

UNIÓN EUROPEA Y SECESIÓN DE ESTADOS MIEMBROS. ¿DEBEN INTERVENIR LAS INSTITUCIONES EUROPEAS?

FRANCESC DE CARRERAS SERRA
Catedrático de Derecho Constitucional

SUMARIO:

- I. La controvertida naturaleza de la Unión Europea
- II. Los efectos del reconocimiento internacional de un Estado y las condiciones para la secesión
- III. La posición de un hipotético Estado catalán independiente respecto de la UE
- IV. Un apunte final

I. LA CONTROVERTIDA NATURALEZA DE LA UNIÓN EUROPEA

1. La Unión Europea (UE) ¿es una organización internacional, una confederación, un estado federal? La respuesta sólo puede ser una: no encaja plenamente a ninguno de estos tres tipos aunque contiene elementos de cada uno de ellos. Por tanto, debe añadirse: se trata de una forma política nueva, distinta a las demás organizaciones que forman parte de la comunidad internacional, que está todavía en proceso de evolución y, por tanto, cuya naturaleza es muy controvertida. Recordemos brevemente en este apartado alguno de sus más relevantes elementos en función de pasar luego a examinar las posibilidades y consecuencias de la secesión de un ente territorial que forma parte de un estado miembro de la UE.

En primer lugar, en cuanto a su origen, debemos situar la naturaleza de la UE dentro de las categorías del derecho internacional: se trata de una unión de estados independientes y soberanos regulada mediante un tratado. Desde este punto de vista, de acuerdo con las tipologías clásicas, podría ser una organización internacional o una confederación. Quizás a lo largo de su trayectoria, desde el Tratado de la CECA (1951) hasta hoy, en alguna etapa la hubiéramos encajar en alguno de estos tipos tradicionales. Ahora bien, ya desde el Tratado de Roma (1957) y, muy especialmente, desde los primeros años sesenta en que el Tribunal de Justicia, como veremos, definió a la Comuni-

dad Económica Europea (CEE) como un «ordenamiento jurídico diferenciado» y, más aún, desde que en 1976 se adoptó la Decisión de elegir a los diputados del Parlamento Europeo por sufragio universal, el origen no es suficiente para entender plenamente su verdadera naturaleza.

Por tanto, la actual UE no es sólo una organización internacional, no es tampoco una confederación de estados, ni desde luego es un estado federal, es decir, un estado soberano e independiente en el plano internacional. Es otra cosa: un «objeto político no identificado» lo denominó Jacques Delors. Quizás tenía razón.

Ciertamente no es un Estado federal porque no es un Estado, al menos tal como lo entendemos en su forma clásica: un territorio y una población gobernados por un poder político soberano. Podría aducirse, con buenos argumentos, que ningún Estado actual responde a estas características. Pero sería desviarnos del tema que nos ocupa. Por tanto, sin adentrarnos en estas disquisiciones, el origen de la UE, la norma que la funda, es un tratado, es decir, un acuerdo escrito entre estados regido por el derecho internacional (art. 2 de la Convención de Viena de 1969). Por tanto, los sujetos constituyentes de la UE son los estados miembros, dotados de personalidad jurídica internacional, y no los ciudadanos de estos estados miembros que, en el caso que fueran sus sujetos constituyentes, hubieran dado lugar a un Estado.

2. Así pues, por su origen no cabe duda que la UE es un organismo internacional. Ahora bien, si examinamos su contenido se trata de un organismo internacional sumamente atípico. Veamos algunos aspectos que pueden resultar de interés para enfocar el estudio de las posibilidades y consecuencias de un supuesto de secesión en un Estado miembro.

En primer lugar, los fines de la UE son la integración económica y política de los estados que la componen. Ello significa que en su misma naturaleza está su continua transformación hasta que estas imprecisas finalidades no se hayan alcanzado, transformación que afecta tanto a la propia Unión misma como a sus estados miembros, en el curso de un recorrido indeterminado. Desde el mismo comienzo del proceso de integración, se adoptó el método funcionalista para construir la Europa unida. Este método implica que los diversos tratados deben establecer objetivos provisionales que, una vez alcanzados, deben dar paso a otros objetivos que, de la misma manera, deben ceder el paso a los siguientes. Por tanto, este método es un camino, un recorrido, sin un final exactamente diseñado.

