneficiarse de la protección diplomática y consular de todos los Estados miembros cuando viajen al extranjero, etc.

⁴⁷ Caso KURIĆ y otros c. Eslovenia (recurso n.º 26828/06), Sentencia de 26 de junio de 2012.

⁴⁸ Firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

Cualquier acuerdo tendría que basarse en el Derecho internacional clásico y, en particular, en la reciprocidad. Los veintiocho Estados miembros de la UE, unidos por el Derecho de la UE, no tendrían el poder de negociar unilateralmente con el nuevo Estado, lo que significa que los acuerdos tendrían que concluirse por éste con la UE como tal. De este modo, todos los derechos obtenidos a favor de sus ciudadanos residentes en los veintiocho Estados miembros tendrían que garantizarse a los nacionales de esos veintiocho Estados residiendo en el nuevo Estado.

Obviamente, algunas normas de la UE continuarían aplicándose a los ciudadanos del nuevo Estado, ya que estas normas garantizan derechos y beneficios a los nacionales de terceros países. Las Directivas europeas sobre reunificación familiar, residentes de larga duración o estudiantes, dan en determinados casos derecho de residencia y derecho a trabajar en la UE.

Sin embargo, en otros casos, a los ciudadanos del nuevo Estado que vayan a un Estado miembro de la UE por un largo periodo, para estudiar, trabajar o unirse a su familia, se les podría exigir tener un visado y reunir requisitos financieros y de alojamiento. Lo mismo ocurriría para los ciudadanos de la UE que fueran al nuevo Estado. Algunos Estados miembros de la UE podrían incluso pedir requisitos de idioma (por ej. ser capaz de hablar el idioma del país de destino). El derecho a trabajar dependería del Derecho nacional del nuevo Estado, así como los derechos que los individuos hubieran adquirido trabajando en Estados de la UE. Además, el Reglamento 883/2004 sobre seguridad social dejaría de aplicarse a los ciudadanos del nuevo Estado, dado que el artículo 2 del mismo limita su aplicación a las personas nacionales de un Estado miembro y a los apátridas y refugiados residentes en un Estado miembro. Así, las pensiones y beneficios de la seguridad social podrían verse limitados por el Derecho nacional aplicable si no se concluyera ningún acuerdo entre el Estado miembro de la UE afectado y el nuevo Estado⁴⁹.

Teniendo en cuenta lo dicho, la situación de algunos individuos podría ser complicada. Por ello sería oportuno establecer una nueva relación con la UE completa y estructurada, por la vía de la conclusión de un tratado internacional global bilateral. La ausencia de un acuerdo de este tipo tendría ciertamente graves efectos negativos en la economía del nuevo Estado.

VIII. EN EL DERECHO DE LA UE, ¿CUÁLES SERÍAN LOS EFECTOS LEGALES DE UNA DECLARACIÓN DE INDEPENDENCIA HECHA VIOLANDO LA CONSTITUCIÓN NACIONAL?

Como se ha dicho antes, el artículo 4(2) del TUE confirma implícitamente que cada Estado miembro tiene competencia exclusiva para decidir sobre su propia división en dos o más Estados independientes. El mismo precepto del Tratado

⁴⁹ Véase A. SCHRAUWEN: «Secession and the Loss of Rights for EU Citizens», ya citado.

dispone explícitamente que «la Unión» (en relación con sus Estados miembros) «respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial». Esto implica legalmente que, si una entidad, unilateral e ilegalmente, declara su independencia violando la Constitución del Estado al que pertenece, los Estados miembros de la UE estarían legalmente obligados a negarse a reconocerla.

1. La entidad en cuestión, al no ser reconocida como Estado por ningún Estado miembro de la UE, no tendría capacidad legal para solicitar ser miembro de la UE⁵⁰

Tomemos el ejemplo de Cataluña: ¿cuáles serían, en el Derecho de la UE, los efectos jurídicos de la aprobación por el Parlamento catalán de una «declaración de independencia»? De conformidad con el Derecho de la UE, si, después de una declaración unilateral así, Cataluña invocase el artículo 49 del TUE para solicitar su ingreso como miembro en la UE, tal solicitud solamente podría ser aceptada, dando inicio a un proceso de negociación, si las tres condiciones previstas en el artículo 49 se cumplen: 1) ser un «Estado europeo»; 2) respetar «los valores mencionados en el artículo 2» (del TUE); 3) se tendrán en cuenta «los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo», conocidos como los «criterios de Copenhague», adoptados por el Consejo Europeo en 1993⁵¹.

2. Para ser un Estado europeo, primero hay que ser un Estado

En Derecho internacional, un Estado es una entidad que comprende tres elementos constitutivos fundamentales (población, territorio y gobierno) y que es reconocida como Estado soberano por la comunidad internacional. En el caso de Cataluña, necesitaría ser reconocida como Estado al menos por el total de los veintiocho Estados miembros de la UE. Sería necesario porque, de acuerdo con el artículo 49 del TUE, los representantes de los veintiocho Estados miembros en el Consejo Europeo tienen que actuar de forma «unánime» en la fase preliminar del proceso de solicitud de adhesión a la UE. Como se explicó anteriormente, en caso de que los Estados miembros tuvieran que decidir sobre una solicitud de Cataluña, declararían que no pueden, por razones legales (art. 4(2) del TUE), reconocer a Cataluña como Estado independiente.

⁵⁰ Además, la nueva entidad tendría dificultades para negociar y concluir tratados internacionales, cualquiera que fuera su contenido y su objeto, con los Estados (y organizaciones internacionales) que no le reconocieran como Estado.

⁵¹ Ver nota 57.

Además, las otras dos condiciones establecidas en el artículo 49 del TUE tampoco serían respetadas por la declaración unilateral de independencia. Estas condiciones se refieren, en primer lugar, a los «valores mencionados en el artículo 2», valores que incluyen el «Estado de Derecho» y, en segundo lugar, a los criterios de Copenhague, que especifican que la admisión requiere «la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías». Una entidad que declare su independencia de forma unilateral en violación de la Constitución nacional que debe defender, incurriría en flagrante incumplimiento del requisito básico de respetar el Estado de Derecho.

