

ESCENARIS JURÍDICS PER A LES RELACIONS DE LA UNIÓ EUROPEA AMB ELS NOUS ESTATS SORGITS D'UN PROCÉS DE SECESSIÓ D'UN ESTAT MEMBRE

Alfonso González Bondia

Professor titular de la Universitat Rovira i Virgili

Introducció

El debat actual sobre les conseqüències que tindria per a la Unió Europea que es produís una possible declaració d'independència en un estat membre sembla centrar-se en el fet presumptament irrefutable d'una exclusió *sine die* del nou estat, en vista d'un conjunt de consideracions jurídiques i polítiques que caldria analitzar d'una manera detallada per a fer una mica de llum en un debat, que s'ha polaritzat excessivament, influenciat pel desig de donar arguments a favor o en contra de la independència.

Per a conèixer quines podrien ser les conseqüències jurídiques d'una situació d'aquest tipus s'analitzaran quatre qüestions clarament relacionades: la identificació de l'existència de normes jurídiques internacionals generals o de normes jurídiques pròpies de la Unió Europea que regulin la successió d'estats en el si de les organitzacions internacionals; la posició que actualment manté la Unió Europea en matèria de successió respecte de l'organització i, en especial, en cas de secessió en un estat membre; els elements que la Unió Europea podria tenir presents per a respondre a una petició de successió en la condició de membre per part d'un nou estat sorgit d'una secessió d'un estat membre; i finalment, les possibles respostes que la Unió Europea podria donar en el cas de secessió en un estat membre respecte de la seva successió en la condició de membre de l'organització.

1. Marc jurídic aplicable en un estat membre en cas de secessió d'una organització internacional: atenció especial al cas de la Unió Europea

Per a determinar el marc jurídic aplicable en cas de secessió d'un estat membre de la Unió Europea respecte de la condició de membre del nou estat en aquesta organització internacional, en primer lloc, cal analitzar si hi ha cap norma de dret internacional general que s'hagi d'aplicar obligatòriament en aquest tipus de situació.

Amb caràcter previ, hem de dir que, quan parlem de successió, ens referim a 'la substitució d'un estat per un altre en la responsabilitat de les relacions internacionals d'un territori'¹. L'ordenament jurídic internacional estableix que també són supòsits de successió, entre d'altres, la separació d'una part o de diverses parts del territori d'un estat, independentment de si l'estat matriu continua, i la dissolució quan l'estat matriu deixa d'existir, fet que origina la creació de dos o més estats successors.

Els supòsits de successió d'estats plantegen una gran varietat de problemes jurídics que han estat objecte d'un procés de codificació lent per part de la Comissió de Dret Internacional (CDI). Fins ara, els resultats dels treballs de codificació han estat:

- El Conveni de Viena del 1978, sobre la successió d'estats en matèria de tractats, que va entrar en vigor el 6 de novembre de 1996, tot i que només en formen part quatre estats membres de la Unió Europea (Croàcia, la República Txeca, Eslovàquia i Polònia).
- El Conveni de Viena del 1983, sobre la successió d'estats en matèria de béns, d'arxius i de deutes de l'estat, que encara no ha entrat en vigor.
- L'adopció d'un projecte d'articles sobre la nacionalitat de les persones físiques en relació amb la successió d'estats per part de la Comissió de Dret Internacional, l'any 1999.

També cal dir que l'any 1987 es va decidir aparcar el procés de codificació de les normes relatives a la successió en qualitat de membre de les organitzacions internacionals.

Ara bé, aquests convenis no exhaureixen la normativa internacional que hi ha sobre la qüestió. A més de diversos tractats que solucionen els problemes derivats d'un procés concret de successió d'estats, *a priori* no es pot excloure l'existència de normes consuetudinàries sobre la qüestió, fins i tot en àmbits no regulats expressament en els instruments internacionals de caràcter convencional i que han estat aplicades en diversos processos de solució pacífica de controvèrsies.

Així, doncs, quan la successió d'estats suposa l'aparició d'un estat nou, un dels problemes que es planteja és si aquest succeeix a l'estat matriu en la condició de membre de les organitzacions internacionals a les quals pertanyia. L'abandonament d'aquesta qüestió per part de la CDI ens deixa un únic precepte del Conveni de Viena

¹ Tal com s'estableix a l'article 2.1 b) del Conveni de Viena del 1978, sobre la successió d'estats en matèria de tractats, i a l'article 2.1 b) del Conveni de Viena del 1983, sobre la successió d'estats en matèria de béns, d'arxius i de deutes de l'estat.

del 1978, sobre successió en matèria de tractats, que es refereix a la qüestió. Es tracta de l'article 4, que regula l'àmbit d'aplicació de la Convenció de Viena del 1978 i fa l'afirmació següent:

«La presente convención se aplicará a los efectos de la sucesión de Estados respecto de:

a) todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional, sin perjuicio de las normas relativas a la adquisición de la calidad de miembro y sin perjuicio de cualquier otra norma pertinente de la organización.

b) todo tratado adaptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización.»

Convé assenyalar, amb caràcter previ, que aquest tractat internacional ha tingut poc èxit, perquè molt pocs estats l'han ratificat, per la qual cosa difícilment es pot considerar que per aquells estats que no l'han ratificat es pugui afirmar que el Conveni recull normes consuetudinàries o ha coadjuvat en la cristal·lització de normes consuetudinàries que els són aplicables obligatòriament, tot i que també és cert que algunes de les seves disposicions han estat recollides en diversos processos de successió².

Ara bé, l'aplicació obligatòria d'aquestes regles concretes és força complicada per als estats que les han signat, perquè, tot i que s'estableix que, de manera general, la Convenció de Viena del 1978 s'aplica als supòsits de successió d'estats en matèria d'acords constitutius d'organitzacions internacionals, a continuació, s'afirma que aquesta regla general s'aplica sense perjudici de les que són aplicables a l'adquisició de la qualitat de membre i de qualsevol altra norma pertinent de l'organització. La interpretació de l'abast d'aquest precepte no és del tot pacífica per part de la doctrina,

² Les solucions que dóna la Convenció de Viena del 1978 en el cas de successió d'estats que no sorgeixin d'un procés de descolonització se sustenten en el principi de continuïtat, de tal manera que els estats successors, si ho desitgen, segueixen formant part dels tractats que l'estat matriu havia signat amb una simple notificació de successió per escrit. En el cas concret de les repúbliques successores de la Unió Soviètica, i tenint en compte que el tractat no estava en vigor i que es plantejaven dubtes sobre si s'havia produït realment un procés de simple codificació de normes preexistents en aquesta matèria, aquest principi fou acceptat en la Declaració d'Alma-Ata, de 21 de desembre de 1991. En relació amb la unificació alemanya, es va signar un tractat entre l'RFA i l'RDA que va establir la continuació dels tractats de l'RFA per a tot el territori de l'Estat i l'examen dels tractats de l'RDA per a veure si continuaven en vigor, si s'havien d'adaptar o si havien d'expirar.

tot i que majoritàriament es considera que trasllada la solució de la qüestió d'una successió eventual en qualitat de membre d'una organització internacional³ a les regles pròpies de l'organització internacional. Aquesta darrera interpretació aniria en la línia del que estableix la Comissió de Dret Internacional en el comentari del projecte d'articles de la Convenció que aquest òrgan va adoptar l'any 1974, quan assenyalava que *«s'il est vrai que bien souvent les règles de la succession d'Etats ne s'appliquent pas à l'acte constitutif d'une organisation internationale, il serait faux de dire qu'elles ne s'appliquent pas du tout à cette catégorie de traités. En principe, ce sont les règles pertinentes de l'organisation qui l'emportent, mais elles n'excluent pas complètement l'application des règles générales de la succession d'Etats en matière de traités dans les cas où le traité est l'acte constitutif d'une organisation internationale»*⁴.