Simplemente, se trata de que a partir de intereses económicos comunes, se vaya creando una relación de interdependencia no sólo entre Estados sino también entre empresarios y trabajadores y, en definitiva, entre ciudadanos, que paso a paso, se vayan acercando hacia la unidad política. A partir de esta interdependencia, se irán provocando como efecto inducido (*spillover*) nuevas metas, dando así lugar a sucesivas etapas en las que mediante la cooperación y la ampliación —tanto geográfica como económica, política y social— se llegará a conseguir la unidad.

Desde finales de la segunda guerra mundial hasta hoy, la historia de esta unidad sólo se entiende si comprendemos este método funcionalista, ya anunciado en la Declaración de Robert Schuman el 9 de mayo de 195: «Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto; se hará mediante realizaciones concretas, creando primero la solidaridad de hecho». Schuman proponía a continuación que una Alta Autoridad di-

rigiera la producción del carbón y del acero francés y alemán. Esta Alta Autoridad, con el tiempo, se ha ido transformando en las actuales y complejas instituciones europeas.

Así pues, lo que en principio se denominó Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, 1951), cambiará sucesivamente su nombre: Comunidad Económica Europea (CEE, 1957), Comunidad Europea (CE, 1986) y, finalmente, Unión Europea (1992). El cambio de denominación indica también el cambio de objetivos una vez se han conseguido los anteriores: cooperación en la producción de carbón y acero, mercado común, unidad económica, unidad política. Por supuesto, todavía estamos en el camino. Así, en el art. 1 del actual Tratado de Lisboa (2010), se afirma «El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa». Es una nueva etapa de un proceso que empezó con un acuerdo de cooperación en un sector de la economía, el carbón y el acero, y ahora está ya en la fase de unión entre los pueblos, los ciudadanos, de Europa.

3. Por tanto, la ambición de los objetivos del tratado, de los sucesivos tratados, excede en mucho al de los demás tratados internacionales. Pero las diferencias aumentan si analizamos el carácter de las instituciones creadas por estos tratados y los instrumentos que estas instituciones utilizan para llevar a cabo sus funciones.

Los cambios en los tratados, por su misma naturaleza internacional, exigen que los estados miembros los ratifiquen por unanimidad. Sin embargo, las instituciones, aún creando un sistema político distinto al de los actuales estados democráticos occidentales, tienen características de funcionamiento muy distintas a las propias de las organizaciones internacionales. En especial dos. Primera, la pieza política institucional clave —aunque no suprema— es la Comisión, cuyos miembros, pese a ser propuestos por los estados miembros, son independientes de éstos. Segunda, las decisiones en todas las instituciones políticas —Comisión, Parlamento y Consejo— son adoptadas cada vez más por mayoría y no por unanimidad. Todo ello ha sido fruto de una lenta evolución que, a pesar de tener períodos largos de estancamiento, no ha dado nunca marcha atrás. La unanimidad, recordemos, es la regla más habitual de las organizaciones internacionales. En el caso de la UE, la unanimidad se necesita para modificar los tratados que, como veremos, cada vez más ejercen el papel de las constituciones en los Estados de democracia constitucional.

Todavía mayor interés tienen los instrumentos jurídicos que utilizan estas instituciones para tomar decisiones. En efecto, a través de procedimientos en los cuales intervienen todas, o la mayoría de las instituciones, se crean auténticas normas jurídicas —reglamentos, directivas y decisiones, el llamado derecho derivado— vinculantes no sólo para la Unión sino también para el mismo derecho de los estados miembros, que ven desplazadas la eficacia de sus normas a favor del derecho europeo. Este es el rasgo más característico del sistema de integración: en el desarrollo de las competencias de la Unión, las normas jurídicas que crean sus instituciones pasa a ser derecho interno de los estados miembros. Si tenemos en cuenta la enorme ampliación de las competencias de la UE, en buena parte debido a la interpretación de estas competencias llevada a cabo por el Tribunal de Justicia de las comunidades y a los sucesivos cambios de tratados a partir del Acta Única de 1986, el poder político que ha acumulado la Unión es enorme. Tampoco un poder político de este calibre es propio de las demás organizaciones internacionales.

4. Para acabar de examinar estos elementos de la UE que la distinguen de los organismos internacionales más habituales, hay que llamar la atención sobre un tercer aspecto de la máxima importancia: la UE es en sí misma un ordenamiento jurídico en el sentido pleno del término. Bajo el amparo supremo de los Tratados constitutivos, de las instituciones políticas no sólo emanan normas sino un ordenamiento propio y diferenciado que, además, se integra en los ordenamientos de los estados miembros mediante los principios de primacía y de eficacia directa.