Este sería el caso de Cataluña, mientras la Constitución española siga sin cambiarse.

3. ¿Sería positiva para la UE la solicitud de un nuevo Estado de ser miembro de la misma?

En caso de que un Estado miembro de la UE se dividiera y después la UE tramitase la candidatura del Estado «no sucesor» y aceptase su adhesión, ello no supondría solamente un gran cambio político para el nuevo Estado. Debilitaría uno de los Estados miembros más poderosos de la UE (en los ejemplos tomados, España o el Reino Unido). También debilitaría políticamente la UE como tal⁵², junto con sus instituciones. La composición y equilibrio de todas las instituciones de la UE se verían afectados, lo que haría su funcionamiento más pesado y difícil:

- La composición del Parlamento Europeo: cada adhesión de un Estado escasamente poblado está alejando más a la UE del principio democrático «una persona, un voto»⁵³.
- En el Consejo Europeo y el Consejo de Europa, el número de casos de posible veto se incrementaría, mientras que las decisiones más delicadas y las más importantes deberían aprobarse por unanimidad o por consenso⁵⁴. Además, el número de personas alrededor de la mesa aumentaría, lo que haría las discusiones y negociaciones más difíciles⁵⁵.

⁵² También podrían verse afectadas otras organizaciones internacionales, como la OTAN.

⁵³ Ver la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, en particular su Sentencia de 30 de junio de 2009 sobre el Tratado de Lisboa, párrafos 276 y siguientes, especialmente el párrafo 284: «el peso del voto de un ciudadano de un Estado miembro con un número bajo de habitantes podría ser aproximadamente veinte veces mayor que el de un ciudadano de un Estado miembro con un número elevado de habitantes».

⁵⁴ Puede verse la (extensa) lista en el apéndice 8, pp. 386-397, J.-C. PIRIS: *The Lisbon Treaty*, Cambridge University Press, 2010 (en la nueva edición de este libro en Italiano, actualizada en 2013: *Il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, 2013; el apéndice 8 está en las páginas 461-474).

⁵⁵ Ya son necesarias pantallas de televisión para que todos los participantes vean a la persona que habla durante las reuniones.

- El aumento del número de miembros de la Comisión, que ya son demasiados, complicaría aún más el funcionamiento de la misma, agravando la relativa debilitación que esta institución ha conocido desde mediados de los 90⁵⁶.

Obviamente, esto no sería razón para no ampliar la UE, dados los beneficios económicos y políticos de las ampliaciones que se han producido. Sin embargo, la «ampliación» en ese caso no sería real y no entrañaría ninguno de los beneficios políticos y económicos de una ampliación real: la estabilidad política, los principios democráticos, el Estado de Derecho y la buena gobernanza económica no se extenderían ni a una nueva área geográfica ni a nuevos individuos. Nadie en Europa se beneficiaría de ello.

Por el contrario, el resultado de la división de un Estado miembro de la UE, seguida por la adhesión a la UE de parte de ese Estado que se hubiera hecho independiente, tendría obvias consecuencias negativas para la UE: vería uno de sus miembros hacerse más débil, se alentaría su propia «balcanización», se haría más difícil de gobernar y menos capaz de tomar decisiones rápidamente. La otra cara de la moneda es que es muy difícil imaginar qué ventajas traería a la UE. La UE no tendría, por tanto, ningún interés en la división de uno de sus Estados miembros.

Si tal cosa ocurriera y el Estado no sucesor quisiera ser candidato a la adhesión a la UE, ¿cuál sería el procedimiento legal?

4. Candidatura a la UE de un nuevo Estado nacido de la división de un Estado miembro de la UE: sería necesario un acuerdo de adhesión basado en el artículo 49 del TUE

En la medida en que el nuevo Estado fuera reconocido por todos los Estados miembros de la UE y se considerase a sí mismo capaz de cumplir las condiciones de los artículos 49 y 2 del TUE⁵⁷, solicitaría ser miembro de la UE.

⁵⁶ También se vería incrementado el número de miembros del Tribunal de Justicia, del Tribunal General de la UE y del Tribunal de Cuentas Europeo.

⁵⁷ Condiciones a las cuales hay que añadir los llamados «criterios de elegibilidad» a los que se refiere el artículo 49 del TUE, generalmente denominados «criterios de Copenhague». Estos criterios los aprobó el Consejo Europeo, reunido en Copenhague los días 21 y 22 de junio de 1993: «Estos criterios son: la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías; la existencia de una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE; la capacidad para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, incluida la capacidad para poner en práctica de manera eficaz las normas, estándares y políticas que forman el acervo comunitario, y aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria. El primero de los criterios debe cumplirse como condición para que se pongan en marcha las negociaciones de adhesión».

Ésta no es la opinión de los independentistas. Tanto en Cataluña como en Escocia, han afirmado que no sería necesario un acuerdo de adhesión negociado y adoptado por la UE sobre la base del artículo 49. Han argumentado que el artículo 48 del TUE, que es la base legal para adoptar una revisión de los Tratados de la UE, sería la única base legal correcta en el caso de lo que llaman una «ampliación desde dentro»⁵⁸. La única base de su argumentación es que el nuevo Estado «ya era miembro de la UE», a pesar de que reconocen que no existía como Estado. Su esperanza política era que un procedimiento basado en el artículo 48 permitiera llegar a resultados más fácil y rápidamente que el procedimiento del artículo 49. No obstante, esto no estaba garantizado de ninguna forma. De hecho, seguir ese procedimiento, que además significaría que el Estado solicitante no podría participar en las negociaciones de la Conferencia de representantes de los Gobiernos (Inter-Governmental Conference, IGC), habría llevado más tiempo, teniendo en cuenta que:

