

Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada

Alfredo Galán Galán

Abstract

Il saggio inquadra le recenti iniziative della Comunità autonoma della Catalogna volte ad ottenere un riconoscimento formale del proprio diritto all'autodeterminazione (premessa per una sua conversione in Stato indipendente) nel quadro delle iniziative, già tentate da altre entità sub-statali europee, di ottenere un riconoscimento formale da parte dell'Unione europea quali nazioni "sovrane" ed esamina i possibili effetti di tale decisione unilaterale sull'incorporazione all'Unione europea del nuovo Stato e sull'estensione ai suoi cittadini dei relativi diritti.

1. El contexto político: de la soberanía al derecho a decidir del pueblo de Cataluña

La preocupación actual de la clase política catalana y, aunque en menor medida, también de los juristas respecto a los efectos que comportaría una eventual secesión de un estado miembro, en relación con la pertenencia a la Unión Europea, solamente puede ser plenamente entendida si esta cuestión es situada en su contexto político. Labor que resumidamente realizamos a continuación¹.

La dificultad para encontrar un adecuado encaje entre Cataluña y el resto de España viene de lejos en el tiempo. La Constitución Española de 1978 intentó ofrecer una solución a este problema diseñando, con la colaboración de los estatutos de autonomía regionales, un estado territorialmente descentralizado, conocido como "Estado de las Auto-

(1) Destacamos un interesante y fundamentado artículo sobre esta cuestión, publicado en el diario digital *eldebat.cat*, el 18 de octubre de 2012, por SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Víctor M., "Cataluña, nuevo estado de Europa", que puede consultarse en: www.eldebat.cat/cast/notices/2012/10/cataluna_nuevo_estado_de_europa_64557.php.

nomías” y caracterizado por la creación de un nuevo nivel intermedio de gobierno (las comunidades autónomas). Con el paso de los años, sin embargo, se fue haciendo cada vez más evidente la insatisfacción de algunos territorios por la baja calidad de la autonomía de que gozaban y, paralelamente, se intensificaron las reivindicaciones para conseguir una mejora de su autogobierno².

Las reclamaciones autonómicas se han traducido en una oleada de reformas estatutarias iniciadas en el 2006. En el caso de Cataluña, después de un largo y encrespado debate, sus aspiraciones fructificaron con la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía, que fue ratificado mediante referéndum por la población catalana³. Impugnado ante el Tribunal Constitucional, el texto estatutario recibió un duro golpe con su Sentencia 31/2010, de 28 de junio⁴, puesto que declaró la inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos e impuso una interpretación conforme respecto a otros muchos⁵. El rechazo a esta resolución de un gran número de ciudadanos catalanes se visualizó en una concurrida manifestación que, bajo el lema “Somos una nación. Nosotros decidimos”, discurrió por el centro de Barcelona el día 10 de julio de 2010.

El resultado de las elecciones catalanas, celebradas el 28 de noviembre de 2010, introdujo un considerable cambio en la composición del

(2) Una sintética descripción de este proceso puede encontrarse en GALÁN GALÁN, Alfredo, “La tensione tra uniformità e differenziazione nell’organizzazione territoriale del potere pubblico”, como editorial del núm. 1, año 2011, de esta revista *Istituzioni del Federalismo*, pp. 7-11.

(3) Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

(4) Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio de 2010 (publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 172, de 16 de julio de 2010).

(5) Un examen de esta sentencia puede encontrarse en varios de los estudios contenidos, nuevamente, en el núm. 1 del año 2011 de esta revista *Istituzioni del Federalismo*, dedicado a “La differenziazione regionale e i suoi limiti: un confronto tra Italia e Spagna”. En especial, a estos efectos, destacamos los dos artículos redactados por los siguientes profesores españoles: TORNOS MAS, Joaquín, “La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, pp. 13-46; y ORTEGA ALVAREZ, Luis, “Los Estatutos de Autonomía tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010”, pp. 47-68.

Parlamento⁶. Esta nueva correlación de fuerzas parlamentarias hizo posible, asimismo, un cambio en el ejecutivo autonómico⁷. En el contexto de una creciente crisis económica, el nuevo gobierno centra sus esfuerzos en lograr una mejora del sistema de financiación regional, a través de la defensa de una propuesta conocida como “pacto fiscal”. En apoyo de esta propuesta, el Parlamento catalán, en la sesión celebrada el día 25 de julio de 2012, aprobó la Resolución 737/IX, sobre el pacto fiscal⁸. En ella, se detallan los objetivos que debe conseguir el nuevo modelo de financiación: “la plena capacidad de decisión sobre todos los tributos soportados en Cataluña, poder disponer de los recursos económicos que como país se generan para atender las políticas sociales y de crecimiento, y garantizar la lealtad institucional para evitar arbitrariedades e incumplimientos de las partes”. Para hacer realidad esta aspiración, “el Parlamento de Cataluña insta al Gobierno de la Generalitat a iniciar un proceso de negociación con el Gobierno español para conseguir un modelo de financiación propio para Cataluña, dentro de este año 2012”⁹.

Con ocasión de la celebración del día nacional de Cataluña, jornada conocida tradicionalmente como “la Diada”, el 11 de septiembre de 2012 tuvo lugar en Barcelona una muy numerosa manifestación, bajo el lema “Cataluña, nuevo estado de Europa”. Pocos días después, el 20 de septiembre de ese mismo año, el Presidente de la Generalitat,

(6) Tras las elecciones de 28 de noviembre de 2010, esta era la distribución de los 135 escaños del Parlamento catalán: 62 Convergència i Unió (CiU); 28 Partit dels Socialistes de Catalunya-Partido Socialista Obrero Español (PSC-PSOE); 18 Partit Popular de Catalunya (PP); 10 ICV-EUIA (Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa); 10 ERC (Esquerra Republicana de Catalunya); 4 SI (Solidaritat Catalana per la Independència); y 3 C’S (Ciutadans).

(7) El antiguo gobierno tripartito (PSC-PSOE; ICV-EUIA; y ERC) deja paso ahora a un nuevo gobierno de CiU.

(8) Resolución 737/IX del Parlamento de Cataluña, sobre el pacto fiscal (publicada en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, IX legislatura, núm. 363, de 26 de julio de 2012).

(9) Cada uno de los puntos que integran la Resolución fue votado separadamente. En concreto, el punto que se reproduce en el texto obtuvo un amplio apoyo de la cámara: 108 votos a favor, 6 en contra y 17 abstenciones.

Artur Mas, se reunió con el Presidente del Gobierno español, Mariano Rajoy, para discutir la propuesta sobre el pacto fiscal. De ella sale el mandatario catalán con la convicción de que la propuesta ha sido rotundamente rechazada. A continuación, el Presidente de la Generalitat disuelve el Parlamento autonómico y convoca elecciones anticipadas.

Antes de la disolución del Parlamento catalán, en la última de sus sesiones, la tenuta el día 27 de septiembre de 2012, se aprobó la importante Resolución 742/IX, sobre la orientación política general del Gobierno¹⁰. En ella, tras hacerse eco de la manifestación del 11 de septiembre, constata que: “los intentos de encaje de Cataluña con el Estado español y sus reiteradas respuestas negativas son hoy una vía sin recorrido. Cataluña debe iniciar una nueva etapa basada en el derecho a decidir”¹¹. Ya aparece aquí este denominado “derecho a decidir”, definido como “el derecho imprescriptible e inalienable de Cataluña a la autodeterminación, como expresión democrática de su soberanía como nación”. El “derecho a decidir”, pues, se identifica con el derecho a la autodeterminación. Y se pone fecha a su ejercicio: “el Parlamento de Cataluña constata la necesidad de que el pueblo de Cataluña pueda determinar libre y democráticamente su futuro colectivo e insta al Gobierno a hacer una consulta, prioritariamente dentro de la próxima legislatura”¹². Por lo demás, la Resolución parlamentaria insiste en la necesidad de mejorar la financiación autonómica, calificando la situación existente como “expolio fiscal”. En efecto, constata que “a las dificultades derivadas de la crisis económica, es necesario añadir en el caso de Cataluña el expolio fiscal que padece el país año tras año (...) Este déficit fiscal es de una gravedad y de una injusticia que no tienen comparación con lo que sucede en ningún

(10) Resolución 742/IX del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Gobierno (publicada en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, IX legislatura, núm. 390, de 2 de octubre de 2012).

(11) También aquí cada uno de los puntos de la Resolución fue objeto de votación separada. Este concreto punto se aprobó por 84 votos a favor, 21 en contra y 26 abstenciones.

(12) Punto aprobado por 84 votos a favor, 21 en contra y 25 abstenciones.

otro estado de Europa que tenga un cierto nivel de descentralización administrativa (...) Si Cataluña dispusiera de estos recursos, podría ser un país con un estado del bienestar de los más sólidos y solventes de Europa”. De este modo, el Parlamento “insta también al Gobierno a informar a la opinión pública que la causa del déficit de financiación de los servicios públicos es el expolio fiscal que sufre Cataluña a manos de España, y que es este expolio el que debe ser abolido urgentemente para poder poner fin a los recortes y poder hacer políticas de reactivación económica”¹³.

El resultado de las nuevas elecciones catalanas, celebradas el 25 de noviembre de 2012¹⁴, ha permitido el mantenimiento de un ejecutivo regional del mismo color político (Convergència i Unió), pero con la novedad de apoyar su actuación en un acuerdo de gobernabilidad con una de las fuerzas parlamentarias independentistas con presencia en la cámara (Esquerra Republicana)¹⁵. El segundo de los pactos incluidos en dicho acuerdo tiene el siguiente objeto: “Aprobar e impulsar las acciones ejecutivas y parlamentarias que garanticen la convocatoria de una consulta sobre el futuro político de Cataluña”. Este pacto se completa con el contenido del Anexo 1 del acuerdo: “Proceso de convocatoria de la consulta sobre el futuro político de Cataluña”. En dicho anexo, las dos fuerzas políticas firmantes “manifiestan su compromiso explícito y la determinación política de hacer una consulta al pueblo de Cataluña para que pueda decidir democrática y libremente su futuro colectivo”. En este sentido, y en atención a los compromisos asumidos, las dos partes acuerdan la realización de un conjunto de actuaciones concretas. Entre ellas: “formular una declaración de soberanía del pueblo de Cataluña en el primer pleno ordinario de la X legislatura, que tenga como objeto fijar el compro-

(13) Punto aprobado por 74 votos a favor, 21 en contra y 36 abstenciones.

(14) La distribución de los 135 escaños de la cámara catalana ha quedado del siguiente modo: 50 CiU; 21 ERC; 20 PSC; 19 PP; 13 ICV-EUIA; 9 C'S; y 3 la Candidatura d'Unió Popular (CUP).