El principio de primacía, tras algún precedente significativo, fue introducido por el Tribunal de Justicia de las Comunidades mediante la histórica sentencia *Costa / ENEL*, de 15 de julio de 1964 que, en uno de sus párrafos decía así: «(...) a diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la Comunidad Económica Europea [se refería entonces al Tratado de Roma de 1957] ha instituido un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado, y que se impone a los órganos jurisdiccionales (...)». Por tanto, en virtud de este principio, los órganos nacionales, incluidos los jueces, deben aplicar el derecho de la Unión de forma preferente al derecho interno. En consecuencia, los Tratados —y no sólo los tratados sino también el derecho derivado— son normas superiores a las constituciones y los ordenamientos nacionales.

Todo ello ha conducido a que determinados sectores doctrinales e, incluso, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, hayan sostenido que los Tratados constitutivos tienen naturaleza constitucional. Así se desprende de la sentencia del TJ *Partido Ecológico-Los Verdes*, de 1986, al disponer que ni los estados miembros ni las instituciones de la Unión «pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que es el Tratado», en clara alusión al principio de constitucionalidad. Otros sectores doctrinales añaden que también determinados principios fundamentales elaborados por la jurisprudencia tienen carácter constitucional. Además, podríamos añadir otros elementos que asemejan los Tratados europeos a una constitución en el sentido actual. Así, la extrema rigidez, la exigencia de unanimidad para reformar los Tratados es impropia de un organismo internacional. Y también otros principios que la jurisprudencia del TJ de Luxemburgo ha ido reconociendo. Entre otros, la no reciprocidad en las relaciones entre los estados miembros (STJ Comisión c. Luxemburgo y Bélgica, 1963), principio clásico del derecho internacional; o la imposibilidad de modificar tácitamente los Tratados por efecto de la costumbre (STJ Reino Unido c. Consejo, 1986); o el dictamen sobre el Espacio Económico Europeo (1991) al considerar que los Tratados constitutivos no pueden ser alterados por otros tratados internacionales celebrados con terceros.

5. Por tanto, es claro que el origen de la UE no está en el poder constituyente del pueblo, no es el fruto de un pacto entre individuos, tal como exigían Hobbes, Locke y demás contractualistas de los siglos XVIII y XIX que fundamentaron el constitucionalismo actual. En esto se diferencian los Tratados de las constituciones estatales. Todavía en el pueblo de los Estados miembros reside la soberanía en virtud de la cual los Estados han podido ratificar o adherirse a los Tratados. Ahora bien, si ello es así, también es cierto que, tal como dice Luis M. Díez-Picazo, «los Tratados constitutivos no pueden ser vistos como simples tratados internacionales ni deben, por consiguiente, ser interpretados y aplicados según los criterios tradicionales del derecho internacional.

Ello ha conducido a que muchas cuestiones de derecho comunitario sean abordadas con categorías propias del derecho constitucional, hasta el punto de que el Tribunal de Justicia ha calificado expresamente los Tratados constitutivos como carta constitucional de la Unión Europea» (L. M. Díez-Picazo, *La naturaleza de la Unión Europea*, Thomson Reuters, 2009, pag. 31).

Nos preguntábamos al principio sobre la naturaleza de la UE. Todo lo dicho nos ratifica en que no es un Estado pero también en que no es una simple organización internacional o una confederación. Tiene elementos de todos ellos y puede considerarse un *tertium genus*, todavía indefinido y en proceso de evolución. Pero en todo caso, podemos afirmar también que tiene bastantes similitudes con un modelo federal de estado constitucional y que desde las categorías del derecho constitucional puede interpretarse su ordenamiento – tal como hace el TJ y gran parte de la doctrina – y pueden resolverse, como veremos, muchas de las cuestiones nuevas que se le vayan planteando.