- Primero, el procedimiento del artículo 48 establece, en principio, un paso adicional, por ejemplo puede convocarse una «Convención» para trabajar en la revisión de los Tratados de que se trate, antes de una Conferencia de representantes de los Gobiernos. Tal Convención llevaría tiempo, como ha mostrado la experiencia de la Convención que preparó el «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa»⁵⁹. Sin embargo, el Consejo Europeo puede decidir, previa aprobación del Parlamento Europeo, no convocar una Convención cuando la importancia de las revisiones propuestas «no lo justifique». Pero, ¿la adhesión de un vigésimo noveno Estado miembro a la Unión, sería considerada como una revisión simple por el Parlamento Europeo, especialmente cuando esta institución está fuertemente representada y activa en una Convención, y no está representada en una Conferencia de representantes de los Gobiernos, salvo por la presencia de dos o tres observadores?
- Segundo, el procedimiento del artículo 48 permite al Parlamento Europeo, la Comisión y cualquiera de los veintiocho Estados miembros «presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados». Esto podría

58 Esta terminología, fue probablemente usada por primera vez en 2004, por el Profesor N. MACCORMICK, que era miembro del partido político escocés SNP, en «The European Constitutional Convention and the Stateless Nations», *International Relations*, Vol. 18, n.º 3, 2004, p. 331.

59 La Convención comenzó en febrero de 2001 y terminó su trabajo un año y medio después, en julio de 2003. Su trabajo sirvió como base para la Conferencia de representantes de los Gobiernos, que se reunió por primera vez el 4 de octubre de 2003 y alcanzó un acuerdo en junio de 2004. Sin embargo, el «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, nunca entró en vigor. Después de dos referéndums negativos en Francia y en Holanda en 2005, se dejó apartado. Mientras que las disposiciones sustantivas del Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009, estaban basadas en el texto de la fallida «Constitución», su significación política fue, sin embargo, bastante diferente.

abrir una caja de Pandora, especialmente en una época en que el Parlamento Europeo y algunos Estados miembros (por diferentes razones) desearían cambiar los Tratados. Por el contrario, el artículo 49 limita los asuntos que podrían ser afectados por un acuerdo de adhesión a las condiciones de admisión del Estado solicitante y a las adaptaciones que la adhesión supone en lo relativo a los Tratados. Por supuesto, en ambos casos el acuerdo común de cada Estado miembro de la UE sería necesario, así como veintiocho ratificaciones, de conformidad con los requerimientos constitucionales de cada Estado miembro, lo que implica la autorización para ratificar otorgada por una votación en su Parlamento⁶⁰ o por un referéndum.

Las respuestas oficiales dadas a las preguntas de los Miembros del Parlamento Europeo por los tres sucesivos Presidentes de la Comisión, los Sres. Romano Prodi, José Manuel Barroso y Jean-Claude Juncker⁶¹ insistieron en ese punto: «Cuando una parte del territorio de un Estado miembro deja de ser parte de ese Estado, por ej. porque ese territorio se convierte en un Estado independiente, los Tratados dejan de aplicarse a ese territorio. En otras palabras, una nueva región independiente, desde el día de su independencia, se convertiría en un tercer Estado respecto a la Unión Europea y los Tratados dejarían de aplicarse en su territorio desde el día de su independencia» —debe destacarse que las respuestas escritas dadas al Parlamento Europeo por el Presidente de la Comisión no se dan desde un punto de vista personal, como defienden los independentistas, sino en nombre de la Comisión Europea—. El Presidente del Consejo Europeo, el Sr. Van Rompuy, tomó la misma posición: «Los Tratados se aplican a los Estados miembros. Si una parte del territorio de un Estado miembro deja de formar parte de ese Estado porque se convierte en un nuevo Estado independiente, los Tratados dejarán de aplicarse a ese territorio. En otras palabras, un nuevo Estado independiente, por el hecho de su independencia, se convertiría en un tercer Estado con respecto a la Unión y los Tratados dejarían de aplicarse en su territorio desde la fecha de su independencia»⁶².

⁶⁰ Siete Parlamentos diferentes en el caso de Bélgica.

⁶¹ Primeramente, el Presidente Romano Prodi, el 1 de marzo de 2004 (publicada en el Diario Oficial de la UE de 3 de 2004, C84 E/422). En segundo lugar, la misma respuesta fue dada por el Presidente José Manuel Barroso, ocho años después, en nombre de otro Consejo de Ministros (publicada en el Diario Oficial de la UE de 3 de diciembre de 2012 y 1 de febrero de 2013). En tercer lugar, el Presidente Jean-Claude Juncker lo confirmó recientemente, en septiembre de 2015. Ver también las cartas enviadas por la Sra. Viviane Reding, Vicepresidenta de la Comisión, el 4 de Octubre de 2012 al Secretario de Estado español para Asuntos Europeos, Íñigo Méndez de Vigo, y el 20 de marzo de 2014 al Parlamento escocés. Finalmente, véase la respuesta escrita dada al Parlamento Escocés (a petición de éste) por J-C. Piris, el actual asesor jurídico del Consejo Europeo y del Consejo de la UE, el 12 de enero de 2014.

⁶² «Remarks by the President of the European Council on Catalonia», 12 de diciembre de 2013, EUCO 267/13, PRESS 576 (Consejo de la UE).

5. El artículo 49 del TUE, y no el artículo 48, sería la única base legal correcta, tanto por razones de fondo como por razones de procedimiento

a) *Por razones de fondo*

El procedimiento previsto por el artículo 49 tiene tres objetivos: comprobar si el país candidato cumple todos los criterios de admisión, negociar un acuerdo para fijar las condiciones específicas de admisión, y adoptar las adaptaciones a los Tratados de la UE que implica la admisión.

1. El primer propósito del proceso de admisión es *comprobar si el país candidato cumple todas las condiciones para convertirse en un Estado miembro de la UE*.

Entre estas condiciones se encuentra el respeto a los valores de la UE, la aceptación y la capacidad para aplicar y controlar la correcta aplicación de todos los «capítulos» del acervo comunitario en el territorio de su jurisdicción, etc. La tesis defendida por los independentistas, que fueron apoyados por pocos, pero ilustres, juristas⁶³, es que este meticuloso procedimiento no debería seguirse cuando el Estado candidato resulte de la división de un Estado miembro de la UE existente. No basaron (ni podrían hacerlo) sus tesis en argumentos jurídicos textuales. Simplemente afirmaron que esto sería una «re-solicitud», porque la entidad en cuestión «ya es miembro de la UE». Sería una «verificación innecesaria», pues esta entidad ya cumple las condiciones necesarias y aplica el acervo comunitario.

