

SECESIÓN Y PERTENENCIA A LA UNIÓN EUROPEA: DE ESCOCIA A CATALUÑA

Dr. Alfredo Galán Galán
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona

1. La presencia de la idea de Europa en los debates secesionistas

Las recientes experiencias escocesa y catalana tienen en común la presencia central de la idea de Europa en los debates sobre la secesión. En concreto, lo que se discute es el mantenimiento o bien la pérdida de la condición de estado miembro de la Unión Europea en caso de que alcancen una eventual independencia. No, por lo tanto, la condición de europeidad de los estados resultantes de la eventual transformación territorial. Esta advertencia, aunque obvia, parece oportuna habida cuenta de que frecuentemente los actores del debate político utilizan los términos “Europa” y “Unión Europea” como si fueran expresiones sinónimas. Que tanto Escocia como Cataluña pertenecen a Europa es un hecho geográfico indiscutido. Las dudas, pues, se proyectan únicamente, en el caso de que se produzca la secesión, acerca de su pertenencia a la organización supranacional que es la Unión.

El éxito de estas operaciones secesionistas está estrechamente vinculado a la permanencia del nuevo territorio independiente dentro de la Unión Europea. La viabilidad, tanto política como económica, de la independencia depende en gran medida de dicha continuidad. Todos tienen claro que para conseguir el apoyo de la población a la propuesta secesionista estamos ante un punto clave: los deseos de independencia de parte del electorado pueden verse seriamente frenados por las consecuencias negativas e incertidumbres de una salida de la Unión, incluso aunque sea temporal. Precisamente por ello, las fuerzas políticas independentistas, desde el principio, en su discurso, dan por hecho que el nuevo estado seguirá formando parte de la Unión, subrayando, por lo demás, la vocación europea de ese territorio. Desde la perspectiva opuesta, los unionistas hacen hincapié en que la secesión conllevará inevitablemente la salida y en los males que tal cosa acarreará. En sus extremos, la tendencia de los secesionistas es negar la existencia de problema alguno, mientras que la propia de los unionistas es avivar el miedo a los desastres que asolarán a un futuro estado independiente fuera de la Unión.

La relevancia de la cuestión hace imprescindible superar las meras declaraciones políticas para entrar en un debate jurídico sosegado y profundo sobre el fondo. Debate que, aunque no en el momento inicial, sí que ha tenido lugar en el caso de

Escocia. Y no tanto, lamentablemente, dadas las peculiaridades de su proceso, en el caso de Cataluña.

2. La pertenencia a la Unión Europea en el debate secesionista escocés

El SNP (“Scottish National Party”), principal fuerza impulsora del proceso de secesión, desde hace ya mucho tiempo viene sosteniendo que una futura Escocia independiente indudablemente permanecerá dentro de la Unión Europea. Con base en el conocido como Informe De Roux, elaborado a petición del SNP por el abogado francés Xavier De Roux, se afirma que en ningún caso quedará fuera de la Unión, ni siquiera transitoriamente, y que, además, la permanencia se producirá de un modo totalmente automático, sin necesidad de tener que seguir ningún procedimiento ni de cumplir ninguna formalidad.

Ya mucho más recientemente, en noviembre de 2013, para suministrar argumentos que fundamentasen su propuesta de independencia, el Gobierno escocés publicó el documento “Scotland’s Future. Your Guide for an Independent Scotland”, en el que sigue considerando fuera de toda duda la permanencia de Escocia en la Unión, ignorando cualquier otra hipótesis al respecto, pero en el que, a diferencia del planteamiento clásico del SNP, sí considera que será preciso seguir un determinado procedimiento, esto es, que la permanencia no se producirá sin más, sino tras el cumplimiento de ciertos requisitos. Es importante subrayar que, ya en este momento, el gobierno escocés asume que será necesario una reforma de los tratados y, por consiguiente, que la pertenencia de una Escocia independiente a la Unión precisa del consentimiento unánime de todos sus estados miembros. En breve, el procedimiento previsto era el siguiente. En el caso de un resultado favorable en el referéndum de septiembre de 2014, el Gobierno de Escocia debía iniciar de inmediato y en paralelo un doble proceso negociador. Por un lado, claro está, con el Reino Unido, para acordar las condiciones de la separación. Pero, por otro lado, con la Unión Europea y sus estados miembros, para acordar los términos en los que mantener la calidad de miembro. Se parte de la idea de que todos los actores implicados, Escocia, Reino Unido, Unión Europea y resto de estados miembros, tendrán un interés común en trabajar conjuntamente y con celeridad para lograr que Escocia pase de pertenecer a la Unión, sin corte temporal, como parte del Reino Unido a hacerlo como estado independiente. De manera que, en el momento en que se hiciera efectiva la independencia el Reino Unido, fijado en el documento para el 24 de marzo de 2016, Escocia tendría ya pactada y asegurada su permanencia en la Unión Europea.

