

XIV Congreso anual de la Asociación de Constitucionalistas de España
«La Constitución española. Treinta años después de la integración europea»

**LOS PRINCIPIOS Y VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA
EVENTUAL CREACIÓN DE NUEVOS ESTADOS EN SU SENO**

Dr. Joan Ridao Martín

Profesor de Derecho Constitucional

Universidad de Barcelona

jridao@ub.edu

SUMARIO: 1. La Unión Europea (UE) vista desde el derecho: un híbrido entre las clásicas organizaciones internacionales y las estructuras de tipo federal o confederal. 1.1. Principios, valores, derechos y ciudadanía europea en los Tratados de la UE. 2. La actitud de la UE frente a los procesos de secesión. 2.1. La UE y los procesos secesionistas recientes en territorios vecinos. 2.2. La UE ante la eventual obstaculización de procesos de secesión y el papel del TJUE. 3. El nuevo Estado surgido en el seno de la UE: posibilidades de una ampliación interna? 3.1. La sucesión de Estados en casos de secesión o disolución. 4. Conclusiones: el respeto al principio democrático y el ejercicio del pragmatismo político como cauces de un proceso de secesión

1. La Unión Europea vista desde el derecho: un híbrido entre las clásicas organizaciones internacionales y las estructuras de tipo federal o confederal.

Para hacer frente a las incógnitas que genera cualquier proceso de secesión en un Estado miembro de la Unión Europea (UE), es preciso analizar ni que sea de forma somera la particular idiosincrasia de esta organización internacional, su sistema de principios y los valores que la informan, así como el conjunto de derechos fundamentales y el estatuto de ciudadanía europea de que gozan los nacionales de sus distintos Estados miembros. Así, es perfectamente conocido que la UE dispone de muchas características propias de una organización internacional clásica, en tanto que institución compuesta por Estados

libremente asociados a partir de un acuerdo internacional, con órganos permanentes propios e independientes, encargada de gestionar una serie de intereses colectivos y de expresar una voluntad jurídicamente distinta a la de sus miembros. Pero también contiene elementos propios de estructuras típicamente federales o confederales. Lo relevante a nuestros efectos es que esta doble caracterización permite una aproximación a esta institución con las reglas del derecho internacional y de sus organizaciones, pero también con las propias del derecho interno de los Estados federales, dependiendo de la adecuación de cada circunstancia a los principios y objetivos de la propia Unión Europea.

En efecto, los artículos 1 y 47 del Tratado de la Unión Europea (TUE) afirman la voluntad de los Estados miembros de crear una organización internacional y el reconocimiento de su personalidad jurídica y, por tanto, su capacidad para ser titular de derechos y obligaciones jurídicas a través de fórmulas utilizadas tanto por las organizaciones internacionales como por los propios Estados. Se trata de un acervo de obligaciones que configuran un ordenamiento jurídico propio, que se integra automáticamente en los ordenamientos internos de los Estados miembros¹. Este ordenamiento, a su vez, puede incorporar normas consuetudinarias y principios generales del derecho internacional que no contravengan los principios básicos de la UE.²

Desde una perspectiva institucional, la actual estructura orgánica de la UE (art. 13 TUE) está integrada por siete instituciones —el Parlamento Europeo, el Consejo, el Consejo Europeo, la Comisión (CE), el Tribunal de Justicia (TJUE), el Tribunal de Cuentas y el Banco central Europeo—,³ en un intento de dar respuesta al necesario reparto de poder

¹ Pérez Bernárdez, C., *Las relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales. Análisis jurídico de la práctica institucional*, Dirección General de Universidades, 2003. pp. 73-133.

² Específicamente, los Tratados constitutivos prevén la incorporación de principios jurídicos que son comunes a los ordenamientos de los Estados miembros con el objeto de integrar la protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas (art. 6 TUE) y determinar la responsabilidad extracontractual [art. 340 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)], además de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Esta circunstancia cobra un relieve especial si, como suele ocurrir, las normas internacionales no son aplicables, por incompatibilidad con los fundamentos de la UE.