Esto no es correcto, ni legalmente ni en la práctica. Si lo fuera, significaría que, respecto a cualquier fracción de un Estado miembro de la UE que se convirtiera en independiente, habría necesariamente que considerar que cumple, por definición, todas las condiciones políticas, económicas, jurídicas y administrativas. Pueden ponerse algunos ejemplos teóricos para explicar que esto sería absurdo: ¿qué ocurriría con Sicilia? ¿O Córcega? ¿O una de las numerosas islas Baleares, griegas o suecas? ¿Sería innecesario verificar si esos nuevos Estados cumplen todas las condiciones necesarias? En cualquier caso, no es cuestión de hechos. Es una cuestión legal sustantiva.

⁶³ Vid B. de WITTE: *Seamless Transition? Scottish Membership of the EU by Means of Treaty Revision Rather than Accession*, 2014, EUI Florence; además, de D. EDWARD (actual magistrado en el TJUE): *EU Law and the Separation of Member States*, 36 *Fordham Int'l L.J.* 1151 (2013), *Written Evidence to the Scottish Parliament*, 2014; y S. DOUGLAS-SCOTT: «How Easily Could an Independent Scotland Join the EU?» *University of Oxford, Legal Research Papers*, n.º 14, 2014.

La mayor parte de los juristas tomaron la posición opuesta, por ejemplo los Profesores J. CRAWFORD y A. BOYLE en un anexo («Referéndum sobre la independencia de Escocia: aspectos de Derecho internacional», *Referendum on the Independence of Scotland: International Law Aspects*) al Informe del Gobierno Británico «Scotland Analysis: Devolution and the implications of Scottish Independence», de febrero de 2013.

El hecho de que Cataluña y Escocia fueran probablemente capaces de cumplir rápidamente las condiciones necesarias para ser Estado miembro de la UE podría ayudar a acelerar el proceso, pero no eximiría de seguirlo.

Lo que jurídicamente importa es que un «nuevo Estado» estaría en cuestión. Un nuevo Estado nacido de la división de un Estado existente sería una entidad diferente. No tendría la misma Constitución que el Estado predecesor, ni el mismo sistema político, ni el mismo aparato administrativo, ni la misma organización judicial, ni los mismos medios financieros y técnicos, ni los mismos recursos humanos necesarios para cumplir sus obligaciones. Nada puede asegurar que, «por definición», el nuevo Estado estaría fundado en los mismos valores, tendría las mismas capacidades y sería capaz de cumplir todas las condiciones necesarias para ser un Estado miembro de derecho propio, por ejemplo «la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE» (uno de los Criterios de adhesión de Copenhague).

2. En segundo lugar, las condiciones fundamentales de admisión deben adoptarse sobre la base del artículo 49 y «*serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante*».

A aquéllos que afirman que el procedimiento del artículo 48 sería suficiente les falta referirse a las condiciones fundamentales de admisión. Estas condiciones no pueden ser adoptadas sobre la base del artículo 48. Por lo tanto, ¿sobre qué base legal podrían acordarse? ¿En qué instrumento se podrían enumerar, dado que debería tratarse de un instrumento que vinculase legalmente tanto al nuevo Estado miembro como a los existentes? En ausencia de un acuerdo de adhesión, como se ha visto en el artículo 49, con el fin de fijar esas condiciones, ¿qué más podría imaginarse? El artículo 49 prevé que ese acuerdo de adhesión sea ratificado por el país solicitante y por los veintiocho Estados miembros actuales, porque debe contener todas las condiciones fundamentales, entre las cuales se encuentran:

- la obligación legal del Nuevo Estado miembro de adoptar y aplicar el acervo comunitario, lo que incluye la obligación de adoptar el euro como moneda propia cuando se cumplan los requisitos (art. 119(2) del TFUE), así como convertirse en miembro del área Schengen cuando cumpla las condiciones necesarias⁶⁴,
- el establecimiento de la capacidad del nuevo Estado miembro de cumplir todos los compromisos hechos previamente por el Estado sucesor

⁶⁴ Véase el artículo 7 del Protocolo n.º 19 «Sobre el Acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea»: «A efectos de las negociaciones para la admisión de nuevos Estados miembros en la Unión Europea, se considerará que el acervo de Schengen y otras medidas adoptadas por las instituciones en su ámbito han de aceptarse en su totalidad como acervo por todo Estado que sea candidato a la adhesión».

- (por ej. España o el Reino Unido) en áreas donde el nuevo Estado (por ej. Cataluña o Escocia) no tenía los poderes legales necesarios antes de su independencia,
- la posible aprobación de periodos de transición, y/o de derogaciones, y/o de adaptaciones, y/o de cláusulas de salvaguardia; legalmente está claro que, al contrario de lo que defienden los independentistas escoceses, las cláusulas de inclusión/exclusión obtenidas por el Reino Unido a lo largo de los años constituyen excepciones al Derecho ordinario de la UE, por lo que no serían aplicables *ipso facto* a Escocia, salvo que así sea acordado formalmente por los actuales veintiocho Estados miembros en el acuerdo de Adhesión,
 - la aprobación de las condiciones para la participación en la financiación del presupuesto de la UE: la idea de obtener un ‘reembolso’ similar al del Reino Unido se ha invocado por los independentistas escoceses, pero ha sido políticamente excluida por las autoridades de varios Estados miembros.

Ciertamente, el hecho de que el Derecho de la UE fuera ya aplicable en el territorio del país candidato (o que se hubiera aplicado allí durante muchos años hasta una fecha reciente) facilitarían significativamente y aceleraría las negociaciones de adhesión. Pero debe haber claridad jurídica: no hay ninguna varita mágica, ningún truco mágico que pudiera hacer que las negociaciones se evitaran y llevase a la adopción y ratificación por todos los Estados miembros y el Estado candidato de los acuerdos sustantivos y condiciones necesarias para una adhesión.

