

# **LA SECESIÓN DE TERRITORIOS EN UN ESTADO MIEMBRO: EFECTOS EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA**

## **THE SECESSION OF TERRITORIES IN A MEMBER STATE: EFFECTS ON THE LAW OF THE EUROPEAN UNION**

ARACELI MANGAS MARTÍN

Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. CUESTIONES PREVIAS: LIBRE DETERMINACIÓN, DERECHO A DECIDIR, RESPETO A LA UNIDAD NACIONAL E INTEGRIDAD TERRITORIAL Y DERECHO INTERNACIONAL Y LA GESTIÓN CIVILIZADA ANTE EL MUNDO. III. EL TERRITORIO DEL ESTADO COMO UN ÁMBITO PROPIO DE CADA ESTADO MIEMBRO. IV. LA SECESIÓN DE PARTES DE UN ESTADO MIEMBRO DE LA UE: 1. Efectos de la secesión en la subjetividad internacional del Estado matriz ¿Afecta una secesión a la membresía del Estado predecesor a una OI? 2. La absurda teoría de la ampliación interna sin solicitud de adhesión: la inevitable revisión de los tratados y las inevitables votaciones por unanimidad. 3. El nulo valor de acuerdos políticos para la ampliación interna: ¿revisiones al margen de los tratados? 4. El nuevo estado: un estado ajeno a la UE. 5. El acceso al estatus de Estado miembro de la UE: la solicitud de adhesión de un Estado tercero o ajeno a la UE.

### **I. INTRODUCCIÓN**

Las pretensiones de independencia de Escocia y Cataluña han abierto un debate, amén de político, económico y social, sobre el marco jurídico europeo y las consecuencias sobre su pertenencia a la UE, en la actualidad en tanto que regiones formando parte de sus Estados miembros respectivos.

Es sintomático que en España apenas ha salpicado el debate al Derecho internacional<sup>1</sup> y a todas las consecuencias jurídicas de una separación de partes de un estado para devenir estado independiente<sup>2</sup>.

Una modificación territorial, como la secesión de un territorio para constituir un nuevo estado, conlleva innumerables aspectos de Derecho interno e internacional. La terminología no es muy acertada; se habla de sucesión de estados, aunque en esta materia es fundamental el principio de continuidad de los estados; hablar de «estado predecesor» parece dar a entender que el estado anterior deja de existir, que es el anterior, cuando justamente es el continuador o estado matriz. Y el sucesor es en realidad el nuevo estado.

Por otra parte, la concepción tradicional describe la sucesión de estados como la sustitución en los derechos y obligaciones de carácter interno o internacional de un estado por otro en un territorio determinado. Sin embargo, la Comisión de Derecho Internacional acordó finalmente en los dos convenios en esta materia definir la sucesión de estados como:

---

<sup>1</sup> La Comisión de Derecho Internacional (CDI) de la ONU inició en los años sesenta la tarea de la codificación y desarrollo progresivo del régimen de la sucesión de estados. La lentitud de sus trabajos y las escasas ratificaciones a los dos convenios muestran la enorme complejidad de esta poliédrica institución y la dificultad de encontrar, hoy, soluciones aceptables de forma amplia para una comunidad internacional universal y heterogénea.

Los resultados normativos de ese proceso han sido dos convenios: de un lado, el Convenio de Viena de 23 de agosto de 1978 sobre sucesión de estados *en materia de tratados*, que aunque ha entrado en vigor apenas lo han ratificado una veintena de estados; de otro, el Convenio de Viena de 8 de abril de 1978 sobre sucesión de estados *en materia de bienes, archivos y deudas de estado*. Su contenido interesa sólo en la medida en que refleje derecho consuetudinario y la práctica internacional.

<sup>2</sup> A diferencia de lo sucedido en el Reino Unido donde se ha presentado con toda transparencia un informe del gobierno británico sobre «las implicaciones de la independencia escocesa», basado en un dictamen hecho por dos especialistas independientes (un australiano y un británico, profesores James CRAWFORD y Alan BOYLE) en este sector del Derecho internacional (normas sobre continuidad y sucesión de estados): *Scotland analysis: Devolution and the implications of Scottish independence*, february 2013, <https://www.gov.uk/government/publications/scotland-analysis-devolution-and-the-implications-of-scottish-independence>; [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/79417/Scotland\\_analysis\\_Devolution\\_and\\_the\\_implications\\_of\\_Scottish\\_Independan...\\_1\\_.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79417/Scotland_analysis_Devolution_and_the_implications_of_Scottish_Independan..._1_.pdf).

De este Informe se puede trasladar casi todo al ámbito español, si bien no se debe olvidar que allí hay un acuerdo de principio para realizar el referéndum vinculante. El Pacto de 1707 que dio lugar al Reino Unido no permite un derecho unilateral a la separación. Es una manera correcta de encarar la cuestión y gestionarla en atención al principio de legitimidad democrática, además del principio de legalidad. Pero salvo para esa notable consecuencia (el referéndum), en su conjunto el Pacto de 1707 resulta irrelevante en todo el proceso de secesión ni tiene consecuencias sobre los efectos domésticos e internacionales de la eventual secesión como dejan claro los profesores CRAWFORD y BOYLE. Por tanto, ya sea el caso escocés o catalán, las normas internacionales y la práctica sobre continuidad y sucesión de Estados no están condicionadas por cómo se accede a la independencia o si se tiene o no derecho a la secesión, sino que son aplicables al hecho objetivo de la independencia de un Estado.

«la sustitución de un estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio» (art. 2.b).

Lo habitual es que una secesión da lugar, más pronto o más tarde, a un acuerdo entre el estado continuador o matriz (España) y el estado sucesor (la región eventualmente constituida en nuevo estado, Cataluña) para regular las miles de implicaciones jurídicas internas e internacionales. Tampoco es imprescindible ni obligado; llegado el caso, cada estado puede regular las consecuencias mediante normas internas unilaterales.

Del conjunto de problemas jurídico-políticos que conlleva una modificación territorial que crea un nuevo estado, lo que más ha interesado son los efectos de la secesión en el concreto subsistema del Derecho internacional que es el Derecho de la Unión Europea. Sobre todo porque en ambas regiones, Escocia y Cataluña, los dirigentes en el poder regional, partidarios de la independencia, han planteado de forma capciosa sus pretensiones de independencia retorciendo y manipulando las reglas aplicables a una independencia<sup>3</sup>. En el Reino Unido, cuyo gobierno nacional acepta el referéndum vinculante, ha negado con vigor que se pueda plantear una pregunta engañosa y exige formular la pregunta de forma directa sobre el cambio de vinculación con el Estado, sin apaños o engaños, de si se desea o no la independencia del Reino Unido y no si se desea seguir vinculado a una organización pues no es la clave de la decisión en el referéndum.

Por el contrario, en Cataluña, el pacto de gobierno entre los partidos independentistas, «Convergencia i Unió» y «Esquerra Republicana de Catalunya», como en la Declaración del Parlamento Catalán de 23 de enero de 2013, afirma con mala fe que la independencia se hará dentro del marco europeo y que de esa forma harán la pregunta. Cataluña no puede ser otra cosa que geográficamente europea, por tanto no se puede preguntar si quieren ser un estado africano o asiático o europeo; la ubicación geográfica no se puede someter a referéndum. Se quiere engañar sobre un estatus muy apreciado por la población y las empresas: la pertenencia jurídico-política a una organización internacional, como es la UE, es garantía, aún en tiempos de crisis, de estabilidad y cierto bienestar. Lo que no se puede es dar por sentado una notoria falsedad: que el cambio de estatus de región a nuevo Estado independiente, ya sea mediante secesión unilateral o mediante separación acordada, no altera su pertenencia a la Unión Europea ni afecta al Derecho de la UE.

Analicemos la cuestión.

