

María López Moreno

*El possible encaix d'una Catalunya independent en  
la Unió Europea*

Treball de Fi de Grau

Dirigit pel Dr. Alfonso González Bondia

Grau de Dret



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Tarragona

2016

# El possible encaix d'una Catalunya independent en la Unió Europea

## Índex

Introducció.....	3
1. La naturalesa jurídica de la Unió Europea.....	5
1.1. El caràcter parafederal de la Unió.....	5
1.2. Els valors de l'article 2 TUE: especial referència a l'Estat de Dret i al principi democràtic.....	12
1.3. La Ciutadania de la Unió. ....	15
2. La successió d'Estats. ....	18
2.1. Concepte de successió i modalitats.....	18
2.2. El procés de codificació de la successió en relació a la condició de membre en les organitzacions internacionals. ....	21
2.3. La pràctica de les organitzacions internacionals.....	23
3. Les conseqüències de la secessió d'un Estat Membre en el marc de la Unió Europea, amb especial atenció al cas català.....	29
3.1. Plantejaments doctrinals. ....	30
3.1.1. La <i>continuitat</i> dels Estats resultants de la secessió en la Unió.....	31
3.1.2. La successió de l'Estat en la Unió Europea.....	33
3.1.3. La sortida de la UE i possible adhesió <i>ex novo</i> del nou Estat sorgit de la secessió.	42
3.2. El posicionament de les institucions europees i dels Estats Membres. ....	51
3.2.1. Pronunciament de les institucions europees sobre la qüestió.....	52
3.2.2. Pronunciament de les institucions espanyoles i catalanes.....	56
3.2.3. Pronunciament dels Estats Membres.....	58
Conclusions .....	62
Bibliografia.....	68
Webgrafia .....	75

## Introducció

Aquest estudi parteix d'una l'observació clara: el context històric actual permet identificar diverses nacions, arreu d'Europa, amb fortes tendències independentistes que persisteixen en el seu propòsit d'emancipar-se en clau estatal, i així esdevenir Estats sobirans capaços de defensar el seus interessos, tant a nivell europeu com internacional, de forma autònoma.

En aquest sentit, Catalunya s'ha erigit en els últims anys com un paradigma de les aspiracions nacionalistes d'aquests pobles europeus; de forma sintètica es pot exposar que la insatisfacció de la ciutadania catalana arran de la Sentència del Tribunal Constitucional de 2010<sup>1</sup>, s'ha traduït en una proliferació del ànims independentistes, afectant, fins i tot, el catalanisme moderat de Convergència Democràtica de Catalunya (abans vinculada a Unió Democràtica de Catalunya –ambdues CIU-). Les mobilitzacions separatistes de les darreres diades catalanes reclamant un “Nou Estat Europeu” han conduït a les institucions catalanes a promoure, des del 2012, un procés d'autodeterminació del futur de Catalunya, procés que contradiu la visió del Govern Central, que reivindica la Unitat d'Espanya i bloqueja, emparat en la Constitució espanyola, el dret a decidir de Catalunya. Si bé és discutible que les forces independentistes catalanes comptin amb el recolzament d'una majoria qualificada de la població catalana, el seu auge ha estat exponencial en aquest darrer lustre, i aquest creixement ha conduït, amb les últimes eleccions autonòmiques del 27 de setembre de 2015, a que els partits independentistes obtinguin la majoria absoluta del Parlament i el Govern de la Generalitat, d'imminent constitució, estigui regentat per *Junts Pel Sí*, agrupació política i civil conformada per a la consecució d'un nou Estat Català.

Tanmateix, en el pla europeu, les aspiracions separatistes d'aquests pobles no són indiferents amb el procés de construcció de la Unió Europea. Així, processos independentistes, com els que s'han engegat a Catalunya (també a Escòcia), que pretenen la separació en l'àmbit nacional/estatal, no renuncien a formar part del projecte

---

<sup>1</sup> La STC 31/2010, de 28 de juny, tenia com a objecte revisar la constitucionalitat de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) de 2006. A través d'aquesta sentència, el Tribunal Constitucional va declarar la inconstitucionalitat de diversos preceptes del nou Estatut, i també va matisar la interpretació d'alguns altres; respecte la declaració de nació continguda als articles 1 i 8.1 de l'EAC 2006, el Tribunal va entendre que el terme “nació”, podent entrar en conflicte amb l'article 2 de la Constitució Espanyola - on es declara com a “nació” a Espanya i com a “nacionalitats” a les diverses autonomies amb singularitat històriques-, havia de ser substituït pel terme “nacionalitat” (ens remetem, per a una major comprensió, al fonament jurídic 12 de la STC 31/2010).