3. En tercer lugar, el procedimiento de adhesión debe llevar a la aprobación de «*las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión*», lo que, en los términos del artículo 49 del TUE, segundo subepígrafe, debería incorporarse en el mismo acuerdo de adhesión.

b) *Por razones de procedimiento*

En jurisprudencia constante, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha establecido que la base jurídica establecida por los Tratados de la UE no se puede usar por las instituciones de la UE como éstas deseen o consideren conveniente: «La elección de la base jurídica de un acto comunitario debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto»⁶⁵. Las dos principales re-

⁶⁵ Como ejemplo, puede verse: Comisión c. Consejo, Caso C-338/01, de 29 de abril de 2004.

glas que deben respetarse cuando las instituciones de la UE eligen el o los artículos de los Tratados de la UE que constituirán la base jurídica de un acto de la UE son las siguientes:

- Las bases legales de un acto jurídico de la UE deben determinarse en referencia a su finalidad y contenido.
- Los preceptos específicos de los Tratados de la UE tienen prioridad sobre los preceptos generales (*lex specialis*).

En el presente caso, el artículo 48 del TUE no se refiere de forma específica a la adhesión de un Estado a la UE sino a la revisión de los Tratados. El mismo no permite establecer condiciones de adhesión de un nuevo Estado miembro. La finalidad y contenido del acuerdo a adoptar en el caso en cuestión será concretamente la adhesión de un nuevo Estado miembro de la UE, que debe englobarse como tal en el artículo 52(1) del TUE. Ese acuerdo además debe determinar las condiciones de adhesión de aquel Estado. El TUE contiene un artículo específico para cumplir este objetivo: se trata del artículo 49.

El artículo 49 del TUE es la base jurídica específica que regula la adhesión a la UE. Por lo tanto, sería la base necesaria y suficiente, pues explícitamente regula la aprobación, en el mismo acuerdo, de dos grupos de disposiciones necesarias:

1. «las condiciones de admisión»,
2. «y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión».

Además, el procedimiento a seguir no es el mismo cuando las instituciones de la UE actúan sobre la base del artículo 48 o sobre la base del artículo 49. El artículo 49 requiere no sólo la unanimidad en el Consejo, sino también la «aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen». Esta regla de voto es excepcional y normalmente no es exigida por el artículo 48, para los casos ordinarios de revisión de Tratados⁶⁶. Esto significa que, dado que el Parlamento Europeo tiene 751 miembros incluido su Presidente⁶⁷, la mayoría requerida por el artículo 49 en ese caso serían al menos 376 votos a favor, mientras que la mayor parte de modificaciones de los Tratados de la UE, basadas en el artículo 48 (excepto en lo relativo al primer y segundo subepígrafe de su apartado 7), requieren solamente «mayoría de los votos emitidos» (art. 231, primer subepígrafe del TFUE), de los miembros del Parlamento Europeo que estén presentes y voten, lo que es, obviamente, más fácil de conse-

⁶⁶ Se requiere solamente para el caso de la revisión «simplificada» del Tratado, de acuerdo con el artículo 48, apartado 7 subepígrafes primero y segundo, en caso de que no deba convocarse ninguna Convención ni Conferencia de representantes de los Gobiernos.

⁶⁷ Ver el artículo 14(2) del TUE.

guir. Así, por esta razón y de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, aplicar el artículo 48 en lugar del artículo 49 sería también sustancialmente incorrecto.

Como en el caso de la revisión de Tratados (basada en el art. 48), la ratificación de un acuerdo de adhesión por los veintiocho Estados miembros también sería necesaria. En el caso de Francia, la Constitución dispone que la ratificación de un acuerdo de adhesión debe, en principio, ser aprobada por referéndum⁶⁸, lo que no exige para aprobar la ratificación de una revisión de los Tratados de la UE.

6. Cuestiones bilaterales de la sucesión: el ejemplo de Escocia

Cuando se produce la división de un Estado, los problemas bilaterales a resolver entre el Estado sucesor y el Estado de nueva creación son numerosos y complicados en todos los casos. En el caso tomado como ejemplo (hipótesis de la independencia de Escocia), algunos de esos problemas habrían tenido que resolverse mediante un acuerdo amistoso entre el Estado predecesor y el nuevo, como un requisito previo antes de empezar el procedimiento de adhesión a la UE⁶⁹. Las cuestiones bilaterales a resolver entre las autoridades británicas y las futuras autoridades escocesas, no parece que hayan sido objeto de ninguna negociación previa antes del referéndum, ni siquiera de manera informal. Por lo tanto, las cuestiones que se analizan a continuación tendrán que ser negociadas a posteriori, entre otras, el reparto del petróleo del Mar del Norte. Seguramente sean negociaciones largas y arduas⁷⁰:

a) *La cuestión de la futura moneda de Escocia*

Si el Estado miembro predecesor, como por ejemplo España, ha tenido el euro como moneda, se plantearía la cuestión de si el Estado nuevo, no sucesor, podría mantenerlo o debería crear su propia moneda. La última hipótesis, en au-

68 Ver los artículos 88-5 y 89, tercer subepígrafe, de la Constitución de la República francesa. La derogación de este principio es jurídicamente posible, pero requiere la aprobación de ambas Cámaras del Parlamento francés, excepcionalmente reunidas conjuntamente como *Congrès*.

69 (Lord) John Kerr (of Kinlochard): «The EU and an independent Scotland», Centre for European Reform, 23 de julio de 2014: «(...) la UE rechazará de forma inflexible mediar entre Londres y Edimburgo (...), por lo que un acuerdo previo Londres/Edimburgo sobre, por ejemplo, el reparto de activos y pasivos del Reino Unido y los futuros acuerdos monetarios y regulatorios, serán seguramente una pre-condición de Bruselas para ser miembro de la UE».