---

<sup>3</sup> Además de burlar a la opinión pública catalana las consecuencias de una decisión de independencia, especialmente en Cataluña, donde sus dirigentes se conducen como si la decisión de la independencia ya la hubieran tomado ellos mediante la creación de un consejo de transición nacional, negando *de facto* y *de iure* el derecho a decidir al pueblo catalán.

## II. CUESTIONES PREVIAS: LIBRE DETERMINACIÓN<sup>4</sup>, DERECHO A DECIDIR, RESPETO A LA UNIDAD NACIONAL E INTEGRIDAD TERRITORIAL Y DERECHO INTERNACIONAL Y LA GESTIÓN CIVILIZADA ANTE EL MUNDO

Cuando la Asamblea General de la ONU en 1960 aprobó la Resolución 1514 lo hizo ciertamente con un pensamiento, intención o espíritu de restringir el derecho de autodeterminación expresamente a los casos de dominación colonial y extranjera. De los siete párrafos de la Resolución –media página–, cinco se dedicaban a precisar que tales pueblos *dependientes* (fideicomisos y no autónomos) tenían derecho a poner fin a esa situación sin condiciones por parte de la metrópoli. Y el sexto sentaba una afirmación contundente:

«Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de la Naciones Unidas».

De este párrafo, reiterado en la todavía más importante Resolución 2625 de 1970, se deduce de forma clara que no hay una libertad ilimitada para invocar, *sin fundamento*, ese principio y hacerlo prevalecer hasta violar otro principio de derecho internacional positivo cual es el del respeto a la unidad nacional e integridad territorial.

En 1970 se desarrolló con más amplitud dicho principio (Resolución 2625) cuando el fenómeno descolonizador propiciado por Naciones Unidas alcanzaba su gran éxito histórico. Y es cierto que en dicha Resolución, la última y definitiva en esta materia, va más allá del contexto colonial, racista o extranjero y entiende que ya no sólo es un derecho de todos los pueblos sino un *deber* de los estados de conducirse de conformidad con ese principio. Y que la libre determinación en el seno de un estado que *no* tiene colonias, *ni* es racista *ni* ocupa territorios de otros pueblos, es decir en estados consolidados en su territorio se ejerce *cuando optan por fórmulas distintas a la independencia* para los territorios que forman el estado consolidado (hay, pues, una obligación de respetar la autodeterminación interna):

«la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo constituyen formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo» (párr. cuarto).

La opción autonómica, federal, cantonal, municipal o regional son formas legítimas de ejercicio de la libre determinación. O una opción constitucional por un estado unitario. En el párrafo séptimo vuelve a reiterar que prevalece la integridad territorial del Estado frente a las acciones que al socaire de la libre determinación pretenden quebrantar o menoscabar la integridad territorial de estados soberanos

---

<sup>4</sup> La posición científica sobre el alcance del derecho de autodeterminación a la luz del Derecho internacional en vigor tiene una amplia literatura que lo ha estudiado. No es punto central de este trabajo el mal llamado «derecho a decidir» sino el hecho mismo de las consecuencias de una situación de secesión o separación de una parte del territorio de un estado que se constituye en nuevo estado.

que respeten dicho principio. Sólo cedería dicho principio de la integridad territorial, sólo serían protegibles por el Derecho internacional vigente las reivindicaciones del derecho a decidir, incluida la independencia, cuando ese Estado contra el que se reivindica la libre determinación no esté dotado de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio. Es decir, si un pueblo dentro de un estado sufre marginación porque se le impide participar en las instituciones internas de la vida pública o en el ámbito económico-social privado. Es el cuarto supuesto que permitiría al territorio de un Estado la facultad unilateral de separarse del Estado.

Como afirmaba el profesor CARRILLO SALCEDO «...cualquiera que sea la intensidad o la realidad del sentimiento identitario, únicamente en circunstancias extremas en las que a un pueblo le es negada la autodeterminación interna podría hablarse del derecho de dicho pueblo a decidir unilateralmente su independencia»<sup>5</sup>.

Luego, no se pueden seguir invocando argumentos de Derecho internacional para disfrazar su reivindicación unilateral y contraria al Derecho internacional vigente. No son un pueblo colonial, ni hay dominación racial ni invasión extranjera, que son el prototipo general de candidatos a la protección internacional; es una conclusión evidente. No hay violaciones de los derechos humanos propiciadas desde el Gobierno central o instituciones centrales que afecten al pueblo o instituciones catalanas. No hay *fundamento* para la autodeterminación externa. El territorio consolidado de un Estado y su unidad nacional es una situación objetiva y prevalece en tales situaciones frente al de libre determinación. No hay situación de discriminación o veto o apartamiento de la vida pública o de la vida económica de la población catalana en la que se pueda fundar, de conformidad con el Derecho internacional, el derecho a organizarse separadamente (como sí fue el caso de Eslovenia, Croacia o Bosnia-Herzegovina).

En definitiva, ni la Carta de Naciones Unidas, ni las resoluciones que desarrollan este principio, ni los Pactos Internacionales sobre derechos humanos, todos ellos textos de Derecho positivo, facultan a los territorios de un estado para invocar un derecho a la secesión, salvo en los taxativos supuestos indicados que no concurren en España. En España se acata el derecho de libre determinación, como no podía ser de otra forma, en su calidad de Estado miembro de Naciones Unidas; dicho derecho cabe en el sistema constitucional hasta el punto de que lo hemos ejercido cuando decidimos al aprobar colectivamente la Constitución y al aprobar cada comunidad autónoma su estatuto de autogobierno, así como la organización de los poderes y los derechos de los ciudadanos. Respetando, pues, el derecho de libre determinación, un Estado miembro de la ONU tiene derecho a impedir una secesión unilateral a fin de proteger un bien jurídico internacional, como es la unidad nacional y la integridad territorial de un estado frente a ataques internos o externos.

---

<sup>5</sup> Precisamente en uno de sus últimos artículos, el profesor Juan Antonio Carrillo ha condensado el conjunto de normas y pautas interpretativas sobre el derecho de autodeterminación, cuya lectura encarecemos por su brevedad y claridad: «Sobre el pretendido “derecho a decidir” en Derecho internacional contemporáneo», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 33. Enero 2013, p. 20 (cita, p. 22).

Fuera de esos contextos, el Derecho internacional no ampara ni regula la secesión o autodeterminación externa como concluía en su magistral y ampliamente aceptado «Avis» o Dictamen del Tribunal Supremo de Canadá<sup>6</sup>. Joseph WEYLER en un artículo muy difundido recordaba y apoyaba la opinión de la Corte Canadiense en relación con las pretensiones de lo que él denomina «euro-tribalismo»:

«The Canadian Supreme Court in its careful and meticulous decision on Quebec the reasoning of which remains valid today clearly showed that none of these cases enjoy a right of secession under public international law, since all of them enjoy extensive individual and collective liberties enabling the full vindication of their nationality and cultural identity within their respective States».<sup>7</sup>

Cataluña no puede basarse en el Derecho internacional en vigor para defender su pretendido derecho ni a la libre determinación o derecho a decidir ni a la concreta opción de la independencia.

Ahora bien, el hecho de que no haya fundamento para reivindicar el derecho de libre determinación y la consiguiente independencia en el orden internacional o en el Derecho constitucional, no significa que no se puedan encontrar cauces jurídicos que permitan una gestión civilizada y democrática de una reivindicación así. Me refiero a situaciones que muestran indicios de una probable desafección, lo que se puede constatar cuando ganan las elecciones políticas partidos que llevan en su programa electoral la oferta de la independencia. Cuando no es una tendencia pasajera sino constante e intensa, no se puede esgrimir sin más el Derecho internacional ni el constitucional. El tanta veces citado Dictamen del Tribunal Supremo de Canadá también contemplaba la opción democrática en situaciones de desafección mayoritaria y sostenida<sup>8</sup>; al Gobierno británico le han bastado unas elecciones regionales para aceptar el referéndum y dejar amarrado que no caben repeticiones periódicas de los referendos.