(15) Se trata del “Acuerdo para la transición nacional y para garantizar la estabilidad parlamentaria del Gobierno de Cataluña”, firmado por CiU y ERC el 19 de diciembre de 2012.

miso del Parlamento con el ejercicio del derecho a decidir del pueblo de Cataluña”. Derecho a decidir que se ejercitará mediante una consulta popular, cuya fecha de realización también queda prevista: “CiU y ERC se comprometen a trabajar todos los procedimientos formales, jurídicos e institucionales posibles hasta el 31 de diciembre de 2013 para estar en condiciones, a partir de entonces, de convocar la consulta de acuerdo con el marco legal que la ampare, dentro del plazo del año siguiente, con la excepción de que el contexto socioeconómico y político requieran una prórroga. En todo caso, la fecha será pactada como mínimo por las dos partes firmantes”. La referencia que se hace al “marco legal que la ampare” puede conectarse con el compromiso que también se asume de aprobar una ley catalana de consultas.

El Parlamento de Cataluña, reunido en la primera sesión de la nueva legislatura, el 23 de enero de 2013, ha votado favorablemente¹⁶ la Resolución 5/X, por la que se aprueba la “Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña”¹⁷. Según esta declaración, el Parlamento “acuerda iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir”, de acuerdo con una serie de principios que se recogen en el texto. Entre dichos principios se encuentran los siguientes: el de “soberanía”: “el pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano”; el de “legalidad”: “se utilizarán todos los marcos legales existentes para hacer efectivo el fortalecimiento y el ejercicio del derecho a decidir”; y el del “diálogo”: “se dialogará y se negociará con el Estado español, las instituciones europeas y el conjunto de la comunidad internacional”.

Con el dictamen favorable del Consejo de Estado, el Consejo de Ministros, en su reunión de 1 de marzo de 2013, ha aprobado un Acuer-

(16) La resolución ha sido aprobada por 85 votos a favor, 41 en contra y 2 abstenciones. Han votado a favor CiU, ERC e ICV-EUIA. Se han posicionado en contra PSC, PP y C’S. En el caso del PSC, no obstante, cinco de sus diputados han optado por no votar. CUP, formación de corte independentista, ha visualizado un “sí crítico” a la declaración con un voto a favor y dos abstenciones.

(17) El texto íntegro de la resolución puede consultarse en www.parlament.cat/actualitat/R5_X_sobirania.pdf.

do por el que se plantea la impugnación ante el Tribunal Constitucional de la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña. En opinión del Gobierno estatal, “en cuanto declara la soberanía del pueblo catalán y acuerda la iniciación de un procedimiento para hacerla efectiva, no es compatible con la atribución de la soberanía nacional al pueblo español establecida en el artículo 1.2 de la Constitución, así como con la garantía de la ‘indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles’, establecida en el artículo 2 de la misma (...) En consecuencia, el reconocimiento de un nuevo sujeto soberano en el pueblo catalán requiere una previa decisión constituyente, políticamente imputable al soberano constitucional, es decir, el pueblo español (artículo 1.2 de la Constitución Española), y encauzada a través del procedimiento del artículo 168 de la Norma Fundamental”.

2. La presencia de la idea de Europa en el debate político sobre el derecho a decidir del pueblo de Cataluña

En el debate político acerca de la viabilidad jurídica y la conveniencia de que Cataluña ejerza el denominado “derecho a decidir” está muy presente la idea de Europa. En concreto, son objeto de fuertes discusiones las consecuencias jurídicas que tendría, respecto a la pertenencia a la Unión Europea, el hecho de que se convirtiera en un estado independiente. Precisamente por ello, los contrarios a este objetivo tienden a subrayar que Cataluña quedaría inevitablemente fuera de la Unión, supeditándose su adhesión al consentimiento unánime de todos los estados miembros, incluida España¹⁸. Las fuerzas favorables a la separación, en cambio, se esfuerzan en destacar que el proceso de independencia deberá tener lugar inexorablemente en el marco europeo¹⁹.

(18) Así, por ejemplo, en la presentación del programa electoral con el que el PP ha concurrido a las elecciones catalanas pasadas, esto es, las celebradas el 25 de noviembre de 2012, se afirma lo siguiente: “Es un grave error querer romper con el resto de España, porque esta ruptura conllevaría romper con la Unión Europea y, a la vez, una fractura social en Cataluña”. Este programa electoral puede consultarse en: www.pp.es/file_upload/noticias/pdf/7051-20121107182604.pdf.

(19) Sirva como ejemplo el programa electoral con el que CiU se ha presentado a las

La vinculación entre las ideas de independencia y Europa aparece ya gráficamente expresada en el lema de la manifestación de Barcelona de 11 de septiembre de 2012: “Cataluña, nuevo estado de Europa”. Y sigue recogida, como una constante, en todas las resoluciones y acuerdos posteriores dirigidos a encauzar el proceso independentista. Así, la Resolución 742/IX del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Gobierno, dedica uno de sus puntos, justamente, al “proceso para llegar a ser un nuevo estado de Europa”. Y en esta estrategia, se considera un punto clave la internacionalización del problema: “El Parlamento de Cataluña, en el proceso de construcción de un estado independiente para la nación catalana, considera fundamental trabajar para la proyección internacional de la realidad política, económica y social del país, y también fomentar el establecimiento de relaciones permanentes con la comunidad internacional”. De este modo, en materia de política exterior, el Parlamento regional considera prioritario: “Adoptar una estrategia de diálogo y colaboración constante con las instituciones europeas, especialmente con la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, establecer relaciones bilaterales con las autoridades de los estados que tienen más influencia en la comunidad internacional, y establecer una interlocución permanente con la Organización de las Naciones Unidas y los organismos que de ella dependen, para facilitar el reconocimiento internacional

elecciones catalanas del 25 de noviembre de 2012. En el apartado titulado “transición nacional”, se presta una especial atención a la manera en la que hay que “avanzar hacia un estado propio en el marco europeo”. Pues bien, allí puede leerse que: “nuestra vocación es más europea que nunca. Ante las dudas y la incertidumbre que esta nueva etapa que ahora comienza puede comportar (...) tenemos claro que el camino a seguir es conseguir un estado propio en el marco europeo. Cataluña, desde siempre, ha sido un pueblo con una clara tradición europeísta, porque es Europa, porque forma parte de Europa desde sus inicios. Nuestra transición hacia un estado propio pasa necesariamente por continuar formando parte de Europa (...) Ciertamente nunca se ha producido en Europa un proceso como el que ahora se iniciará en Cataluña, pero que una circunstancia como esta no esté prevista en los tratados europeos no significa que no se puedan interpretar estas normas de manera flexible, y aún más cuando se trata de un territorio que ya forma parte de la Unión Europea y que cumple todos los requisitos para continuar siendo miembro”. Más adelante, se concluye de manera tajante: “En *Convergència i Unió* tenemos muy claro cuál es el camino a seguir, y este camino es Europa”. Este programa electoral puede consultarse en: www.ciu.cat/media/76990.pdf.

de las decisiones que el pueblo de Cataluña tome sobre su futuro colectivo”²⁰.

No obstante, el deseo de implicar a las instituciones de la Unión Europea en los problemas internos de articulación de las relaciones entre Cataluña y España viene de antes. Aunque sin éxito hasta el momento. Ejemplo destacado de ello son las preguntas parlamentarias, de 26 de julio de 2010, presentadas en el Parlamento Europeo y dirigidas respectivamente al Consejo y a la Comisión. Más adelante las examinaremos con mayor detenimiento. Baste ahora con señalar que lo pretendido era instar a las instituciones europeas para que abriesen un diálogo con las autoridades españolas tras la manifestación popular de Barcelona de 10 de julio de 2010, convocada en protesta contra la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional español, recaída en relación con la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. En sus respectivas respuestas, ni el Consejo ni la Comisión entran en el fondo del asunto.

La vocación europeísta de Cataluña aparece también subrayada en la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la “Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña”. Según dicha declaración, entre los principios rectores que deben orientar “el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir”, se encuentra el “europeísmo”, concretado en los siguientes términos: “Se defenderán y promoverán los principios fundacionales de la Unión Europea, particularmente los derechos fundamentales de los ciudadanos, la democracia, el compromiso con el estado del bienestar, la solidaridad entre los diferentes pueblos de Europa y la apuesta por el progreso económico, social y cultural”.

En coherencia con los postulados indicados, el actual acuerdo de gobernabilidad firmado entre CiU y ERC, que garantiza la estabilidad del ejecutivo autonómico, incluye, entre los compromisos asumidos por ambas fuerzas políticas, convocar una consulta para que el pueblo catalán pueda pronunciarse “sobre la posibilidad de que Cataluña

(20) Punto de la Resolución aprobado por 24 votos a favor, 21 en contra y 86 abstenciones.

llegue a ser un estado en el marco europeo”. Para lograr este objetivo, dentro de la estrategia diseñada, se incluye “impulsar la internacionalización del derecho a decidir del pueblo de Cataluña”.

Llegados a este punto, estamos ya en condiciones de delimitar el objeto del presente trabajo. Tomando como referencia el caso de Cataluña, constituye su objeto el análisis de los efectos jurídicos que la eventual secesión de un estado miembro tendría en relación con la pertenencia a la Unión Europea. Estudio que se realiza bajo las tres siguientes premisas. La primera: lo examinado será el mantenimiento o bien la pérdida de la condición de estado miembro de la Unión Europea. No, por lo tanto, la condición de europeidad de los estados resultantes de la eventual transformación territorial. Esta advertencia, aunque obvia, parece oportuna habida cuenta de que frecuentemente los actores del debate político utilizan los términos “Europa” y “Unión Europea” como si fueran expresiones sinónimas. Que Cataluña y también el resto de España pertenecen a “Europa” es un hecho geográfico que, como tal, no se discute en ningún caso. Las dudas, pues, se proyectan únicamente, en el caso de que se produzca la secesión, acerca de su pertenencia a la organización supranacional que es la Unión. La segunda premisa, en breve: nuestra voluntad es abordar el estudio de la cuestión desde una perspectiva estrictamente jurídica. Y la tercera y última: centraremos nuestra atención tan sólo en las respuestas que al problema puedan ofrecer el Derecho de la Unión Europea y el Derecho Internacional. Queda al margen de este artículo, por consiguiente, la perspectiva propia del derecho interno español, esto es, de su ordenamiento constitucional.

3. Las reglas de derecho internacional sobre sucesión de estados en la calidad de miembro de una organización internacional

La Comisión de Derecho Internacional, creada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 de noviembre de 1947, con el objetivo de impulsar la codificación y el desarrollo progresivo del Derecho Internacional, se ha ocupado específicamente de los problemas que plantea la sucesión de estados. Hasta el momento, su labor en este ámbito ha dado como fruto dos tratados: la Convención de Viena sobre la sucesión de estados en materia de tratados de 23 de agosto de

1978 (en adelante, CV 1978) y la Convención de Viena sobre sucesión de estados en materia de bienes, archivos y deudas del estado de 8 de abril de 1983 (en adelante, CV 1983).