II. LOS EFECTOS DEL RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE UN ESTADO Y LAS CONDICIONES PARA LA SECESIÓN

1. El nacimiento de un Estado es una cuestión de hecho, de voluntad. Ninguna norma, interna o internacional, regula la aparición de un Estado. Basta que una población asentada sobre un territorio y dotada de un gobierno soberano y estable, se proponga y consiga afirmarse como Estado para que goce de personalidad jurídica internacional. Ahora bien, si los demás estados no lo reconocen, éste nuevo Estado no tendrá relaciones con los demás estados, organizaciones internacionales u otros sujetos con personalidad jurídica internacional, es decir, no entrará a formar parte de la comunidad internacional y quedará aislado de la misma. En cierta manera, utilizando una institución de derecho privado para entender esa situación, el nuevo Estado goza de capacidad jurídica desde el momento de su constitución fáctica pero sólo adquirirá capacidad de obrar si es reconocido por los demás sujetos de derecho internacional respecto de los cuáles debe gozar de igualdad de derecho y deberes. Por tanto, lo que interesa a quienes tengan la intención de formar un nuevo Estado es asegurar que este aislamiento no tendrá lugar y podrá cooperar con el resto de sujetos de la comunidad internacional.

El derecho internacional exige el cumplimiento de determinados requisitos para reconocer válidamente un nuevo Estado. En primer lugar, que sean efectivos en la práctica los tres elementos implícitamente antes mencionados: territorio, población y gobierno estable. Esto es lo primero que deberán comprobar los demás estados para decidir si lo reconocen. En segundo lugar, los estados deben comprobar también si el nuevo Estado ha sido creado sin violar el derecho internacional: entre otros supuestos, agresión a otro Estado, uso de la fuerza o vulneración del derecho de libre determinación.

El reconocimiento, a su vez, produce efectos externos (por ejemplo, facilita las relaciones comerciales con otros países y los apoyos políticos de otros estados en las relaciones internacionales) e internos (por ejemplo, gozar de capacidad procesal ante las jurisdicciones internacionales o potestad para reclamar propiedades situadas en otros estados). En todo caso, un Estado no reconocido por una gran mayoría de los demás estados, y especialmente por la ONU, no es un Estado en situación de igualdad con los demás, lo cual

en un mundo globalizado es notoriamente perjudicial para sus ciudadanos. Por tanto, el interés primero de todo nuevo Estado debe ser su reconocimiento internacional.

En un mundo en el cual todos los territorios están repartidos entre estados, aunque sea a través de vínculos muy diferentes, hay cuatro situaciones que pueden dar lugar a la creación de nuevos estados: a) cuando una parte del territorio que forma parte de un Estado o es dependiente del mismo, pasa a otro Estado; b) estados surgidos de un proceso de descolonización; c) cuando uno o más estados se unen para formar un Estado nuevo; d) cuando una parte del territorio de un Estado se separa para formar otro Estado. Este último es un caso de secesión: se mantiene la existencia del Estado anterior y se forma un nuevo Estado a partir de uno de sus territorios.

2. La secesión hay que entenderla en relación al principio de integridad territorial. En efecto, la integridad territorial de los Estados es uno de los principios básicos del derecho internacional. Numerosos son los textos internacionales que reafirman la integridad de los territorios estatales como un elemento fundamental del orden internacional. Así, la Declaración sobre Principios de Derecho Internacional (1970) establecía que la libre determinación de los pueblos no autorizaba a quebrantar la integridad territorial de los estados soberanos. Más recientemente, la relevante Declaración de la Asamblea General de la ONU (50/6, 1995), conmemorativa de cincuenta aniversario de la institución, alegaba que ninguna de las disposiciones de dicha Declaración «puede ser interpretada en el sentido que autoriza cualquier actividad contraria a los fines y principios de Naciones Unidas, incluyendo la igualdad soberana, la integridad territorial y la independencia política de los Estados». Sin embargo, como hemos dicho antes, existen cuatro situaciones que pueden dar lugar a nuevos estados, con lo cual el principio de integridad territorial puede tener excepciones (véanse los tratados de Viena, de 1978 y 1983, sobre sucesión de Estados).

La primera excepción es el acuerdo de las partes; en este caso no hay contravención alguna del derecho internacional ya que se da primacía a la voluntad de los pactantes. En segundo lugar, está el derecho de libre determinación de los pueblos que figura en la Carta de Naciones Unidas y, posteriormente, en el art. 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU de 1969. Este derecho fue considerado en principio únicamente aplicable a los procesos de descolonización al considerar que la situación de desigualdad de derechos entre la metrópoli y las colonias podía justificar, en su caso, la independencia de éstas para evitar la situación discriminatoria. Pero después el espíritu que alentaba este derecho justificó su expansión a otros supuestos. Primero, a pueblos objeto de anexión por otros estados, dado que el derecho de conquista no justifica la adquisición de dominios territoriales. Fue el caso de Letonia, Estonia y Lituania en 1990 en relación con la URSS; o de Eritrea respecto a Etiopía en 1993. Segundo, los supuestos de pueblos oprimidos por genocidio, violación masiva de derechos, destrucción de su identidad o discriminación política y social grave y sistemática. Lo dicho en este último inciso fue el motivo que justificó la independencia de Bangladesh respecto de Pakistán en 1974.