Lo que es claro es que no se puede someter contra su voluntad a una *colectividad* asentada en un territorio (para evitar la noción sesgada de «pueblo»). A la luz de los resultados de las elecciones catalanas, en la medida en que estos perduren favorables a las tesis independentistas, gobierno y oposición deben llegar a acuerdos razonables para que aplicando el art. 92 CE o mediante una ley orgánica *ad hoc* se vehicule la específica consulta popular, ya sea en Cataluña, ya sea en el conjunto de España. Lo que es inaceptable es que no se ensayen vías de diálogo auspiciadas por

<sup>6</sup> Como lo confirma el citado Avis del Tribunal Supremo de Canadá de 20 de agosto de 1998 (<http://www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/1998/1998canlii793/1998canlii793.pdf>)

<sup>7</sup> J. H. H. WEYLER, «Independencia y Cataluña», 3 de noviembre de 2012, diario ABC; «Independence and the European Union», 20 de noviembre de 2012, <http://www.blog.rielcano.org/independence-and-the-europeanion-3/>; «Slouching towards the cool war; Catalanian independence and the European Union; Roll of honour; In this issue; A Personal Statement», *EJIL*, vol. 23, nº 4, 2012, págs. 909-913.

<sup>8</sup> El Tribunal Supremo de Canadá rechaza la secesión unilateral al situarse al margen del respeto del constitucionalismo canadiense y la primacía del Derecho vía modificación constitucional consensuada (p. 220, (2) Question 1 y apartados 70 y ss.) al tiempo que en el marco del respeto al principio democrático (apartados 61 y 88 y ss.) cuando se manifiesta una voluntad clara y constante y ante una pregunta también clara (<http://www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/1998/1998canlii793/1998canlii793.pdf>).

los partidos políticos con expertos independientes que analicen en todos los ámbitos de la vida pública la realidad de las relaciones de Cataluña con el resto de España, se identifiquen los problemas o desequilibrios si los hubiere, se ensaye el diálogo, en definitiva, se evite con las reformas legales y constitucionales necesarias la secesión misma. Si aún así no fuera posible reordenar la convivencia, entonces la consulta popular para verificar, en palabras de RUBIO LLORENTE, «la amplitud y solidez» de la voluntad de independencia, saber si es un soufflé artificial, identificar la realidad de afección o desafección y, en último extremo, evitar la secesión salvaje. Es una de las enseñanzas más sensatas del Dictamen del Tribunal Supremo de Canadá.

Es cierto que sólo una gestión civilizada de la reivindicación independentista nos dará legitimidad democrática en Europa y ante el mundo en caso de perseverar por la vía independentista.

Una negativa rotunda a toda consulta popular puede llevar a una situación de hecho incontrolable por medios políticos y que al final suceda lo que en Kosovo donde sin referéndum, con unas meras elecciones, se acepta que se proclame válidamente un nuevo Estado. Habríamos perdido legitimidad ante el mundo para defender la unidad nacional por nuestra intolerancia e incapacidad para dialogar en una oportunidad histórica.

En Cataluña las fuerzas independentistas han llegado a considerar, ante la inviabilidad jurídica del referéndum, como suficiente legitimidad democrática una manifestación multitudinaria (de un millón de personas) para preparar el acto final de independencia, tal como se invoca en la Declaración citada del Parlamento catalán y de forma habitual en sus declaraciones<sup>9</sup>.

Una vez analizadas esas cuestiones previas debemos preguntarnos si el Derecho de la UE regula las modificaciones territoriales o la secesión de partes de sus Estados miembros.

### **III. EL TERRITORIO DEL ESTADO COMO UN ÁMBITO PROPIO DE CADA ESTADO MIEMBRO**

La Unión Europea, es obvio decirlo, no es un estado sino una organización internacional muy singular, pero una organización; esa es una realidad insoslayable. Luego, no tiene territorio propio. No hay propiamente un territorio de la Unión sino sólo un ámbito espacial de aplicación de sus normas.

El territorio es un elemento constitutivo de la existencia de un estado e identificador del estado<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Es muy esclarecedor el artículo del antiguo vicepresidente del Tribunal Constitucional y presidente del Consejo de Estado, Francisco RUBIO LLORENTE, «Un referéndum que nadie quiere», publicado en el diario *El País* el 11 de febrero de 2013 ([http://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1109619](http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1109619)); también su artículo «Un referéndum para Cataluña», *El País*, 8 de octubre de 2012 ([http://elpais.com/elpais/2012/10/03/opinion/1349256731\\_659435.html](http://elpais.com/elpais/2012/10/03/opinion/1349256731_659435.html)).

<sup>10</sup> J. ZILLER, «The European Union and the territorial scope of European territories», (2007) 38 *Victoria University of Wellington Law Review* 51, y en la *Web* <http://www.upf.pf/IMG/pdf/05-ziller.pdf>.

El territorio estatal es un hecho objetivo y externo a la UE, aunque de ese hecho *haya consecuencias directas para la UE*. Siendo el territorio un elemento específico de los Estados miembros, éstos disponen libremente en su territorio de los derechos propios o inherentes a su condición de estados<sup>11</sup> como es el aumentar o perder territorio *de conformidad con el Derecho internacional*; es un asunto que no es de competencia comunitaria sino de cada Estado miembro, discrecional e individualmente aunque el aumento o disminución acaba teniendo consecuencias para el resto de Estados miembros. Cada Estado miembro ingresa con el territorio reconocido internacionalmente en el momento de la adhesión, pero ese territorio puede aumentar o disminuir a tenor de la voluntad del Estado miembro y de manera conforme con el Derecho internacional (siempre que sea un acto lícito). No es cierto que una disminución de territorio de un estado exija una modificación del ámbito de aplicación de los tratados cuando esta viene predeterminada por un hecho de sucesión de estados. Por el contrario, si un Estado miembro alterase el ámbito de aplicación del tratado excluyendo por su mera voluntad unilateral territorios que permanecen bajo su soberanía (caso de Groenlandia) necesitaría una acción normativa de la UE (si son territorios ultramarinos, un acto basado en el art. 355.6 TFUE).

Pero cuando se trata de una modificación territorial por una sucesión de estados se aplica el principio de continuidad del estado, asociado al art. 52 TUE y 355 TFUE, por lo que al estar enunciados los estados *eo nomine* cualquier variación de sus elementos no afecta al ámbito de aplicación. El territorio de cada estado no está delimitado por los tratados sino por sus normas internas y por tratados con terceros estados; es el territorio del que goce de conformidad con el Derecho internacional.

El art. 4.2 TUE muestra con detalle el respeto de la UE al derecho del Estado a garantizar su integridad territorial, a conservar sus funciones esenciales y su seguridad: son responsabilidades exclusivas del Estado. El desempeño de las responsabilidades internas y externas del Estado miembro no se ve condicionado negativamente por su pertenencia a la Unión. La Unión debe respetar el principio de identidad nacional de los Estados miembros<sup>12</sup>.

Por ello, ningún tratado ha regulado ni podrá regular las modificaciones del territorio de los Estados miembros. Es un asunto interno de cada Estado. La decisión de Francia de traspasar el Sarre a Alemania o reconocer la independencia de Argelia (...departamento francés en su época...) o aumentar el territorio y la pobla-

<sup>11</sup> Así lo confirmó el Tribunal de Justicia: «Considerando que del apartado 1 del artículo 227 se desprende que el Estatuto de los departamentos franceses de ultramar en la Comunidad se define, en primer lugar, por referencia a la Constitución francesa, a tenor de la cual, como expuso el Gobierno francés, los departamentos franceses de ultramar forman parte integrante de la República»; (TJ, sentencia de 10 de octubre de 1978, *Hansen/Hauptzollamt Flensburg*, 148/77, apartado 9). Como reconoce el Dictamen británico «No treaty amendment is therefore required simply as a result of a change to the borders of a state's territory» (apartado 159).

