

NÚRIA GONZÁLEZ CAMPAÑÁ: *Secession and European Union Law. The deferential attitude*, Oxford, Oxford University Press, 2024, 288 págs.

Esta investigación analiza la reacción de la Unión Europea y el derecho comunitario ante una eventual secesión de una entidad infraestatal en un Estado miembro, un tema que ha despertado un creciente interés en la doctrina, aunque aún son escasos los estudios que lo abordan desde esta perspectiva. Este trabajo pone de relieve y reivindica la necesidad de abordar la secesión desde este enfoque, a pesar de la gran complejidad que ello implica debido a la inexistente regulación en el derecho comunitario y los escasos precedentes, ofreciendo, no obstante, una exposición clara y rigurosa de los diferentes escenarios y factores a considerar. Para ello, la obra ha recurrido en mayor medida a la doctrina, en particular a la dedicada al derecho comunitario y comparado, así como a los limitados precedentes, que permiten vislumbrar una posible respuesta de la Unión a la secesión, explorando, por tanto, más allá de lo estrictamente jurídico. Sin embargo, la investigación se distancia de debates sobre la legitimidad moral y la conveniencia política de esta, centrándose solo en su análisis legal desde una triple vertiente: internacional, constitucional comparada y comunitaria. El estudio del derecho comparado en democracias liberales y las distintas respuestas de los países a la secesión permite identificar puntos en común, migrar soluciones y conocer los riesgos compartidos, a pesar del tratamiento radicalmente opuesto de la secesión por muchos de ellos. De este modo, la investigación propondrá cómo el derecho comunitario debe actuar ante distintos procesos de secesión, mostrando su preferencia y respaldo a aquellos que se desarrollen conforme a derecho y en los que los Estados matrices desempeñen un papel central. La tesis central de esta obra es que el deber de la Unión es mantener una actitud deferente ante una secesión en un Estado miembro, debiendo respetar la identidad nacional y su ordenamiento en base al artículo 4.2 del TUE, siempre que no vulnere los valores y principios del artículo 2, lo que haría decaer dicha actitud. Por tanto, la respuesta de la Unión variará en función de las características específicas y del tipo de secesión de que se trate.

Tras un primer capítulo en el que se ofrece un útil y riguroso resumen de la investigación y en el que se reivindica la notable vigencia de la cuestión de la secesión en el contexto político europeo, el segundo capítulo explora el complejo marco legal de esta, estudiando la relación entre los tres ordenamientos jurídicos implicados en la cuestión: el derecho internacional, el derecho comunitario y el derecho constitucional. La investigación examina en qué circunstancias el derecho internacional vincula al derecho comunitario para entender así las consecuencias en la Unión de la regulación de la autodeterminación de los pueblos y la sucesión de estados tras una secesión. El

derecho comunitario es autónomo, preservando la Unión un marco constitucional creado por sus Tratados, siendo ilegal aquello que los vulnere. Tanto los tratados internacionales firmados por la Unión o solo por sus Estados miembros como el derecho consuetudinario internacional son vinculantes sin acto formal y tienen efectos directos siempre que no vulneren el derecho comunitario primario, es decir, los Tratados fundacionales, que son directamente aplicables y a los que están subordinados. Sin embargo, el capítulo evidencia la gran controversia teórica sobre la jerarquía normativa entre los Tratados comunitarios y la Carta de las Naciones Unidas, y plantea si los Estados miembros, al cumplir obligaciones derivadas de esta última, deben hacerlo conforme a los principios del derecho comunitario. En todo caso, la cuestión analizada en este estudio no plantea conflictos normativos entre el derecho internacional y el derecho comunitario, pues el derecho de autodeterminación no es aplicable en los Estados miembros de la Unión y el derecho comunitario no regula la sucesión de Estados. Por otro lado, se analizan las razones por las que el derecho de la Unión debe respetar los derechos nacionales y su regulación sobre la secesión, consecuencia del deber de respetar las identidades constitucionales por parte de la Unión. La existencia de la Unión requiere acudir a la teoría del constitucionalismo multinivel, un sistema plural de ordenamientos con relaciones de interacción y no de jerarquía que forman una unidad compleja, exigiendo una actitud deferente para tolerar las diferencias. Las cortes constitucionales tendrán la difícil tarea de defender el derecho comunitario, con primacía sobre el derecho nacional para lograr su aplicación uniforme, y ser guardianes de la constitución. Además, este capítulo aclara varios términos básicos para la investigación, como el de la propia secesión, sobre el que no hay consenso en el derecho internacional sobre sus características e implicaciones, y propone una clasificación de diferentes tipos de secesión, variando la respuesta de la Unión en cada uno de ellos.