Així, doncs, es pot afirmar que per a solucionar aquesta qüestió cal remetre's al dret de l'organització internacional, però també és cert que això no significa que les normes generals en matèria de successió d'estats no es puguin aplicar a les organitzacions internacionals en cap cas. Caldrà veure, doncs, la compatibilitat d'aquesta normativa amb les regles de l'organització internacional, i incloure les normes escrites i els costums de l'organització⁵ en aquesta categoria, com fa la CDI.

Analitzarem, doncs, si la Unió Europea té regles pròpies que donin una solució de manera expressa a la qüestió de la successió en qualitat de membre de l'organització. Amb caràcter previ, cal constatar dos fets rellevants a l'hora de respondre a aquesta incògnita: en primer lloc, no es pot obviar que la Unió Europea és una organització internacional singular amb trets característics clars dels models de tipus federal i, en segon lloc, la Unió Europea ha creat un ordenament jurídic propi, autònom i diferent de l'ordenament jurídic internacional i dels ordenaments jurídics interns dels estats membres. Aquestes dues característiques són determinants a l'hora d'identificar el marc jurídic en un supòsit de successió d'estats en el si de la Unió Europea.

³ Sobre la qüestió, vegeu l'anàlisi de BÜHLER, Konrad G. *State succession and membership in international organizations: legal theories versus political pragmatism*, L'Haia: Kluwer Law International, 2001, p. 30-35.

⁴ COMISSIÓ DE DRET INTERNACIONAL. «Rapport de la Commission à l'Assemblée générale. Projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités et commentaires», *Annuaire de la Commission du droit international*, 1974, vol. II, *lre. partie*, p. 185.

⁵ *Ibidem*.

En primer lloc, cal dir que no hi ha cap norma en els tractats constitutius de la Unió Europea que reguli de manera expressa els supòsits de successió d'estats en relació amb l'estatut de membre de la Unió. Un cop constatat això, cal discernir si hi ha cap altra norma de l'ordenament jurídic de la Unió que ho reguli d'una manera general o particular. Al llarg dels més de cinquanta anys del procés de construcció europea, que es va iniciar amb la creació de les Comunitats Europees i que avui es materialitza en l'actual Unió Europea, s'han hagut d'afrontar diverses situacions de successió d'estats que n'afectaven els membres, com són els casos del canvi de sobirania del Sarre, el procés d'independència d'Algèria o la reunificació alemanya. A aquests tres supòsits, hi cal afegir el canvi d'estatut d'alguns territoris en el si de la Unió Europea, com han estat els casos de Grenlàndia o de l'illa de Saint Barthélemy. Ara bé, cap d'aquests casos no encaixa amb el d'una separació o el d'una secessió en el si d'un estat membre que també comporti la voluntat del nou estat de formar part de la Unió Europa.

El primer supòsit de successió d'estats que es va viure en el marc del procés de construcció va ser el del canvi de sobirania de la regió del Sarre, que l'1 de gener de 1957 va passar d'estar sota domini de França a annexar-se a la República Federal d'Alemanya, sense que es modifiqués el Tractat constitutiu de la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer; una reforma que, tanmateix, no era necessària perquè el tractat no concretava l'àmbit d'aplicació territorial que tenia i perquè, com a annex al tractat, també s'hi va incorporar un intercanvi de cartes entre els governs alemany i francès en què ambdues parts reconeixien que la signatura del Tractat no suposava que els dos estats reconeguessin l'estatut vigent del Sarre en aquell moment per part del Govern alemany i que aquest es fixaria definitivament en un tractat específic sobre la qüestió⁶.

En el cas de la reunificació alemanya, les institucions europees van considerar que eren davant d'un supòsit de reintegració de la República Democràtica d'Alemanya en una Alemanya unificada i que, en conseqüència, no calia modificar els tractats constitutius; simplement, calia adoptar internament totes les mesures necessàries per a

⁶ «Échange de lettres entre le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le gouvernement de la République française concernant la Sarre», *Mémorial du Grand-Duché de Luxembourg*, núm. 41, 9 de juliol de 1952. Luxemburg: Service Central de Législation. «Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier», p. 742-743, [en línia].

<http://www.cvce.eu/obj/traite_instituant_la_ceca_echange_de_lettres_entre_les_gouvernements_de_la_rfa_et_de_la_france_paris_18_avril_1951-fr-685dee87-1c63-403f-aef5-5086dfbf71a2.html>

garantir que tot l'ordenament jurídic comunitari s'apliqués harmoniosament al territori de l'antiga RDA. Inicialment, aquest procés es va articular a través d'un conjunt de mesures transitòries que es van negociar amb les autoritats d'ambdós estats abans de la reunificació⁷.

Anteriorment, les Comunitats Europees van haver d'afrontar un problema jurídic complex com a conseqüència de l'encaix que s'havia donat a Algèria després d'aconseguir la independència, tenint en compte el que disposaven els tractats constitutius de les Comunitats Europees. Els tractats consideraven Algèria com un territori de les Comunitats Europees, en tant que formava part de la República francesa però és que, a més, l'article 227.2 del TCEE l'esmentava expressament i establí un règim específic d'aplicació d'algunes disposicions dels tractats per a aquest territori. El problema, doncs, es plantejava en el moment que Algèria declarava la independència. Com assenyala Valay: *«l'indépendance de l'Algérie représentait l'accession au statut d'Etat indépendant d'une fraction d'un Etat membre, ce qui a posé le problème de la succession d'Etat»*⁸ i, per tant, calia resoldre el problema jurídic respecte de les obligacions jurídiques que es deduïen envers Algèria davant del dret comunitari, tenint present que el nou Estat no podia esdevenir membre de les Comunitats Europees, perquè no complia l'únic requisit que establí l'article 237 del TCEE de manera expressa i que no era cap altre que ser un estat europeu. La solució adoptada finalment fou que Algèria renuncià a aplicar l'article 227.2 del TCEE i els estats membres de les Comunitats Europees cercaren una solució que li permetés gaudir dels beneficis previstos en aquest precepte. Així, *«par une lettre du 24 décembre 1962, le gouvernement algérien a fait savoir à la C.E.E. qu'il envisageait "de rechercher par voie de pourparlers avec les organismes de la Communauté quelles seront pour l'avenir les relations possibles entre l'Algérie et la Communauté". En attendant, le gouvernement algérien demandait que lui soit conservé le bénéfice de l'article 227. Bien qu'aucune décision formelle n'ait été prise par le Conseil, le régime de l'article*

⁷ COMUNIDADES EUROPEAS — COMISIÓN. «La Comunidad Europea y la unificación alemana», *Boletín de las Comunidades Europeas*, suplement 4/90. Luxemburg: Oficina de Publicacions Oficials de les Comunitats Europees, 1990.

⁸ VALAY, Georges. «La Communauté Economique Européenne et les pays du Maghreb (à suivre)», *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, núm. 2, 1966, p. 214, [en línia]. <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/remmm_0035-1474_1966_num_2_1_936>

227 a été maintenu de facto, étant entendu qu'ainsi était créée une situation qui ne pouvait être que provisoire⁹». A partir d'aquell moment, s'inicia una etapa que es considera de *statu quo dinàmic*¹⁰, en la qual el règim jurídic inicial es va adaptant a les noves circumstàncies de manera progressiva fins que el 1976 se signa l'acord de cooperació entre la CEE i Algèria, que estableix el nou règim de relacions entre ambdues parts.

Més enllà d'aquests tres supòsits de successió als quals la Unió Europea ha fet front al llarg de la seva història, cal recordar que també ha hagut de respondre a dos episodis en què s'havia de modificar el règim d'aplicació dels tractats en una part dels territoris dels estats membres.