<sup>12</sup> Más ampliamente sobre ese principio enunciado en el art. 4.2 TUE, *vid.* A. MANGAS MARTÍN, «Configuración del estatuto internacional del Estado en la Unión Europea: el respeto a la identidad nacional», en *El Derecho internacional en el mundo multipolar del siglo XXI. Obra homenaje al profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*, Iprolex, Madrid, 2013, pp. 445-466.

ción de Alemania es una decisión unilateral exclusiva de cada Estado miembro. Se notifica a la Unión el aumento o pérdida de territorio para que haga suya las consecuencias. Que las tiene.

Voy a recordar someramente los precedentes aunque sean atípicos. Hay que reconocer que ninguno se corresponde con los casos que pudieran plantear Escocia y Cataluña pero ayudan a ilustrar estas situaciones y extraer consecuencias.

El traspaso de la región del *Sarre*, bajo la soberanía francesa, a la alemana en 1957 supuso una pérdida territorial para Francia y un aumento correlativo para Alemania, si bien los efectos son relativamente neutros ya que sólo afectaba a la responsabilidad del cumplimiento del Derecho comunitario que se trasladaba de Francia a Alemania y no suponía salida o desvinculación de la entonces CECA. No alteraba los tratados sino el responsable de su aplicación.

Un nuevo caso similar podría producirse en relación con cambio de soberanía territorial dentro de los propios Estados miembros en función de su resultado, con los denominados «Acuerdos del Viernes Santo» entre Reino Unido e Irlanda de 1998 para la solución definitiva del conflicto armado en la provincia británica de *Irlanda del Norte*, con la previsión de un referéndum para la determinación definitiva de su adscripción territorial. En todo caso, son precedentes muy diferentes de los que plantean Escocia o Cataluña aunque sí suponen el ejercicio de la disponibilidad del territorio por un Estado miembro aunque sin consecuencias relevantes para la UE ni alteración de los tratados.

Otro precedente atípico fueron los denominados «departamentos» franceses en *Argelia*<sup>13</sup>. La independencia de las colonias francesas en Argelia, al amparo del derecho de libre determinación de los pueblos coloniales en el marco de la Res. AGNU 1514 (XV), supuso una pérdida de territorio y de población a la que se aplicaban los tratados comunitarios de la época. Esos territorios al independizarse, de forma conforme al Derecho internacional, pasaron automáticamente a ser un estado nuevo, ajeno a la UE, ajeno a los derechos preexistentes para las personas y el territorio. Desde el punto de vista de los efectos, no del origen y fundamento de la independencia, son las consecuencias previsibles de una eventual independencia de Escocia o de Cataluña: sus ciudadanos, empresas y administraciones y poderes públicos quedan al margen de la unidad europea sin poder invocar derechos y situaciones anteriores.

La mal llamada retirada<sup>14</sup> de *Groenlandia* de la UE en 1984, territorio bajo soberanía de Dinamarca, nada tiene que ver con la disponibilidad del territorio para cada estado pues sigue formando parte del territorio de Dinamarca y lo que se hizo fue excluir esa región danesa del ámbito de aplicación de los tratados comunitarios alterando el Tratado de adhesión de Dinamarca; ésta no podía hacerse unilateralmente por Dinamarca y por ello, al cambiar su estatuto interno la Comisión y el

---

<sup>13</sup> Francia aporta otro ejemplo de modificación del estatuto político-administrativo de un territorio (St. Pierre et Miquelon en 1985).

<sup>14</sup> WEERTS, J., «L'évolution du droit de retrait de l'Union européenne et sa résonance sur l'intégration européenne», *Cahiers de Droit européen*, n° 02/2012, pp. 373 ss.

Consejo entendieron que había que modificar los Tratados en vigor: mediante el Tratado de 1984 que lo que hace es modificar y restringir ese ámbito espacial sin modificar el territorio de Dinamarca, que es una cuestión interna<sup>15</sup>.

Por otra parte la *unificación alemana*<sup>16</sup> es un caso singular. Un Estado miembro puede aumentar (o disminuir) su territorio en el ejercicio libre y soberano de su voluntad mediante acuerdos libremente pactados con otros Estados ajenos a la UE. Sirva de ejemplo la decisión de la República Federal de Alemania en 1990, tras la caída del Muro de Berlín, de fusionarse mediante un proceso interno regido por sus normas constitucionales (con los once *länder* de la antigua República Democrática Alemana que solicitaban su «reingreso» a la RFA tal como preveía el antiguo art. 23 de la Ley Fundamental de Bonn) al tiempo que celebraba un tratado con la hoy extinta República Democrática Alemana. Ésta se extinguió, por lo que quedaban así automáticamente incorporados los once *länder* a las, entonces, Comunidades Europeas en virtud del principio de movilidad de los tratados internacionales en una sucesión de estados. La Unión no podía ni debía interferir ni impedir la unificación, pacífica y conforme a Derecho internacional, a pesar de que de ese *hecho consumado*, decidido por Alemania, se derivaban innumerables consecuencias jurídicas automáticas para la Unión (extensión relevante de su ámbito de aplicación en condiciones muy pobres y 20 millones más de europeos), sus Estados miembros e, incluso, para estados terceros.

La absorción de la denominada Alemania del Este (RDA) por la República Federal de Alemania (RFA) fue una unificación, aunque atípica, pues no se extinguieron los dos estados predecesores ya que la RFA subsistió con su personalidad internacional y sólo se extinguió la RDA y la Alemania unificada *no* es un nuevo sujeto de Derecho internacional. Obviamente Alemania Federal no tuvo que pedir el reingreso por los cambios de sus dos elementos constitutivos como son la extensión

---

<sup>15</sup> La retirada de Groenlandia es diferente a los casos anteriores y a su vez no es semejante a la decisión de lograr la independencia adoptada por los políticos en el poder de Escocia o Cataluña. No es un precedente, pues aunque afecta a una región de un Estado miembro, dicha región ártica no se escinde de Dinamarca, de cuyo territorio sigue formando parte y sus ciudadanos siguen siendo daneses y ciudadanos de la Unión. Su tratado de retirada de 1984 afecta estrictamente al ámbito territorial en el que son aplicables los tratados de la UE puesto que este puede ser inferior o superior a su propio territorio de soberanía (art. 29 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados), pero la modificación no se produce por una modificación territorial regida por la sucesión de Estados. En el Tratado de 1984 se modificó el ámbito de aplicación. No es asimilable a las hipótesis independentistas al seguir siendo una región parte de un Estado miembro pero excluida del régimen comunitario. Groenlandia dejó de ser territorio en el que se aplican las normas de la UE, como sucede ya con otros territorios con estatuto especial previstos en el art. 355.5 TFUE, pero Groenlandia nunca ha dejado de ser parte de Dinamarca ni los groenlandeses han perdido la nacionalidad danesa y, por ello, sus derechos de ciudadanía europea.

Es más, hoy un cambio de ámbito de aplicación como el groenlandés ya no necesitaría de un nuevo tratado, como hubo de hacerse en 1984; de acuerdo con el art. 355.6 TFUE basta una decisión unánime del Consejo de la UE a propuesta de la Comisión.

<sup>16</sup> Vid. ARNOLD, R., *La unificación alemana (Estudios sobre Derecho alemán y europeo)*, Civitas, Madrid, 1993.

y población (tesis de los dirigentes independentistas en Cataluña cuando dicen que también España debería pedir el reingreso...). A su vez ese hecho histórico conllevó que la extinguida Alemania del Este no tuviera que solicitar el ingreso en la UE: se extinguió como Estado y así se notificó internacionalmente a la UE y a terceros, asumiendo la RFA los derechos y obligaciones internacionales del Estado extinguido; la Alemania unificada miembro de la UE notifica su aumento de población –de nuevos ciudadanos de la UE– y de territorio en el que se aplican los tratados.