El tercer capítulo analiza la regulación de la secesión por el derecho internacional para averiguar si la Unión tuviera obligaciones internacionales al respecto. A pesar de que el derecho internacional se basa en la idea de Estado-nación y en el principio de integridad territorial de los Estados, no prohíbe la secesión, pues la Corte Internacional de Justicia (CIJ) consideró que este principio se refiere a amenazas de terceros Estados, pero que no es invocable ante grupos dentro del Estado, guardando silencio sobre si el derecho internacional otorga un derecho para ello. Este es neutral respecto a la secesión, la considera una cuestión fáctica que no regula y que es competencia del derecho interno, no habiendo un derecho a independizarse más allá del derecho de autodeterminación, concedido a colonias y pueblos sujetos a yugo, aunque no hay consenso internacional sobre su contenido concreto. Desde su aparición en el derecho internacional la autodeterminación ha sido un concepto

ambiguo y de aplicación imprecisa. Las resoluciones de la ONU definieron y delimitaron el derecho otorgándolo a colonias, pero no aclararon su contenido y titulares más allá de procesos de descolonización, oponiéndose la mayoría de la comunidad internacional a su concesión general y a secesiones unilaterales y fuera del contexto colonial. Su reconocimiento aspiraba a acabar con el colonialismo y no a una secesión ilimitada de etnias, minorías y pueblos, por lo que se reconoció el principio de integridad territorial de los Estados para interpretarlo de forma restrictiva. Actualmente parte de la doctrina propone un nuevo estadio de evolución de este derecho, la llamada secesión-remedio, que permitiría independizarse a un pueblo que ha sufrido violaciones masivas y graves de derechos como genocidios, exterminios o limpiezas étnicas o vulneraciones de su autodeterminación interna, esto es, de su autogobierno y participación en instituciones estatales. Si un Estado respeta los derechos y la autodeterminación interna de sus minorías podrá imponer frente a sus demandas independentistas el principio de integridad territorial, pero, en caso contrario, estas podrán ejercer su autodeterminación externa e independizarse. Sin embargo, ninguna norma ni la práctica internacionales confirman la secesión-remedio como una secesión legítima. En 2010 la CIJ no quiso pronunciarse sobre su existencia por la falta de consenso y el Tribunal Constitucional español con Cataluña y la Corte Suprema de Canadá con Quebec la mencionaron, pero no llegaron a aplicarla. Por tanto, más allá del contexto colonial y de una cuestionable secesión-remedio no existe un derecho a una secesión unilateral y, de hecho, la comunidad internacional siempre ha rechazado estas, con la excepción de Kosovo. La Unión Europea no tendrá obligaciones específicas respecto a la secesión derivadas del derecho internacional más allá del derecho de autodeterminación y la secesión-remedio, pues, salvo estos casos, este considera competente al derecho interno. La investigación concluye que el derecho internacional no prohíbe la secesión, pero tampoco otorga un derecho real para esta en Estados miembros de la Unión, pues los requisitos para una secesión-remedio son altamente improbables en su territorio.

Dado que la secesión es competencia del derecho interno y que la Unión debe respetar la identidad constitucional de sus Estados miembros, el cuarto capítulo analiza el vínculo entre secesión y constitucionalismo, los dos grandes modelos de tratamiento de la secesión por las constituciones y por cuál de ellos optan varios países europeos. La guerra de secesión americana estigmatizó la secesión como algo incompatible con el constitucionalismo y, de hecho, actualmente la mayoría de constituciones son restrictivas con la secesión, guardando silencio o prohibiéndola, al amenazar su propia naturaleza y el funcionamiento de la democracia. Sin embargo, algunos países sí reconocen un derecho de secesión o le han encontrado encaje legal, como Canadá y

Reino Unido, quienes reconocieron un derecho a negociar una secesión en un proceso en el que el Estado tuviese un papel central. Parte de la doctrina sostiene que regular un derecho de secesión en la constitución sería positivo, pues obligaría a los independentismos a realizar un frío análisis de costes y beneficios de la secesión que enfriaría sus reivindicaciones, eliminaría una importante fuente de descontento y serviría para regular este fenómeno, existiendo los secesionismos esté o no regulado este derecho. No obstante, de las distintas respuestas a la secesión encontramos un punto en común: la unilateralidad es siempre ilegal.