L'Estatut de Grenlàndia a les Comunitats Europees es va veure modificat com a conseqüència del resultat de la consulta que es va organitzar el 23 de febrer de 1982 en aquell territori, que el 1979 havia assolit l'autonomia política de Dinamarca. Fruit d'aquest referèndum, la majoria va decidir sortir de la Unió Europea, i malgrat que els tractats no preveien la possibilitat que una part del territori d'un estat membre en sortís, es va negociar un tractat modificatiu dels tractats constitutius de les Comunitats Europees que establia el nou règim perquè fos considerat com a país i territori d'ultramar en les seves relacions amb les comunitats, d'acord amb el que s'establia en aquell moment al Tractat constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea¹¹.

El canvi de règim de l'illa de Saint Barthélemy a la Unió Europea té l'origen en el canvi d'estatus jurídic respecte de França, perquè el 22 de febrer de 2007 deixà de ser part del departament francès d'ultramar de Guadeloupe i passà a ser una col·lectivitat francesa d'ultramar, com a conseqüència del resultat de la consulta que es dugué a terme el 7 de desembre de 2003. Per a adequar-se a aquesta nova situació, França va sol·licitar, d'acord amb l'article 355.6 del TFUE, que l'estatut europeu d'aquesta illa passés de regió ultraperifèrica, prevista a l'article 349 del TFUE, a país i territori d'ultramar, regulat per la quarta part del TFUE. Finalment, el 29 d'octubre de 2010, el Consell Europeu va adoptar la decisió, en virtut de la qual es modificaven els tractats

⁹ *Ibidem*, p. 216.

¹⁰ *Ibidem*, p. 221.

¹¹ «Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities», *DOCE L*, 29, 1 de febrer de 1985.

perquè l'illa passés a tenir l'estatut de país i territori d'ultramar a partir de l'1 de gener de 2012¹².

Tot i les diferències que hi ha en els cinc casos que s'acaben d'analitzar, tots aquests processos tenen elements comuns que convé assenyalar: d'una banda, la Unió Europea i els estats membres directament implicats han respectat a cada moment la voluntat democràtica manifestada per les col·lectivitats que volien modificar la seva relació amb la Unió Europea; de l'altra, la Unió Europea ha mostrat una flexibilitat notable i pragmatisme polític a l'hora de trobar un encaix jurídic per a les diverses situacions plantejades per a adaptar-se a la nova realitat, que fins i tot en alguns casos afectava l'aplicació de diverses disposicions dels tractats, amb el qual s'havien de superar buits normatius respecte a la forma i el fons de la solució que s'havia d'adoptar, i tot això ho ha fet en detriment d'una aplicació rigorosa i immediata dels procediments de revisió dels tractats¹³.

Finalment, també cal assenyalar que cap d'aquests supòsits no es refereix a un procés d'independència del territori d'un estat membre en el continent europeu associat a la voluntat del nou estat d'esdevenir membre de la Unió Europea; per la qual cosa no es pot diferir una pràctica de l'organització que emplenar el buit normatiu relatiu que hi ha en els tractats constitutius pel que fa a aquests tipus de situacions. En canvi, Martín Mangas considera que «*las consecuencias de la secesión afectan a las reglas en vigor de la Unión Europea y no hay laguna respecto de las consecuencias o efectos; hay reglas europeas aplicables*¹⁴». Ara bé, tot i que és cert que hi ha normes de la Unió que es podrien aplicar en aquestes situacions, el que també és cert és que aquestes normes serveixen per a emplenar la llacuna normativa que sí que es produeix quan no hi ha cap

¹² CONSELL EUROPEU. «Decisión del Consejo Europeo de 29 de octubre de 2010 por la que se modifica el estatuto respecto de la Unión de la isla de San Bartolomé», *DOUE L*, 325, 9 de desembre de 2010, p. 4-5. (2010/718/UE)

¹³ PALOMARES AMAT, Miquel. «Las decisiones de los jefes de estado y de gobierno, en el seno del Consejo Europeo, como categoría jurídica para regular transitoriamente la participación en la Unión Europea de nuevos estados surgidos de la separación de estados miembros», *Revista d'Estudis Autonòmics*, núm. 17, abril del 2013, p. 165.

¹⁴ MANGAS MARTÍN, Araceli. «La secesión de territorios en un Estado miembro: efectos en el derecho de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 25, juliol-desembre, 2013, p. 57.

norma que reguli de manera expressa les conseqüències que una secessió tindria per a la Unió Europea.

2. El posicionament de la Unió Europea sobre la successió en la condició de membre de l'organització en cas de secessió d'un estat membre

Amb caràcter previ, cal dir que, com ho acabem de veure, no hi ha cap norma general del dret internacional ni cap norma de la Unió Europea que reguli expressament els supòsits de successió d'estats en el si de les organitzacions internacionals i que, per tant, impedeixi jurídicament que un estat sorgit d'un procés d'independència d'un estat membre de la Unió Europea pugui esdevenir nou membre de l'organització sense que s'hagi d'enfrontar, en el millor dels casos, a un procés d'adhesió com si és tractés d'un tercer estat completament aliè al procés de construcció europea.

Tot i això, alguns estudiosos defensen que només seria possible aplicar l'article 49 del TUE a aquests tipus de situacions. En aquest sentit, s'afirma que l'article 49 del TUE hi seria aplicable, el qual regula l'adhesió d'un tercer estat a la Unió Europea, perquè de la redacció d'aquest precepte no es pot sostenir que els estats sorgits de la secessió d'un estat membre¹⁵ s'hagin volgut excloure del seu àmbit d'aplicació. Ara bé,

¹⁵ «De entrada, en nuestra opinión, no existe una laguna normativa en los Tratados de la Unión respecto a la cuestión de la sucesión en la cualidad de miembro. Para que haya tal laguna no basta con la falta de una disposición que específicamente trate el problema, sino que es necesario, además, que no encuentre solución mediante la aplicación del conjunto de normas del ordenamiento de que se trate. Y lo cierto es que el supuesto que nos ocupa; esto es, la pertenencia a la Unión de un nuevo estado nacido como consecuencia de la secesión de parte del territorio de un estado miembro, encuentra su encaje en el artículo 49 TUE. Este precepto, efectivamente, regula los requisitos y el procedimiento para la adhesión, en términos muy generales, de “cualquier estado europeo”. Para la Unión, el nuevo estado tendrá la consideración de tercer estado o estado no miembro y, en consecuencia, quedará subsumido dentro de esa categoría genérica de “cualquier estado europeo” que debe solicitar su ingreso. Dicho de otra manera, la redacción de esta disposición no da pie a sostener que queden excluidos de su ámbito de aplicación los supuestos de estados nacidos de la secesión de un estado miembro. De hecho, la comparación con el artículo 50 TUE parece confirmar esta conclusión. Este artículo reconoce a los estados miembros el derecho a decidir retirarse de la Unión. Ahora bien, si una vez fuera quiere volver a entrar, “su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49”. Es decir, deberá seguirse el procedimiento ordinario o común de adhesión. El hecho de que ya hubiera sido miembro, incluso de que siga a día de hoy cumpliendo las condiciones exigidas para la adhesión, no solamente no le exime de seguir un nuevo procedimiento, sino que ni tan siquiera justifica la previsión de un itinerario especial o más simplificado. Nadie

aquesta afirmació parteix de la presumpció que tots els articles dels tractats constitutius d'una organització que regulen els processos d'ampliació són aplicables automàticament als processos de successió, encara que aquesta darrera possibilitat no hagi estat objecte d'una regulació específica, però la pràctica internacional desmenteix aquesta conclusió categòricament. En aquest sentit, cal considerar que la remissió que en fa el Conveni de Viena del 1978, sobre successió d'estats en matèria de tractats, es refereix únicament a regles específiques de les organitzacions internacionals sobre aquesta qüestió en concret. Una qüestió ben diferent és que les organitzacions internacionals hagin decidit, en absència d'aquesta regulació específica, utilitzar les regles generals que regulen l'entrada de nous estats a l'organització en els supòsits de successió, circumstància que s'ha produït en moltes ocasions, tot i que la pràctica internacional que ha regit fins avui demostra que les solucions adoptades han estat molt variades. Si analitzem la pràctica de les organitzacions internacionals en aquests tipus de situacions, podem constatar que ha anat des de la utilització dels procediments d'adhesió previstos als tractats constitutius per a l'ingrés de tercers estats fins a l'admissió automàtica dels nous estats, passant per processos d'admissió *ad hoc* simplificats que han estat acordats per a l'ocasió¹⁶.