La fuerte crítica a que se ha visto sometido este plan, tildado por los opositores como ingenuo o simplista, por desconocer la complejidad y lentitud que caracteriza los procesos negociadores comunitarios, por no decir de la enorme dificultad que entraña cualquier iniciativa de reforma de los tratados, provocó que se matizaran las posiciones dentro del propio bando secesionista. Así, por ejemplo, a pocos meses de la celebración del referéndum, un informe elaborado por el EMS

(“European Movement in Scotland”), matiza las premisas de las que parte el gobierno escocés. Sigue compartiendo con él la idea clave de que Escocia permanecerá en la Unión, pero ya admite que no existe una vía sencilla y fácil para lograrlo, advirtiendo, además, del riesgo de que algunos estados miembros puedan poner en marcha tácticas dilatorias que demoren el proceso. Por ello, se recomienda al gobierno que retire la fecha fijada para la efectividad de la independencia y que, en su lugar, quede indeterminada.

Por su parte, el gobierno británico ha encargado la realización de un conjunto de estudios para examinar las consecuencias de una posible futura independencia de Escocia. Entre ellos destaca el informe de febrero de 2013, presentado ante el Parlamento, con el título “Scotland analysis: Devolution and the implications of Scottish independence”, en el que se sostiene que el nuevo estado quedará fuera de la Unión debiendo, si así lo decide, solicitar su ingreso a través del procedimiento ordinario de adhesión.

3. La pertenencia a la Unión Europea en el debate secesionista catalán

En el debate político acerca de la viabilidad jurídica y la conveniencia de que Cataluña ejerza el denominado “derecho a decidir” está también muy presente la idea de la continuidad dentro de la Unión Europea. Los contrarios a la independencia ponen el énfasis en que Cataluña quedaría inevitablemente fuera de la Unión, supeditándose su adhesión al consentimiento unánime de todos los estados miembros, incluida España. Además de que supondría una fractura dentro de la propia sociedad catalana. Aunque sea a mero título ejemplificativo, por su claridad, puede servir la afirmación contenida en el programa electoral con el que el Partido Popular ha concurrido a las elecciones catalanas del pasado 25 de noviembre de 2012: “Es un grave error querer romper con el resto de España, porque esta ruptura conllevaría romper con la Unión Europea y, a la vez, una fractura social en Cataluña”. Las fuerzas favorables a la separación, en cambio, se esfuerzan en destacar que el proceso de independencia deberá tener lugar inexorablemente en el marco europeo. De nuevo, meramente como ejemplo, nos puede servir el programa electoral con el que Convergència i Unió se presentó a esos mismos comicios autonómicos. En el apartado titulado “transición nacional”, se presta una especial atención a la manera en la que hay que “avanzar hacia un estado propio en el marco europeo”. Pues bien, allí puede leerse que: “nuestra vocación es más europea que nunca. Ante las dudas y la incertidumbre que esta nueva etapa que ahora comienza puede comportar (...) tenemos claro que el camino a seguir es conseguir un estado propio en el marco europeo. Cataluña, desde siempre, ha sido un pueblo con una clara tradición europeísta, porque es Europa, porque forma parte de Europa desde sus inicios. Nuestra transición hacia un estado propio pasa necesariamente por continuar formando parte de Europa (...) Ciertamente nunca se ha producido en Europa un proceso como el que ahora se iniciará en Cataluña, pero que una circunstancia como esta no esté prevista en

los tratados europeos no significa que no se puedan interpretar estas normas de manera flexible, y aún más cuando se trata de un territorio que ya forma parte de la Unión Europea y que cumple todos los requisitos para continuar siendo miembro”. Más adelante, se concluye de manera tajante: “En Convergència i Unió tenemos muy claro cuál es el camino a seguir, y este camino es Europa”.