Estados Unidos inauguró el modelo restrictivo de tratamiento de la secesión por un Estado constitucional tras la guerra civil americana. Años antes los estados del sur consideraban la Constitución un pacto entre soberanos que se había vulnerado al abolir la esclavitud, lo que les otorgaba un derecho a separarse unilateralmente, que varios de ellos acabaron ejerciendo. La Corte Suprema en *Texas v. White* no reconoció ningún derecho de secesión y prohibió la secesión unilateral, pero admitió que esta era posible con una revolución, cuyos actos fuesen reconocidos al margen del derecho, o con el consentimiento de los estados, ya fuera unánime o el necesario para reformar la Constitución, aunque muchos defienden que nunca sería posible reformar la Constitución estadounidense para permitir la secesión. Este modelo frente a la secesión tiene hoy en día plena vigencia, como se ha visto en varios países europeos, entre los que se incluye España ante el proceso independentista catalán. Las sentencias 42/2014 y 259/2015 del Tribunal Constitucional se pronunciaron sobre sendas declaraciones del Parlamento catalán que reconocían al pueblo catalán como soberano y titular de un derecho a decidir y en las que aquel se autoconsideraba depositario de dicha soberanía. Esto vulneraba los artículos 1.2 y 2 de la Constitución, no pudiendo una comunidad autónoma ejercer soberanía de forma separada mediante un referéndum secesionista unilateral, siendo la unidad nacional el fundamento de la propia Constitución, por medio de la cual debe canalizarse la secesión con la herramienta de la reforma constitucional. Sin embargo, algunos sostienen que el artículo 2 es un límite implícito a la reforma y que en ningún caso se podría encontrar encaje legal a la secesión. En Italia, la Corte Constitucional siguió una doctrina parecida a la española a raíz de las dos leyes aprobadas por la región de Véneto en 2014 sobre referéndums para una mayor autonomía o la independencia, considerando que el referéndum siempre tiene efectos al poner en marcha procedimientos de toma de decisiones, y debiendo siempre celebrarse conforme a la Constitución. Las regiones en Italia no pueden celebrar semejante referéndum al vulnerar el artículo 5 de la Constitución sobre la indivisibilidad de la República, que la Corte consideró como un límite, no siendo posible la secesión ni siquiera con la reforma constitucional. En

Alemania, la Corte Constitucional Federal expresó una opinión similar en 2016 al señalar que la secesión de un *Länder* vulneraría la Constitución, aunque esta no mencione la indivisibilidad del país, siendo una incógnita si se podría reformar la Constitución para permitir la secesión o si la indivisibilidad de Alemania, sin ser un límite expreso a la reforma, puede considerarse un límite implícito.