En ambos instrumentos internacionales se contiene una definición de los principales términos empleados. Así, de entrada, “se entiende por sucesión de estados la sustitución de un estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio” (arts. 2.1.b] CV 1978 y 2.1.a] CV 1983). “Estado predecesor” es “el estado que ha sido sustituido por otro estado a raíz de una sucesión de estados” (arts. 2.1.c] CV 1978 y 2.1.b] CV 1983). Y, paralelamente, “estado sucesor” es “el estado que ha sustituido a otro estado a raíz de una sucesión de estados” (arts. 2.1.d] CV 1978 y 2.1.c] CV 1983)²¹.

No todos los aspectos relativos a la sucesión de estados han sido regulados en las dos Convenciones citadas. En concreto, en lo que aquí nos interesa, la cuestión de la sucesión en la calidad de miembro de una organización internacional no ha sido objeto de codificación por la Comisión de Derecho Internacional. De ella se ocupa únicamente el art. 4 CV 1978, cuyo contenido comentamos seguidamente²².

Según este artículo, “la presente convención se aplicará a los efectos de la sucesión de estados respecto de (...) todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional”. Pero se añade seguidamente una excepción: “sin perjuicio de las normas relativas a la adquisición de la calidad de miembro y sin perjuicio de cualquier otra norma pertinente de la organización”. Por lo tanto, se excluye del ámbito de aplicación del Convenio el problema relativo

(21) No obstante, ambos textos internacionales advierten que las disposiciones contenidas en ellos sobre los términos utilizados “se entenderán sin perjuicio del empleo de esos términos o del sentido que se les pueda dar en el derecho interno de cualquier estado” (arts. 2.2. CV 1978 y CV 1983).

(22) Art. 4 CV 1978: “Tratados constitutivos de organizaciones internacionales y tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional. La presente Convención se aplicará a los efectos de la sucesión de estados respecto de: a) Todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional, sin perjuicio de las normas relativas a la adquisición de la calidad de miembro y sin perjuicio de cualquier otra norma pertinente de la organización. b) Todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización”.

a la sucesión en la calidad de miembro. Y, en consecuencia, remite la solución a las reglas propias de cada organización internacional. En suma, las normas que rigen, en la hipótesis de sucesión de estados, la sucesión en la calidad de miembro de una organización internacional deben buscarse en las reglas propias de cada organización. En el caso que nos ocupa, deberán buscarse, pues, en las reglas propias de la Unión Europea: en el Derecho de la Unión y en la práctica existente en esta materia. De lo que podemos concluir la existencia de una remisión del Derecho Internacional al Derecho de la Unión Europea.

4. Las reglas del derecho de la Unión Europea sobre la adhesión de nuevos miembros

La secesión producida en un estado miembro plantea el problema de la sucesión en la calidad de miembro de esta organización internacional, esto es, de la sucesión en la condición de miembro de la Unión Europea. Vamos a buscar una respuesta a dicho problema desde las normas y la práctica de la Unión. Examinaremos después la posición mantenida al respecto por las instituciones europeas.

4.1. El marco normativo y la práctica en la Unión Europea

Dejando al margen la tradicional discusión acerca de su naturaleza jurídica, lo que resulta indiscutible es que la Unión Europea es una unión de estados: solamente los estados pueden tener la condición de miembro de la Unión. Nadie más puede tenerla, incluidas, por lo tanto, las divisiones territoriales internas de los estados. Además, la condición de miembro constituye un estatuto jurídico único: todos los estados miembros participan en la Unión con una igual condición. Efectivamente, según el art. 4.2 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE): “La Unión respetará la igualdad de los estados miembros ante los Tratados”. En definitiva, son los estados miembros los que “constituyen entre sí una Unión Europea” (art. 1 TUE). En la actualidad, dichos estados son los 27 que vienen expresamente enumerados en el art. 52.1 TUE. En dicho listado, aunque resulte obvio decirlo, se incluye el Reino de España, sin que se haga mención separada de Cataluña. En conclusión, a día de hoy, para el Derecho de la Unión, goza de la condición de estado miembro España y no Cataluña.

Desde el punto de vista de la pertenencia a ella, la Unión Europea no es una organización cerrada, sino todo lo contrario, está abierta a la incorporación de nuevos miembros. El carácter abierto de la Unión, presente desde su origen, es coherente con la finalidad fundacional perseguida de lograr una progresiva integración europea. Por lo demás, la historia ratifica lo que estamos afirmando: a los 6 estados que crearon las tres comunidades europeas se han ido sumando, en sucesivas oleadas, otros muchos hasta llegar a todos los actuales.

La incorporación de nuevos estados a la Unión, es decir, de estados no miembros o terceros estados, está formalizada en el art. 49 TUE. Para llevarla a efecto se requiere que el candidato cumpla determinadas condiciones y que se siga el correspondiente procedimiento de adhesión. A los efectos de este trabajo, baste con destacar que dicho procedimiento exige la unanimidad de los estados miembros para que la incorporación pueda tener lugar. Dicho de otro modo, basta con la oposición de uno de ellos para impedirlo: así, es preciso que el Consejo se pronuncie por unanimidad y, además, el acuerdo de adhesión, celebrado entre los estados miembros y el estado solicitante, deberá ser sometido a ratificación de todos los estados miembros, “de conformidad con sus respectivas normas constitucionales” (art. 49 *in fine* TUE).

Llegados a este punto, y ante la hipótesis de una eventual secesión de un estado miembro que dé lugar al nacimiento de un nuevo estado, la cuestión estribará en averiguar si el estado naciente pasa a formar parte automáticamente de la Unión o bien, por el contrario, queda fuera de ella, de manera que, en su caso, deberá iniciarse el proceso para su adhesión. Dicho de otra manera, se trata de averiguar si el estado independizado adquiere automáticamente la condición de estado miembro o, en cambio, es considerado por la Unión como un tercer estado. Advertimos que ambas opciones son las únicas posibles y además son excluyentes: o es miembro o no lo es, puesto que, como hemos indicado, la pertenencia a la Unión solamente admite una modalidad, la de estado miembro.

4.1.1. *Una primera respuesta: la continuidad en la condición de miembro*

La continuidad como miembro de la Unión es defendida por aquellos que sostienen que, en estos casos, se produce una “ampliación interna” de la Unión Europea²³. Esta tesis parte de la constatación de que los Tratados de la Unión no contemplan de manera expresa el caso específico que nos ocupa, lo que supone la existencia de una laguna normativa. Llegados a este punto centran su atención en el análisis de la práctica de la Unión, para llegar a la conclusión de que a lo largo del proceso de construcción europea no se ha planteado nunca, en sentido estricto, un caso de secesión de estados. Se destacan, es verdad, algunos supuestos de cambios de soberanía de territorios que forman parte de la Unión, como son el que afectó a Groenlandia o bien el referido a la unificación alemana. Pero son señalados únicamente a los efectos de subrayar que, a pesar de no existir reglas específicas en el marco del Derecho de la Unión que regulasen estos procesos, la Unión Europea ha mostrado una gran capacidad de adaptación y flexibilidad para dar una solución rápida y satisfactoria a las demandas que se planteaban.

En ausencia de una regulación expresa en los Tratados constitutivos y la inexistencia de una práctica propia de la Unión Europea ante casos de secesión de estados miembros, la tesis de la “ampliación interna” sostiene la conveniencia de analizar la eventual aplicación a la Unión de la práctica de las organizaciones internacionales sobre sucesión de estados en la calidad de miembro. Se produce así un curioso reenvío. En efecto, las normas de Derecho Internacional remiten la solución a las normas y a la práctica de la propia organización internacional, en nuestro caso, de la Unión Europea. Pero la inexistencia de regulación normativa expresa y de práctica sobre la cuestión en el ámbito de la

(23) MATAS i DALMASES, Jordi, GONZÁLEZ BONDIA, Alfonso, JARIA i MANZANO, Jordi y ROMÁN i MARTÍN, Laura, *L'ampliació interna de la Unió Europea. Anàlisi de les conseqüències jurídicopolítiques per a la Unió Europea en cas de secessió o de dissolució d'un estat membre*, Fundació Josep Irla, Barcelona, 2010. Esta publicación puede consultarse en catalán en www.irla.cat/documents/lampliacio-interna-de-la-UE.pdf; y la versión inglesa en www.irla.cat/documents/the-internal-enlargement-of-the-EU.pdf.

Unión devuelve la pelota al tejado del Derecho Internacional, en concreto, a la práctica de las organizaciones internacionales.

El análisis de la práctica de las organizaciones internacionales pone de manifiesto – siempre en opinión de estos autores – que son posibles soluciones muy variadas al problema de la sucesión en la calidad de miembro: desde la necesidad de seguir un nuevo procedimiento de adhesión hasta los casos en los que es suficiente una simple notificación a la organización internacional por parte del nuevo estado²⁴. Esta variedad de prácticas impide concluir la existencia de una costumbre internacional sobre la materia que sea de obligado cumplimiento por la Unión. Ahora bien, las peculiaridades de la Unión Europea, que la singularizan frente al resto de organizaciones internacionales, hacen que solamente una de dichas soluciones sea aquí aceptable, a saber: la sucesión automática, sin interrupción, del nuevo estado en la condición de miembro de la Unión. Cualquier otra respuesta sería contraria a la finalidad de integración europea, que inspira esta construcción desde sus orígenes, y al principio democrático que la inspira, lo que conduce a respetar la voluntad de separación libremente expresada, en su caso, por una parte de los ciudadanos europeos.

A la vista de los argumentos expuestos, los defensores de la tesis que estamos describiendo llegan a la conclusión de que la Unión “está obligada a dar una respuesta positiva a una petición de ampliación interna” formulada por un estado surgido de la secesión de un estado miembro. A partir de ese momento, será necesario “considerar los detalles técnicos” de cómo articular ese nuevo estado dentro de la Unión, pero siempre partiendo de su condición de miembro²⁵. Esos “detalles técnicos” son tomados en consideración en una guía u “hoja

(24) Se cita aquí el estudio realizado por Bühler sobre la práctica de las organizaciones internacionales, en el período comprendido entre 1945 hasta 1990, y que llega a identificar seis categorías distintas de respuestas; en BÜHLER, Konrad G., *State succession and membership in international organizations. Legal theories versus political pragmatism*, Kluwer Law International, 2001.

(25) MATAS i DALMASES, Jordi, GONZÁLEZ BONDIA, Alfonso, JARIA i MANZANO, Jordi y ROMÁN i MARTÍN, Laura, *L'ampliació interna de la Unió Europea. Anàlisi de les conseqüències jurídicopolítiques per a la Unió Europea en cas de secessió o de dissolució d'un estat membre*, ob. cit., p. 48.

de ruta” que, de manera esquemática, nos conduciría a través de las siguientes etapas. Primera: declaración de independencia de un estado surgido de la secesión de un estado miembro después de un proceso democrático. Segunda: notificación de sucesión en la condición de estado miembro, realizada por el nuevo estado a la Unión Europea. Tercera: acto adoptado por la Unión Europea de reconocimiento de la sucesión y, por tanto, del nuevo estado como miembro de la Unión. Cuarta: establecimiento de un régimen transitorio, que ofrezca una solución a todas aquellas cuestiones que no requieran la modificación formal de los Tratados constitutivos. Y quinta: establecimiento del régimen definitivo a través de las modificaciones que sean necesarias en el Derecho originario de la Unión (por el procedimiento ordinario de revisión del art. 48 TUE)²⁶.