³ La naturaleza y legitimidad propias de cada una de las principales instituciones vertebran un modelo genuinamente comunitario: los intereses de los Estados miembros están representados en el Consejo, a través de sus representantes con rango ministerial, y en el Consejo Europeo, mediante sus jefes de Estado

entre las instituciones comunes, pero también a las tensiones entre los Estados miembros y la misma UE, como organismo central, que son características del federalismo. Además, el Tratado de Lisboa creó la figura de una presidencia estable y no representativa de ningún Estado miembro, con la función de impulsar y coordinar el trabajo del Consejo Europeo y de representar la Unión en los asuntos de política exterior y seguridad común (art. 17.5 TUE). Son responsabilidades de la UE la garantía de igualdad entre los Estados, el respeto a su identidad nacional y sus estructuras políticas y constitucionales, además del deber de asistir a los Estados miembros en el cumplimiento de las misiones de los Tratados de la Unión. El resto está en manos de los Estados miembros, que tienen el deber recíproco de respetar y asistir a la UE en el cumplimiento de las misiones que se desprenden de los Tratados, debido a que su actuación depende mayoritariamente de la Administración de cada uno de ellos, puesto que la estructura orgánica de la Unión representa solo el vértice de toda la estructura pública de la UE.

Esta estructura institucional deriva de un conjunto de normas jurídicas de la UE que consta de dos niveles: el derecho originario, integrado por los Tratados constitutivos, y el derecho derivado de las diversas instituciones de la Unión (art. 288 y ss. TFUE), a los que cabe añadir los principios generales del derecho y los actos que resultan de la propia actividad de la UE. Y aunque no hay ninguna previsión expresa sobre la superioridad jerárquica de uno sobre otro, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) está llamado a garantizar la prevalencia del primer nivel, el del derecho originario (art. 48 TUE) sobre el resto.

Así mismo, el Tratado de Lisboa delimita las competencias específicas de la Unión y las de los Estados miembros a través de dos listas de competencias (art. 3, 4, 5 y 6 TFUE), más una cláusula que reserva a los Estados miembros la titularidad y ejercicio de cualquier competencia que los Tratados no hubieran atribuido a la Unión (art. 4 TUE).

o de Gobierno; los intereses de la Unión están sustentados por la Comisión formada por un nacional de cada Estado elegido, a razón de su competencia general y de su compromiso europeo, de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia; los intereses de la ciudadanía están defendidos por el Parlamento Europeo, compuesto por personas elegidas por sufragio universal y directo en los Estados miembros; y finalmente, la defensa del imperio de la ley le corresponde al TJUE, compuesto por magistrados elegidos por su competencia e independencia.

Por ello, cualquier posible ampliación de competencias de la Unión implica un proceso rígido que requiere la ratificación unánime de todos los Estados miembros. Y su ejercicio se realiza en el marco del principio de subsidiaridad y del principio de la proporcionalidad, por el cual la acción de la UE no puede ir más allá de lo necesario para conseguir los objetivos de los Tratados.

1.1. Principios, valores, derechos y ciudadanía europea en los Tratados de la UE

En el interior de la UE es fundamental el reconocimiento de derechos y libertades homologables en todos los Estados miembros: el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres, entre otras grandes expresiones. Lo relevante es que el Título II del TUE establece una serie de disposiciones sobre los principios democráticos en base a fórmulas de democracia representativa y participativa⁴. Su incumplimiento podría acarrear una denuncia ante el TJUE, que ostenta la capacidad de establecer sanciones en el caso de constatar una violación de cualquiera de estos valores por parte de un Estado, o incluso en caso de que estuviera en grave riesgo algún derecho fundamental.

A partir de esta homologación, Europa se define en sus principios como una «comunidad de derecho», término análogo al de «estado de derecho» que conocemos por las Constituciones de los Estados. A grandes rasgos, esto significa que el derecho se convierte en el instrumento que el poder político debe utilizar para expresarse, que fija sus límites y que se utiliza como vehículo para la resolución pacífica de los conflictos sociales. Esta preeminencia del derecho hace que sean los Tribunales Constitucionales, el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH) y el propio TJUE los que fijen los estándares comunes en materia de derechos fundamentales para toda la Unión.