Por otro lado, Canadá representa el modelo flexible de tratamiento de la secesión tras la célebre sentencia de la Corte Suprema sobre la legalidad de una secesión unilateral de Quebec de 1998, que señaló que no existía un derecho unilateral a la secesión, pero que tampoco la Constitución la prohibía, siendo una opción política viable si se reformaba la Constitución. Además, destacó algunos principios-guía para un proceso de secesión, como la necesidad de negociaciones, teniendo el Estado el deber de participar en estas y respetar una amplia voluntad secesionista, aunque se abstuvo de concretar el contenido de este deber y las consecuencias de su incumplimiento. En cambio, a la región independentista se le reconocía un derecho a negociar la secesión, y no un derecho de secesión, pues el resultado de las negociaciones podía ser otro distinto. Además, la Corte señaló la necesidad de claridad en la pregunta formulada en el referéndum, de la que carecieron las consultas sobre la soberanía de Quebec de 1980 y 1995, así como en la mayoría necesaria, sin destacar cuál debía ser exactamente. La sentencia de la Corte creó doctrina y fue seguida años después por Reino Unido con la celebración de un referéndum independentista pactado en Escocia, gracias a la gran flexibilidad del sistema constitucional británico. Sin embargo, algunas competencias son materias reservadas al Parlamento de Westminster, como las relativas a la Unión y a la Constitución, a las que la secesión y el referéndum afectaban, careciendo de competencia el Parlamento escocés para legislar sobre ellas, por lo que se le cedió temporalmente la competencia para celebrar el referéndum. En 2022 Escocia anunció un segundo referéndum independentista, considerando que era competente para celebrarlo al ser solo consultivo y no afectar así a materias reservadas, dada la negativa de Reino Unido de ceder de nuevo la competencia. Sin embargo, la Corte Suprema británica sostuvo que dicho referéndum era una expresión democrática vinculante con efectos políticos y prácticos que no podrían ignorarse y que versaría sobre una materia relacionada con la Unión del país y la soberanía del Parlamento, siendo materias reservadas a Reino Unido. La Corte consideró que el derecho de autodeterminación no era aplicable en Escocia y que debían aplicarse los principios de la doctrina canadiense, siendo necesario el acuerdo entre Escocia y Reino Unido. Por otro lado, el Acuerdo de Viernes Santo reconoce un derecho de Irlanda del Norte a separarse de Reino Unido y a anexionarse a Irlanda, a ejercer en una votación popular y con un acuerdo entre las dos partes de la isla. No es un

derecho unilateral, sino regulado y monitorizado por Reino Unido, quien ostenta la competencia para convocar el referéndum cuando exista una amplia voluntad secesionista, contando con un amplio poder discrecional para ello. En definitiva, ni siquiera un sistema político flexible como el británico reconoce un derecho de secesión unilateral.

El quinto capítulo adopta un enfoque empírico para anticipar la posible reacción de la Unión como institución ante una secesión en un Estado miembro, sobre lo que no existen precedentes ni regulación, examinándose para ello su reacción a cambios territoriales en Estados miembros, secesiones en países vecinos y movimientos separatistas en Estados miembros. En primer lugar, la Unión se opone a secesiones unilaterales, como las de Crimea y Cataluña, con la excepción de Kosovo, donde retiró su apoyo a la integridad territorial de Serbia tras la represión ejercida por esta. Tras la declaración unilateral de independencia de 2008, la Unión no fijó una posición común, siendo libre cada Estado miembro de adoptar la suya, y reconociendo casi todos a Kosovo como Estado. En cambio, la Unión tiende a reconocer una secesión cuando es pactada con el Estado matriz. De hecho, incluyó a las nuevas repúblicas bálticas cuando la URSS ya no mostraba oposición, aceptó la disolución de Checoslovaquia por ser pactada y pacífica, a pesar de sus muchos defectos legales y democráticos, y decidió apoyar e, incluso, involucrarse en el referéndum de independencia de Montenegro de 2006, cuando Serbia entendía que su separación era ya irreversible, imponiendo requisitos de participación y mayoría y aceptando el nacimiento del nuevo Estado. Además, la posición de la Unión está muy influida por el apoyo de un Estado miembro a una secesión o cambio territorial, aunque no esté de acuerdo con él. En 1985 Groenlandia abandonó la Comunidad Europea, quien respetó la decisión y aceptó la reforma de sus Tratados dado el gran apoyo de Dinamarca. Pocos años después, el apoyo de Francia fue clave para legitimar la reunificación de Alemania, optándose por la absorción de la República Democrática en la Federal como un nuevo *Länder*, sin considerarse un nuevo ingreso en la Comunidad Europea, sino la redefinición del territorio de un Estado miembro, lo que permitía un proceso rápido sin reforma de los Tratados europeos ni voto unánime de los Estados miembros, evidenciando la velocidad y flexibilidad con la que actúa la Comunidad Europea para realizar excepciones. En 2004 la Unión aceptó el ingreso de Chipre sin la parte turca tras un fallido acuerdo, para lo que fue clave el gran interés de Grecia. Por otro lado, la fragmentación de Yugoslavia estuvo marcada por una gran tensión étnica y el uso de fuerza por Serbia, por lo que el reconocimiento de las nuevas repúblicas por la Comunidad Europea fue lento, pero la irreversible desaparición de Yugoslavia y el apoyo de Alemania al nacimiento de Croacia y Eslovenia fueron cruciales para que acabara respaldando el proceso. En todos estos casos la