4.1.2. *La respuesta más convincente: la adquisición ex novo de la condición de miembro*

Hasta aquí una apretada exposición de la tesis denominada de la “ampliación interna” de la Unión. Hacemos constar ahora, sin embargo, que, a pesar de lo sugestivo de su razonamiento, no lo compartimos. De entrada, en nuestra opinión, no existe una laguna normativa en los Tratados de la Unión respecto a la cuestión de la sucesión en la cualidad de miembro. Para que haya tal laguna no basta con la falta de una disposición que específicamente trate el problema, sino que es necesario, además, que no encuentre solución mediante la aplicación del conjunto de normas del ordenamiento de que se trate. Y lo cierto es que el supuesto que nos ocupa, esto es, la pertenencia a la Unión de un nuevo estado nacido como consecuencia de la secesión de parte del territorio de un estado miembro, encuentra su encaje en el art. 49 TUE. Este precepto, efectivamente, regula los requisitos y el procedimiento para la adhesión, en términos muy generales, de “cualquier estado europeo”. Para la Unión, el nuevo estado tendrá la con-

(26) MATAS i DALMASES, Jordi, GONZÁLEZ BONDIA, Alfonso, JARIA i MANZANO, Jordi y ROMÁN i MARTÍN, Laura, *L'ampliació interna de la Unió Europea. Anàlisi de les conseqüències jurídicopolítiques per a la Unió Europea en cas de secessió o de dissolució d'un estat membre*, ob. cit., pp. 69 y 70.

sideración de tercer estado o estado no miembro y, en consecuencia, quedará subsumido dentro de esa categoría genérica de “cualquier estado europeo” que debe solicitar su ingreso. Dicho de otra manera, la redacción de esta disposición no da pie a sostener que queden excluidos de su ámbito de aplicación los supuestos de estados nacidos de la secesión de un estado miembro. De hecho, la comparación con el art. 50 TUE parece confirmar esta conclusión. Este artículo reconoce a los estados miembros el derecho a decidir retirarse de la Unión. Ahora bien, si una vez fuera quiere volver a entrar, “su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el art. 49”. Es decir deberá seguirse el procedimiento ordinario o común de adhesión. El hecho de que ya hubiera sido miembro, incluso de que siga a día de hoy cumpliendo las condiciones exigidas para la adhesión, no solamente no le eximen de seguir un nuevo procedimiento, sino que ni tan siquiera justifica la previsión de un itinerario especial o más simplificado. Nadie fuerza al estado miembro a salir, pero si lo hace voluntariamente debe saber que, si pretende en el futuro volver a ingresar, no se le va a dar un trato privilegiado. Pues bien, algo similar puede ocurrir con el estado sucesor: nadie le obliga a independizarse, esto es, a que se produzca la secesión, pero si voluntariamente decide llevarse a cabo no se puede pretender, siempre dentro del marco normativo europeo vigente, recibir un tratamiento privilegiado para su incorporación a la Unión. La práctica de la Unión Europea, tal y como ha sido interpretada por las propias instituciones europeas, apunta en esa misma dirección. Es cierto que, hasta el momento presente, la Unión no ha experimentado un episodio equivalente al nacimiento de un nuevo estado catalán. Pero sí que se han producido relevantes alteraciones territoriales que deben tenerse en cuenta.

En primer lugar, y en el marco del proceso de descolonización, la independencia de Argelia frente a Francia. Está claro que el nuevo estado no cumplía el requisito de ser europeo, al menos desde un punto de vista puramente geográfico. Pero lo que nos interesa destacar es si el caso de Argelia puede ser esgrimido como precedente frente a las actuales pretensiones separatistas de algunas regiones europeas. Esta cuestión se formuló como pregunta a la Comisión, en el Parlamento Europeo, el 12 de febrero de 2004. Más adelante lo examinamos con

mayor atención. Baste ahora con apuntar la respuesta clara y contundente de la Comisión: en caso de secesión de un estado miembro, la región independizada tendría la consideración de tercer estado para la Unión, de modo que, desde el mismo momento de su independencia, dejarán de aplicarse en su territorio las normas comunitarias y, si quiere pertenecer a la Unión, deberá seguir el procedimiento de adhesión del art. 49 TUE.

También es de destacar, en segundo término, el caso de Groenlandia. De nuevo, lo que nos interesa de este caso es si puede ser usado hoy como precedente. Esto mismo fue el objeto de la pregunta formulada a la Comisión, en el Parlamento Europeo, el 20 de agosto de 2001. Sobre ella volveremos luego. Adelantamos ya, sin embargo, la posición de la Comisión al respecto: no puede constituir un precedente, porque los estados miembros y las instituciones subrayaron ya entonces su carácter excepcional, por un lado, y porque Groenlandia no es un estado europeo, por el otro.

Por último, dejamos apuntado la escasa utilidad que reporta el estudio comparado del supuesto constituido por la reunificación alemana. Estamos ante el caso opuesto al que estamos analizando en ese trabajo. No nace un nuevo estado como consecuencia de la segregación de parte del territorio de un estado miembro, sino, antes al contrario, se extingue un estado (no miembro) agregándose todo su territorio a un estado miembro de la Unión. De esta manera, la Unión Europea ve incrementado su territorio, pero no el número de estados miembros. No se plantea pues problema alguno de sucesión en la cualidad de miembro de la Unión: la República Democrática Alemana no solicitó la adhesión, sino que se extinguió. Por su parte, la República Federal Alemana subsistió con su misma personalidad jurídica internacional. Esto es, la Alemania unificada no es un nuevo sujeto de Derecho Internacional respecto al cual pudieran plantearse dudas acerca de su pertenencia a la Unión.

En definitiva, tanto la aplicabilidad del art. 49 TUE al supuesto que estamos analizando como la interpretación hecha por las instituciones europeas de los precedentes indicados conducen a sostener que el nuevo estado, fruto de la secesión de un estado miembro, deberá presentar su solicitud para ser admitido en la Unión Europea. Con-

clusión esta, por lo demás, que está en consonancia con la práctica de las organizaciones internacionales. Si bien es cierto que esta práctica es variada, también lo es que la regla general, constituida por la gran mayoría de los supuestos, por ejemplo, en Naciones Unidas, se traduce en el hecho de que el estado naciente no sucede al estado predecesor en la cualidad de miembro de la organización. En efecto, la práctica casi uniforme es que el nuevo estado debe solicitar ser admitido como nuevo miembro de la organización, continuando con su estatus de miembro el estado que ha sufrido la escisión²⁷. Regla general que obedece a una lógica indiscutible: los estados que son miembros de una organización no quieren renunciar a controlar el acceso de nuevo miembros. Idea esta que merece que le prestemos un poco más de atención.

La operación de secesión que afecte a un estado miembro no es neutral para el resto de miembros de la misma organización. En otras palabras, los efectos de la alteración territorial no se circunscriben únicamente a los dos sujetos protagonistas, el estado sucesor y el estado predecesor, sino que alcanzan también a los terceros estados con los que el estado afectado se relaciona y, muy especialmente, con aquellos otros con los que comparte la condición de miembro en una misma organización internacional. Por ello resulta del todo lógico que esos otros estados tengan algo que decir, al menos en aquello que se refiera a la pertenencia a su organización.

En breve, la afectación que sufren esos otros estados miembros, como consecuencia de la operación de secesión, es de dos tipos. De entrada, deberán valorar, en términos principalmente políticos, la conveniencia de que la secesión tenga su reflejo en los miembros de la organización. Es decir, que se sume un nuevo estado y, además, que continúe como miembro el estado predecesor, pero menguado ahora en su territorio. Porque no es lo mismo decidir asociarse con

(27) Así lo sostienen, por ejemplo, SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Víctor M. (dir.), *Derecho Internacional Público*, 3ª edición, Ed. Huygens, 2012, pp. 158 a 160; MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 5ª edición, Ed. Tecnos, 2005, p. 350; y RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro J., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, 6ª edición, Ed. Tecnos, 2006, pp. 101 y 102.

un estado que hacerlo con la parte que reste de él y con otro estado diferente. Este razonamiento es trasladable a la Unión Europea. El carácter abierto de esta organización no se traduce en una obligación de la Unión de aceptar la solicitud de admisión del candidato tras acreditar que cumple los requisitos para su incorporación. No hay automatismos. El cumplimiento de los requisitos es condición necesaria, pero no suficiente para la adhesión. Se precisa, además, la decisión favorable de todos los estados que ya son miembros. Decisión que será tomada teniendo en cuenta consideraciones no solo jurídicas, sino también de naturaleza política. Claro reflejo de ello es la inclusión, dentro de las exigencias para la adhesión, de la denominada capacidad de integración o de absorción de la Unión. Se trata de un concepto funcional que exige ponderar, buscando un difícil equilibrio, las bondades de la ampliación y del mantenimiento del impulso en la integración europea. De este modo, solamente deberá darse el visto bueno a la incorporación de nuevos miembros si con ello no se ponen en peligro los objetivos estratégicos dirigidos a la profundización en la integración. Es verdad que, en el caso de que ese nuevo estado sea el resultado de la secesión de un estado miembro, alcanzar ese equilibrio puede ser más fácil, en la medida en que ese territorio ya formaba parte de la Unión. Pero, en todo caso, pone de manifiesto la necesidad de que los estados tengan la última palabra acerca de quienes sean sus socios en cada momento.

Incluso en la hipótesis de que todos los estados miembros estén conformes con la pertenencia del nuevo estado a la Unión, quedará aún por resolver una segunda afectación de sus intereses. Nos referimos a los “detalles técnicos” a los que aludía la tesis de la “ampliación interna” y que, en nuestro parecer, son de una envergadura mucho mayor. Fruto de la secesión habrá un nuevo estado miembro. Y, además, el estado predecesor seguirá conservando esa misma cualidad, pero habrá visto modificadas algunas variables (territorio, población, índices económicos, entre otros) que pueden ser relevantes a los efectos de su articulación en el seno de la organización. Será preciso, por consiguiente, trasladar esta nueva situación al régimen de organización y funcionamiento interno de la Unión: la representación en las instituciones y su incidencia en los mecanismos de toma de de-

cisiones. Delicada labor para cuya realización será preciso modificar las normas europeas, incluyendo, inevitablemente, la reforma de los Tratados constitutivos. Reforma esta última que requiere del consentimiento unánime de todos los estados miembros. Tampoco aquí son posibles los automatismos.