Es a partir de este sistema de valores y principios fundamentales que la UE pretende fortalecer una identidad europea compartida. Inicialmente esta protección de derechos

⁴ En efecto, los arts. 9, 10, 11 y 12 del TUE definen el modelo político europeo y, más concretamente, los principios democráticos que lo informan. Reproduce, con algunas variaciones, el Título VI de la Parte I de la Constitución Europea, que hace referencia a la «vida democrática de la Unión», partiendo del concepto de ciudadano europeo como sujeto de derechos y de legitimación del poder público.

solo afectaba las materias económicas. El Tratado de Lisboa, consolidó este estatus singular de la ciudadanía europea, superando el tradicional concepto vinculado a cada uno de los Estados y reguló un amplio conjunto de derechos y obligaciones con la «finalidad de servir al ciudadano que se constituye en el propio objetivo de la integración europea, objetivo reencontrado de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa». Entre los derechos individuales vinculados a esta ciudadanía europea, cabe destacar el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros; el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales donde se resida, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales del Estado; el derecho al territorio de un tercer Estado en el que no hubiera representante del Estado del que sean nacionales; el derecho a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro; el derecho a recurrir al Defensor del Pueblo Europeo; una cierta protección ante el TJUE; el derecho a dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una respuesta en esa lengua; y, en general, la consideración de la persona como destinataria directa del ordenamiento jurídico de la UE.

Todas las formas de democracia definen el modelo político europeo. Es lo que los Tratados definen como la «vida democrática de la Unión Europea». Y es en esta definición donde aflora el concepto de ciudadanía europea, sobre la cual el TUE erige la exigencia de respeto a la igualdad entre ciudadanos, que han de poderse beneficiar por igual de la atención de las instituciones y organismos de la UE. Por tanto, no es posible dentro de la UE que un Estado disponga de un sistema político e institucional que adopte sus decisiones al margen de la ciudadanía, sin sistemas de control democrático ni de reconocimiento de los derechos fundamentales. Derecho y democracia van de la mano.

Respecto al sistema político común, además de la democracia representativa, la democracia participativa tiene un destacado papel, señalado en el mismo TUE (arts. 10 y 11), al disponer que todo ciudadano tenga el derecho a participar en la vida democrática de la Unión, así como en el proceso de toma de decisiones, de la manera

más abierta y próxima a los ciudadanos. En concreto, el Tratado afirma que las instituciones deberán ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de la Unión, y que éstas deberán fomentar el diálogo con la sociedad civil y las asociaciones de forma regular y transparente, así como la participación política directa mediante el derecho a la iniciativa legislativa ciudadana.

2. La actitud de la UE frente a los procesos de secesión

2.1. La UE ante los procesos secesionistas recientes en territorios vecinos

Es importante señalar que en coherencia con la defensa y promoción interna y externa de la democracia que sustentan los Tratados de la UE, los requerimientos para que un tercer Estado se adhiera a la Unión son el respeto a los principios ya mencionados en el art. 2 del TUE: la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el estado de derecho, los derechos humanos, los derechos de las minorías, el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres (art. 49 TUE). Se exige, pues, como condición, que los nuevos Estados sean una democracia constitucional, si bien tienen libertad para configurar el modelo de democracia que consideren más adecuado.

A partir del marco de los principios y derechos que consagra la UE, y especialmente del contenido y alcance de la ciudadanía europea, estamos en condiciones de analizar el papel de la Unión en lo que respecta a los procesos de secesión más recientes, algo que sólo se ha dado hasta ahora en países vecinos a sus fronteras, particularmente del Este europeo. Es una cuestión controvertida, sin duda, sobre la que la UE ha mantenido una actitud variable, en función del caso, como durante la guerra de los Balcanes, donde inicialmente negó que se tratara de un problema internacional, dando apoyo decidido al gobierno federal yugoslavo ante el intento de secesión de algunas de sus repúblicas integrantes. Este apoyo se truncó sin embargo a finales de 1991, cuando muchos países de la UE, de forma destacada Alemania, Suecia e Italia, anunciaron el reconocimiento de las autoproclamadas independencias de Eslovenia y Croacia. A partir de estos

primeros reconocimientos, la Unión en pleno reconoció las dos nuevas repúblicas de forma casi inmediata, el 15 de enero de 1992.