Unión priorizó el consenso político y el pragmatismo sobre objeciones legales cuando existía una amplia voluntad de encontrar una solución. No obstante, la mayoría de estos no son precedentes de secesiones, sino de un aumento de la Comunidad Europea, en lugar de una fragmentación, como produciría la secesión, que, además, requeriría una reforma de los Tratados. A partir de 2012, la posición de altos cargos de la Unión respecto a la secesión en un Estado miembro se endureció cuando esta pareció una posibilidad real en Escocia y Cataluña, subrayando que los Tratados de la Unión dejarían de aplicarse en su territorio al convertirse en un tercer Estado tras su expulsión automática, pudiendo solicitar su reingreso en la Unión por el procedimiento del artículo 49 del TUE. Sin embargo, la investigación sostiene que es difícil imaginar que esta sea una política real frente a la secesión, debiendo haber un periodo transitorio y que la expulsión no se produzca de forma tan automática. A partir de 2014, ante el riesgo de una secesión unilateral en Cataluña, la Unión apeló al respeto a las constituciones de los Estados miembros y a que cualquier cambio debía producirse conforme a ellas, rechazando la declaración de independencia de 2017.

El sexto capítulo analiza cuál es la posición del derecho comunitario respecto a la secesión en Estados miembros, buscando respuestas implícitas en los Tratados dada su inexistente regulación actual y comprobando si la posición de la Unión como institución analizada en el capítulo anterior cuenta con una base legal. Parte de la doctrina adopta un enfoque restrictivo sobre la posición del derecho comunitario respecto a la secesión, aduciendo que esta desafiaría el proceso integrador europeo. La tesis de Weiler, muy apoyada en la doctrina española, considera que los independentismos atacan la integración europea y contradicen principios inspiradores de la Unión, como el de lealtad institucional y el de solidaridad. La crítica a Weiler es que sus argumentos no son legales, sino políticos o morales, que no distingue entre diferentes tipos de secesión y que su tesis vulneraría el principio de no intervención en los asuntos internos por la Unión, arrebatando poder de decisión a los Estados. Por otro lado, algunos defienden un enfoque favorable a la secesión según el cual la Unión debe siempre reconocer un Estado nacido de una secesión democrática, pues su naturaleza le obligaría a respetar todo proceso democrático, incluso si es ilegal. Por ello, en estos casos debería mantenerse la vigencia de sus Tratados y los derechos de los ciudadanos de ese nuevo Estado, pues respetar el principio democrático supondría respetar su membresía en la Unión. Sin embargo, este enfoque solo se ampara en el principio democrático cuando este también debe respetar otros principios, como el del Estado de derecho y el de integridad territorial de los Estados, sin que pueda prevalecer sobre ellos. No se puede oponer el principio democrático al Estado de derecho, al ser este la base de la democracia, que siempre debe ejercerse a través de los

procesos legales establecidos. Además, el referéndum también se basa en elementos no democráticos, como la definición del pueblo que participa en él, lo que depende de la historia, la lengua y la cultura que le hacen nación. Esto es una decisión predemocrática y crucial, fuertemente influida por el nacionalismo, por lo que la secesión no solo se justifica en el principio democrático, sino que depende también de un enfoque nacionalista previo.