Estos precedentes atípicos nos muestran que, en definitiva, el aumento o disminución del territorio de un Estado miembro afecta primordial y exclusivamente al estado en cuestión. Es un asunto que no es de competencia de la UE; por ello, la secesión de partes de un Estado no se regula en o por el marco del Derecho de la UE. El Derecho de la Unión no puede ni debe regular la secesión ni las consecuencias específicas de una pérdida ni de un aumento de territorio de uno de sus Estados miembros.

No es una laguna de los tratados; tampoco se puede decir que las normas de la UE son ambiguas, como se quiere hacer ver para ocultar las consecuencias de una secesión. La secesión no es mencionada ni puede ser regulada en los tratados de la UE pues el territorio de cada estado no es competencia de la UE.

Pero las *consecuencias* de una secesión afectan a las reglas en vigor de la UE y no hay laguna respecto de las consecuencias o efectos; hay reglas europeas aplicables.

Tampoco se puede decir que, como no ha habido precedentes, no se sabe cómo reaccionarán las instituciones. Una cosa es que nunca haya habido una secesión dentro del territorio metropolitano de un Estado miembro de la UE y otra cosa (la mentira) de que no haya reglas claras aplicables.

De ahí que resulten absurdas las tesis de los dirigentes independentistas de Cataluña y de sus asesores cuando señalan que como la secesión no está regulada por el Derecho de la UE, todo lo que no está regulado no está prohibido y por tanto la secesión sería posible dentro de la Unión. Olvidan que la unidad nacional y la integridad territorial no es un asunto de competencia atribuido a la UE y que la Unión respeta la plena capacidad del Estado en su defensa (art. 4.3 TUE).

Ahora bien, la independencia es un mero hecho que de consumarse (efectividad en el ejercicio y exclusividad de la generalidad de las competencias normativas, jurisdiccionales y ejecutivas) y constatarse (capacidad de entablar relaciones con otros estados y ser reconocido por otros) da lugar a consecuencias jurídicas para el predecesor o matriz y el sucesor; las modificaciones territoriales y su efectividad son el supuesto que abre una sucesión de Estados.

Ciertamente, si el proceso de independencia se consumase y fuera reconocido por otros sujetos, es decir, si se acabase imponiendo el *hecho político*, si se constataste que Cataluña, además de proclamar su independencia y erigirse en nuevo estado, se comporta como estado nuevo y distinto al español, no acepta ni aplica las normas comunes que le afecten, y desde Cataluña se ejerce la exclusividad y la generalidad de las competencias, ante ese hecho político, cuando constate el Es-

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

#### IV. LA SECESIÓN DE PARTES DE UN ESTADO MIEMBRO DE LA UE

##### 1. Efectos de la secesión en la subjetividad internacional del Estado matriz. ¿Afecta una secesión a la membresía del Estado predecesor a una Organización internaonal?

La desaparición del estado matriz extinguiría su subjetividad internacional y, con ella, sus derechos y obligaciones y su pertenencia a organizaciones internacionales; ahora bien, esa desaparición sólo tiene lugar en estas situaciones:

– Bien porque voluntariamente el estado matriz y el sucesor acordasen la extinción del estado matriz, harto inimaginable tal decisión en los casos de Reino Unido y España;

– O bien porque la mayoría de sus partes componentes (regiones) fueran logrando la independencia disolviéndose como estado (caso de las URSS, Yugoslavia, Imperios otomano y austro-húngaro...)<sup>17</sup>;

– O simplemente si el territorio y la población escindida fuera el mayoritario<sup>18</sup>. No se da ninguna de esas circunstancias en las tentativas escocesa y catalana.

Cuando un estado pierde una parte de su territorio, lo habitual de conformidad con el Derecho internacional es que al estado matriz se le aplique el principio de continuidad del estado; como conserva su personalidad internacional mantiene sus derechos y obligaciones y por tanto su membresía en las organizaciones internacionales.

---

<sup>17</sup> Y aun así, en los casos de disolución o extinción del estado matriz o predecesor, hay que encontrar, con el amparo del principio de identidad del Estado, un estado sucesor que asuma los principales derechos y obligaciones internacionales del predecesor (Rusia respecto la URSS, Turquía respecto del Imperio Otomano, Alemania Federal respecto del III Reich...).

<sup>18</sup> Cataluña tiene una extensión de 32.107 km<sup>2</sup> que representan poco más del 6% del territorio español y 7.565.603 habitantes, según el censo de población del año 2012 (<http://www.gencat.cat/catalunya/cas/coneixer-poblacio.htm>), es decir, el 16% de la población de España. También el gobierno británico y los asesores iusinternacionalistas que elaboraron el documento de base retienen este dato para descartar de plano cualquier extinción del estado británico actual y que, por tanto, asumirá en todo caso su situación actual como estado continuador (parágr. 69). Escocia representa el 8% de la población y un tercio del territorio británico.

El principio de continuidad de los estados existentes es un corolario lógico en una sucesión parcial, ya que cambios en los elementos del estado no alteran su personalidad internacional. Es un principio general propio del Derecho internacional.

Precisamente, un ámbito de la sucesión de estados en el que hay normas bien establecidas es justamente el relativo a los efectos que produce una secesión en la membresía o pertenencia a una organización internacional. Entre otras razones porque todas las organizaciones internacionales regulan cómo se adquiere la calidad de miembro de la misma en su específico tratado constitutivo.

Para el estado continuador o matriz, España, como ya sucedió con todos los precedentes recordados, su carácter de miembro de la UE no se ve afectado. Por tanto, no se puede enredar y confundir diciendo que el estado que pierde territorio deja de ser el estado anterior<sup>19</sup>. También el informe del gobierno británico y el de los peritos iusinternacionalistas consultados por el gobierno de Londres confirman que el Reino Unido seguiría siendo automáticamente miembro de la UE y que no se alterarían sus derechos y obligaciones por la eventual pérdida territorial. Su subjetividad permanece inalterada, hay una continuidad del Estado fundada en la necesaria estabilidad de las relaciones internacionales<sup>20</sup>. Y aunque la reacción de alguna dirigente escocesa es cuando menos de ineptitud o ignorancia al estimar que el quedar fuera de la UE es «una actitud cuasicolonial para con Escocia como nación», es obvio que es justamente lo contrario a una actitud colonial ya que se trata de que el nuevo estado escoja sus compromisos internacionales<sup>21</sup>.

Es más, el Derecho internacional en el caso de acceso a la independencia de las colonias exige, por su protección, la *tabula rasa* como norma básica e inalterable ni por acuerdo en contrario, precisamente para evitar los acuerdos en las vísperas de la independencia en los que las metrópolis imponían sus exigencias a los nuevos estados de reciente independencia. No se puede querer ser independiente y cobijarse tras la tutela del Estado del que se separa. Precisamente, la «tabla rasa» protege la soberanía del estado de reciente independencia: ya sin ataduras decidirá el nuevo estado sus obligaciones internacionales y sus derechos. El principio de continuidad del estado matriz no es un obstáculo que impida al estado nuevo solicitar el ingreso en las organizaciones internacionales tales como la UE, la ONU, la OTAN, la OMC, etc. Pero es su decisión soberana, es el derecho a decidir como estado.

La pérdida de territorio y su constatación oficial no afecta a la membresía de España en la UE ni a su personalidad internacional. Al margen de la tragedia histó-

---

<sup>19</sup> El hecho de que se hagan declaraciones por políticos o personalidades de que no se entiende España sin Cataluña o viceversa, o que España ya no sería la misma, siendo ciertas desde el punto de vista emocional y cultural, no se deben en modo alguno extraer consecuencias jurídicas en el orden internacional y europeo sobre un cambio de subjetividad internacional.