De todo este proceso, el elemento más relevante para futuros procesos fue la Declaración del Consejo de la Comunidad Europea de 1991, relativa a las directrices a aplicar para el reconocimiento de nuevos Estados de la Europa del Este y de la Unión Soviética, donde se validaba la constitución de nuevos Estados si se constataba que esye proceso era consecuencia de un proceso democrático y estos aceptaban las obligaciones internacionales, comprometiéndose de buena fe a acometer una negociación pacífico con el Estado matriz, adhiriéndose al Convenio Europeo para la salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Este Convenio faculta la intervención de la Comisión Europea de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que junto a instituciones como el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) han establecido una línea de clara actuación en favor de la protección de los derechos fundamentales y de aplicación del derecho comunitario. Precisamente, esta judicialización en la protección de los derechos humanos y las libertades democráticas se ha ido incorporando en los Tratados y Carta de Derechos fundamentales que hemos analizado anteriormente.

En el caso de Montenegro, la disolución en 1992 de la República Federal Socialista de Yugoslavia hizo que se mantuviera dentro de la reducida república yugoslava, liderada por Serbia, acompañada de Kosovo y Voivodina. De las tensiones posteriores se pasó a una nueva estructura estatal, la Federación de Serbia y Montenegro, proclamada en 2003, que logró posponer un referéndum de independencia previsto en 2006. A pesar de estas graves reticencias iniciales, fue la misma UE y la OTAN, las que dieron cobertura a tal consulta, implicándose a fondo, tanto en la determinación de las reglas de celebración como en el envío de observadores.

Finalmente cabe mencionar el singular caso de Kosovo. Cuando esta antigua provincia Serbia proclamó una declaración unilateral de independencia (DUI), la UE adoptó inmediatamente una resolución conjunta en la que la calificaba de «caso único», dejando libertad a cada Estado miembro la decisión de reconocimiento de la proclamada

independencia kosovar. Con celeridad, la mayoría de Estados de la UE, con Alemania, Francia y el Reino Unido al frente, lo reconocieron. Este amplio apoyo internacional fue clave para que en el 2008 la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) aprobara, a propuesta de Serbia, preguntar al Tribunal Internacional de Justicia (TIJ), si esa declaración de independencia había violado el derecho internacional. El 22 de julio de 2010, el TIJ dictaminó que tal declaración no había transgredido el derecho internacional ni la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, si bien reconoció que dicha posibilidad tampoco estaba contemplada.⁵ El TIJ valoró a estos efectos el pronunciamiento de una instancia democrática como el Parlamento kosovar, la debilidad de la autodeterminación interna conseguida en el seno de Serbia y sobre todo el reconocimiento por parte de terceros Estados. A inicios del 2016, el Parlamento Europeo ratificó el acuerdo de asociación entre Kosovo y la UE, un paso importante en la dirección de su futuro ingreso en la Unión. En suma, puede concluirse que, con algunas oscilaciones iniciales, y tras un proceso más o menos dilatado en el tiempo, la UE ha acabado adoptando posturas de un gran pragmatismo para dar plena efectividad a los distintos procesos de secesión acaecidos.

2.2. La UE ante la eventual obstaculización de procesos de secesión y el papel del TJUE

Resulta relevante analizar si la UE podría actuar en caso de un eventual proceso de secesión que afectara a un Estado miembro y, por tanto, si existe algún tipo de límite jurídico que se lo impida, ya que han sido muchos y variados los cambios de criterio expresados por diversos dirigentes europeos en relación a los acontecimientos políticos en Escocia y Cataluña,⁶ donde se ha planteado el ejercicio del «derecho a decidir» de los

⁵ International Court of Justice, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, *Advisory Opinion of 22 July 2010*.

⁶ En concreto, el 21 de enero de 2013, el Parlamento catalán aprobó la Resolución 5/X, conocida como «Declaración de soberanía», por la que se invocaba el «principio democrático» y se abandonaba la clásica invocación soberanista del «derecho a la autodeterminación» (resoluciones de Naciones Unidas 1514 -XV de 1960 y 2625 - XXV de 1970), por considerar que este derecho sólo era predicable en el caso de constituir un Estado independiente *ex novo* o por secesión por parte de pueblos sometidos colonialmente, ocupados militarmente o pertenecientes a un Estado represivo y que vulnerara los derechos humanos (art. 1.2 de la Carta de 1945 y art. 1.1 de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos de 1966 o Pactos de Nueva York). Esta Declaración fue recorrida por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional, el cual, el 25 de marzo de 2014, la declaró inconstitucional y nula en la parte que afirmaba que «el pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, el carácter de sujeto político y jurídico

ciudadanos de estas comunidades políticas para decidir, sobre la base de mayorías claras y libremente conformadas mediante una consulta popular su propio marco jurídico-político, sin descartar la secesión⁷, señaladamente el referéndum celebrado en Escocia.