La investigación opta, en cambio, por una posición intermedia y por un enfoque neutro y deferente, según el cual la posición del derecho comunitario varía según el tipo de secesión, en virtud del artículo 4.2. del TUE, que exige el respeto a las identidades nacionales y constitucionales de los Estados miembros. La Unión no podrá tener un enfoque autónomo sino dependiente y respetuoso del nacional, variando su reacción en cada tipo de secesión. La identidad constitucional es un concepto impreciso que permite proteger del derecho comunitario tradiciones políticas y culturales de un país y valores y principios implícitos en su constitución y jurisprudencia, teniendo los Estados miembros y, en concreto, sus cortes constitucionales, cierta discrecionalidad para desarrollar este concepto. La cuestión es si el tratamiento constitucional de la secesión que cada país adopte puede considerarse parte de su identidad nacional o constitucional, lo que le otorgaría protección y convertiría el artículo en un modo de defenderse frente a intentos secesionistas. Sin embargo, algunos Estados, al invocar su identidad constitucional para proteger determinadas políticas públicas, han suscitado el debate sobre los posibles abusos de esta disposición y las tensiones resultantes entre el derecho comunitario y el derecho interno. El sistema legal que conforman ambos es plural y multinivel, siendo el artículo 4.2. del TUE expresión de este enfoque plural, debiendo la Unión y los Estados miembros tener una actitud deferente con el pluralismo de ordenamientos y de principios que integran la identidad constitucional de cada país. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) debería poder valorar o supervisar siempre la conveniencia de recurrir a este artículo, pues una absoluta deferencia a las interpretaciones de este concepto por los países dejaría al derecho comunitario en una posición subordinada y atacaría su aplicación uniforme, habiendo una tensa relación entre las cortes constitucionales y el TJUE. El artículo 4.2. del TUE puede acabar siendo un mecanismo de elusión para posibles abusos, no cumplir el derecho comunitario y vulnerar su primacía, por lo que los conceptos de identidad nacional y constitucional deben siempre respetar el artículo 2 del TUE. Este artículo reconoce unos valores y principios comunes en la Unión y en los Estados miembros fundacionales del derecho comunitario, fuente de inspiración para la jurisprudencia y cláusula judicialmente aplicable ante el TJUE, de la que deriva obligaciones legales para los Estados miembros y que actúa como límite ante la reivindicación de identidades

nacionales y constitucionales. No obstante, el TJUE está privado de una jurisdicción directa sobre el artículo 2, pero eso no significa que no pueda recurrir a él para valorar la conveniencia de que una corte nacional reivindique la identidad constitucional de su país.

Los diferentes tipos de secesión y la reacción de la Unión a cada uno de ellos dependen de los factores de consenso y legalidad, que tienden a coincidir. El consenso implica un proceso deliberativo para la formación de una voluntad democrática, que no puede existir sin el Estado de derecho; el consenso requiere legalidad y la voluntad democrática siempre estará sujeta a procesos legales. Si atendemos al concepto de consenso encontramos dos tipos de secesión: las pactadas con el Estado matriz y las unilaterales, y si atendemos al concepto de legalidad, secesiones legales, conforme al procedimiento establecido para ello, e ilegales. Como el criterio legal depende del ordenamiento de cada país y la Unión debe respetar su identidad constitucional, el derecho comunitario debe tener una actitud deferente con la regulación de la secesión realizada por cada país, siempre que esta respete el artículo 2 del TUE. Si una secesión es legal tenderá a ser pactada y la Unión deberá reconocerla y negociar antes de que se produzca para establecer su futura relación con el nuevo Estado, deber de negociar que se desprende de los artículos 2 y 50 del TUE, que, por analogía, se podrían aplicar a cualquier escenario de contracción del ámbito territorial de aplicación del derecho comunitario, y del principio de cooperación sincera del artículo 4.3. Por otro lado, si una secesión es ilegal tenderá a ser unilateral, no pudiendo la Unión reconocer al Estado resultante, como así hizo, por ejemplo, con Cataluña en 2017. Además, este tipo de secesión vulneraría los principios del artículo 2 del TUE, que constituyen el límite de la actitud deferente de la Unión. Existen, en cambio, otros escenarios poco frecuentes y apenas estudiados por la doctrina donde legalidad y consenso no coinciden, como casos de crisis constitucionales o de identidades constitucionales en transición donde estas reglas siguen siendo válidas, porque mientras el nuevo orden constitucional se transforma la Unión debe permanecer neutral pero vigilante de que se respete el artículo 2. Una vez se consolide el nuevo sistema constitucional, y siempre que no se vulnere el artículo 2, la Unión deberá tener una actitud tolerante y reconocer la nueva identidad constitucional nacional y el nuevo Estado. En una secesión pactada pero ilegal hay un acuerdo político que omite al derecho, modificándose la constitución al margen de los procedimientos de reforma. Si nadie recurre esta secesión ante la Corte Constitucional, la constitución evolucionará con acuerdos y legislación que la aplica, y si se recurre y la Corte la rechaza, ejercería una potestad de jurisdicción supraconstitucional. Una secesión legal pero sin consenso es aquella conforme al derecho interno, pero que el Estado matriz no la acepta, vulnerando este su propio ordenamiento al no hacerlo, lo que podría vulnerar