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

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

En relación con las consecuencias de la independencia de Cataluña respecto a la permanencia en la Unión, destacamos finalmente que, bajo el amparo del gobierno catalán, el Consejo Asesor para la Transición Nacional ha elaborado el Informe “Las vías de integración de Catalunya en la Unión Europea”, de 14 de abril de 2014, en el que se analizan cuatro escenarios hipotéticos: el de permanencia, el de adhesión ad hoc, el de adhesión ordinaria y, por último, el de exclusión como estado miembro.

4. Respuesta a algunas cuestiones jurídicas centrales acerca de la permanencia en la Unión Europea en caso de secesión de un estado miembro

A diferencia de lo sucedido en Escocia, las peculiares condiciones del proceso catalán han impedido centrar la atención, más allá de los aspectos formales o procedimentales, en las cuestiones de contenido. Ello explica, al menos en parte, el escaso –aunque no inexistente– debate jurídico habido entre nosotros acerca de la situación en que quedaría una hipotética futura Cataluña independiente en relación con la Unión Europea. Con la intención de animar a cambiar este estado de cosas, pasamos a exponer seguidamente algunas de las dudas más relevantes que se han planteado al respecto con indicación de nuestra posición.

4.1. Existencia o no de una laguna legal

Es un dato objetivo que los tratados no contienen ninguna disposición que expresa y específicamente se refiera a la pertenencia a la Unión Europea de un estado surgido como consecuencia de la secesión de parte del territorio de un estado miembro. No se regula, de entrada, el fenómeno de la secesión dentro de los estados miembros, seguramente por considerarse que se trata de una cuestión interna de cada estado, que deberá ser resuelta con aplicación de las normas de su ordenamiento interno correspondiente y las reglas del derecho internacional. Pero tampoco, en segundo lugar, se contienen en los tratados europeos precepto alguno que contemple las repercusiones que ese hecho de carácter interno tiene indudablemente para la Unión, ya que está en juego la permanencia o no en su seno de un territorio en atención de que el nuevo estado independiente sea parte o no de la organización supranacional.

Ahora bien, la falta de disposición expresa y específica no significa necesariamente que estemos ante una laguna del ordenamiento europeo. Tal cosa solamente sucederá si en dicho ordenamiento no es posible encontrar normas aplicables al supuesto que nos ocupa. Y lo cierto es que sí existen, puesto que a este caso son de aplicación las reglas generales de los tratados europeos relativas a la adhesión de un nuevo estado a la Unión y sobre las reformas de estos tratados. De hecho, como veremos a continuación, el principal objeto de controversia entre las dos tesis en juego reside, precisamente, en si lo que hay que aplicar es el art. 49 o bien el art. 48 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE). Cabe concluir, pues, que no existe laguna.

4.2. Ampliación interna frente a solicitud de adhesión

De manera resumida, dos son los principales posicionamientos que se mantienen en relación con la pertenencia a la Unión Europea del estado nacido por secesión de un estado miembro. La primera de ellas, habitualmente sostenida por los

favorables a la secesión, defiende la tesis de la ampliación interna de la Unión. En su opinión, existirá una continuidad del nuevo estado dentro de la Unión, de manera que no se producirá su salida y, por consiguiente, no será necesario su reingreso. La versión inicial de esa tesis, más radical, afirmaba, con insuficiente argumentación, que la permanencia estaba fuera de toda duda sin necesidad de seguir procedimiento ni cumplir formalidad alguna. Como ya hemos visto en la evolución escocesa, las duras críticas de la que fue objeto hicieron matizarla hacia una versión más moderada, que mantiene su convicción en la continuidad del nuevo estado dentro de la Unión, pero que, al mismo tiempo, admite ya que no se producirá de manera totalmente automática, sino que será preciso seguir un procedimiento. En concreto, bastaría con introducir las modificaciones que sean necesarias en los tratados europeos siguiéndose el procedimiento de reforma de los tratados regulado en el art. 48 del TUE. Advertimos nosotros que la referencia debe entenderse hecha al procedimiento ordinario de revisión y no a los otros procedimientos de revisión simplificados, contenidos todos ellos en el citado artículo.