70 S. TIERNEY, *op. cit.*, p. 9: «(...) como ha sugerido la Comisión Electoral, aún habría un conjunto de cuestiones a resolver entre Escocia y el Reino Unido en relación con los términos de la independencia, lo que podría significar que estas negociaciones de ningún modo serían sencillas (Electoral Commission: «Referendum on independence for Scotland: Advice of the Electoral Commission on the proposed referendum question»).

sencia de un tratado internacional que hubiera entrado en vigor a tiempo, sería la única respuesta correcta jurídicamente, aunque plantee complicadas cuestiones políticas y económicas⁷¹. En cualquier caso, incluso si el Estado sucesor no tuviera el euro como moneda, el nuevo Estado, candidato a ser miembro de la UE, tendría la obligación de establecer su propio banco central y respetar todas las disposiciones relevantes de los Tratados de la UE⁷².

Antes del referéndum de 2014, las autoridades escocesas habían declarado que, si Escocia se hacía independiente, podría continuar usando la libra y permanecer en la unión monetaria con lo que quedase del Reino Unido. Las autoridades británicas rechazaron este punto de vista. Tomando la crisis de la Eurozona como ejemplo a no seguir, señalaron que una unión monetaria sin una correlativa unión económica y fiscal (presupuestaria) entrañaría serios riesgos. Por tanto, habría sido necesaria una negociación bilateral. Habría sido difícil, pues el Gobierno escocés había calificado como inaceptable la posibilidad de permanecer en una unión presupuestaria y económica con lo que quedara del Reino Unido. Los independentistas hicieron declaraciones según las cuales, en caso de que el Reino Unido insistiera, Escocia podría considerar negarse a compartir una parte de la deuda pública⁷³. Es imposible saber cómo habría terminado la negociación bilateral.

Por otra parte, ningún Estado miembro, al aceptar estar obligado por los Tratados de la UE, se compromete a adoptar el euro como moneda el día en que cumpla las condiciones requeridas por los Tratados. ¿Habría solicitado Escocia una exención de esa obligación de los Tratados? ¿Habría sido aceptada tal petición por los veintiocho Estados miembros? ¿Habría sido suficiente una declaración por parte de Escocia mostrando su voluntad de adoptar el euro en un futuro incierto⁷⁴? ¿Qué ocurriría con la petición a todos los Estados miembros de la UE de tener un banco central independiente si Escocia continuase usando la Libra con el acuerdo del Reino Unido? ¿Tendría su propio banco central independiente, distinto del de Reino Unido? En el mundo real, estas preguntas se podrían haber usado como argumentos jurídicos por cualquier Estado miembro de la UE que no estuviera preparado (por razones políticas internas) para aceptar la adhesión de un nuevo Estado nacido de la división de un Estado miembro de la UE.

71 Dos Estados no miembros de la UE están usando actualmente el euro como su moneda, sin haber sido autorizados a ello por la UE: Kosovo y Montenegro. Estados de pequeña dimensión, como Mónaco o la Santa Sede, han sido autorizados, a través de un acuerdo concluido con la UE, a usar el euro como su moneda.

72 Ver los artículos 131, 140 y siguientes del TFUE.

73 D. SCHEFFER, *op. cit.*: «si Westminster insiste en que el Reino Unido sea el Estado continuador del actual Reino Unido y rechaza un acuerdo monetario, Escocia puede excusarse de compartir la deuda del Reino Unido y dejar a Westminster afrontar el total de la carga, estimada en 1,3 trillones de libras entre 2016 y 2017.»

74 Ver J. KERR, *op. cit.*

b) *La cuestión de las fronteras entre una Escocia independiente y lo que quedase del Reino Unido también afectaría directamente a la UE*

De acuerdo con el artículo 7 del Protocolo n.º 19 anexo a los Tratados (ya citado), todo Estado que sea candidato a la adhesión debe comprometerse a ser parte del área Schengen cuando cumpla las condiciones requeridas por los Tratados⁷⁵. Así, en principio, una vez que hubiera cumplido esas condiciones y fuera admitida en el área Schengen, Escocia habría tenido que establecer controles fronterizos con lo que quedase del Reino Unido, incluida la frontera con Inglaterra, dado que el Reino Unido no es parte del área Schengen. Como esto se habría visto complicado políticamente, ¿habría solicitado Escocia una exención de esa obligación? Puede imaginarse que ese habría sido el caso. Con buena voluntad política, se podría haber llegado a un compromiso, por ejemplo con la promesa de unirse al área Schengen «siempre y cuando» Irlanda y el Reino Unido lo hicieran⁷⁶.

Sin embargo, nadie sabe si todos los Estados miembros de la UE demostrarían buena voluntad política en un caso así. ¿Qué ocurriría si sus autoridades políticas pensasen, acertadamente o no, que la misma existencia de su propio Estado podría verse afectada en el futuro por lo que vieran como un incentivo político al secesionismo? Es un hecho que, legalmente, un compromiso así requeriría una derogación formal del Tratado de la UE para ser incluido en un acuerdo de adhesión que fuera ratificado por cada uno de los veintiocho. Ciertamente, tal ratificación incrementaría los problemas políticos delicados en algunos Estados miembros, como Chipre, Grecia y España.

c) *La cuestión militar y de defensa y el destino de las bases militares británicas en Escocia serían también un problema complejo y sensible*

Los defensores de la independencia de Escocia declararon que querían cerrar las bases militares submarinas británicas con sede en Escocia cuando se convirtieran en un Estado independiente. Esto implicaría la partida de los submarinos nucleares británicos, un elemento esencial de la política de defensa disuasiva del Reino Unido, lo que supondría un problema estratégico para el Reino Unido y la OTAN. ¿Solicitaría una Escocia independiente ser miembro de la OTAN? En

⁷⁵ Hasta el momento, seis Estados miembros no son parte del área Schengen: cuatro porque no cumplen todavía las condiciones necesarias (Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía) y dos, la República de Irlanda y el Reino Unido, porque obtuvieron una cláusula de salvaguardia (Protocolos n.º 19 y 20). Los cuatro Estados EFTA (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) participan en el área Schengen en base a acuerdos específicos contraídos con la UE. Unos cuantos Estados de pequeña dimensión, como el Principado de Mónaco, también participan en el área Schengen.

⁷⁶ Ver JOHN KERR, *op. cit.*

cualquier caso, se habría debilitado la seguridad de Europa, en una época en la que es más importante reforzarla.