a su vez el artículo 2 del TUE. En las secesiones ilegales y unilaterales pero con un amplio apoyo la actitud deferente de la Unión sigue siendo aplicable. Si un Estado miembro no facilita una solución política, puede constituir un error político, pero no necesariamente una amenaza a la democracia, al Estado de derecho o a los derechos humanos. En definitiva, las diferentes respuestas constitucionales a la secesión de los Estados deben siempre respetar el artículo 2 TUE.

En el capítulo siete se analiza la posición del derecho comunitario respecto a un nuevo Estado nacido de una secesión y reconocido por la Unión y sus Estados miembros, una cuestión en parte ignorada por los independentismos. Esta parte de la investigación es la más especulativa e incierta, pues el posindependencia depende en gran medida de las negociaciones entre el Estado y la región secesionista, al no haber regulación del derecho internacional, siendo difícil responder a todos los posibles interrogantes. Este capítulo analiza el estatus legal internacional del nuevo Estado nacido de la secesión para determinar así las consecuencias de esta sobre su membresía en la Unión y la ciudadanía europea de su población. La investigación concluye que un nuevo Estado nacido de una secesión no podrá ser considerado continuación del Estado matriz, sino sucesor, por lo que tendría que solicitar de nuevo la membresía a la Unión. En cambio, el Estado matriz, con su territorio y población en parte reducidos, será la continuación del Estado predecesor. La sucesión de Estados implica un cambio de soberanía en un territorio y una sustitución en la responsabilidad en las relaciones internacionales, mientras que la continuidad de un Estado implica que, a pesar de sufrir cambios, sigue siendo el mismo al mantener la mayor parte de su territorio, población y recursos, siendo ambas cuestiones reguladas por el derecho internacional. La doctrina mayoritaria sostiene que la sucesión en la membresía de una organización internacional depende de las reglas de la concreta organización, y en la Unión esta es decisión de los Estados miembros. En la mayoría de organizaciones la membresía está sujeta a un proceso de admisión, por lo que cuando exista este no podrá aplicarse la regla de sucesión automática del artículo 34 de la Convención de Viena, la cual, no obstante, han ratificado pocos Estados miembros y cuya aplicabilidad sería cuestionable. Constatada la necesidad de que el nuevo Estado solicite su reingreso si quiere recuperar su membresía en la Unión, se analiza si este debería seguir el procedimiento del artículo 49 del TUE o el del artículo 48 para reformar los Tratados. No obstante, la investigación lo considera irrelevante, pues ambos requieren mucho consenso, aunque sí señala el artículo 49 como el más correcto. El pragmatismo político que caracteriza a la Unión Europea, puesto de manifiesto a lo largo del estudio, sugiere que se procuraría agilizar el procedimiento de su reingreso en la mayor medida posible, aunque lo cierto es que es difícil imaginar que el nuevo Estado

cuenta con la aprobación unánime de todos los Estados miembros. Por último, este capítulo analiza cómo la cuestión de las nacionalidades, cuya regulación corresponde a los Estados, se ve condicionada por el derecho internacional y el derecho de la Unión y si la retirada de nacionalidad y de sus derechos a los ciudadanos del nuevo Estado como resultado de las negociaciones entre Estado matriz y región secesionista vulneraría el derecho comunitario. Se sostiene que, pese a la interpretación del TJUE, los Estados miembros conservan una amplia autonomía para definir la nacionalidad y, en consecuencia, para determinar quién ostenta la ciudadanía europea. El derecho comunitario no puede obligar a un Estado matriz a ofrecer la doble nacionalidad a los habitantes de una región que se ha independizado, por lo que, si el Estado matriz les retira su nacionalidad, estos no tienen derecho a conservar la ciudadanía europea.

Gaspar González Represa
Universidad de Málaga