Sobre esta cuestión hay que destacar que las instituciones de la UE y, de manera especial, el TJUE, han establecido una línea de actuación a favor de la protección de los derechos fundamentales y de la aplicación del derecho de la Unión Europea. Esta etapa que antes hemos convenido en denominar de «judicialización», consagrada con el asunto *Staubert*, se ha mantenido constante y evolutiva, además de que los derechos humanos se han incorporado formalmente a través del TUE⁸ y de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE),⁹ de igual valor jurídico que los Tratados (art. 6.2 TUE), y por ende como contenido de los derechos de ciudadanía europea (art. 20.2 TFUE).

Por ello, aunque el ejercicio del llamado derecho a decidir por parte de un territorio integrante de un Estado miembro de la UE, constituya una cuestión de orden interno de cada Estado, es razonable pensar que si en la resolución de estos casos se produjeran situaciones contrarias o incompatibles con los valores y principios de la UE, ésta podría verse obligada a actuar, o al menos a proponer un arbitraje formal o informal entre el Estado miembro y el territorio en cuestión.

Un ejemplo de potencial petición de amparo ante el TJUE sería en el caso de obstaculización o impedimento sistemático a la celebración de una consulta sobre el

soberano», pero explicita la posibilidad de «una interpretación constitucional» del llamado «derecho a decidir», entendido como una aspiración política a la que se llegue mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional, con respeto a los principios de «legitimidad democrática», «pluralismo» y «legalidad», expresamente proclamados en la Declaración de soberanía del Parlamento de Cataluña, en estrecha relación con el «derecho a decidir».

http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2014_026/2013-01389STC.pdf

⁷ De hecho, el propio Tribunal Constitucional, en la Sentencia de 25 de marzo de 2014 sobre la «Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Declaración soberanista y del derecho a decidir del pueblo de Catalunya», entendió que era posible «una interpretación constitucional» de este derecho siempre que se interpretara como una aspiración política a la que se quiera llegar mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional, con respeto a los principios de «legitimidad democrática», «pluralismo», y «legalidad», expresamente proclamados en la Declaración de soberanía del Parlamento, en estrecha relación con el «derecho a decidir».

⁸ *Tratado de la Unión Europea*, Maastricht, 7 de febrero de 1992 <http://www.parlament.cat/activitat/Tractats_UE_web_CA.pdf> [consulta: 30 de marzo de 2014].

⁹ *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Niza, 7 de diciembre del 2000 <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf> [consulta: 30 de marzo de 2014].

futuro político de un territorio, dado que la consulta a la ciudadanía constituye un derecho fundamental de participación política, y la protección de los valores fundacionales de la UE implica que estos deben ser siempre respetados por los Estados miembros, incluso en temas de cariz doméstico. De donde el deterioro de estos valores por parte de un Estado podría considerarse que afectaría negativamente a los mismos fundamentos de la UE, que se asientan sobre el respeto a la democracia y a los derechos fundamentales. Esta consideración de que la actuación de un Estado en su orden interno afecta al conjunto de la UE es de una gran relevancia puesto que, como hemos visto, no existe ningún cauce que imponga una obligación concreta a ningún Estado en caso de una eventual consulta o referéndum.

En esta línea, hay que añadir que la Comisión Europea adoptó una Comunicación sobre un nuevo marco de la Unión Europea para reforzar el Estado de Derecho, en la que afirmaba que una amenaza al estado de derecho, garantizado por el artículo 2 del TUE, por parte de los Estados miembros, podría dar lugar a la utilización del artículo 258 del TFUE¹⁰. Ello permitiría la interposición de un recurso de incumplimiento por parte de la Comisión Europea contra un Estado miembro.¹¹ El procedimiento podría iniciarse con una denuncia argumentada por parte de los órganos de gobierno o las instituciones del territorio damnificado o de un conjunto de ciudadanos ante la Comisión, exponiendo la situación producida y la grave afectación de los valores vulnerados, instando en consecuencia a la Comisión a estudiar el caso y a plantear recurso ante el TJUE por incumplimiento, por parte del Estado en cuestión, de las obligaciones impuestas por los Tratados.