Los contrarios a estas operaciones independentistas suelen decantarse por otra tesis distinta, que reclama la aplicación del art. 49 del TUE y, por lo tanto, la existencia de una ampliación normal u ordinaria, en este sentido “externa”, de la Unión. El nacido de la secesión será un nuevo estado, distinto del estado matriz que es quien conserva la condición de miembro, de manera que, si aquel quiere formar parte de la Unión deberá solicitarlo, cumplir los requisitos exigidos para la adhesión y seguirse asimismo el procedimiento de adhesión previsto en el mencionado art. 49 del TUE. En el bien entendido de que el procedimiento que deberá seguirse no es uno especial, simplificado o abreviado, sino el ordinario, en rigor, el único existente. Refuerza esta idea el hecho de que el art. 50.5 del TUE somete a ese mismo procedimiento la entrada de aquel estado que habiendo sido parte, posteriormente hubiera decidido retirarse de la Unión.

En otra parte he argumentado que, a mi juicio, la solución más correcta consiste en aplicar el art. 49 del TUE a los casos que estamos examinando (en concreto, puede verse mi artículo “Secesión de estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada”). No me detengo ahora en ello. Pero sí es conveniente subrayar que ambas tesis, tanto la que defiende la vía del art. 48 del TUE como la del art. 49 del TUE, implican proceder a una modificación de los tratados europeos y, significativamente, precisan del consentimiento unánime de la totalidad de los estados miembros.

4.3. Relevancia de la ciudadanía europea

Dentro de las posiciones secesionistas no es infrecuente escuchar que los habitantes del territorio que se independiza son titulares de una ciudadanía europea de la que no se les puede privar mediante la “expulsión” del nuevo estado

de la Unión. Este argumento, de fuerte carga política, merece ser analizado con un poco de atención.

La Unión Europea es ciertamente una organización internacional muy peculiar. Constituye, en palabras del Tribunal de Justicia de la Unión, una verdadera comunidad de derecho en la que son actores protagonistas no únicamente los estados, sino también los particulares, a los que se les dota de un estatuto jurídico propio (la ciudadanía europea). A pesar de ello, en el momento actual y sin perjuicio de cual pueda ser la evolución futura, lo innegable es que la Unión Europea es una unión de estados. En el proceso de integración europea los estados han sido y siguen siendo, como gráficamente se afirma, los “señores de los tratados”.

Consecuencia de este planteamiento es la vinculación que existe entre la ciudadanía europea y la nacionalidad de un estado miembro, así como la configuración accesoria y complementaria de la primera respecto a la segunda: “Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla” (art. 20.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). La consecuencia es que la pérdida de la nacionalidad del estado miembro, salvo que se adquiriera simultáneamente la de otro, supone inexorablemente la pérdida de la ciudadanía europea. En otras palabras, el hecho de ser titular de la ciudadanía europea no garantiza su conservación con independencia de la suerte que corra la nacionalidad estatal del sujeto en cuestión. De este modo, resulta ser incorrecto argumentar que el territorio escindido debe permanecer necesariamente en la Unión porque sus habitantes no pueden verse privados de la ciudadanía europea. Estas personas, en conclusión, si el nuevo estado no forma parte de la Unión, perderán la ciudadanía europea. Salvo, claro está, que tengan la nacionalidad de otro estado miembro. Advertencia esta importante, puesto que cabe que jurídicamente se haya previsto la posibilidad de que los habitantes del nuevo estado conserven, junto con la nacionalidad del estado independiente, también la nacionalidad del estado matriz.

Una última consideración en este punto. En rigor, el estado nacido de la secesión no es “expulsado” de la Unión. A nuestro juicio, en efecto, estamos en presencia de un estado nuevo, antes no existente, y que, por tanto, nunca ha formado parte de la Unión. No se puede expulsar a quien no es miembro. De hecho, como es sabido, el Derecho de la Unión no contempla a día de hoy ningún mecanismo de expulsión de estados miembros. Y, por lo demás, en la medida en que el nuevo estado no tiene la condición de miembro, tampoco debe aplicarse, ni siquiera por analogía, el procedimiento de retirada voluntaria regulado en el art. 50 del TUE.

4.4. Posición de la Unión Europea frente a estos procesos secesionistas.

Algunas instituciones europeas, habitualmente la Comisión y ocasionalmente el Consejo, a través de sus representantes, han tenido ocasión de pronunciarse acerca de las consecuencias jurídicas que tendría respecto a la Unión un hipotético proceso de secesión en un estado miembro. Aunque no siempre, lo más frecuente es que este posicionamiento sea consecuencia de la formulación de preguntas en el Parlamento Europeo. De la exposición de todas ellas nos hemos ocupado en otro lugar (de nuevo, “Secesión de estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada”). Baste con señalar aquí las principales conclusiones que de la lectura de estos pronunciamientos pueden derivarse.