Arribats a aquest punt, convé analitzar quin és l'àmbit subjectiu d'aplicació dels preceptes del Tractat de la Unió Europea que regula l'ingrés a l'organització. Els articles 2 i 49 del Tractat de la Unió Europea en regulen la qüestió. Aquests preceptes contenen dues particularitats per comparació a les normes que regulen l'ingrés a la major part d'organitzacions internacionals. D'una banda, estableix un procediment complex en el qual participen diverses institucions europees i els parlaments nacionals dels estats membres per a acceptar-ne la petició, que seguidament dóna lloc a una

*fuerza al estado miembro a salir, pero si lo hace voluntariamente debe saber que, si pretende en el futuro volver a ingresar, no se le va a dar un trato privilegiado. Pues bien, algo similar puede ocurrir con el estado sucesor: nadie le obliga a independizarse; esto es, a que se produzca la secesión, pero si voluntariamente decide llevarla a cabo no se puede pretender, siempre dentro del marco normativo europeo vigente, recibir un tratamiento privilegiado para su incorporación a la Unión.» GALÁN GALÁN, Alfredo. «Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada», *Istituzioni del Federalismo, Rivista di studi giuridici e politici*, núm. 1, 2013, p. 111.*

¹⁶ Vegeu una anàlisi més detallada sobre els diversos tipus de solucions donades per les provisions dels tractats constitutius de les organitzacions internacionals als supòsits de successió d'estats en la condició de membres a BÜHLER, Konrad. G., *op. cit.*, p. 18-30.

negociació entre l'estat sol·licitant i els estats membres. De l'altra, el resultat final d'aquestes negociacions és un tractat d'adhesió sotmès a la ratificació de tots els estats membres i de l'estat sol·licitant, que regularà les condicions d'admissió i les modificacions que s'hagin de fer a l'ordenament jurídic de la Unió Europea, incloent-hi els tractats constitutius.

L'article 49 del TUE no especifica l'àmbit d'aplicació subjectiu del procés d'ingrés que regula, més enllà d'especificar les condicions que s'han de complir perquè es pugui considerar la petició positivament. Fins avui, aquest precepte s'ha aplicat a totes les sol·licituds de tercers estats que mostraven la voluntat d'esdevenir membres de l'organització. Es tractava de peticions d'estats completament aliens al procés d'unió europea. Ara bé, les singularitats del procediment previst per a ingressar a la Unió poden plantejar dubtes seriosos sobre l'adequació per a regular situacions particulars respecte d'estats que no han estat completament aliens al procés de construcció europea. Al meu parer, quan es defensa l'aplicació literal i íntegra de l'article 49 del TUE se n'està ignorant la inadequació per a resoldre les ampliacions que sorgirien d'un procés de separació en el si de la Unió Europea, perquè aquest precepte té la capacitat per a articular no només l'adhesió d'un estat, sinó també per a facilitar que aquest procés es desenvolupi amb la garantia que s'adaptarà correctament a la nova situació de tots els membres implicats; és a dir, per a minimitzar l'impacte negatiu que pot tenir l'aplicació de tot el dret de la Unió Europea, tant per al nou membre com per a la resta de membres i, fins i tot, per al funcionament de l'organització, cosa que no es produeix quan parlem d'un territori on ja s'aplicava el dret de la Unió Europea amb normalitat fins al moment de constituir-se com a nou estat.

Aquests dubtes es veurien confirmats pel fet que l'article 50 del TUE, que regula el procediment per a retirar-se de l'organització, estableix de manera expressa que l'estat que hagi deixat de ser membre de l'organització i que en el futur vulgui esdevenir membre de l'organització de nou haurà de seguir el procediment d'ingrés previst a l'article 49 del TUE. Així, doncs, les situacions creades per processos de successió d'estats membres de la Unió Europea en cas de secessió o de dissolució d'un estat membre no queden resoltes, perquè fins avui cap article dels tractats que fonamenten la Unió Europea ni la pràctica de la Unió no han afrontat aquesta situació específica.

Dit això, cal preguntar-se quin ha estat el posicionament de les institucions europees sobre la qüestió. Si deixem de banda les declaracions contradictòries dels membres de la Comissió Europea que s'hi han pronunciat d'una manera individual, avui

en dia, només la Comissió Europea s'ha declarat sobre la qüestió, i ha assenyalat que solament manifestarà la seva opinió sobre les conseqüències jurídiques que, d'acord amb la normativa europea, la creació d'un nou estat sorgit de la separació d'un estat membre tindria per a la Unió Europea si es produeix una petició per part d'un estat membre, i se'n detalla un escenari concret. Tanmateix, aquesta situació encara no s'ha produït. D'aquesta manera, el que ens està dient entre línies és que no hi ha una única resposta i tot dependrà de les circumstàncies de cada cas concret.

D'altra banda, la Comissió Europea també ha afirmat que, al seu parer, el nou estat independent es consideraria un tercer estat des del moment de la creació, on no s'aplicarien els tractats que fonamenten la Unió Europea, i sovint fa una remissió genèrica al procediment d'ampliació previst a l'article 49 del TUE. Des del punt de vista jurídic, no és sorprenent que es consideri que el nou estat forma part dels tractats fundacionals i al qual no s'aplicarà el dret de la Unió Europea automàticament, ja que perquè s'hi apliqui el dret de la Unió Europea, cal que aquest nou estat ho sol·liciti i que la Unió Europea ho accepti. Ara bé, la qüestió clau rau a determinar com s'articularia aquest procés i quant de temps duraria, i sobre aquesta qüestió és important determinar la via jurídica que s'utilitzaria per a respondre a la pretensió del nou estat.

Així, doncs, avui en dia, amb diverses situacions de secessions eventuais en estats membres de la Unió Europea, les institucions estan actuant d'una manera molt prudent per a no atiar aquests processos independentistes. Tal com assenyala Gounin, «les institucions europees han estat hostils als esclats estatals. En el pla intern, limitades per l'article 4 del TUE i en el pla internacional, per la prudència amb la qual sempre s'han mogut quan s'han produït processos d'aquesta mena més enllà de les seves fronteres¹⁷». Ara bé, de la mateixa manera, Gounin assenyala que les persones contràries a aquests processos d'independència utilitzaran tots els arguments possibles per a dissuadir la ciutadania de fer aquest pas però que, un cop passat el Rubicó de la independència, els estats membres de la Unió Europea hi tindrien molt a perdre si possessin aquests nous estats en quarantena¹⁸. I, sobre l'argumentació de la Comissió Europea, assenyala que *«l'argument juridique invoqué par la Commission européenne n'est pas dirimant. Quand bien même les textes ne prévoient pas expressément cette hypothèse, la pratique doit trouver une solution réaliste et efficace à l'éventuelle*

¹⁷ GOUNIN, Yves. «Les dynamiques d'éclatements d'États dans l'Union Européenne: casse-tête juridique, défi politique», *Politique étrangère*, núm. 4/2013, p. 18-20.