3. El nuevo Estado ante la Unión Europea: posibilidades de una ampliación interna

¹⁰ Artículo 258 TFUE «Si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. Si el Estado de que se trate no se atuviere a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea».

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

Si damos un paso más adelante, debe indicarse que el supuesto de la sucesión de Estados miembros de las organizaciones internacionales, en casos de secesión o disolución, no ha sido objeto de regulación general por parte del Derecho Internacional Público, ni tiene tampoco una regulación específica en el ordenamiento jurídico de la Unión. A ello cabe sumar que la práctica de las organizaciones internacionales ha sido completamente dispar, como en aquellos casos en que se ha exigido al nuevo Estado solicitar su entrada por el procedimiento ordinario, previsto con carácter general para la entrada de terceros Estados ajenos a la organización, y aquellos otros en que se han utilizado vías alternativas que han evitado reproducir la vía regular de entrada, simplificando el proceso de ingreso.¹²

A pesar de ello, diversas voces se han erigido alertando de que, por ejemplo, una hipotética Escocia independiente se situaría fuera de la UE por un largo período de tiempo, a partir de la interpretación de dos preceptos del Tratado de la Unión Europea. El primero de ellos, el artículo 4.2 del TUE, tiene exclusivamente como objetivo evitar la injerencia de las instituciones europeas en las funciones que ejercen los Estados, para garantizar la integridad territorial ante un eventual proceso de secesión. Por ello, no parece que este precepto sea aplicable cuando el nuevo Estado se ha creado de forma efectiva y ha sido reconocido por otros Estados. El segundo es el artículo 49 del Tratado, que prevé el mecanismo de solicitud de ingreso a la UE de cualquier Estado europeo que respete los valores de derechos humanos y democráticos que la conforman, por entender que éste debería aplicarse textualmente. Este precepto resulta también inadecuado para resolver una ampliación derivada de un proceso de separación en el seno de la UE, ya que no parece necesario en el caso de territorios donde el Derecho de la UE ya se aplicaba con normalidad anteriormente.

De hecho, la única institución Europea que se ha pronunciado hasta ahora sobre esta cuestión ha sido la CE, y lo ha hecho en unos casos para precisar que solo se posicionaría sobre las consecuencias jurídicas de la creación de un nuevo Estado cuando algún Estado miembro lo pidiera formalmente. De ahí puede inferirse que la respuesta

¹² véase Bühler, K. G.: *State succession and membership in international organizations: legal theories versus political pragmatism*, Kluwer Law International, La Haya, 2001.

de las instituciones de la UE no tiene por qué ser única, ya que dependerá de las circunstancias concretas del caso. En otras ocasiones, la propia Comisión ha sostenido que todo Estado independiente sería considerado un tercer Estado, al que no le serían aplicados los Tratados europeos, a la luz de la segunda interpretación que antes hemos analizado. Pero esa aseveración no constituye ninguna novedad desde el punto de vista jurídico, ya que es evidente que para aplicar el derecho de la UE a un nuevo Estado es necesario que éste lo haya solicitado y que la UE lo acabe aceptando. La clave es determinar cómo se articularía el proceso y qué duración tendría, desde la exclusión definitiva hasta la adhesión simultánea, o bien plantear soluciones transitorias que pudiesen facilitar la aplicación del Derecho europeo y la adaptación progresiva a la nueva situación.

3.1. La sucesión de Estados en casos de secesión o disolución

Concluir que el único escenario posible para los territorios escindidos de un Estado miembro es quedar fuera de la UE constituye un mero criterio de autoridad. Afirmar esta situación como inevitable no tiene el respaldo de ningún argumento jurídico. Puede ser un desiderátum o simplemente una especulación, pero no una conclusión jurídicamente fundamentada. Por los antecedentes que han sido escrutados en este trabajo relativos a procesos de secesión externos a la UE, parece evidente que ésta ha aplicado soluciones que van más allá de lo que está previsto en los Tratados.