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

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

- a) Se destaca que la pregunta formulada suscita relevantes cuestiones propias del Derecho Internacional. En algún caso, se señala que, en el supuesto de secesión de una parte de un estado miembro, la solución se tendría que encontrar y negociar dentro del ordenamiento jurídico internacional.
- b) Atendiendo al estado actual de cosas, la institución europea afirma que no emite opiniones sobre situaciones meramente hipotéticas.
- c) Se alega la falta de competencia para pronunciarse sobre el asunto. A veces, se añade que es competencia exclusiva del estado miembro.
- d) La Comisión expresará su opinión sobre las consecuencias legales de una eventual secesión, con arreglo a la normativa europea, solamente a petición de un estado miembro que detalle una situación concreta.

Y tercera conclusión: cuando la Comisión entra en el fondo del asunto, con mayor o menor profundidad, lo hace siempre marcando una misma dirección, a saber: destacando la necesidad de respetar las normas europeas vigentes reguladoras del acceso de nuevos candidatos. De manera resumida, las líneas argumentativas usadas en este sentido son las siguientes:

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

- b) Se recuerda, con carácter general, que las condiciones de cualquier tratado son las decididas por sus estados miembros.
- c) Asimismo, se recuerda que, en lo relativo a la adhesión, deben seguirse rigurosamente las normas y procedimientos previstos en los tratados de la Unión Europea.
- d) En algún caso, se hace una remisión directamente al art. 49 del TUE, en tanto que establece las condiciones y el procedimiento de adhesión para cualquier candidato, sin distinción. Se subraya que los tratados no contienen disposiciones específicas para los casos de sucesión de estados miembros.
- e) Cuando excepcionalmente la Comisión ha entrado con detalle en el fondo del asunto, lo ha hecho para afirmar, de forma clara y rotunda, que la región independizada tendrá la consideración de tercer estado y, en consecuencia, deberá ingresar en la Unión siguiéndose el procedimiento del art. 49 del TUE que, se destaca, requiere la unanimidad de los estados miembros.

5. A modo de conclusión: entre la política y el derecho

Suele afirmarse que la cuestión que aquí estamos analizando, esto es, el de la pertenencia a la Unión Europea del estado surgido de un proceso de escisión de un estado miembro, no es un problema jurídico, sino político y que, por lo tanto, afrontarlo requiere ofrecer una solución de naturaleza política. Esta disociación entre política y derecho es cuanto menos inexacta. Se olvida, de entrada, que las normas vigentes no son más que la cobertura jurídica de la decisión política que conforman su contenido e impulsó a su aprobación. E igualmente parece no tenerse en cuenta que todo ordenamiento jurídico, incluido el europeo, prevé mecanismos de reforma que tienen como finalidad precisamente canalizar los cambios precisos cuando varía la voluntad política de los sujetos legitimados para adoptar aquellas decisiones. Es cierto que la Unión tradicionalmente afronta con un alto grado de pragmatismo problemas similares al que nos ocupa, pero también lo es que cuenta siempre con el límite del respeto a los procedimientos y requisitos formales establecidos por los tratados. Y, entre ellos, principalmente, la exigencia incuestionable de la unanimidad de los estados miembros cuando se trata de revisar el contenido de dichos tratados.

Los promotores de la independencia de Escocia tenían bien claro, al menos en la recta final del proceso, que la continuidad en Europa pasaba por la aceptación no solamente del Reino Unido, sino también del resto de miembros de la Unión. Cualquiera de ellos, en solitario, podía bloquear la reforma de los tratados impidiendo alcanzar la unanimidad requerida. Y es por esta razón que adquirió gran importancia la forma en que debían presentar a Europa la propuesta de independencia. Por un lado, no se perdió oportunidad en recordar el carácter pactado del proceso. Una iniciativa unilateral no es ni remotamente viable, aunque sólo sea porque se requerirá también en Europa la aceptación del estado matriz

que se opone a la independencia. Pero, por otro lado, se reiteró machaconamente que el caso escocés era singular y único, no extrapolable a otras realidades territoriales europeas y que en ningún caso podría ser esgrimido como antecedente por otros. De este modo, se quería transmitir un mensaje tranquilizador a aquellos otros estados miembros que, por tener en su seno tensiones territoriales, mirarían con recelo el proceso escocés, demorando cuando no impidiendo su continuidad en Europa. Creo que esta es una lección que debería tenerse bien presente en otros lugares y, particularmente, en Cataluña.