En conclusión, en caso de secesión el nuevo estado deberá solicitar la entrada en la Unión cumpliendo las condiciones y siguiendo el procedimiento previstos en el art. 49 TUE. En cambio, la salida de ese territorio de la Unión Europea se habrá producido automáticamente desde el día de su independencia. Por lo tanto, no es correcto sostener que dicha salida debe hacerse siguiendo el procedimiento regulado en el art. 50 TUE. Este artículo, en efecto, contempla el procedimiento para hacer efectivo el derecho a retirarse de la Unión que se reconoce a “todo estado miembro”. Solamente un estado que tenga la condición de miembro, pues, es titular de ese derecho y resulta compelido a seguir dicho procedimiento. En el momento en que se haga efectiva la secesión del estado miembro, la parte escindida constituirá un estado diferente que no reúne la cualidad de miembro de la Unión. De lo dicho resulta que, respecto al nuevo estado, la salida es automática, pero no lo es la pertenencia a la Unión. Tras la secesión, no debe seguirse el procedimiento del art. 50 TUE, pero sí, en cambio, el procedimiento del art. 49 TUE si desea pertenecer a la Unión. Se evita así la paradójica situación que supondría tener que seguir el procedimiento de retirada para, una vez concluido, iniciar entonces el procedimiento de adhesión.

4.2. La posición de las instituciones europeas

Algunas instituciones europeas, habitualmente la Comisión y ocasionalmente el Consejo, a través de sus representantes, han tenido ocasión de pronunciarse acerca de las consecuencias jurídicas que tendría respecto a la Unión un hipotético proceso de secesión en un estado miembro.

Aunque no siempre, lo más frecuente es que este posicionamiento sea consecuencia de la formulación de preguntas en el Parlamento Europeo. Para facilitar su lectura, y únicamente a estos efectos expositivos, hemos prescindido de un estricto criterio cronológico para agrupar temáticamente las preguntas.

4.2.1. Preguntas parlamentarias sobre el valor de posibles precedentes en una futura secesión de un estado miembro

A. El precedente de Groenlandia

El 20 de agosto de 2001, Christopher Huhne formuló a la Comisión, en el Parlamento Europeo, las dos siguientes preguntas: “¿Puede describir la Comisión la manera en que determinadas áreas geográficas que en una época fueron parte de la Unión Europea se separaron de la Unión Europea? ¿Considera la Comisión que ello es un precedente para cualquier futura secesión de un estado miembro?”²⁸.

En su respuesta, la Comisión sostiene que el único caso de secesión de la Unión se refiere a Groenlandia. Ahora bien, añade que no puede constituir un precedente para un estado miembro. Y ello por dos razones. De entrada, porque los estados miembros y las instituciones subrayaron ya entonces su carácter excepcional. Y, en segundo lugar, porque Groenlandia no es un estado europeo²⁹.

B. El precedente de Argelia

El 12 de febrero de 2004, Eluned Morgan formuló a la Comisión, en el Parlamento Europeo, la siguiente batería de preguntas: “¿Puede la Comisión confirmar que si un estado miembro se dividiera, por haber

(28) Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, a la Comisión, de 20 de agosto de 2001 (E-2398/01), presentada por Christopher Huhne (ELDR). Asunto: “Separación de la Unión Europea”.

(29) La respuesta del Sr. Prodi, en nombre de la Comisión, es de 24 de septiembre de 2001: “El único caso de ‘secesión’ de la Unión se refiere a Groenlandia, territorio danés al que los Tratados comunitarios han dejado de aplicarse, o se aplican de forma muy limitada, desde 1985. Otros territorios de estados miembros quedaron excluidos de la aplicación del Tratado CE en el momento de la firma de los Tratados fundadores o de los Tratados de adhesión. La cuestión de Groenlandia se reguló mediante un Tratado concluido entre Dinamarca y la Comunidad con arreglo a las disposiciones del Tratado CE que autorizan a la Comunidad a celebrar acuerdos. La negociación fue el resultado de un referéndum celebrado en Groenlandia. El ‘Tratado de Groenlandia’ fue luego ratificado por los estados miembros. Es difícil considerar que dicho Tratado, firmado a mediados de los años 80, pueda constituir un precedente para un estado miembro porque, en particular, por una parte, los estados miembros y las instituciones subrayaron ya entonces su carácter excepcional y, por otra, porque Groenlandia no es un estado europeo según lo dispuesto en el artículo 49 del Tratado de la Unión”.

alcanzado una región la independencia democráticamente, sería de aplicación el precedente sentado por Argelia? ¿Puede la Comisión explicar que ocurrió exactamente en el caso de Argelia? ¿Puede la Comisión confirmar si una nueva región independiente debería abandonar la Unión Europea y presentar a continuación su candidatura con vistas a la reintegración? Una candidatura de este tipo, ¿implicaría una renegociación de los Tratados en una Conferencia Intergubernamental (CIG) y el acuerdo unánime de los 25 estados miembros?³⁰. En su respuesta, la Comisión de manera muy clara y contundente afirma que, en caso de secesión de un estado miembro, la nueva región independiente se convertirá en un tercer estado en relación con la Unión, de manera que, desde el mismo día de su independencia, dejarán de aplicarse en su territorio los Tratados. Para ingresar posteriormente en la Unión, deberá seguirse el procedimiento de adhesión previsto en el art. 49 del Tratado de la Unión Europea que – se recuerda – requiere la unanimidad de los estados miembros³¹.

(30) Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, a la Comisión, de 12 de febrero de 2004 (E-0524/04), presentada por Eluned Morgan (PSE). Asunto: “La Constitución”.

(31) La respuesta del Sr. Prodi, en nombre de la Comisión, es de 1 de marzo de 2004: “La Comunidad Europea y la Unión Europea se constituyeron mediante los tratados pertinentes entre los estados miembros. Estos tratados se aplican a los estados miembros (artículo 299 del Tratado CE). Cuando una parte del territorio de un estado miembro deja de formar parte de ese estado, por ejemplo porque se convierte en un estado independiente, los tratados dejarán de aplicarse a este estado. En otras palabras, una nueva región independiente, por el hecho de su independencia, se convertirá en un tercer estado en relación a la Unión y, desde el día de su independencia, los tratados ya no serán de aplicación en su territorio”. Y añade: “Según el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, cualquier estado europeo que respete los principios establecidos en el apartado 1 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión. Una solicitud de este tipo requiere, si es aceptada por el Consejo por unanimidad, la negociación de un acuerdo entre el estado solicitante y los estados miembros sobre las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone de los tratados. El acuerdo está sujeto a la ratificación por parte de todos los estados miembros y del estado solicitante”.

4.2.2. Preguntas parlamentarias sobre las consecuencias de una posible independencia de Escocia

En estos últimos años se han formulado en el Parlamento Europeo varias preguntas que, con las debidas matizaciones, versan todas ellas sobre un mismo objeto: determinar las consecuencias jurídicas que tendría, en relación con la pertenencia a la Unión Europea, una posible independencia de Escocia.

A. Pregunta sobre el asunto: “Situación de Escocia después de una posible independencia”

El 1 de febrero de 2007, Roger Helmer formuló a la Comisión, en el Parlamento Europeo, un conjunto de cuestiones. Todas ellas parten de unas declaraciones del Representante de la Comisión en Escocia, Neil Mitchison, recogidas en la prensa escocesa (en el periódico *The Scotsman*), según las cuales, de producirse la independencia del Reino Unido, Escocia no se convertiría automáticamente en miembro de la Unión Europea y que, por lo tanto, debería seguirse el proceso de adhesión. Sobre esta base, se pregunta: “¿Puede confirmar la Comisión si el contenido del artículo es correcto? En caso afirmativo, ¿no se deberían aplicar exactamente los mismos razonamientos a las restantes partes del Reino Unido? Así pues, ¿no estaría justificado afirmar que Inglaterra + Gales + Irlanda del Norte sería también una nueva entidad y no el antiguo estado miembro que fue el Reino Unido y que asimismo tendría que volver a solicitar su ingreso en la Unión Europea en las mismas condiciones que Escocia? ¿Habría que determinar las mismas cuestiones referentes al número de diputados al Parlamento Europeo y ponderación de votos? ¿Ofrecen los Tratados alguna orientación sobre la situación de las partes de un antiguo estado miembro en caso de ruptura? En caso contrario, ¿qué opina la Comisión al respecto?”³².

En su respuesta, la Comisión rehúsa entrar en el fondo del asunto. Se limita a destacar que las preguntas formuladas plantean cuestio-

(32) Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, a la Comisión, de 1 de febrero de 2007 (E-0314/07), presentada por Roger Helmer (NI). Asunto: “Situación de Escocia después de una posible independencia”.

nes relacionadas con el Derecho Internacional y que, dado el estado actual de cosas, la Comisión no emite opiniones sobre situaciones hipotéticas³³.

B. Pregunta sobre el asunto: “Una Escocia independiente en la Unión Europea”

Poco tiempo después, el 16 de abril de 2007, Robert Kilroy-Silk formuló a la Comisión, en el Parlamento Europeo, de manera más escueta y directa, las siguientes preguntas: “¿Cuál será la posición respecto de la pertenencia a Escocia a la Unión Europea si Escocia vota a favor de su independencia del Reino Unido? ¿Será automáticamente miembro de la Unión Europea o deberá iniciar negociaciones de adhesión?”³⁴. De nuevo aquí la Comisión no entra en el fondo, reproduciendo idénticamente la respuesta indicada en la pregunta anterior³⁵.

C. Pregunta sobre el asunto: “Referéndum de independencia en Escocia”

Recientemente, el 23 de enero de 2012, el parlamentario catalán Ramón Tremosa i Balcells (ALDE), sobre la base de la previsión de que Escocia celebre un referéndum de independencia en 2014, formuló a la Comisión, en sede del Parlamento Europeo, la siguiente pregunta: “¿Podría indicar la Comisión si, en caso de que finalmente los escoceses voten mayoritariamente a favor de su independencia del Reino Unido, el nuevo Estado de Escocia formaría parte, automáticamente, de la Unión Europea?”³⁶.

(33) La respuesta del Sr. Barroso, en nombre de la Comisión, es de 23 de febrero de 2007: “Las cuestiones formuladas plantean numerosas cuestiones relacionadas con el Derecho Internacional. La Comisión no emite opiniones sobre situaciones hipotéticas en el estado actual de cosas”.

(34) Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, a la Comisión, de 16 de abril de 2007 (E-2021/07), presentada por Robert Kilroy-Silk (NI). Asunto: “Una Escocia independiente en la Unión Europea”.

(35) La respuesta del Sr. Barroso, en nombre de la Comisión, es de 6 de junio de 2007.

(36) Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, a la Comisión, de 23 de enero de 2012 (E-000395/2012), presentada por Ramón Tremosa i Balcells (ALDE). Asunto: “Referéndum de independencia en Escocia”.