¹⁸ *Ibidem*, p. 22.

accession à l'indépendance d'un territoire d'un État membre. Les Suisses l'ont fait lorsque le Jura a quitté le canton de Berne. La Cour suprême canadienne y invite, au cas où l'indépendance du Québec se concrétiserait¹⁹».

3. Elements que la Unió Europea podria tenir presents a l'hora de respondre a la petició d'ingrés d'un nou estat sorgit de la secessió d'un estat membre

Si arribés la petició del nou estat per a formar part de l'organització, la Unió es veuria obligada a donar-hi una resposta i, al meu parer, ho haurà de decidir tenint en compte factors tan diversos com els següents: les circumstàncies concretes del procés d'independència, el respecte al principi democràtic que estableix l'article 2 del Tractat de la Unió Europea i les conseqüències socials, jurídiques, polítiques i econòmiques que la decisió tindria tant per a la Unió com per a la ciutadania i les empreses dels estats membres.

En primer lloc, hem parlat de les circumstàncies del procés que ha portat a la independència del nou estat com un element clau en la resposta de la Unió Europea. En aquest sentit, hi comença a haver un consens clar per part de la doctrina que, en el cas d'una separació pactada, la resposta de la Unió Europea seria la de cercar una solució que evités el trencament del nou estat amb l'organització. I també és cert que una secessió no pactada pot condicionar la resposta de la Unió enormement. El Govern espanyol es manifesta en aquest sentit quan, en una carta dirigida a la Comissió Europea, ha defensat que l'article 4.2 del TUE impediria acceptar cap nou estat que hagués declarat la independència unilateralment. Aquesta afirmació se sustenta en el fet que, segons el parer del Govern espanyol, l'article 4.2 del TUE ha creat un principi general de la Unió Europea en virtut del qual, si es trenqués la integritat territorial d'un estat membre, la Unió Europea no podria acceptar el nou estat que sorgís d'aquest trencament. Aquesta interpretació ignora el fet que aquest article té com a únic objectiu establir que les funcions essencials dels estats membres, entre les quals hi ha mantenir la integritat de l'estat, no podran ser objecte de cap ingerència per part de les institucions europees. Ara bé, en qualsevol cas, aquest precepte passaria a ser inaplicable un cop el nou estat existís efectivament. Tot i això, aquest article s'ha d'interpretar tenint en compte l'article 2 del TUE, que obliga els estats membres a actuar sempre conforme al

¹⁹ *Ibidem*, p. 22.

principi democràtic. Arribats a aquest punt, convindria reflexionar sobre si, en una situació de conflicte en un procés de secessió materialitzat a través d'una declaració unilateral d'independència com a única sortida possible per a implementar la voluntat democràtica majoritària de la ciutadania d'un territori, la Unió Europea faria prevaler l'article 2 del TUE que, juntament amb l'article 7 del TUE, obliga els estats a respectar el principi democràtic, o si faria prevaler l'article 4.2 del TUE, segons el qual la Unió no podria actuar en cas de trencament de la integritat territorial d'un estat com a conseqüència d'una secessió. Així, doncs, ens trobaríem davant d'una veritable prova de foc per a la Unió Europea.

En segon lloc, en compliment del principi democràtic reconegut a l'article 2 del TUE, la Unió hauria d'estar obligada a respectar i a defensar les decisions adoptades democràticament per una majoria de ciutadans d'una part del seu territori, i això també inclouria un procés de secessió que s'hagués produït com a conseqüència d'un procés democràtic²⁰. Així, doncs, aquest respecte al principi democràtic hauria de ser determinant en la decisió de la Unió Europea.

En aquest sentit, en els últims anys, la pràctica internacional de diversos estats democràtics que han fet front a peticions de secessió dels governs d'ens subestats està coadjuvant en la configuració dels estàndards que s'han de tenir presents a l'hora d'interpretar el principi democràtic en relació amb aquests tipus de situacions. Els dos casos més paradigmàtics han estat els que s'han produït al Canadà i al Regne Unit respecte de les pretensions quebequeses i escoceses, respectivament.

Al Quebec ja s'han convocat dos referèndums d'independència, sense que la Constitució canadenca en preveïés aquesta possibilitat fins llavors; per la qual cosa l'any 1998 el Tribunal Suprem es va haver de pronunciar sobre la constitucionalitat d'una possible secessió del Quebec. En aquest cas, el màxim tribunal va afirmar que malgrat que la Constitució no preveïa aquesta possibilitat, en el cas que una majoria de quebequesos es pronunciessin a favor d'una pregunta clara sobre la independència del Quebec, automàticament es crearia l'obligació de negociar la modificació constitucional

²⁰ En aquesta mateixa línia, vegeu EDWARD, David. «Scotland and the European Union», *SCFF Blog*, 17 de desembre de 2012, punt 9 [en línia]. <<http://www.scottishconstitutionalfutures.org/OpinionandAnalysis/ViewBlogPost/tabid/1767/articleType/ArticleView/articleId/852/David-Edward-Scotland-and-the-European-Union.aspx>>

que fes efectiva la voluntat majoritària del poble quebequès de constituir-se com un nou estat independent.

El tribunal canadenc va afirmar que fonamentava la resolució en els quatre principis fonamentals i informadors de la Constitució canadenc, que són: el federalisme, la democràcia, el constitucionalisme i la primacia del dret, i per últim, el respecte a les minories. A partir d'aquests principis, el Tribunal Suprem canadenc va establir que una declaració unilateral d'independència era contrària al dret intern canadenc, però que era possible que la població d'una província manifestés un rebuig clar de l'ordre jurídic vigent i una expressió clara del desig de secessió. I, en aquest cas, aquesta voluntat atorgaria legitimitat automàticament a un projecte de separació territorial i imposaria l'obligació que la resta de l'Estat prengués en consideració aquest desig i respectés aquesta expressió de la voluntat democràtica, alhora que comencés les negociacions de bona fe per a fer-la efectiva.

Per la seva part, el Govern regional escocès va mostrar públicament la voluntat de convocar una consulta sobre la independència eventual del Regne Unit, tot i que no formava part de les competències del Parlament escocès. Per a fer efectiva la voluntat del Govern escocès, el 15 d'octubre de 2012 es va signar a Edimburg un acord entre els governs del Regne Unit i d'Escòcia, que establia les bases perquè es convoqués un referèndum d'independència per a Escòcia. Aquest acord recollia els passos que s'havien de seguir perquè temporalment es cedís la competència al Parlament escocès que li permetria convocar el referèndum en les condicions previstes en l'acord. D'aquesta manera, el Govern britànic donava una resposta a la voluntat manifestada per la ciutadania escocesa quan el 2011 les eleccions regionals van donar la victòria a l'SNP, que en el seu programa electoral manifestava la voluntat d'organitzar una consulta sobre la independència d'Escòcia.

Així, doncs, les experiències canadenc i del Regne Unit no es poden obviar a l'hora de donar contingut al principi democràtic en relació amb les pretensions secessionistes dels partits vencedors de les eleccions regionals, tant pel que fa a l'actitud que ha de tenir la Unió Europea sobre el compliment del valor de la democràcia que conté l'article 2 del TUE, com respecte de la seva actuació sobre decisions d'una part de la ciutadania a l'hora de respondre a les seves pretensions respecte de la Unió Europea.

En tercer lloc, la lògica ens indica que, a l'hora de decidir si s'exclou automàticament o si es busca d'evitar el trencament amb el nou estat, la Unió ponderaria les conseqüències jurídiques, econòmiques, socials i polítiques que tindria la

seva decisió tant per al nou estat com per a la ciutadania i les empreses de la resta d'estats membres. No cal dir que els que estan en contra de la independència de Catalunya defensen que l'exclusió de la Unió Europea seria definitiva o que, com a mínim, s'allargaria durant molt de temps si aquesta es produís fruit d'una declaració unilateral d'independència, perquè no només tindria el vet de l'Estat matriu, en aquest cas Espanya, sinó també d'altres estats amb tensions que n'amenacessin la integritat territorial²¹. No es pot descartar que això passés però tampoc no es pot descartar que, un cop consumada la independència, a determinats estats els interessés que no es produís un trencament, i així s'iniciaria un joc de poder i d'influències polítiques que determinaria la solució definitiva del procés.