Como puede verse, las razones de fondo, en definitiva, son las mismas que en los supuestos de colonialismo, es decir, se trata de establecer la igualdad de derechos, no una secesión basada en la simple voluntad de los ciudadanos o en reivindicaciones nacionalistas. Contrariamente a lo que se suele alegar, la opinión del Tribunal de La Haya

sobre Kosovo no se pronunció sobre el derecho de secesión de este nuevo Estado, antes provincia de Serbia.

3. Es evidente que ninguno de estos supuestos tiene relación con el caso catalán: ni Cataluña es una colonia, ni ha sido anexionada u oprimida por España. Forma parte de un Estado constitucional y democrático de derecho, miembro de la UE, goza de una amplia autonomía política, de todos los derechos fundamentales y su lengua y cultura están protegidas y garantizadas por la Constitución y las leyes. Cualquier alegación sobre su independencia, basada motivos de derecho internacional, no sólo es inaceptable sino que hasta resulta ridícula.

Sin embargo, es cierto que en otros países de su misma condición (Canadá y Gran Bretaña, entre otros) se han producido también demandas de independencia por parte de algunos de sus territorios y, a estos efectos, se han celebrado o se van a celebrar referendos de independencia. Cuando el Gobierno de la Generalitat, o una mayoría del Parlamento de Cataluña, reclama un referéndum para lo que denomina eufemísticamente «derecho a decidir» que, tal como lo formula, no es otra cosa que el derecho de libre determinación previsto por el derecho internacional, no tiene motivo alguno donde fundamentarlo.

Otra cosa sería que se procediera a una reforma, según los criterios previstos en la Constitución española, para proceder, mediante el acuerdo entre las instituciones políticas y la ratificación de todos los ciudadanos españoles, a la separación entre Cataluña y el resto de España. En ese caso, nos encontraríamos con la excepción antes mencionada: el acuerdo entre las parte. La comunidad internacional, aplicando el derecho que le es propio, debería respetar este acuerdo.

III. LA POSICIÓN DE UN HIPOTÉTICO ESTADO CATALÁN INDEPENDIENTE RESPECTO DE LA UE

1. La falta de precedentes en casos de entes territoriales que, formando parte de Estados miembros de la UE, desean separarse de los mismos para constituirse como estados independientes y soberanos, no deja de ser sorprendente y, por esta razón, suscita algunas reflexiones.

En efecto, hay dos supuestos que guardan alguna similitud, aunque no son comparables, con Escocia o, en un posible futuro, Cataluña. Se trata de Argelia que se independizó de Francia en 1962 y de Groenlandia que sigue formando parte de Dinamarca pero no de la UE. Argelia no es comparable porque se sitúa en los tiempos descolonizadores por excelencia y, aunque no fuera jurídicamente una colonia —era una provincia francesa— tenía muchas de las características políticas y culturales de una colonia. Además, el Tratado de Roma, que da lugar a la fundación de la CEE, hacía apenas cinco años que había entrado en vigor y las estructuras de aquella reducida Europa unida —la «Europa de los seis»— eran débiles y con un futuro incierto. El mismo hecho que el nuevo estado argelino ni siquiera se planteara continuar en Europa ya demuestra que, incluso en la práctica, no se trata de un precedente. Por distintas razones, tampoco constituye ningún precedente el caso de Groenlandia, al otro lado del Atlántico y con

una población de 60.000 habitantes que, por razones económicas ligadas a la pesca, quiso dejar de pertenecer a la UE pero no romper su vínculo con Dinamarca.

Todavía puede operar menos como precedente la integración de la República Democrática Alemana en la Alemania Federal, que utilizó determinadas cláusulas constitucionales de la Ley Fundamental de Bonn, hasta entonces jurídicamente ineficaces pero aún válidas, para alcanzar dicha integración sin necesidad de acudir a las normas de derecho internacional. En este caso, además, la diferencia es sustancial ya que no se separaba de un Estado miembro de la Unión sino que, por el contrario, se integraba en él.