De nuevo la Comisión no entra en el fondo. Se limita a afirmar que, en el momento actual, no puede expresar ninguna opinión porque se desconocen las condiciones y resultado del referéndum, así como las relaciones futuras entre las partes resultantes de la secesión y entre ellas y los miembros de la Unión. Lo que sí recuerda es, con carácter general, es que las condiciones de cualquier tratado de la Unión son decididas por sus estados miembros³⁷.

4.2.3. Preguntas parlamentarias sobre las consecuencias de una posible independencia de Flandes

También se ha presentado en el Parlamento Europeo alguna pregunta acerca de las consecuencias jurídicas que tendría, en relación con la pertenencia a la Unión Europea, una posible independencia de Flandes.

En concreto, en 2007, Frank Vanhecke, formuló una pregunta a la Comisión³⁸ y otra idéntica al Consejo³⁹ sobre Flandes. No obstante, el punto de partida de su razonamiento son las declaraciones de Neil Mitchison, Representante de la Comisión en Escocia, publicadas en la prensa escocesa y a las que no hemos referido más arriba. Según su parecer, aquellas declaraciones se fundaban en la regla de Derecho Internacional Público según la cual, en caso de secesión de un estado, “el estado ‘núcleo’ (*core state*), en este caso, Inglaterra, sucede como estado al estado anterior, en este caso Gran Bretaña, y que el estado nuevo, en este caso Escocia, ha de solicitar la adhesión a las orga-

(37) La respuesta del Sr. Sefcovic, en nombre de la Comisión, es de 23 de febrero de 2012: “En el momento actual, la Comisión no está en condiciones de expresar ninguna opinión sobre la cuestión planteada por Su Señoría, dado que no se conocen las condiciones ni el resultado de cualquier futuro referéndum, ni tampoco la naturaleza de las posibles relaciones futuras entre las partes interesadas y entre estas partes y los socios de la Unión Europea”. Y concluye: “En este contexto, la Comisión recuerda que las condiciones de cualquier tratado de la Unión Europea son decididas por los estados miembros de la Unión Europea”.

(38) Pregunta oral en el Parlamento Europeo a la Comisión, de 10 de enero de 2007 (H-0011/07), presentada por Frank Vanhecke. Asunto: “Independencia de Flandes”.

(39) Pregunta escrita en el Parlamento Europeo al Consejo, de 19 de enero de 2007 (E-0094/07), presentada por Frank Vanhecke. Asunto: “Independencia flamenca”.

nizaciones internacionales”. No obstante, el parlamentario constata que sucedió una cosa diferente con Chequia: “Muchos especialistas en Derecho Público Internacional afirman que, de hecho, Chequia hubiese podido solicitar el estatus de estado ‘núcleo’, dado que en el momento de la secesión contaba con la mayor población y una economía superior”. A pesar de ello, “desde un punto de vista formalmente jurídico, lo que tuvo lugar fue una disolución con el surgimiento de dos estados nuevos”. Pues bien, hechas estas consideraciones, pregunta a ambas instituciones europeas: “¿Qué condiciones ha de cumplir una Flandes independiente para que se le considere estado ‘núcleo’ de Bélgica?”.

Pues bien, ninguna de las dos instituciones interrogadas entra en el fondo de la cuestión. La Comisión, siguiendo una fórmula ya utilizada en otras ocasiones, únicamente afirma que la pregunta formulada plantea numerosas cuestiones relacionadas con el Derecho Internacional y que no emite opiniones sobre situaciones que, al día de hoy, son meramente hipotéticas⁴⁰. Por su parte, la respuesta del Consejo se limita a apuntar que no ha discutido el tema por no tener competencia para ello⁴¹.

4.2.4. Preguntas parlamentarias genéricas sobre las consecuencias de la secesión en un estado miembro

También se han presentado en el Parlamento Europeo varias preguntas que, de un modo genérico, esto es, sin referirse concretamente a ningún caso, interrogan a la Comisión acerca de las consecuencias jurídicas en la hipótesis de secesión de un estado miembro.

A. Pregunta sobre el asunto: “Separación de estados miembros”

El 22 de marzo de 2007, Eluned Morgan formuló a la Comisión, en el Parlamento Europeo, los siguientes interrogantes: “¿Puede la Co-

(40) La respuesta de la Comisión es de 15 de febrero de 2007: “La pregunta formulada por Su Señoría plantea una serie de cuestiones relacionadas con el Derecho Internacional. La Comisión no emite opiniones sobre situaciones hipotéticas en el estado actual de cosas”.

(41) La respuesta del Consejo es de 12 de febrero de 2007: “El Consejo no ha discutido este tema porque no es de su competencia”.

misión aclarar si, en el supuesto de que una parte de un país se independizase del resto, por ejemplo, Gales, Escocia, Cataluña, Córcega o Flandes, esto implicaría negociar con todos los demás estados miembros el estatuto de dicho país dentro de la Unión Europea? En particular, ¿puede confirmar la Comisión si, tan sólo a través de una enmienda a un tratado, aprobada y ratificada por todos los estados miembros, se puede establecer si tendría derecho al estatuto de estado miembro, a designar un representante en la Comisión y su eventual número de votos en el Consejo y de escaños en el Parlamento Europeo? De acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ¿podría confirmar la Comisión que, tras dicha hipotética separación, el estado miembro sucesor sería la parte más grande del estado miembro en cuestión? ¿Seguiría siendo la legislación comunitaria aplicable a dicho estado miembro? ¿Perdería alguna de las ayudas europeas percibidas?”⁴².

Siguiendo ejemplos anteriores, la respuesta de la Comisión se limita a sostener la relación de la pregunta con numerosas cuestiones de Derecho Internacional y que no se pronuncia sobre cuestiones que actualmente son hipotéticas⁴³.

B. Pregunta sobre el asunto: “Secesión de un estado miembro y adhesión a la Unión Europea”

El 20 de octubre de 2011, George Lyon preguntó a la Comisión, en el Parlamento Europeo: “¿Contienen los Tratados de la Unión Europea alguna disposición que agilice el proceso de candidatura y adhesión de un país soberano que se haya separado de un estado miembro existente?”. A continuación, tras constatar que la Unión no es signataria de la Convención de Viena sobre sucesión de estados en materia de tratados y que su artículo 34 estipula que, en caso de secesión,

(42) Pregunta escrita en el Parlamento Europeo, a la Comisión, de 22 de marzo de 2007 (P-1625/07), presentada por Eluned Morgan (PSE). Asunto: “Separación de estados miembros”.

(43) La respuesta del Sr. Barroso, en nombre de la Comisión, es de 26 de abril de 2007: “Las cuestiones formuladas plantean numerosas cuestiones relacionadas con el Derecho Internacional. La Comisión no emite opiniones sobre situaciones hipotéticas en el estado actual de cosas”.

todo tratado que estuviera en vigor respecto de la totalidad del territorio del estado predecesor continuará en vigor respecto de cada estado sucesor así formado, añade este otro interrogante: “¿Existen algunas disposiciones específicas en los Tratados de la Unión Europea que contemplen dicha situación y que no extingan todos los vínculos legales económicos y políticos con el país independiente recién constituido?”⁴⁴.

La respuesta de la Comisión remite al art. 49 del Tratado de la Unión en tanto que allí se establecen los requisitos y el procedimiento para el acceso de estados a la Unión Europea, que son iguales para cualquier candidato. Subraya, además, que los Tratados no contienen disposiciones específicas para la sucesión de estados miembros⁴⁵.

4.2.5. Pronunciamientos de las instituciones europeas sobre las consecuencias de una posible independencia de Cataluña

Hemos dejado para el final aquellas preguntas que se refieren concretamente al caso de Cataluña, en el escenario de un eventual proceso futuro de independencia. Completamos este apartado, sin embargo, con la indicación de otras ocasiones en las que, fuera de la sede parlamentaria, representantes de las instituciones europeas se han pronunciado sobre esta misma cuestión.

A. Preguntas sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional español sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña

Como ya hemos hecho referencia más arriba, el de 26 de julio de 2010, Raül Romeva i Rueda, Oriol Junqueras Vies y Ramón Tremosa i Balcells, presentaron ante el Parlamento Europeo sendas preguntas

(44) Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, a la Comisión, de 20 de octubre de 2011 (P-009664/2011), presentada por George Lyon (ALDE). Asunto: “Secesión de un estado miembro y adhesión a la Unión Europea”.

(45) La respuesta del Sr. Barroso, en nombre de la Comisión, es de 10 de noviembre de 2011: “El artículo 49 del Tratado de la Unión Europea establece las condiciones y el procedimiento para el acceso de estados a la Unión Europea. Las mismas condiciones y procedimiento se aplican a cualquier estado que solicita ser miembro de la Unión Europea. No hay disposiciones en los Tratados que se refieran a la secesión de un estado miembro”.

dirigidas respectivamente al Consejo y a la Comisión. Después de exponer muy críticamente el impacto que tuvo la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, y de destacar la importancia de la posterior manifestación popular de protesta producida en Barcelona el 10 de julio de 2010, se solicita a cada institución que, “asumiendo su responsabilidad política europea, garantice el respeto a la democracia y de la voluntad del pueblo catalán”. Y, seguidamente, se le formulan las dos siguientes preguntas: “¿Es consciente [el Consejo o la Comisión] del enorme impacto que tuvo la manifestación del sábado?” y “Tiene previsto [el Consejo o la Comisión] abrir un debate con las autoridades españolas sobre este asunto?”⁴⁶.

En su respuesta, ninguna de las dos instituciones europeas entra en el fondo del asunto. En efecto, según el Consejo: “No corresponde al Consejo expresar una apreciación sobre la decisión de un órgano jurisdiccional de un estado miembro”⁴⁷. Por su parte, la Comisión sostuvo: “Los asuntos a los que se refieren sus Señorías son competencia exclusiva del Estado miembro afectado y por ello la Comisión no puede adoptar ninguna iniciativa al respecto”⁴⁸.

B. Iniciativa ciudadana europea: ampliación interna de la Unión Europea

El 1 de abril de 2012 se presentó la solicitud de registro de una iniciativa ciudadana europea con el título: “Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva”. La propuesta fue hecha por un Comité Ciudadano formado por nacionales de 7 estados miembros (Alemania, España, Finlandia,

(46) Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, al Consejo, de 26 de julio de 2010 (E-6072/2010), presentada por Raül Romeva (Verts/ALE), Oriol Junqueras Vies (Verts/ALE) y Ramon Tremosa i Balcells (ALDE). Y Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, a la Comisión, de 26 de julio de 2010 (E-6073/2010), presentada por Raül Romeva (Verts/ALE), Oriol Junqueras Vies (Verts/ALE) y Ramon Tremosa i Balcells (ALDE).

(47) La respuesta del Consejo es de 20 de septiembre de 2010.

(48) La respuesta de la Vicepresidenta Reding, en nombre de la Comisión, es de 23 de agosto de 2010.

Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido), siendo su representante Joan Carretero. Detrás de ella, impulsándola, se encuentra Reagrupament, un partido independentista catalán.

El objeto de la iniciativa ciudadana es “garantizar la soberanía ciudadana europea en los actos de reconocimiento de la sucesión como miembro de la Unión Europea de un nuevo estado surgido de la secesión democrática de otro estado miembro de la Unión Europea”. Coherentemente, entre los principales objetivos perseguidos están: “garantizar la soberanía de los ciudadanos en los procesos de secesión democrática en el interior del territorio de los estados de la Unión Europea” y “garantizar el mantenimiento de la ciudadanía europea de los ciudadanos europeos de un nuevo estado surgido por un proceso de secesión democrática de una región de un estado miembro de la Unión Europea”.

Lo que se pretende con esta iniciativa, en definitiva, es que las instituciones europeas adopten la normativa necesaria para garantizar el mantenimiento de la ciudadanía europea para aquellas personas que sean nacionales de un nuevo estado surgido como consecuencia de la secesión de parte del territorio de un estado miembro de la Unión. En el fondo, la presentación de esta iniciativa responde al temor de que España se oponga a la continuidad en la Unión de una eventual Cataluña independiente. Así se afirma expresamente en la exposición de motivos del modelo de moción de apoyo a la iniciativa ciudadana europea propuesta a la aprobación de los municipios catalanes. En efecto, allí pueden leerse los siguientes considerandos: “Considerando que algunos políticos españoles han amenazado con la posibilidad de un veto de España a la continuidad de un futuro Estado catalán dentro de la Unión Europea” y “considerando que como demócratas siempre defenderemos que el mantenimiento de Cataluña dentro de la Unión Europea sólo puede depender de la libre voluntad de las catalanas y los catalanes, y que ningún estado puede tener derecho de veto sobre esta decisión soberana del pueblo catalán”⁴⁹.

(49) Información sobre esta iniciativa ciudadana europea, incluido el texto de la moción municipal de apoyo, puede encontrarse en www.reagrupament.cat/documents/iniciativa_ciudadana_europea_ampliacion_interna_ue.

En respuesta a la solicitud presentada, la Secretaría General de la Comisión, en fecha 30 de mayo de 2012, rechaza el registro de la iniciativa⁵⁰ “debido a que está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados”. No obstante, son de gran interés, respecto al objeto de nuestro estudio, algunas de las consideraciones que se incluyen en este escrito: “Su iniciativa ciudadana propuesta tiene por objetivo garantizar que los ciudadanos de un nuevo estado resultante de la secesión de una parte de un estado miembro de la Unión Europea sigan siendo ciudadanos de la Unión. De acuerdo con el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, solo las personas que tengan nacionalidad de un estado miembro son ciudadanos de la Unión Europea. La ciudadanía de la Unión Europea es complementaria, pero no sustitutiva, de la ciudadanía nacional”. Y prosigue: “No existe base jurídica alguna en los Tratados de la Unión Europea que permita que la legislación secundaria aborde las consecuencias de una secesión de una parte de un estado miembro. En caso de secesión de una parte de un estado miembro, la solución se tendría que encontrar y negociar dentro del ordenamiento jurídico internacional”⁵¹.

C. Pregunta parlamentaria subsiguiente al rechazo de la iniciativa ciudadana europea

El 25 de julio de 2012, y a la luz de las valoraciones hechas por la Comisión en su escrito de rechazo de registro de la iniciativa ciudadana europea descrita el apartado anterior, Mara Bizzotto preguntó a la Comisión, en sede del Parlamento Europeo, las siguientes cuestiones: “¿Es verdad que en el artículo 20 del TFUE está previsto que la ciudadanía europea sea complementaria de aquella de un estado miembro y que en caso de secesión los ciudadanos pierden inmediatamente el

(50) Documento C(2012)3689.

(51) La solicitud de registro de la iniciativa y el escrito de la Comisión por la que se rechaza pueden consultarse en: ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/469.

estatus de ‘ciudadano europeo’ y los derechos y deberes derivados de él? ¿Considera la Comisión que se deba, en todo caso, tutelar al ciudadano en caso de una eventual sucesión de un estado miembro a través del recurso al Derecho Internacional? En caso de respuesta afirmativa, ¿en qué términos?”⁵².

En su respuesta, la Comisión confirma lo expuesto en su negativa a registrar la iniciativa ciudadana europea, esto es: la ciudadanía europea es complementaria y no sustitutiva de la nacionalidad de los estados miembros; en el caso hipotético de secesión en un estado miembro, se deberá buscar y negociar la solución acudiendo al ordenamiento jurídico internacional; y, por último, que otras consideraciones sobre esta cuestión son de carácter meramente conjetural y, por tanto, no cabe ahora entrar en ellas⁵³.

D. Pregunta sobre el asunto: “Secesiones en el seno de la Unión y ciudadanía europea”

El 17 de septiembre de 2012, Izaskun Bilbao Barandica, Ramón Tremosa i Balcells, Salvador Sedó i Alabart y Raül Romeva i Rueda interrogaron nuevamente a la Comisión, en sede del Parlamento Europeo, acerca de su posición en caso de secesión de un estado miembro. Frente a lo mantenido reiteradamente por el representante de la Comisión en ocasiones anteriores, los demandantes sostienen la existencia de “otras interpretaciones jurídicas, como la denominada ‘ampliación interna de la Unión’”, según la cual “son las personas, y no los estados, las titulares del principio de identidad y nacionalidad.

(52) Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, a la Comisión, de 25 de julio de 2011 (E-007453/2012), presentada por Mara Bizzotto (EFD). Asunto: “Eventual sucesión en un estado miembro y consecuencias para los ciudadanos”.

(53) La respuesta del Sr. Barroso, en nombre de la Comisión, es de 28 de agosto de 2012: “La Comisión confirma que, según el artículo 20 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, la ciudadanía europea se añade a la ciudadanía nacional (o sea, la ciudadanía de un estado miembro de la Unión Europea) y no la sustituye. La Comisión confirma también que, en el caso hipotético de una secesión de un estado miembro, se deberá buscar y negociar la solución recurriendo al ordenamiento jurídico internacional. Otras consideraciones sobre consecuencias de tal eventualidad serían de carácter meramente conjetural”.

En consecuencia, en el caso de un proceso de secesión desarrollado democráticamente por ciudadanos europeos, estos conservarían tal condición al no existir previsión alguna en sentido contrario en los tratados. La paradoja podría crecer si los nuevos estados presentasen mejores condiciones económicas para seguir en la Unión que los estados de los que se escinden”. Hechas estas consideraciones, se formulan las siguientes preguntas: “¿Considera la Comisión que son los ciudadanos y no los estados los titulares de los derechos de identidad o ciudadanía? ¿Si es así y surgen nuevos estados a consecuencia de procesos democráticos en el seno de la Unión, en qué precepto de los tratados puede apoyarse una expulsión de la Unión Europea de las personas que, siendo ciudadanas de la Unión Europea, apuesten expresamente por seguir siéndolo desde una nueva realidad estatal? ¿Cómo piensa afrontar la Comisión posibles procesos de este tipo si, junto a la secesión, la ciudadanía implicada apuesta expresamente por continuar en la Unión Europea?”⁵⁴.

La respuesta de la Comisión se articula en torno a las cuatro siguientes ideas: Primera: no le corresponde a la Comisión manifestar su posición sobre cuestiones de organización interna relacionadas con el ordenamiento constitucional de los estados miembros. Segunda: la eventual secesión de un estado miembro no tendría un “carácter neutro” en relación con los Tratados de la Unión Europea. Cuarta: la Comisión expresará su opinión sobre las consecuencias legales de una eventual secesión, con arreglo a la normativa europea, a petición de un estado miembro que detalle una situación concreta. Y cuarta: la Comisión recuerda que, con carácter general, en lo relativo a la adhesión de estados a la Unión debe seguirse rigurosamente las normas y procedimientos previstos en los Tratados de la Unión Europea⁵⁵.

(54) Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, a la Comisión, de 17 de septiembre de 2012 (E-008133/2012), presentada por Izaskun Bilbao Barandica (ALDE), Ramón Tremosa i Balcells (ALDE), Salvador Sedó i Alabart (PPE) y Raül Romeva i Rueda (Verts/ALE). Asunto: “Secesiones en el seno de la Unión y ciudadanía europea”.

(55) La respuesta del Sr. Barroso, en nombre de la Comisión, es de 12 de noviembre de 2012: “No le corresponde a la Comisión manifestar su posición sobre cuestiones de

E. *Pregunta sobre el asunto: “Consecuencias en el ámbito europeo de una posible salida de Cataluña de la Unión Europea”*

Muy pocos días después de presentarse la pregunta anterior, el 28 de septiembre de 2012, Francisco Sosa Wagner, desde una perspectiva ideológica distinta, y a la vista de las “intenciones” del Parlamento de Cataluña que “ha aprobado una declaración en virtud de la cual se propone convocar un referéndum para iniciar un proceso de secesión del resto del territorio español”, y dado que, de tener éxito, “obviamente habría quedado excluida” de la Unión con la consecuencia obligada de que “volverían a restaurarse las fronteras de este territorio con España y con Francia, comportando ello, entre otras consecuencias, una quiebra del mercado interior actualmente existente”, formula las siguientes cuestiones a la Comisión: “¿Qué medidas piensa tomar la Comisión Europea para que no se perjudique el comercio entre los actuales estados de la Unión como consecuencia del nacimiento de una nueva frontera? ¿Qué posición piensa adoptar ya en relación con los proyectos europeos en curso de infraestructuras de transporte, energía u otros de los que se beneficia ese territorio? ¿Qué instrumentos pondrá en pie para proteger a los inversores europeos teniendo en cuenta las abultadas cifras de déficit y deuda pública de la actual Comunidad Autónoma de Cataluña? ¿Qué piensa hacer con los procedimientos hoy en marcha de solicitud de ayudas de los fondos europeos teniendo en cuenta las cantidades ya percibidas con cargo a ellos, como fueron – entre otras – los tres millones de euros para el sector de la automoción aprobadas por el Parlamento Europeo en 2010?”⁵⁶.

organización interna relacionadas con las disposiciones constitucionales de los estados miembros. Ciertas hipótesis, como la separación de una parte de un estado miembro o la creación de un nuevo estado, no tendrían carácter neutro en relación con los Tratados de la Unión Europea. A petición de un estado miembro que detallase una situación concreta, la Comisión expresará su opinión sobre las consecuencias legales de la misma con arreglo a la legislación de la Unión Europea. En lo relativo a la cuestión general de la adhesión de los estados a la Unión Europea, la Comisión recuerda que este proceso debe ajustarse plenamente a las normas y procedimientos previstos en los Tratados de la Unión Europea”.

(56) Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, a la Co-

La Comisión se limita a remitirse a la respuesta ya dada a la pregunta recogida en el apartado anterior⁵⁷.