- d) *Finalmente, el reparto entre lo que quede del Reino Unido, como Estado sucesor, y Escocia, de la deuda pública del Reino Unido como Estado predecesor, de su patrimonio público y de sus archivos públicos, también tendría que resolverse*

La historia muestra que estas tres cuestiones pueden ser difíciles de resolver. Como se indicó más arriba, el Derecho internacional y los precedentes históricos podrían no servir de ninguna ayuda. Se trata de problemas a resolver caso por caso, mediante negociaciones bilaterales⁷⁷. Declaraciones previas sobre el asunto han mostrado lo complicado que puede ser el problema de la deuda pública.

7. **¿Qué otras opciones, aparte de ser miembro de la UE, son posibles para establecer una relación estructurada entre la UE y un nuevo Estado, nacido de la división de un Estado miembro de la UE?**

En la medida en que el nuevo Estado decidiera no ser candidato a entrar en la UE, o si su solicitud de adhesión fracasara, podría decidir buscar otros medios para establecer una relación estructurada con la UE.

La opción más sencilla sería intentar incorporarse al Espacio Económico Europeo (EEE), que le permitiría unirse los tres Estados EEE AELC (Islandia, Liechtenstein y Noruega), que están en la AELC (Asociación Europea de Libre Comercio) y el EEE. Ello le permitiría participar en gran medida en el mercado interno de la UE. Se le requeriría seguir la legislación de la UE, incluyendo su futura evolución, sin ser capaz de influir de forma significativa en su contenido. La finalización de tal participación llevaría tiempo, pues requeriría la negociación de acuerdos de adhesión tanto con la AELC como con la EEA. Estos acuerdos tendrían después que ser ratificados por los tres Estados mencionados anteriormente, así como por los veintiocho Estados miembros de la UE y por la propia UE⁷⁸. El proceso sería facilitado por el hecho de que la actual normativa de la UE correspondiente ya se había aplicado en el nuevo Estado. La firma podría acompañarse de una aplicación provisional de algunos de los contenidos del acuerdo, antes de su entrada en vigor⁷⁹.

77 Vid. R. HAZELL, Director de la *Constitution Unit, European Institute, University College of London*: «Ten things you need to know about what will happen if Scotland votes yes», 9 de septiembre de 2014: «Cuando Checoslovaquia se dividió en la República Checa y Eslovaquia, hicieron falta 30 tratados y unos 2.000 acuerdos legales para dar efecto a la separación, y aún estaban negociando algunas cuestiones diez años después».

78 El tratado de adhesión a la EFTA también debería ser negociado y ratificado por Suiza.

79 Para la UE, esto es legalmente posible sobre la base del artículo 218(5) del TFUE.

Otras alternativas serían menos ventajosas. De hecho, ninguna de ellas permitiría al nuevo Estado participar de forma plena, o casi plena, en el comercio internacional de la UE, lo que sería realmente negativo para su comercio exterior y su economía.

Estas otras opciones consistirían en tratar de negociar y concluir: múltiples acuerdos sectoriales con la UE («la opción suiza»)⁸⁰, o un acuerdo de asociación con la UE («la opción ucraniana»), o un acuerdo que establezca una unión aduanera con la UE («la opción turca»)⁸¹.

IX. CONSIDERACIONES FINALES

1. Ni el Derecho internacional ni el Derecho de la UE prohíben la división de un Estado miembro de la UE.

Si es reconocido por la comunidad internacional, y específicamente por los veintiocho Estados miembros de la UE, el nuevo Estado nacido de tal división (el Estado no sucesor) puede solicitar ser Estado miembro de la UE. En tal caso, será absolutamente esencial que el procedimiento seguido para su creación cumpla con el Estado de Derecho, en particular con la Constitución del Estado del que formaba parte.

2. En los dos casos tomados como ejemplo en este estudio, Cataluña y Escocia, la información dada a los ciudadanos de la UE, tanto por los partidarios como por los oponentes a la secesión, ha sido escasa y políticamente sesgada. Se debería haber dado de forma oficial una clarificación de las cuestiones jurídicas de la UE por la propia UE, lo que podría haber ayudado a los ciudadanos de la UE afectados a decidir su posición.

En el futuro, debería darse públicamente respuesta a las cuestiones jurídicas planteadas por los secesionismos regionales que afecten directamente a la UE.

3. Los ciudadanos de la UE deberían saber la verdad. La opción de volver a unirse a la UE, después de la secesión de un Estado miembro de la UE, estaría legalmente excluida, si la secesión no se produce de conformidad con el Estado de Derecho, en particular con la Constitución del Estado miembro implicado. El éxito de tal opción sería, sin embargo, dudoso, dadas las dificultades políticas que entrañaría.

⁸⁰ No obstante, la UE está actualmente negociando con Suiza, sobre la base de un mandato de negociación dado por el Consejo a la Comisión y al Servicio Europeo de Acción Exterior en mayo de 2014, un acuerdo horizontal que tiene por objeto imponer a Suiza normas más estrictas que las que tiene que cumplir ahora: plazos establecidos para aplicar la nueva legislación de la UE pertinente, aceptación de un papel de supervisión de la correcta implementación del tratado por parte de Suiza, que se daría por parte de la Comisión Europea y el TJUE.

⁸¹ Los acuerdos de Turquía y Ucrania no les dan pleno acceso al mercado único.