Por tanto, cabe hacer la pregunta: ¿por qué no ha habido ningún precedente? Probablemente porque en los estados democráticos de derecho, cuya finalidad es la garantía de los derechos fundamentales mediante unas estructuras políticas democráticas, la independencia de una parte de la población no se considera necesaria. Los estados ya satisfacen la aspiración de los ciudadanos a vivir en un régimen de libertades en condiciones de igualdad y la tradición cultural europea, heredera de los valores ilustrados, no necesita trazar fronteras sino por el contrario eliminarlas. Este es precisamente uno de los grandes logros de la UE y hay muchas razones para pensar que la secesión dentro de un Estado miembro es contraria al europeísmo.

Uno de los más prestigiosos especialistas en la unidad europea, el profesor Joseph H. H. Weiler, así parecía considerarlo al referirse a Cataluña: «¿Por qué habría de resultar de interés incluir en la Unión a una comunidad política como sería una Cataluña independiente, basada en un ethos nacionalista tan regresivo y pasado de moda que aparentemente no respeta la lealtad y solidaridad que uno esperaría que tuviera hacia sus conciudadanos en España? La propia petición de independencia de España, una independencia de la necesidad de gestionar las diferencias políticas, sociales, económicas y culturales dentro de la comunidad política española, independencia de la necesidad de resolver diferencias y trascender el momento histórico, descalifica moral y políticamente como futuros Estados miembros de la Unión Europea a Cataluña y a otros casos parecidos».

Probablemente por estas razones aducidas por Weiler, la historia de la unidad europea después de la segunda guerra mundial ha sido la historia de una incesante ampliación del territorio, justamente lo contrario de la separación: de seis Estados se ha pasado a veintiocho, y con lista de espera. La UE es la mayor potencia comercial del mundo, un ejemplo a imitar en todos los continentes. Señal de que la unión seduce más que la fragmentación.

2. En el epígrafe I ya hemos argumentado que, por su origen, la UE era una unión de estados vinculados por un tratado internacional. Una unión de estados peculiar por su contenido pero de obvia naturaleza convencional, no constitucional. En todo caso, no es una unión de ciudadanos: precisamente decíamos que si así fuera sería un Estado y su norma de cabecera no sería un tratado sino una constitución.

Todo ello se comprueba fácilmente si leemos el art. 1 TUE. En su primer apartado establece que las «Altas partes contratantes» —los jefes de Estado de cada uno de los estados miembros— constituyen entre sí una Unión Europea. Es decir, esta UE es resultado del contrato firmado por quienes representan a los estados en el ámbito internacional. Y en el párrafo tercero se afirma que la Unión encuentra su fundamento jurídico en el TUE y en el Tratado de Funcionamiento (TFUE), ambos con el mismo valor

jurídico. Por tanto, sin necesidad de ahondar más, se trata, repetimos, de una unión de estados fundada en un contrato. En este contrato no son parte los ciudadanos y, menos todavía, las regiones o territorios autónomos. Sólo son partes los Estados. Ahora bien, tanto ciudadanos como regiones o territorios autónomos tienen importante presencia en los tratados.

La condición de ciudadano tiene dos vertientes en los Tratados: ciudadano de los estados miembros y ciudadano europeo. Los dos últimos incisos del art. 9 TUE nos dan la clave. Dicen así: «Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla». Ello se repite y amplía en el art. 20 y siguientes TFUE. Para nuestros efectos, de estos preceptos se deduce una importante conclusión: los ciudadanos de la UE tienen la condición de tales porque, previamente, son ciudadanos de los estados miembros. Así pues, la ciudadanía estatal es la originaria y la de la Unión la derivada. En consecuencia, si un determinado Estado, por la circunstancia que fuese, dejara de pertenecer a la UE, sus ciudadanos dejarían de ser ciudadanos de la Unión. Además, dada la dicción del precepto, la ciudadanía de la UE otorga unos derechos y deberes y la ciudadanía estatal otros, en muchos casos no sustancialmente distintos, pero que se ejercen frente a distintas esferas de poder. Los mismos ciudadanos tienen, pues, dos ámbitos de ciudadanía.

Por su parte, las regiones o territorios tienen garantizada su autonomía en virtud del art. 4.2 TUE, según el cual la Unión garantiza la identidad nacional, entendiendo por tal la que es inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales, incluyendo en ello, de forma explícita, «lo referente a la autonomía local y regional». Ahora bien, en el mismo art. 4.2 TUE se añade que la Unión respetará «las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional» que seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro. Por tanto, la identidad nacional hace referencia a las estructuras políticas y administrativas estatales y, en lo que nos interesa, la Unión respetará en especial, entre otras, la función que garantiza la integridad territorial.