Vinculada a la qüestió que s'ha plantejat hi ha la incògnita sobre la determinació de la institució o les institucions que haurien de respondre a aquesta petició d'ingrés. Els tractats constitutius no ens permeten de donar-hi una resposta definitiva, perquè no regulen la qüestió ni contenen clàusules de tancament. Una possible solució al problema seria la d'acceptar que ho fes el Consell Europeu, en tant que és una institució que ha de donar els impulsos necessaris per al desenvolupament de la Unió Europea (article 15 del TFUE); tot i que, en virtut del principi de cooperació lleial interinstitucional, el Parlament Europeu i la Comissió també haurien de participar activament en aquest acte de reconeixement, d'una manera semblant a com participen en els processos ordinaris d'ampliació.

Una qüestió connexa és determinar la regla que utilitzaria el Consell Europeu per a adoptar aquesta decisió. Sobre aquesta qüestió, l'article 15.4 del TUE estableix que el Consell Europeu s'hi pronunciarà per consens, llevat que els tractats disposin una altra cosa. És a dir, sense que es produeixi una votació formal, la decisió es considerarà adoptada si cap estat no manifesta la voluntat d'oposar-se a l'adopció de la decisió de manera expressa. Aquesta és una fórmula que facilita adoptar d'acords, en tant que permet que els estats no s'hagin de manifestar expressament a favor de la decisió, però que no impedeix el bloqueig o el vet per part d'un sol estat membre. La qüestió rau a

²¹ En aquesta línia, Araceli Mangas afirma, referint-se a les negociacions per a ingressar a la Unió Europea, que «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 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». MANGAS MARTÍN, Araceli., *loc. cit.*, p. 66.

saber fins a quin punt aquest estat té capacitat política per a bloquejar una decisió que pot afectar els interessos polítics, econòmics i socials de la resta d'estats membres o fins i tot el prestigi o la credibilitat internacional de la Unió Europea. Arribats a aquest punt és quan la política en majúscules entra en acció.

4. Possibles respostes a una petició d'ingrés a la Unió Europea d'un estat sorgit de la secessió d'un estat membre

Com a conseqüència de les característiques singulars de la Unió Europea, sembla poc versemblant que es produeixi un ingrés automàtic del nou estat sense una petició i la resposta corresponent. Sobre aquesta premissa, la decisió de la Unió Europea pot anar de l'exclusió *sine die* a l'adhesió simultània en el mateix moment de la proclamació efectiva de la independència del nou estat, passant per solucions transitòries que facilitarien aplicar l'ordenament jurídic de la Unió en el territori del nou estat fins que es modifiquessin el conjunt de normes que permetrien adaptar-se definitivament a la nova situació de l'estat matriu i del nou estat. Els tractats fundacionals de la Unió i la pràctica de l'organització permetrien utilitzar diverses fórmules i procediments per a implementar qualsevol d'aquestes respostes.

4.1. L'aplicació del procediment d'adhesió previst a l'article 49 del TUE

Si la decisió de la Unió Europea fos l'exclusió automàtica, amb l'aplicació subsegüent de l'article 49 del TUE si el nou estat vol esdevenir membre de la Unió Europea, s'iniciaria un procés que, d'entrada, suposaria un trencament absolut entre la Unió i el nou estat. Ara bé, no podem obviar que, en el cas que la decisió de la Unió fos l'exclusió automàtica, els interessos econòmics i socials tant dels estats membres com del nou estat podrien quedar afectats molt negativament. En aquesta mateixa línia, semblaria fora de tota lògica que, en cas que un territori de la Unió s'independitzés, se n'acordés l'exclusió automàtica sense tenir en compte els efectes negatius que això tindria per a tots els membres implicats, quan l'article 50 del Tractat de la Unió Europea estableix que per a retirar-se de la Unió Europea cal iniciar negociacions per a regular les noves relacions mútues, amb l'objectiu d'evitar els efectes negatius que una ruptura sobtada tindria per a tots els estats, i només en el cas que passats dos anys no s'hagués arribat a un acord es permetria la retirada efectiva de l'estat.

Així, doncs, sembla que la defensa per a aplicar l'article 49 del TUE és clarament instrumental amb l'objectiu de fer visible la possibilitat de vet arran de l'ampliació o del llarg període de temps que el nou estat hauria d'esperar fora de la Unió fins que finalitzés tot el procés per a dur a terme el tractat d'adhesió. En aquest sentit, Mangas Martín assenyala que l'ús de l'article 49 del TUE, al seu parer, l'única via possible, també significaria la possibilitat que no es pogués acceptar una petició d'un estat que no hagués estat reconegut internacionalment per tots els estats membres de la Unió Europea²². I, en aquesta línia, posteriorment, afirma que *«el veto puede ser “eterno” o durar decenas de años. 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»*²³. Finalment, la mateixa autora assenyala que *«la gobernabilidad y prosperidad de Europa, no la garantizarán las casi 300 regiones europeas»*²⁴. Sigui com sigui, és innegable que el Consell Europeu és una institució que actua amb una forta influència de consideracions purament polítiques, per la qual cosa no es podria descartar en cap cas que la solució adoptada finalment fos l'exclusió automàtica del nou estat i l'aplicació estricta de l'article 49 del TUE.

En aquest context, els efectes negatius d'una exclusió *sine die* es podrien pal·liar establint un acord entre la Unió Europea i el nou estat que permetés aplicar el dret de la Unió en les seves relacions mútues, a l'estil dels acords que han creat l'Espai Econòmic Europeu, o adoptant una solució pragmàtica que evités el trencament entre el nou estat i la Unió, sempre que aquest complís els requisits exigits per a esdevenir un estat membre i en sol·licités la pertinença. En aquesta línia, Gounin afirma que *«il n'y aurait donc ni adhésion automatique, ni mise en oeuvre de la procédure de droit commun de l'article 49 du TUE. L'absence de précédents transposables, le flou juridique et l'ampleur de l'enjeu obligeront les parties à négocier. Ce n'est pas la réponse la plus éclairante à la question posée. C'est sans doute la plus réaliste»*²⁵. En aquesta línia de pensament, en els últims temps s'han posat sobre la taula diverses solucions que intentarien evitar un trencament entre el nou estat i la Unió Europea, que garanteixen la continuïtat del

²² Ibídem, p. 64.

²³ Ibídem, p. 65.

²⁴ Ibídem, p. 65.

²⁵ GOUNIN, Yves., *loc. cit.*, p. 22.

territori i de la ciutadania que configura el nou estat respecte dels drets i les obligacions que emanen de l'ordenament jurídic de la Unió Europea.

4.2. La negociació de l'adhesió abans que el nou estat es constitueixi de manera efectiva per a fer coincidir les dues situacions en el temps

Com s'ha assenyalat anteriorment, iniciar un procés d'adhesió, seguint el procediment establert a l'article 49 del TUE, a partir del moment del naixement efectiu del nou estat, suposaria un trencament en les relacions jurídiques, econòmiques i socials que podria comportar perjudicis greus per als nacionals del nou estat com per a la resta de membres de la Unió Europea²⁶. En canvi, per al cas d'Escòcia, Avery ha proposat la possibilitat d'iniciar el procés d'adhesió des del moment en què el resultat del referèndum fos favorable a la independència d'Escòcia, de tal manera que quan es constituís de manera efectiva, se'n produís l'adhesió simultània a la Unió Europea, la qual garantiria la continuïtat en l'aplicació territorial i personal de l'ordenament jurídic de la Unió Europea.