<sup>20</sup> P. 32, punto 2.6 del resumen y su desarrollo en pp. 34 y ss. (parágr. 2.14 y ss., en particular el 2.50).

<sup>21</sup> [http://www.euractiv.com/uk-europe/cameron-launches-bid-keep-scotland-news-517706?utm\\_source=RSS\\_Feed&utm\\_medium=RSS&utm\\_campaign=EurActivRSS](http://www.euractiv.com/uk-europe/cameron-launches-bid-keep-scotland-news-517706?utm_source=RSS_Feed&utm_medium=RSS&utm_campaign=EurActivRSS); <http://www.europapress.es/internacional/noticia-runido-informe-legal-londres-advierte-escocia-independiente-estaria-fuera-ue-otan-20130211123042.html>

rica y emocional, seremos un estado con algo menos de territorio y población. Esto puede afectar mínimamente al peso y presencia de España en algunas instituciones.

Examinemos someramente esos efectos para el conjunto de España en el sistema institucional: el hecho de la secesión no da lugar a una modificación de los tratados y las adaptaciones se harán con ocasión de alguna reforma de los tratados (por adhesiones pendientes). Será algún ligero cambio, mínimo, insignificante.

Por lo que afecta al Consejo la pérdida de población no afecta al tratado. Es sabido que a partir del 2014 en el Consejo se aplicará únicamente la regla del porcentaje de población y ésta se constata y varía anualmente de forma automática mediante una Decisión del Consejo.

Habrà que reducir el número de parlamentarios europeos para todos y en años sucesivos (comenzando en el 2014) cada vez que haya una nueva ampliación (Montenegro, Islandia, Serbia...) y lo mismo sucederá con el CES y CDR; la reducción de miembros por la eventual secesión será insignificante... No afecta a nuestra presencia, obviamente, en el Consejo europeo, ni a la composición de la Comisión ni a la del Tribunal de Justicia ni al Tribunal General. Tampoco al Tribunal de Cuentas. Es previsible que se ajuste una aportación al capital del BEI con ocasión de cualquier reforma de los tratados.

## **2. La absurda teoría de la ampliación interna sin solicitud de adhesión: la inevitable revisión de los tratados y las inevitables votaciones por unanimidad**

Incluso aunque se estimase sin fundamento alguno, simplemente por hablar y juntar palabras, que Cataluña ya formara parte de la UE en calidad de región de España y que en caso de independencia la sucesión en la condición de miembro de una organización internacional es automática (algo que se rechaza por las normas consuetudinarias y la práctica internacional), aún así en esa esotérica ampliación interna tendrían que hacerse varias revisiones del tratado por unanimidad de todos los estados, incluida España:

1) Tendría que figurar el nombre oficial de «Cataluña» en el art. 52 TUE (ámbito de aplicación territorial<sup>22</sup>), ¿o le es indiferente figurar *eo nomine*?

2) El catalán sería lengua oficial por lo que habría que revisar el art. 55 TUE para incluir la nueva lengua oficial; ¿o no les gustaría que se mencionase su lengua o que no fuera lengua oficial?

3) Habría que modificar el Protocolo núm. 36 sobre las disposiciones transitorias pues querrán tener representantes en el Parlamento Europeo, en el Comité de las Regiones, en el Comité Económico y Social...

---

<sup>22</sup> El art. 52 TUE establece que los tratados se aplicarán en cada uno de los Estados miembros enumerados *eo nomine* siguiendo el orden alfabético de la denominación de cada Estado miembro en su propio idioma oficial.

4) Habría que modificar el Protocolo sobre el Banco Europeo de Inversiones para determinar el capital que deben poner a disposición del BEI y acordar el número de representantes en los diversos órganos, su clave de contribución al MEDE y suscribir capital de este mecanismo, etc., etc.

La revisión de ese conjunto de preceptos, incluso aunque no se estimase que requiera la adhesión *stricto sensu*, tendría que hacerse por el mecanismo ordinario de revisión del art. 48 TUE. Este procedimiento es tan rígido como el de la adhesión (art. 49 TUE) y sería imposible utilizar los mecanismos simplificados de revisión, pues se trata de supuestos muy específicos que nada tienen que ver con la reforma de los arts. 52 y 55 del TUE y de otros textos convencionales europeos.

La revisión no requiere unanimidad para adoptar la decisión de iniciar la negociación para el proceso de revisión, cierto; pero a continuación, en la fase intergubernamental, se exige la unanimidad para acordar un texto de revisión y cualquier gobierno legítimamente puede votar en contra. Si en la anterior hubiera unanimidad, habría que pasar a la ratificación de todos los parlamentos nacionales y de nuevo se precisaría la unanimidad. Sería una carrera de obstáculos.

### 3. El nulo valor de acuerdos políticos para la ampliación interna: ¿revisiones al margen de los tratados?

En el debate político se hace referencia a que, aunque no se aceptara esa peregrina idea de la ampliación interna, en todo caso cabrían acuerdos «pragmáticos» o acuerdos políticos entre los estados y todo se puede solucionar con el chaleo al que tan habituados están los políticos españoles.

Algunos autores estiman que el ingreso de un estado está al margen de las reglas y que es en todo caso una cuestión política, que se solucionará en poco tiempo y que dependerá de su sola voluntad unilateral el seguir siendo miembros de la UE.

Este tipo de conjeturas y especulaciones no se pueden sostener en un sistema tan sujeto al Derecho y al control judicial como el de la UE: el Tribunal de Justicia jamás ha aceptado revisiones de las obligaciones de los tratados mediante la voluntad de los estados al margen de los procedimientos de los tratados. Cuando han existido esos acuerdos entre estados los ha considerados inexistentes; para el Tribunal no cabe revisar los tratados al margen de los arts. 48 y del 49 (revisión en caso de nuevas adhesiones de estados).

No es, pues, posible una revisión mediante una decisión de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros. Los tratados de la UE sólo pueden ser modificados de común acuerdo por las partes en la forma prevista en el propio acuerdo. En la sentencia *Defrenne II* el Tribunal de Justicia subrayó que «una modificación del Tratado no puede resultar –sin perjuicio de disposiciones específicas– más que de una revisión operada de conformidad con el art. 236» (hoy 48 TUE)<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Tribunal de Justicia, sentencia de 8 de abril de 1976, *Defrenne II*, 43/75.

Este ordenamiento es bastante más formalista que el propio Derecho internacional. El Derecho de la Unión es un subsistema del Derecho internacional muy formal en el que no cabe alterar sus reglas mediante pactos contra los propios tratados (*contra legem*) por lo que no cabe decir despectivamente que el ingreso de una región escindida se rige por negociaciones<sup>24</sup>.

La posición sobre la admisión o no de un nuevo Estado miembro es una decisión discrecional de cada estado, primero, en el seno del Consejo que requiere unanimidad y, más tarde, tras negociar las condiciones de la adhesión, en su Parlamento nacional. Y algo distinto es si se acepta, tras su admisión unánime, las condiciones de la adhesión: aquí sí caben las negociaciones para asumir y adaptar las nuevas obligaciones que adquiere. Pero para pasar a las negociaciones de las condiciones hay que lograr admisión formal por unanimidad en el Consejo, el voto unánime de los 28 Estados miembros.

Contrariamente a los convenios multilaterales, el Derecho de la UE dispone de instrumentos que le permiten asegurar el control de la legalidad de los actos de las instituciones o de sus meros acuerdos políticos y el control del cumplimiento de los tratados por los estados (recursos en manos de los Estados miembros y de la propia Comisión, entre otros). Por tanto, cualquier idea relativa a la ampliación interna o hacer un acuerdo *ad hoc* para hacer ingresar a un nuevo estado al margen de los procedimientos de ingreso sería inviable e inexistente jurídicamente.