3. De estos principios, y de todo lo dicho con anterioridad, se deducen importantes conclusiones para el caso de que Cataluña pasara a ser un Estado independiente. El más evidente es que se situaría inmediatamente fuera de la Unión. En efecto, según la normativa internacional sobre sucesión de Estados en materia de tratados (Convención de Viena de 1978, todavía no ratificada por España, pero que recoge principios y costumbres de derecho internacional), en el caso de una declaración de independencia el Estado matriz (en este caso España) continuaría siendo parte en los tratados y el Estado nuevo (en este caso Cataluña) debería volverlos a negociar.

Todo ello es lógico si tenemos en cuenta que un nuevo Estado adquiere, por definición, una nueva personalidad jurídica internacional y, por tanto, es un Estado distinto a aquel del que formaba parte, un Estado que nunca ha sido miembro de la Unión porque no ha sido parte contratante en los tratados constitutivos y debe, por tanto, solicitar adherirse a los mismos. En consecuencia, una Cataluña independiente quedaría al margen de la UE y, en caso de querer volver a formar parte de la misma, debería iniciar un proceso de adhesión de acuerdo con el art. 49 TUE. En el caso de

que la independencia de Cataluña fuera adoptada de forma unilateral, las dificultades serían mucho mayores para Cataluña ya que difícilmente obtendría el reconocimiento internacional como Estado.

Por tanto, no es cierto, como se dice, que los Tratados de la Unión Europea guardan silencio sobre la secesión de un territorio que forma parte de un Estado miembro y pretende continuar en la UE. El mismo art. 50.5 TUE establece que si un «Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49». Ello significa que cualquier Estado que no pertenezca a la Unión, incluso en el caso que antes hubiera formado parte de la misma, deberá emprender el único procedimiento de adhesión previsto. Por tanto, si bien el supuesto no está contemplado de forma expresa en los Tratados, la solución se deduce de la interpretación conjunta de la normativa internacional y europea.

Además, así lo han interpretado unánimemente las autoridades de la UE. Ya en el año 2004, el entonces presidente de la Comisión Romano Prodi se pronunció muy explícitamente al respecto: «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 añadió que ese nuevo estado puede presentar la solicitud para su ingreso en la UE sólo «si es aceptado por el Consejo por unanimidad». Muchas otras autoridades europeas, de la Comisión o del Parlamento, se han pronunciado en el mismo sentido y ninguna lo ha hecho en sentido diferente.

Por su parte, el procedimiento para ser admitido como miembro de la UE, establecido en el art. 49 TUE, no es sencillo. Dos son sus principales fases. Primera, debe conseguir ser aceptado como candidato a negociar el ingreso, lo cual requiere que su solicitud sea aprobada por la unanimidad de todos los Estados miembros. Para ello debe pasar por diversas pruebas para comprobar si reúne las condiciones requeridas. Entre estas, son importantes los denominados «criterios de Copenhague, decididos en el Consejo Europeo de 1993. Segunda, una vez obtenida la condición de candidato, a través de largas negociaciones para comprobar la capacidad de incorporar el acervo comunitario a su legislación interna, puede llegar a ser admitido como Estado miembro, para lo cual requiere modificar los tratados con el fin de incorporar el nuevo Estado a la UE, de acuerdo con el procedimiento ordinario de revisión que exige la ratificación por parte de todos los estados miembros. Todo este proceso, aún en el caso que ningún Estado se opusiera, es muy lento y trabajoso. Y si algún Estado quiere añadir condiciones adicionales a la admisión, como es frecuente, todavía se alarga más.

En consecuencia, separarse de España significaría para Cataluña la exclusión de la UE por un período de tiempo considerable, hasta que su ingreso se hiciera efectivo. Ello sería muy costoso para la economía catalana y muy traumático para una parte de la sociedad que no quiere renunciar a las ventajas de ser ciudadano de la misma.

IV. UN APUNTE FINAL

En el epígrafe I hemos desarrollado la idea de que la UE es una organización internacional atípica que tiende hacia formas propias de Estado federal. Creemos que ello está más que argumentado y es aceptado por una gran mayoría de la doctrina. Por otro lado, también hemos examinado que si bien Cataluña —o Escocia o cualquier otra región europea— podía hipotéticamente separarse de España y constituir un Estado propio, la consecuencia sería su salida de la UE y experimentaría dificultades para volver a ingresar en la misma si este fuera su deseo pero al fin podría volver a formar parte de la Unión. Sin embargo, no nos hemos preguntado si la UE podría intervenir, con carácter preventivo, para que la secesión no tuviera lugar. Y si no nos lo hemos preguntado es porque no tenemos suficientes razones para dar una respuesta convincente.