Así pues, el escenario de reconocimiento de esta eventual secesión dependería de tres factores claves: primero, las mismas circunstancias del proceso de independencia, ya que es indudable que una secesión no pactada puede condicionar enormemente la respuesta de la Unión, como también lo haría el comportamiento antidemocrático de un Estado miembro que hubiera forzado a una declaración unilateral de independencia como la única vía posible para aplicar la voluntad democrática mayoritaria de los ciudadanos de un territorio, porque en todo momento se hubiera negado a negociar. Segundo, los precedentes de Canadá y el Reino Unido, países de larga tradición liberal-democrática, de respecto a la voluntad secesionista manifestada en diferentes momentos por los gobiernos de Quebec y Escocia, que permitieron la convocatoria de consultas de

independencia, no previstas de forma expresa ni en las normas constitucionales ni legales de esos Estados, predispuestos a negociar la posible secesión en caso de resultado favorable a la independencia, para así dar una respuesta a la voluntad manifestada democráticamente por la mayoría de los ciudadanos de estos territorios. En ese sentido, como sea que la Unión debe siempre respetar el principio democrático, que caracteriza, como hemos visto, tanto su actuación como la de sus Estados miembros (art. 2 TUE), cabe preguntarse si la UE no se hallaría igualmente vinculada jurídicamente, en virtud del principio democrático, a facilitar la decisión de convertirse en miembro de la organización por parte de un nuevo Estado surgido de la voluntad democrática de sus ciudadanos.

En último término, cabe analizar sucintamente los efectos de la decisión de la UE para los Estados miembros, sus ciudadanos y sus empresas. Por una parte, no puede despreciarse en absoluto la oposición del Estado en el que ha se ha producido la secesión o la de otros Estados miembros recelosos. Pero, por otra parte, tampoco puede infravalorarse el hecho de que si la Unión optara por la exclusión definitiva, los intereses de sus Estados miembros y del nuevo Estado podrían quedar afectados negativamente en mayor o menor medida. Ello podría evitarse con una solución que evitara la ruptura entre la Unión y el nuevo Estado, teniendo en cuenta el pragmatismo que expresa el art. 50 del TUE, que determina que para retirarse de la Unión es menester iniciar negociaciones que podrían alargarse hasta dos años, con vistas a regular la nueva relación mutua y evitar así los perjuicios que tendría una ruptura súbita para todos los Estados miembros de la Unión.

Conclusiones: el respeto al principio democrático y el ejercicio del pragmatismo político como cauces de un proceso de secesión

Como hemos analizado, la Unión Europea es una organización internacional singular que se articula a través de un sistema de principios y valores propios, y un conjunto de derechos fundamentales y del estatuto de ciudadanía europea, reconocido a los nacionales de los Estados miembros. En el contexto actual, no puede descartarse que la Unión tenga que hacer frente a procesos de secesión en algunos de sus Estados

miembros. Los retos para la UE son múltiples y van desde su posible actuación en los conflictos internos que puedan surgir durante procesos de secesión, hasta la respuesta que debería darse a la pretensión de un nuevo Estado surgido de un proceso de secesión de ser miembro de la Unión.

En este contexto, cuanto a la actuación de la Unión Europea en los conflictos internos derivados de un proceso de secesión, no puede desdeñarse la eventual actuación de ésta en caso de producirse por parte de un Estado miembro una violación de los principios recogidos en el artículo 2 del TUE, y la incidencia que ello podría tener en términos de aplicación del artículo 4.2 del mismo Tratado. En efecto, esa actuación podría vehicularse a través del mecanismo de control intergubernamental previsto en el artículo 7 del TUE o mediante la actuación de la Comisión Europea, en virtud de los poderes de control en la aplicación del derecho de la UE *ex art. 258 del TFUE*, que podría dar lugar a la interposición de un recurso de incumplimiento ante el TJUE contra el presunto estado infractor.

Analizados algunos de los posibles escenarios post-secesión para el nuevo Estado y para el Estado originario, y a partir de los precedentes de Canadá y la Gran Bretaña, puede afirmarse que, según lo que establece el art. 2 del TUE, la UE podría verse compelida a facilitar la incorporación de este nuevo Estado, surgido de la voluntad democrática de una ciudadanía. Unas mujeres y hombres que ya estaban bajo el amparo de la UE, por el hecho de tener la ciudadanía europea previa a la constitución del nuevo Estado. No en vano, el examen de todos los precedentes de procesos de secesión en Europa, por su gran diversidad, demuestran que la UE siempre ha resuelto políticamente estas cuestiones, y desde una interpretación pragmática del contenido de los Tratados, claro está, dentro de un escenario de respeto al principio democrático que preside los valores fundacionales de la UE al lado de los derechos humanos.