Aquesta possibilitat es fonamenta en la via que va utilitzar la Unió Europea per a fer les adaptacions internes, incloent-hi les modificacions de les normes materials de dret derivat, a resultes de la reunificació alemanya. En aquest cas, la Comissió Europea va portar a terme les negociacions amb Berlín i Bonn per a determinar els canvis que calia introduir en la normativa de la Unió Europea i les propostes que se'n van derivar van ser aprovades ràpidament pel Consell i el Parlament Europeu²⁷. En la mateixa línia, Avery proposa que la Unió Europea adopti un procediment simplificat en el qual la Comissió Europea iniciï converses exploratòries amb els governs escocès i britànic i amb la resta de capitals amb l'objectiu d'elaborar unes propostes que serien les bases

²⁶ En aquesta mateixa línia, Palomares assenyala: «*El proceso para regular las condiciones por las que los tratados constitutivos dejarían de aplicarse en un territorio de los estados miembros de la Unión Europea exigiría un período de tiempo, con el fin de formalizar, en un tratado, las consecuencias y los efectos para la Unión, para el Estado predecesor y para el territorio que se separa. Este proceso, obviamente, conllevaría un conjunto de problemas relevantes, de carácter jurídico y político. En la medida en que se manifieste la voluntad de pertenencia de estos nuevos estados a la Unión, una vez terminado el proceso de negociación de las consecuencias y efectos de la inaplicación de los tratados, debería iniciarse un nuevo proceso de negociación de la adhesión. Esta solución es absurda en términos políticos, y altamente costosa en términos jurídicos. En este marco, tiene interés la observación del profesor Pescatore en el sentido de que la interpretación jurídica debe conducir a un resultado que sea operativo en la práctica.*» PALOMARES AMAT, Miquel., *loc. cit.*, p. 166-167.

²⁷ AVERY, Graham., *loc. cit.*, ap. 5.

d'una conferència intergovernamental per a formalitzar l'acord, que hauria de ser ratificat per tots els estats membres perquè entrés en vigor el dia de la independència d'Escòcia²⁸. En aquest sentit, també cal assenyalar que Avery no es pronuncia expressament sobre si es tractaria d'una mena d'acord simplificat d'adhesió o d'un acord modificatiu dels tractats constitutius.

Finalment, aquesta és la proposta que fa el Govern escocès per a articular la seva condició de membre de la Unió Europea²⁹. Considera que, un cop convocat el referèndum, i tenint present que la separació es fa d'una manera acordada i respectuosa amb la legislació, i que la ciutadania escocesa també és ciutadania de la Unió Europea, caldria buscar la fórmula més adequada per a garantir que es compleix la voluntat democràtica de la ciutadania escocesa i que no es produeix un trencament en les relacions econòmiques, jurídiques i socials existents, perquè qualsevol altra alternativa afectaria tant el nou Estat i la resta d'estats membres com la ciutadania i les empreses. Cal, doncs, buscar una fórmula que garanteixi la transició d'Escòcia cap a l'estatut de membre de ple dret de la Unió Europea. En aquest sentit, considera que l'article 49 del TUE és inadequat per a regular aquests tipus de situacions i proposa l'inici de negociacions sobre la base de l'article 48 del TUE, que és un precepte més apropiat per a establir una ruta legal que permeti l'anomenat *procés de transició*. El principal problema que planteja aquesta opció és el de l'entrada en vigor del Tractat modificatiu, que a la pràctica es podria produir molt de temps després del període previst inicialment per a proclamar la independència. Aquesta situació es podria evitar si s'acorda una aplicació provisional del Tractat, tenint presents les circumstàncies especials del cas.

4.3. L'ampliació interna a través d'un acord intern de la Unió, l'establiment d'un règim transitori i d'un acord modificatiu dels tractats constitutius³⁰

Aquesta proposta es fonamenta en una formalització de la successió com a membre de la Unió Europea, que es perfeccionaria en diverses fases. El primer pas consistiria a

²⁸ *Ibidem.*, ap. 10 i 11.

²⁹ THE SCOTTISH GOVERNMENT. «Scotland's Future: Your Guide to an Independent Scotland», 26 de novembre de 2013 [en línia].

<<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2013/11/9348/10#>>

³⁰ Aquesta possibilitat ha estat analitzada d'una manera més detallada a MATAS, Jordi; GONZÁLEZ, Alfonso; JARIA, Jordi; ROMAN, 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*. Barcelona: Fundació Josep Irla, 2010.

notificar la successió per part del nou estat a la Unió Europea i la seva voluntat de succeir a l'estat predecessor en la condició de membre de l'organització. A continuació, s'hauria de produir el reconeixement de la successió per part de la Unió Europea. El tercer pas seria establir el règim transitori. Per a finalitzar tot el procés, s'haurien de modificar els tractats constitutius.

La manifestació de la voluntat del nou estat de succeir a l'estat matriu en la condició de membre de la Unió Europea s'hauria de materialitzar, com s'ha fet en altres organitzacions internacionals, mitjançant una «notificació de successió» per part del nou estat, en la qual comunicaria la nova situació i la voluntat de succeir a l'estat matriu en la condició de membre de la Unió Europea, com a nou estat que respecta els principis i les condicions requerides per a ser membre de la Unió, així com el compromís d'acceptar el conjunt normatiu de la Unió Europea. La notificació també hauria de contenir la voluntat d'iniciar immediatament el procés d'adaptació que ha de permetre adequar el dret de la Unió Europea a la nova situació i la decisió d'adoptar tots aquells actes que permetin complir totes les obligacions internacionals assumides pels estats en qualitat de membres de la Unió Europea. A continuació, la Unió Europea haurà de reconèixer aquesta situació, i adoptar les decisions necessàries per a fer-la efectiva. Primerament, la Unió Europea haurà d'adoptar un «acte de reconeixement de la successió com a membre de la Unió d'un nou estat sorgit de la secessió o de la dissolució d'un altre estat membre de la Unió Europea». Si es reunissin les condicions exigides pel reconeixement, aquest acte hauria de ser un acte degut i, per tant, no hauria d'estar subjecte a discussió política. Aquest acte implicaria el reconeixement de l'estat matriu, en el cas que continués existint, i de l'estat/s successor/s com a membres de la Unió Europea i hauria de contenir les disposicions inicials necessàries per a garantir el bon funcionament de la Unió.

La tercera fase suposaria establir el règim transitori, que s'hauria de produir d'una manera immediata amb l'objectiu de garantir el bon funcionament de la Unió Europea i el compliment dels drets i les obligacions del nou estat i dels seus nacionals. Aquest règim transitori se sustentaria en els principis següents:

- L'aplicació del principi de continuïtat en les normes de dret primari i de dret derivat material que no requereixin adaptacions.
- La regularització de la composició de les institucions, dels òrgans i dels

organismes de la Unió Europea, i l'aplicació dels tractats fundacionals per a garantir la representació del nou estat i de la seva ciutadania.

- La modificació progressiva de les normes de dret derivat, tant les normes institucionals com les materials, per a adequar-se a la nova realitat. Mentre no es tanquessin totes les modificacions, tant l'estat matriu com el nou estat estarien obligats a adoptar els acords necessaris per a complir les obligacions atribuïdes prèviament al primer, d'acord amb el principi de col·laboració establert a l'article 4.3 del TUE.

- L'aplicació de les normes de dret internacional relatives a la successió en els acords internacionals de la Unió Europea / estats membres amb tercers estats i/o organitzacions internacionals.