Sin embargo, tras lo que está sucediendo en Escocia, quizás sucederá en Cataluña, y puede suceder en otras regiones como Flandes o el País Vasco, creo que la UE debe plantearse afrontar situaciones semejantes porque ella sería una parte afectada y debe reaccionar en caso de producirse una fragmentación de algunos de sus estados miembros. Es obvio que es muy básico en el derecho internacional el principio de no intervención en la política interna de los estados a menos que se produzcan graves violaciones masivas de los derechos humanos en forma de genocidio, destrucción de la identidad nacional o sistemáticas discriminaciones políticas y sociales. En sí misma, la secesión de parte del territorio de un Estado no conlleva riesgos de este calibre aunque ejemplos históricos bien recientes lo desmientan.

Sin embargo, la secesión puede tener otro tipo de consecuencias aprovechando algunas menciones de algunos preceptos de los Tratados, en concreto, como hemos visto, el art. 4.2 TUE en que se alude a la identidad nacional y la integridad territorial de los estados miembros. Allí se dice que la UE debe respetar ambos principios dejando que los estados miembros sean competentes en lo que se refiere a los mismos porque, imagino, se considera que son atribuciones específicas de estos en los que la Unión no debe intervenir ya que escapan de su ámbito. Y, sin embargo, le afectan y gravemente: la fragmentación de los estados puede iniciar la decadencia y acabar en la destrucción de la UE.

En Estados Unidos, hasta la guerra civil, es decir, durante setenta años, el problema no se resolvió, a pesar de tener enérgicos presidentes y alguna sentencia del Tribunal Supremo que lo dejaba bien claro. Tuvo que ser Lincoln al buscar las razones de la unidad nacional antes de la aprobación de la Constitución misma o, unos años después, en la sentencia *Texas c. White* de 1969, en la que el TS afirmó rotundamente, siguiendo a Lincoln, que los Estados Unidos constituían «una unión indestructible compuesta de estados indestructibles».

Si el art. 4.2 TUE dice que la Unión Europea debe respetar los principios de identidad nacional e integridad territorial, ¿no podría interpretarse que una forma de respeto puede consistir en la garantía de que estos dos principios, cuya vulneración no afecta sólo a los estados miembros sino, en igual o mayor medida, a la propia UE, exigen que se tomen medidas para que no sean vulnerados?

No pienso que estas medidas deban entrar dentro del ámbito de la seguridad nacional sino más bien que sean decisiones políticas que impidan jurídicamente que aque-

llos nuevos estados separados de su Estado matriz sepan fehacientemente que les será muy difícil volver a formar parte de la Unión. Que en cierta manera se convenzan de que, dado que la UE es un ámbito de libertad, igualdad y progreso social como no se ha dado nunca en la historia gracias a que es mucho más que un simple organismo internacional, quiere ser también, al modo de EEUU, una unión indestructible compuesta de estados indestructibles con el objetivo de seguir permaneciendo unida para así cumplir las finalidades que se ha propuesto.

TITLE: *The secession on a European Union Member State*

ABSTRACT: *The European Union has reached such a high degree of integration that a secession on any of its members states would cause very negatives consequences. In this case, should the European Institutions consider this problem as merely an internal problem of the member state, accordingly the international law? Or should take part and intervene, with appropriate mechanisms, in order to protect the European Union and its objectives? This is the dilemma that the author of this article faces.*

RESUMEN: *La UE ha ido evolucionando en su modelo de integración con tal intensidad que la secesión dentro de alguno de sus estados miembros puede ocasionar efectos altamente negativos para la supervisión de todo el sistema. ¿Deben permanecer impasibles las instituciones políticas de la Unión limitándose a considerar que es un problema interno de cada Estado, tal como prescriben las normas de derecho internacional? ¿O bien deben intervenir, con mecanismos adecuados, para así defender los objetivos de la Unión? Este es el dilema que se plantea —sin atreverse a dar una solución— el autor de este artículo.*

KEY WORDS: *European Union, secession, Spain, Catalonia.*

PALABRAS CLAVE: *Unión Europea, secesión, España, Cataluña.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 27/01/2014

FECHA DE ACEPTACIÓN: 05/03/2014