F. Intercambio de correspondencia acerca de las declaraciones periódicas sobre Cataluña de la Vicepresidenta de la Comisión Europea
El 30 de septiembre de 2012, el *Diario de Sevilla* publicó una entrevista a Viviane Reding, Vicepresidenta de la Comisión, con el siguiente titular: “Ninguna ley dice que Cataluña deba salir de la Unión Europea si se independiza”. En dicha entrevista, el periodista pregunta acerca del “proceso que se abre” cuando una hipotética Cataluña independiente deje de ser parte de la Unión, habida cuenta de que tal cosa “lo dice la Convención de Viena: el estado resultante de un estado matriz abandonará todos los organismos internacionales en los que la matriz está representada”. La respuesta de Reding fue la siguiente, según se recoge en el mencionado diario: “Vamos, hombre, la legislación internacional no dice nada que se parezca a eso. Por favor, resuelvan sus problemas de política interna en España. Yo confío en la mentalidad europea de los catalanes”.

Estas declaraciones fueron rápidamente recogidas por otros muchos medios de comunicación españoles y originaron una viva polémica. La Representación de la Comisión Europea en España escribió una carta de réplica, aclarando el sentido de las palabras de la Vicepresidenta, con el propósito de que se publicase en la prensa española. No obstante, y con la intención de evitar malos entendidos, el Secretario de Estado para la Unión Europea de España, Iñigo Méndez de Vigo, dirigió una carta a Viviane Reding el 2 de octubre de 2012. En ella comienza diciéndole que: “el tenor de tus declaraciones, tal y como las recogen la prensa sevillana, catalana y nacional, han provocado una gran confusión, lo que no beneficia en modo alguno la credibilidad de la propia Comisión Europea”. Y seguidamente sostiene que

misión, de 28 de septiembre de 2012 (E-008752/2012), presentada por Francisco Sosa Wagner (NI). Asunto: “Consecuencias en el ámbito europeo de una posible salida de Cataluña de la Unión Europea”.

(57) La respuesta del Sr. Barroso, en nombre de la Comisión, es de 28 de noviembre de 2012: “La Comisión remite a Su Señoría a su respuesta a la pregunta escrita E-0081-133/2012”.

“hay que ser meridianamente claros respecto a estos dos aspectos”, a saber: por un lado, que “la Unión Europea no puede reconocer una declaración unilateral de independencia de parte de un estado miembro” y, por otro lado, “en el hipotético caso de que con arreglo a la normativa constitucional de ese estado miembro se produjera esa separación, la parte separada no formaría parte de la Unión Europea como estado miembro y tendría, en su caso, que solicitar su adhesión como cualquier otro postulante”. En relación con este segundo aspecto, sostiene el autor de la carta que “así resulta del artículo 52 del Tratado de la Unión Europea, en el que se enumeran los estados miembros a los que se aplican los Tratados, entre ellos el Reino de España”. Y concluye: “Por ello, ese hipotético nuevo estado debería, a tenor de lo que establece el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, solicitar la adhesión y obtener una decisión favorable del Consejo, por unanimidad, debiendo ser el Acta de Adhesión ratificada por los Parlamentos de todos los estados miembros”.

Muy pocos días después, en concreto el 4 de octubre de 2012, Viviane Reding escribió una carta de contestación. En ella, se alude al “muy desafortunado titular con el que se encabezan mis declaraciones” en la prensa española, añadiendo que “soy la primera en lamentar el hecho que mis palabras no hayan sido recogidas con precisión por la prensa”, razón por la que “di instrucciones inmediatamente a la Representación de la Comisión en España de escribir una réplica para enviarla a los Directores de los medios concernidos”. En cuanto al fondo de la cuestión, la Vicepresidenta quiere “que no quede ninguna duda sobre mi posición, que es igual a la posición expresada por el Presidente Barroso en nombre del Colegio, y que coincido plenamente en el análisis del marco constitucional europeo que desarrollas en tu carta”. Conviene subrayar, pues, que asume como propia la tesis mantenida por el Secretario de Estado español, así como su fundamentación. Y concluye justificando que: “mi intención no era sino explicar que confío en el sentido común y en el europeísmo de los españoles plenamente para resolver esta cuestión en el ámbito doméstico que le es propio”⁵⁸.

(58) La Carta del Secretario de Estado para la Unión Europea de España y la carta de

4.2.6. Recapitulación sobre la posición de las instituciones europeas

De la lectura de los apartados anteriores, podemos extraer las siguientes conclusiones en relación con la posición mantenida por las instituciones europeas.

Primera: las consecuencias jurídicas de la secesión de un estado miembro en relación con la pertenencia a la Unión Europea han constituido reiteradamente el objeto de preguntas dirigidas a las instituciones europeas, principalmente a la Comisión en sede del Parlamento Europeo. No se trata, por lo tanto, de una novedad, es decir, de una cuestión suscitada sólo recientemente. En ocasiones, el interrogante se formula con carácter general y abstracto, mientras que, en otras, se liga a regiones concretas, principalmente a Escocia, Flandes y Cataluña.

Segunda conclusión: en la mayoría de sus respuestas, la Comisión evita entrar en el fondo del asunto. En breve, estas son las principales líneas argumentativas utilizadas:

a) Se destaca que la pregunta formulada suscita relevantes cuestiones propias del Derecho Internacional. En algún caso, se señala que, en el supuesto de secesión de una parte de un estado miembro, la solución se tendría que encontrar y negociar dentro del ordenamiento jurídico internacional.

b) Atendiendo al estado actual de cosas, la institución europea afirma que no emite opiniones sobre situaciones meramente hipotéticas.

c) Se alega la falta de competencia para pronunciarse sobre el asunto. A veces, se añade que es competencia exclusiva del estado miembro.

d) La Comisión expresará su opinión sobre las consecuencias legales de una eventual secesión, con arreglo a la normativa europea, solamente a petición de un estado miembro que detalle una situación concreta.

Y tercera conclusión: cuando la Comisión entra en el fondo del asunto, con mayor o menor profundidad, lo hace siempre marcando una misma dirección, a saber, destacando la necesidad de respetar las nor-

mas europeas vigentes reguladoras del acceso de nuevos candidatos. De manera resumida, las líneas argumentativas usadas en este sentido son las siguientes:

a) Se destaca que la eventual secesión de un estado miembro no tendría un “carácter neutro” en relación con los Tratados de la Unión Europea.

b) Se recuerda, con carácter general, que las condiciones de cualquier Tratado son las decididas por sus estados miembros.

c) Asimismo, se recuerda que, en lo relativo a la adhesión, deben seguirse rigurosamente las normas y procedimientos previstos en los Tratados de la Unión Europea.

d) En algún caso, se hace una remisión directamente al art. 49 TUE, en tanto que establece las condiciones y el procedimiento de adhesión para cualquier candidato, sin distinción. Se subraya que los Tratados no contienen disposiciones específicas para los casos de sucesión de estados miembros.

e) Cuando excepcionalmente la Comisión ha entrado con detalle en el fondo del asunto, lo ha hecho para afirmar, de forma clara y rotunda, que la región independizada tendrá la consideración de tercer estado y, en consecuencia, deberá ingresar en la Unión siguiéndose el procedimiento del art. 49 TUE que, se destaca, requiere la unanimidad de los estados miembros.

5. A modo de conclusión: respeto a la integridad territorial del estado y adquisición ex novo de la condición de miembro

La Unión Europea tiende a considerar la hipotética secesión de un estado miembro como una cuestión interna de dicho estado. Y, por lo tanto, en la que no le corresponde entrar. Esta posición de prudencia es conforme con el principio de respeto a la identidad nacional de los estados miembros que el art. 4.2 TUE impone como límite a la actuación de las instituciones europeas. Según este precepto, en efecto, la Unión tiene el deber de respetar la “identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales” de los estados miembros, “también en lo referente a la autonomía local y regional”. Y prosigue: “respetará las funciones esenciales del estado, especialmente las que tienen por objeto”, entre otras, “garantizar su

integridad territorial”. De ahí que, con total naturalidad, los representantes de la Comisión, al ser preguntados por la cuestión, se limiten a contestar que estamos en presencia de un asunto doméstico, que debe ser tratado en ese ámbito, o bien que se contenten con una genérica e indeterminada remisión a las normas de Derecho Internacional que sean aplicables.

Ahora bien, siendo cierto lo anterior, también lo es que la Unión es consciente que la secesión de un estado miembro es una operación que, de producirse, no tendría un “carácter neutro” en relación con sus Tratados. Precisamente por ello, cuando se ha pronunciado, exige que el proceso se lleve a cabo con un riguroso respeto de las condiciones y los procedimientos establecidos en ellos. En concreto, se señala el art. 49 TUE: los requisitos y el procedimiento de adhesión. El estado predecesor conserva la condición de miembro, si bien verá alteradas algunas de las variables tenidas en cuenta para articular su integración en la Unión (así, territorio o población). Y el nuevo estado, sin que se siga el procedimiento de retirada del art. 50 TUE, queda fuera de la Unión desde el momento de su independencia. Tendrá la consideración de tercer estado y, por consiguiente, en el caso de que quiera incorporarse a la Unión deberá iniciar las negociaciones para su adhesión. No hay automatismo⁵⁹.

Lo dicho es coherente con la regla según la cual no resulta nunca indiferente a los estados miembros la cuestión relativa al acceso a la organización de la que forman parte. Y por ello se reservan la última palabra. La Unión Europea no es una excepción en este punto. La adquisición de la condición de miembro del nuevo estado, adquirida su independencia, requerirá siempre el consentimiento expreso de la totalidad de los que en ese momento son miembros de la Unión. Porque se necesita dicha unanimidad para el ingreso por la vía del

(59) A conclusiones similares se llega en el informe, de febrero de 2013, *Scotland analysis: Devolution and the implications of Scottish independence. Presented to Parliament by the Secretary of State for Scotland by Command of Her Majesty*; puede consultarse en: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79417/Scotland_analysis_Devolution_and_the_implications_of_Scottish_Independence..._1_.pdf.

art. 49 TUE. Porque igualmente se necesita la unanimidad si se pretende utilizar el procedimiento de revisión ordinario del art. 48 TUE para prever específicamente un régimen especial de acceso para los estados nacidos de una operación de secesión de un estado miembro. Y porque, incluso si aceptásemos la tesis de la “ampliación interna” de la Unión, la solución de aquellos “detalles técnicos”, en rigor, de gran importancia, precisaría igualmente la unanimidad de los estados miembros al requerir la modificación de los Tratados de la Unión Europea.

No cabe duda que la solución indicada en los párrafos precedentes puede defraudar las lógicas expectativas de aquellas personas que, favorables al proceso de secesión, no renuncian en ningún momento a su espíritu europeo y, por consiguiente, a seguir integrados en la Unión. Pero es la solución que, en nuestra opinión, corresponde dar al problema en aplicación del derecho europeo hoy vigente. Es de esperar que allá donde no llegue la norma pueda hacerlo el sentido común.