En consecuencia, los Estados miembros son los «dueños» de su creación pero no pueden disponer de los tratados sin seguir los procedimientos previstos para su modificación.

#### 4. El nuevo estado: un estado ajeno a la UE

El informe británico, basado en el dictamen citado, enfatiza que una decisión de independencia significa «un nuevo estado», distinto y separado del que se desgaja, con derechos y obligaciones nuevas que dependerán de su decisión soberana y no vendrán determinadas por el estado del que se escinden. El acceder a esa condición soberana conlleva que tengan que decidir por sí mismos sus nuevas normas internas e internacionales, éstas en negociación con los terceros<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> «Estas son cuestiones que serán resueltas no por las leyes, sino mediante la negociación y el acuerdo», ha argumentado este lunes la «número dos» del SNP, Nicola STURGEON, en declaraciones a la BBC (tomada de la web de Europapress: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-runido-informe-legal-londres-advierde-escocia-independiente-estaria-fuera-ue-otan-20130211123042.html>).

Que no es un asunto al margen de las reglas claras de los tratados lo prueba el hecho de que el Tribunal de Justicia es competente para la interpretación del Derecho de la Unión y apreciar la compatibilidad de las disposiciones del eventual «acuerdo» de ampliación interna con el Derecho de la Unión tal como lo ha hecho con el Tratado MEDE (véase la sentencia de 27 de noviembre de 2012, *Pringle*, C370/12, fundamento 80).

<sup>25</sup> Ver *Chapter 2: What independence would mean: law and practice* (Informe citado en nota 2)

Lo que es claro y rotundo es que si la parte de territorio que se escinde se constituye en un nuevo estado (no se une a otro Estado miembro preexistente), al constituirse en estado en el orden internacional lo hace con todas las consecuencias: es un nuevo estado. En ese sentido se ha pronunciado el presidente BARROSO: hay reglas en el Derecho internacional para estas situaciones, y éstas son las que hay que aplicar<sup>26</sup>.

No hay beneficio de inventario para rechazar las adversas y aprovecharse de las favorables. Si Cataluña quiere y puede llegar a ser un estado nuevo, si lo logra, lo será de verdad con todas las consecuencias. Tendrá que decidir cómo y con quién serán sus relaciones internacionales.

El acceso a la independencia no se hace sin consecuencias en el orden internacional y europeo<sup>27</sup>. Un territorio que sale del paraguas del estado predecesor y que accede al estatus de estado es, aunque resulte una obviedad, un estado nuevo, una nueva subjetividad, unos nuevos derechos y obligaciones y toma un nuevo nombre que le identifica e individualiza internacionalmente. Si la secesión se consumara, Cataluña sería un nuevo estado, un estado distinto a España y no podría conservar los beneficios de la vida en común ni en el orden internacional ni en el europeo. No se puede decir la *boutade* victimista o la manipulación demagógica que se les expulsa de la ONU, de la OIT, del FMI, de la UE, del Consejo de Europa, etc. Resultaría infantil, cuando no grotesco, que en un caso así la parte de territorio que se escinde pudiera tomar por su cuenta, unilateralmente, asiento separado del de la matriz y actuar autónomamente. La vida internacional todavía conserva unos procedimientos que deben seguirse con toda seriedad. Quizás en el G-20 un estado pueda llevar su silla o pedirla prestada a otro, pero en la UE nadie puede auto-asignarse una sede en las instituciones.

Por tanto, caso de constituirse en nuevo estado, el quedar fuera de la UE no puede ser calificado como una expulsión. No se expulsa al que está fuera por ser nuevo estado. A veces los dirigentes independentistas catalanes dicen que la UE solo contempla la salida voluntaria de un Estado miembro sin que quepa su expulsión. Cuando una parte de un estado se separa y alcanza la independencia, al

---

<sup>26</sup> «In the hypothetical event of a secession of a part of an EU member state, the solution would have to be found and negotiated within the international legal order», <http://www.euractiv.com/uk-europe/scots-may-lose-eu-citizenship-news-514720>.

En el mismo sentido se ha pronunciado la vicepresidenta de la Comisión y responsable de Justicia, Viviane REDING, confirmando en respuesta a una carta del secretario de Estado de Asuntos Europeos, Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, que la «posición oficial» del ejecutivo comunitario sigue siendo la expresada en una respuesta parlamentaria de 2004 por el anterior presidente de la Comisión, Romano PRODI: «cuando una parte del territorio de un Estado miembro deja de ser parte de ese estado, por ejemplo porque el territorio se convierte en un estado independiente, los tratados ya no se le aplican... Una región independizada se convertiría, por el hecho de su independencia, en un país tercero respecto a la Unión y los tratados, desde el día de su independencia, ya no se aplicarían a su territorio». El nuevo país podría pedir la adhesión pero para ello necesita el acuerdo unánime de todos los Estados miembros (<http://www.rtve.es/noticias/20121030/bruselas-confirma-gobierno-si-cataluna-se-independiza-queudara-fuera/572286.shtml>)

<sup>27</sup> Por ello, el informe del gobierno británico insiste en la claridad y conocimiento detallado de todo lo que implica una independencia por complejo que sea legalmente. Exige un debate informado de un acto tan crucial; ver el «Executive summary» y la «Introduction».

constituirse como nuevo estado, no es expulsado de la UE; ningún Estado miembro o existente es expulsado ni cabe expulsar a las partes de cada estado. No hay derechos adquiridos ni de la organización política del territorio escindido ni de su población cuando se sale del seno de un Estado miembro de la UE.

La región que inicia ya sea un proceso *de iure* (Escocia) o *de facto* (Cataluña) hacia la independencia, se escinde del estado matriz y su deseo es constituirse en entidad política estatal distinta, será un estado tercero. Es la consecuencia de sus actos. Al querer «casa» aparte, separada, decide su salida voluntaria del estado del que forma parte. Por ello resulta irrisorio decir que se les expulsa de la UE; no son Estado miembro y la UE no expulsa ni puede expulsar a estados ni a regiones. Menos aún se expulsa a estados terceros o ajenos al sistema jurídico-político de la integración.

Cuando una parte del territorio de un estado se escinde para constituirse en un nuevo estado, no se siguen aplicando las normas del estado predecesor. El nuevo estado adopta sus nuevas normas constitucionales, de organización de los poderes, apruebas sus normas civiles, penales, procesales, etc. Se constituye en un mercado separado con capacidad para poner aranceles, cupos al comercio, etc. Se queda fuera del espacio económico unificado.

A partir de la constatación de la independencia, quedará fuera de la unión aduanera, del mercado interior, de la política comercial y de la aplicación de los tratados comerciales, fuera de las políticas internas y de sus fondos estructurales y de cohesión, de la misma Unión Económica y Monetaria (*de facto* se podrá usar el euro, pero como estado y moneda oficial necesitaría un acuerdo fundado en el art. 219.3 TFUE), no tendrá participación institucional (Comité de las Regiones...). Los efectos son bastante claros, el problema en una secesión es desde cuándo y cómo.

## **5. El acceso al estatus de Estado miembro de la UE: la solicitud de adhesión de un Estado tercero o ajeno a la UE**

Aunque el Derecho de la Unión no regula ni debe ni puede regular una secesión o mutación territorial de un Estado miembro, sí regula por el contrario cómo se accede al estatus de miembro de la UE. Por tanto, a las consecuencias de una secesión cabe aplicar las normas de ingreso si el nuevo estado solicita su ingreso (no hay reingreso).