- L'aplicació de les normes de dret internacional relatives a la successió en els acords europeus establerts entre els estats membres com a membres de la Unió Europea. Paral·lelament, s'hauria d'iniciar el procés de modificació dels tractats constitutius amb l'objectiu d'adequar el dret primari a la nova realitat. En aquest sentit, s'hauria de negociar un tractat modificatiu dels tractats constitutius de la Unió Europea seguint el procediment previst a l'article 48 del TUE. Els aspectes que s'haurien de modificar són els que fan referència a l'establiment de les parts contractants dels tractats i a l'àmbit territorial d'aplicació dels tractats, incloent-hi l'article 52 del TUE i, en cas que fos necessari, s'haurien de modificar els protocols annexos als tractats i s'hi podrien incloure noves declaracions i protocols annexos que regulessin situacions específiques derivades de l'ingrés del nou estat. Aquest acord modificatiu entraria en vigor en el moment que fos ratificat per tots els estats membres de la Unió Europea i perfeccionaria el procés d'ingrés d'aquest nou estat sorgit de la secessió o la dissolució d'un estat membre.

4.4. L'adopció d'una decisió dels caps d'estat i de govern, que estableix un període transitori, i l'aplicació posterior de l'article 49 del TUE

Palomares ha descrit un procediment que permetria evitar el trencament, utilitzant una pràctica consolidada de la Unió Europea com a pas intermedi cap a una solució definitiva. Aposta per adoptar una decisió dels caps d'estat i de govern dels estats membres reunits en el si del Consell Europeu com la fórmula més adequada per a permetre afrontar, en primera instància, els problemes jurídics i institucionals que es plantegen. En aquest sentit, considera que *«la naturaleza de estas decisiones, como*

acuerdos internacionales concluidos en forma simplificada, permitirían superar los problemas derivados de la necesidad de negociar, en un primer momento, las consecuencias de la inaplicación de los tratados y, en un segundo momento, la posterior solicitud de adhesión, por parte de los nuevos estados surgidos de la separación de un territorio de los estados miembros. Esta conclusión en forma simplificada conllevaría la ventaja de su rapidez y facilidad en la elaboración y adopción del acuerdo³¹».

Aprofundint en aquesta línia, afirma que *«las decisiones de los jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, como categoría específica de los mencionados actos de los representantes de los estados en el seno del Consejo, pueden erigirse también como un mecanismo jurídico de concertación transitoria, idónea para regular una situación como la que se plantea en este estudio: la permanencia en la Unión Europea de un nuevo Estado surgido de la separación de un Estado miembro. Esta fórmula jurídica permitiría formalizar, transitoriamente, hasta la conclusión de un tratado de adhesión, la situación de permanencia de estos territorios en la Unión Europea, al tiempo que evitaría los problemas derivados de la necesaria negociación de las consecuencias y efectos de la inaplicación de los tratados, en el supuesto de que dichos estados manifiesten su voluntad de formar parte de la Unión Europea³²».*

4.5. L'aplicació paral·lela dels articles 49 i 50 del TUE per a permetre la retirada i l'ingrés simultani del nou estat a la Unió Europea

Partint de la base que no és possible que un nou estat sorgit de la secessió d'un estat membre ingressi automàticament a la Unió Europea, Chamon i Van Der Loo proposen un procés que permetria minimitzar l'impacte negatiu que tindria per als estats membres de la Unió Europea la «contracció» que suposaria la secessió d'una regió d'un estat membre i alhora en facilitaria l'ingrés a la Unió Europea sense que es produís un trencament en les relacions entre el nou estat i la Unió³³.

³¹ PALOMARES AMAT, Miquel., *loc. cit.*, p. 177.

³² *Ibíd.*, p. 178.

³³ CHAMON, Merijin; VAN DER LOO, Guillaume. «The Temporal Paradox of Regions in the EU Seeking Independence: Contraction and Fragmentation versus Widening and Deepening?», *European Law Journal*, 22 de maig de 2013 [en línia]. | DOI: 10.1111/eulj.12057 <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/eulj.12057/pdf>>

La fórmula proposada seria la que s'utilitza a l'article 50 del TUE per a regular la «contracció» de la Unió Europea, de tal manera que el nou estat i la Unió Europea, durant el període màxim de dos anys, podrien negociar la nova etapa de relacions, incloent-hi l'adopció de mesures provisionals per al període en el qual el nou estat esdevé provisionalment membre de la Unió Europea i, en paral·lel, es podria utilitzar l'article 49 del TUE per a negociar-ne les condicions de l'ingrés a la Unió Europea³⁴. A totes aquestes negociacions també caldria afegir les que es produirien entre l'estat matriu i el nou estat per a regular les seves relacions mútues. Així, doncs, s'establirien tres rondes de negociacions simultànies amb l'objectiu d'assegurar una transició suau de regió d'un estat membre a un estat membre de ple dret³⁵. Tot i això, aquesta estratègia, tal com reconeixen els mateixos autors, té una dificultat afegida de caràcter temporal, ja que cal aconseguir tancar les tres rondes de negociacions en un curt període de temps sense que es produeixi un trencament entre la Unió Europea i el nou estat.³⁶

4.6. L'adopció del model d'adhesió de Xipre, però a la inversa

Analitzant el cas hipotètic que Catalunya se secessionés d'Espanya, Lang proposa una solució que permetés d'alleugerir les conseqüències negatives que tindria per a tots els membres implicats. Apunta que es podria plantejar, per exemple, un model invers al de Xipre: l'illa completa és membre de la Unió Europea, però la totalitat de l'ordenament jurídic de la Unió Europea només s'aplica en una part del territori; i en el cas de secessió, en un primer moment només l'estat matriu continuaria sent membre de la Unió Europea, però també se seguiria aplicant el dret de la Unió al nou estat sorgit de la secessió³⁷. Tot i que es tracta d'una possibilitat suggeridora i no faria res més que donar-hi una solució imaginativa, que té un precedent en la manera com es va gestionar l'ingrés de Xipre, també és cert que caldria explorar quina seria la base jurídica que permetria implementar-la i que, en tot cas, requeriria una petició del nou estat i una resposta del Consell Europeu en la qual, a més, s'hi recollís aquesta fórmula.

³⁴ *Ibídem*, p. 9-12.

³⁵ *Ibídem*, p. 16.

³⁶ *Ibídem*, p. 16.

³⁷ LANG, Kai-Olaf. «Katalonien auf dem Weg in die Unabhängigkeit? Der Schlüssel liegt in Madrid», *SWP-Aktuell* 2013/A 50, 8 Seiten, agost del 2013 [en línia]. <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A50_Ing.pdf>

Conclusions

En definitiva, i com s'ha intentat demostrar, no és rigorós afirmar rotundament que la creació d'un nou estat en el si de la Unió Europea en suposarà l'exclusió definitiva i, per tant, el trencament entre ambdós.

En aquest sentit, no hi ha normes del dret internacional ni de la Unió Europea que d'una manera imperativa imposin una resposta determinada davant d'una petició d'ingrés d'un estat sorgit de la secessió d'un estat membre. Tot i això, sí que hi ha principis jurídics que permetrien una resposta que impedis el trencament entre el nou estat i la Unió Europea. En aquest sentit, un procés d'independència que se sustentés en el compliment del principi democràtic, sobre la base de l'article 2 del TUE, obligaria la Unió Europea a facilitar l'ingrés del nou estat sense que es produís un trencament en l'aplicació de l'ordenament jurídic de la Unió en el territori del nou estat. Aquesta és la posició doctrinal majoritària, malgrat que l'Estat espanyol i alguns autors rellevants, que també estan en contra dels processos de secessió no pactats, hi han fet una objecció de manera expressa.

Actualment, la Comissió Europea i el seu president, especialment, han manifestat una posició que respecta escrupolosament la voluntat de no facilitar els processos de secessió, però que no impedeix que, en el futur, s'adoptin solucions que permetin un ingrés suau del nou estat a la Unió Europea.