Lo cierto, es que la Unión Europea tiende a considerar la hipotética secesión de un estado miembro como una cuestión interna de dicho estado. Y, por lo tanto, en la que no le corresponde entrar. Esta posición de prudencia es conforme con el principio de respeto a la identidad nacional de los estados miembros que el art. 4.2 del TUE impone como límite a la actuación de las instituciones europeas. Según este precepto, en efecto, la Unión tiene el deber de respetar la “identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales”, de los estados miembros, “también en lo referente a la autonomía local y regional”. Y prosigue: “respetará las funciones esenciales del estado, especialmente las que tienen por objeto”, entre otras, “garantizar su integridad territorial”. De ahí que, con total naturalidad, los representantes de la Comisión, al ser preguntados por la cuestión, se limiten a contestar que estamos en presencia de un asunto doméstico, que debe ser tratado en ese ámbito, o bien que se contenten con una genérica e indeterminada remisión a las normas de Derecho Internacional que sean aplicables.

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

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

Porque se necesita dicha unanimidad para el ingreso por la vía del art. 49 del TUE. Y porque igualmente se necesita la unanimidad si se pretende utilizar el procedimiento de revisión ordinario del art. 48 del TUE para prever específicamente un régimen especial de acceso para los estados nacidos de una operación de secesión de un estado miembro.

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

6. Para saber más...

Una exposición en profundidad sobre mi posición puede encontrarse en el artículo “Secesión de estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada”, publicada en la Revista Istituzioni del Federalismo, núm. 1 del 2013, consultable libremente en internet. Asimismo, pueden leerse las siguientes contribuciones:

- Abat i Ninet, Antoni, Catalunya independent en el si de la Unió Europea. Un informe sobre la viabilitat del procés d'ampliació interna a la UE, Cercle d'Estudis Sobiranistes.
- Linde Paniagua, Enrique, “Estado *versus* nación. El fin de la era de los nacionalismos en Europa”, en Revista de Derecho de la Unión Europea, núm. 25, 2013.
- López Basaguren, Alberto, “La independencia de Escocia en la Unión Europea. Los efectos de la secesión de territorios en la UE entre política y derecho”, en UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 33, 2014.
- López-Jurado Romero de la Cruz, Carmen, “La secesión de territorios no coloniales y el soberanismo catalán”, en Revista Electrónica de Estudios Internacionales, núm. 26, 2013.
- Mangas Martín, Araceli, “La secesión de territorios en un estado miembro. Efectos en el Derecho de la Unión Europea”, en Revista de Derecho de la Unión Europea, núm. 25, 2013.
- Matas i Dalmasas, Jordi, González Bondia, Alfonso, Jaria i Manzano, Jordi y Román i Martín, Laura, L'ampliació interna de la Unió Europea. Anàlisi de les conseqüències juridicopolítiques per a la Unió Europea en cas de secessió o de dissolució d'un estat membre, Fundació Josep Irla, 2010.

- Medina Ortega, Manuel, “Los ciudadanos europeos y la secesión de territorios en la Unión Europea”, en Revista de Derecho de la Unión Europea, núm. 25, 2013.
- Medina Ortega, Manuel, El derecho de secesión en la Unión Europea, editorial Marcial Pons, 2014.
- Molina, Ignacio, “Independentismo e integración europea: la imposible adhesión automática a la UE de un territorio secesionado”, en ARI 80 de 2012.
- Ortega Klein, Andrés y Areilza de Carvajal, José María, “Escisión y permanencia en la Unión Europea. Aproximación a un marco teórico sin precedentes”, en Revista Claves de Razón Práctica, núm. 100, 2000.
- Palomares Amat, Miquel, “Las decisiones de los Jefes de Estado y de Gobierno, en el seno del Consejo de Europa, como categoría jurídica para regular, transitoriamente, la participación en la Unión Europea de nuevos estados surgidos de la separación de estados miembros”, en Revista de Estudios Autonómicos y Federales, núm. 17, 2013.
- Pons Rafols, Xavier, “Legalidad internacional y derecho a decidir”, en Revista Electrónica de Estudios Internacionales, núm. 27, 2014.
- Sánchez Sánchez, Victor Manuel, “Cataluña, nuevo estado de Europa”, en eldebat.cat de 18 de octubre de 2012.