Es implícito al art. 49 TUE que el estado tercero que solicita el ingreso en la UE tiene que ser reconocido por todos los Estados miembros. La decisión de reconocer es un acto unilateral discrecional de cada Estado miembro. Ninguna norma de la UE ni del Derecho internacional obliga a reconocer a un nuevo estado. Sólo en el caso hartamente improbable del acuerdo de todos los Estados miembros ese reconocimiento podría hacerse en el Consejo y de forma colectiva. Pero esa hipótesis es impensable en el medio plazo. Desde luego, un estado que no reconozca al solicitante no le va a admitir como estado candidato...

Frente a algunas visiones manipuladoras, el informe británico y el dictamen reconocen que el nuevo estado escocés tendría que emprender duras e impredecibles negociaciones para ingresar en la UE. Lo que resultaría ingenuo es que al tiempo

que se prepara la independencia se le facilite el ingreso en la UE: no habrá «alfombra roja» para quien provoca tamaña crisis.

La adhesión no es automática aunque ya se esté aplicando el acervo o se reúnan las condiciones requeridas (art. 49 TUE). Cada Estado miembro goza de discrecionalidad al emitir su voto y no es un acto recurrible ante ninguna instancia judicial. El veto puede ser «eterno» o durar decenas de años<sup>28</sup>. Entre otras razones porque es una incongruencia e insensatez, y desde luego una deslealtad, separarse de un Estado miembro de la UE para, a la par, querer volver al seno de la organización de unificación europea. La gobernabilidad y prosperidad de Europa no la garantizarán las casi 300 regiones europeas.

La práctica más general es que no se admite la sucesión en cuanto a los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales<sup>29</sup>. El estado sucesor no hereda la situación del estado matriz en las organizaciones internacionales en líneas generales. Ciertamente, cada organización tiene un procedimiento de admisión, y los Estados miembros de la misma son, en definitiva, los que controlan el acceso de los nuevos miembros.

La práctica de las Naciones Unidas es muy variada. En los casos de *división*, *escisión* o *fraccionamiento* de un Estado miembro, la práctica ha sido uniforme y consiste en que el nuevo estado debe solicitar ser admitido como nuevo miembro de la organización, continuando con su *status* de miembro el estado objeto de la escisión.

Pero nos interesa el concreto caso de la eventual adhesión de Cataluña a la UE.

El estado candidato ha de ser un estado europeo, es decir, lo que comúnmente se entiende en geografía y en la geopolítica por Europa. No hay duda de la geografía europea de Cataluña. Además, debe ser un estado democrático y debe respetar los valores previstos en el art. 2 TUE<sup>30</sup>. La comprobación de la capacidad real de integración del candidato y la capacidad de absorción de la UE (criterios de Copenhague) impiden los automatismos y dejan en la capacidad de apreciación de cada Estado miembro de la Unión la decisión última sobre el ingreso de un estado candidato.

---

<sup>28</sup> El informe británico señalaba que las negociaciones para el ingreso son complejas e impredecibles pues dependerían de las instituciones de la Unión y de los 28 Estados miembros (Executive Summary, p. 8 apart. XX, y p. 40, apart. 2.38-2.39).

<sup>29</sup> El Informe desglosa tratados bilaterales, multilaterales y en función de algunas materias y, desde luego, los relativos a la pertenencia a organizaciones internacionales. Reconoce, como ya lo señalé en un artículo publicado en el diario *El Mundo* (15 de octubre de 2012), que Escocia tendrá que solicitar, una a una, el ingreso en las organizaciones internacionales (ONU, OTAN, Consejo de Europa, FMI, OIT, Unión Europea...).

<sup>30</sup> El art. 49 TUE, tras la reforma del Tratado de Lisboa, implícitamente remite a «los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo». Así se formularon requisitos más concretos en los denominados «criterios de Copenhague». Junto al requisito de la estabilidad democrática, deberían demostrar «...la existencia de una economía de mercado en funcionamiento así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado en el seno de la Unión. [...]La capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, manteniendo al mismo tiempo el ritmo de la integración europea, es también una cuestión importante de interés general tanto para la Unión como para los países candidatos».

El hecho de que un estado candidato reúna los requisitos no le garantiza el ingreso. No hay automatismos y cada gobierno y cada parlamento nacional valora discrecionalmente su posición, que no es susceptible de control jurisdiccional.

Si hubiera unanimidad en el Consejo, entonces se inician las negociaciones con el estado o estados candidatos. Estas negociaciones son siempre complejas y a veces muy largas y en el supuesto catalán de secesión unilateral lo normal es que ni tan siquiera se aceptase su solicitud. Solo el paso de los años, decenas y decenas de años, permitirían afrontar sin ira una deslealtad como es una secesión unilateral. Es incongruente una secesión interna para luego pedir a ese mismo estado matriz o predecesor que te acoja en el seno europeo.

En el supuesto de que se aceptase negociar su ingreso, el resultado final de las negociaciones de adhesión requiere el acuerdo unánime entre los Estados miembros y el estado solicitante y se plasma en el Tratado y el Acta de Adhesión<sup>31</sup>.

En definitiva, los Estados miembros (gobiernos, parlamentos nacionales) deben pronunciarse por unanimidad para tomar en consideración la petición de adhesión, para cerrar la negociación y de nuevo unanimidad para ratificar el Tratado de Adhesión. No hay automatismos para el ingreso y cada estado, su gobierno, su parlamento, decide discrecionalmente con plena libertad sin responsabilidad judicial. Es un acto político por excelencia. Habida cuenta la discrecionalidad de las posiciones de cada estado y de la falta de automatismos en los requisitos de entrada, no tiene fundamento jurídico ni político alguno decir que el territorio secesionado cumple ya con el *acquis communautaire* y que por ello su adhesión sería inmediata y automática y que bastaría con su sola decisión unilateral: el derecho a decidir (de sus políticos) incluiría imponer su voluntad a casi una treintena de Estados.

---

<sup>31</sup> El Consejo remite el Tratado y el Acta de Adhesión al Parlamento Europeo para su aprobación (por mayoría absoluta de los miembros que lo componen), de forma que el Parlamento Europeo podría vetar el ingreso de un nuevo estado. El procedimiento de adhesión consta, además, de una fase de control nacional o democrática en el Parlamento del estado candidato y en los Parlamentos de los Estados miembros.

En efecto, puesto que toda adhesión supone un nuevo tratado que conlleva una revisión de los tratados constitutivos al ampliar la «base constituyente», es decir, el número de Estados miembros, éstos y el solicitante deben recabar la ratificación interna conforme a sus respectivas normas constitucionales de autorización y prestación del consentimiento a este tipo de tratados internacionales (en el caso de España el art. 93 de la Constitución española).

**RESUMEN:** El Derecho internacional no faculta a los territorios de un estado, como Cataluña o Escocia, a invocar un derecho a la secesión. Los precedentes atípicos nos muestran que el aumento o disminución del territorio de un Estado miembro afecta primordial y exclusivamente al estado en cuestión. Es un asunto que no es de competencia de la UE; por ello, la secesión de partes de un estado no se regula en el Derecho de la UE. Si se consuma la secesión, al constituirse en un nuevo estado, queda fuera del estatuto de Estado miembro y su población pierde la ciudadanía de la Unión.

**PALABRAS CLAVE:** Cataluña, Escocia, secesión, continuidad del Estado, sucesión de Estados.

**ABSTRACT:** International law does not empower the territory of a State, such as Catalonia or Scotland, to claim a right to secession. Atypical precedents show that the increase or decrease of the territory of a Member State affects primarily only the State in question. This is not a matter of EU competence; hence, the secession of parts of a State is not regulated under EU law. If secession is consummated, the newly created State, would be excluded from the status of Member States and their people shall loose citizenship of the Union.

**KEY WORDS:** Catalonia, Scotland, secession, state continuity, succession of States.

Recibido: 12 de abril de 2013

Evaluado: 29 de abril de 2013

Aceptado: 7 de mayo de 2013