4. En ambos casos, parece que ni España ni el Reino Unido han consultado, ni siquiera informado, a sus socios de la UE ni a las instituciones de la UE, antes ni después de los acontecimientos de septiembre y noviembre de 2014. Sin embargo, la UE y el resto de sus Estados miembros estaban directa y significativamente afectados. La división de uno de sus Estados miembros habría tenido serias consecuencias negativas para la UE, y habría entrañado riesgos de contagio a varios Estados miembros. Habría sido apropiado y prudente haber debatido estas cuestiones en el seno de la UE.
5. Las reglas diplomáticas tradicionales, derivadas del Derecho internacional clásico⁸², deberían dejar de aplicarse automáticamente en la UE de la forma en que se aplican entre otros Estados o en otras organizaciones intergubernamentales. La UE está lejos de ser una organización internacional intergubernamental. Su estructura constitucional y sus características jurídicas (toma de decisiones, supervisión por instituciones independientes, etc.) presentan algunos elementos federales, que probablemente se continuarán desarrollando con las respuestas que se darán a la crisis de la Eurozona. Las tendencias secesionistas regionales en algunos Estados miembros de la UE deben verse desde una perspectiva cuasi-federal, como ha mostrado el Profesor Josu De Miguel Barcena⁸³: «Contrariamente a lo que se suele afirmar, la secesión de partes de un territorio no es una cuestión de carácter interno, sino que afecta al sistema político europeo en su conjunto, en la medida que es una forma de integración federal donde no caben actos unilaterales que quebranten el principio de lealtad federal de la Unión y la ciudadanía europea que ha ido conformándose en las últimas décadas».
6. Esta política de discreción está, no obstante, empezando a cambiar. España ha informado recientemente a algunos de sus principales socios. Seguidamente, varios líderes, incluidos David Cameron, Primer Ministro del Reino Unido, François Hollande y Manuel Valls, respectivamente Presidente y Primer Ministro de Francia, Angela Merkel, Canciller de Alemania, y Barak Obama, Presidente de los Estados Unidos, se han expresado públicamente. Sus comentarios fueron a la vez una llamada de atención sobre la necesidad de respetar estrictamente el Estado de Derecho, y una expresión de su preferencia por una España unida y fuerte.
7. La interdependencia política entre los Estados miembros es tan fuerte hoy en día que no siempre está justificado el tabú que impedía el intercambio de opiniones sobre los problemas «internos» de esos Estados. La

82 Ver, por ejemplo, el artículo 2(7) de la Carta de las Naciones Unidas: «Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados (...)».

83 *Op. cit.*, p. 1.

información y la consulta son necesarias cuando los problemas, y las posibles soluciones, pueden afectar directamente a otros Estados miembros y a la UE. Hoy en día, las decisiones presupuestarias y las políticas económicas de cada miembro de la Eurozona tienen un impacto directo y significativo en otros miembros de ésta. Del mismo modo, las grandes decisiones políticas nacionales, tan excepcionales como la posible división de un Estado miembro, afectan directa y significativamente a otros Estados miembros, así como a la propia UE.

Pretender que el secesionismo regional en un determinado Estado de la UE es exclusivamente un asunto nacional ya no se corresponde con la realidad. Esto debería conducir al reconocimiento de que un asunto así deber ser objeto de discusión entre todas las partes en las que tendría algún efecto, incluso en el marco de las instituciones de la UE⁸⁴.

La Unión Europea no puede pretender ignorar un asunto que puede llevar al debilitamiento de alguno de sus miembros y de la propia UE, así como tener serios efectos estratégicos y políticos en el futuro de Europa en el mundo.

TITLE: *The European Union, Catalonia and Scotland. Legal aspects of recent regional secessionist trends in EU Member States*

ABSTRACT: *This study starts from the 2014-2015 events in Scotland (referendum on independence) and in Catalonia («informal consultation» and regional elections). Secessionist movements in both cases wished that a new State born from the secession would become (according to them «continues to be») part of the EU. That conviction strengthens them, as the EU is seen as a «safe haven», allowing independence without the threat of being isolated.*

The EU Treaties neither provide for, nor prohibit the partition of a Member State. However, in order to become part of the EU, the secessionist region should first be recognized as a State by the international community, and specifically by the 28 EU Member States (including Spain and the UK). This would be legally possible if the new State was born in full respect of the Rule of Law, but would exclude a «State» having unilaterally declared its independence in violation of the national Constitution.

Then, a new State recognised could be a candidate to the EU. The author shows that the procedure of article 49 of the Treaty on EU would have to be followed (accession of a new State) and not that of article 48 (amendments to the Treaties). Taking Scotland as an example, the author describes the necessary legal steps to be accomplished after the secession. He stresses that the partition of an EU State should not anymore being regarded as a strictly national matter. Given its consequences on the EU as a whole and on other Member States, it is a matter that cannot be ignored by the EU.

RESUMEN: *Este estudio surge de los acontecimientos producidos en 2014 y 2015 en Escocia (referendum sobre la independencia) y en Cataluña («consulta informal» y elecciones autonómicas). En ambos casos, los movimientos secesionistas deseaban que un nuevo Estado nacido de la secesión llegara a ser (según ellos,*

⁸⁴ Sobre este tema, ver el interesante artículo escrito por F. de CARRERAS SERRA: «Unión Europea y Secesión de Estados Miembros. ¿Deben intervenir las Instituciones Europeas?», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 33, 2014, pp. 271-282.

«siguiera siendo») parte de la UE. Esta convicción les fortalece, ya que la UE es vista como un «refugio seguro», que permite la independencia sin la amenaza de quedar aislado.

Los Tratados de la UE ni prevén ni prohíben la división de un Estado miembro. No obstante, para llegar a ser parte de la UE, la región secesionista debería primero ser reconocida como Estado por la comunidad internacional, y específicamente por los 28 Estados miembros de la UE (incluyendo España y el Reino Unido). Esto sería legalmente posible si el nuevo Estado naciera respetando completamente el Estado de Derecho, pero en cambio excluiría un «Estado» que hubiera declarado unilateralmente su independencia violando la Constitución nacional.

Así, un nuevo Estado reconocido podría ser candidato a incorporarse a la UE. El autor muestra que debería seguirse el procedimiento del artículo 49 del Tratado de la UE y no el del artículo 48 (enmiendas a los Tratados). Tomando Escocia como ejemplo, el autor describe los pasos legales necesarios que deben darse después de la secesión. Señala que la división de un Estado de la UE ya no debería verse como un asunto estrictamente nacional; dadas sus consecuencias sobre la UE en conjunto y sobre otros Estados miembros, es un asunto que no puede ser ignorado por la UE.

KEY WORDS: *European Union, Catalonia, Scotland, Secessionist Trends.*

PALABRAS CLAVE: *Unión Europea, Cataluña, Escocia, Movimientos secesionistas.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 01.07.2015

FECHA DE ACEPTACIÓN: 15.01.2016