d'integració social, política i econòmica que suposa la Unió Europea. Prova de l'aspiració europeïsta d'aquests nacionalismes és l'Aliança Lliure Europea (*Europe Free Alliance*), organització que acull a 45 partits polítics regionalistes, nacionalistes i autonomistes de tota Europa. La funció d'aquesta organització, segons la mateixa EFA, és "la promoció del dret a la lliure determinació dels pobles, els drets humans, civils i polítics, la democràcia, l'ampliació interna, la govern multinivell, la devolució de poders, i la diversitat cultural i lingüística; així com en el nacionalisme, regionalisme, autonomia i independència", sempre tenint present que "és un partit pro-Europa que recolza els valors de la Unió, com són el principi de llibertat, democràcia, respecte als drets humans i les llibertats fonamentals i l'Estat de Dret"<sup>2</sup>.

La realitat exposada en les línies precedents és la que porta a plantejar-nos la pregunta que titula el present treball: és possible l'encaix d'una Catalunya independent en la Unió Europea? L'estudi que es desenvolupa a continuació té com a objecte analitzar les possibles respostes de la Unió Europea davant d'un supòsit de secessió d'un dels seus Estats Membres (com pogués ser Espanya en relació amb Catalunya), pel que fa a la condició de membre en la UE d'aquest nou Estat.

Per a la materialització d'aquest anàlisi es tractarà, en primer lloc, el marc jurídic en que operaria aquesta secessió, el dret de la Unió Europea. Així, estudiarem els elements de la Unió (naturalesa singular de l'Organització, principis, valors), que han de ser ponderats a l'hora de d'oferir una resposta al supòsit plantejat. En segon lloc, analitzarem el concepte de successió d'Estats i les normes de Dret internacional que regulen aquesta matèria en relació a pertinença a les organitzacions internacionals; esbrinarem, d'aquesta forma, quina ha estat la pràctica d'aquests organismes en relació a la condició de membre d'un Estat sorgit d'una successió d'Estats. Finalment, entrarem en l'anàlisi de les teories, formulades per la doctrina, sobre els efectes d'una secessió en el sí de la UE, en relació a la qualitat de membre de la Unió del nou Estat independent, així com les aproximacions que han realitzat, sobre la matèria, les institucions europees, nacionals, i també els Estats Membres.

---

<sup>2</sup> Aquestes són les funcions que es reconeix la pròpia EFA a la pàgina web de l'organització: <http://www.e-f-a.org/about-us/>

# 1. La naturalesa jurídica de la Unió Europea

El repte que se'ns planteja en aquest estudi és, com s'assenyala a la introducció, analitzar les possibles vies d'integració a la Unió Europea d'un nou Estat independent (com pogués ser Catalunya) sorgit com a conseqüència de la secessió d'un Estat Membre.

Per fer front a aquesta qüestió, i abans d'aprofundir de ple en les teories que pretenen donar una resposta, és necessari conèixer l'escenari d'aquesta hipotètica secessió: la Unió Europea. Així, en aquest primer punt del treball es tractarà, de forma sintetitzada, la naturalesa jurídica de la Unió, analitzant els elements substancials d'aquesta singular organització internacional, que marquen la tendència de la UE i defineixen els pilars i els principis pels quals s'ha de regir; aquests factors són imprescindibles a l'hora de fonamentar les teories sobre l'eventual posició de la Unió en relació a la secessió d'un dels seus Membres -qüestió que analitzarem en els següents apartats-.

## 1.1. El caràcter parafederal de la Unió

El punt de partida per estudiar la naturalesa de la Unió Europea és, de forma inequívoca, el reconeixement de la mateixa com a organització internacional. Les organitzacions internacionals “són associacions voluntàries d'Estats establertes per acord internacional, dotades d'òrgans permanents, propis i independents, encarregats de gestionar uns interessos col·lectius i capaços d'expressar una voluntat jurídicament diferent de les dels seus membres”<sup>3</sup>; la UE va sorgir en la lògica del Dret internacional, ha estat configurada a partir dels tractats constitutius i és el fruit de la voluntat dels diversos Estats europeus que successivament han anat adherint-se, amb l'objectiu de canalitzar els diversos interessos comuns a través d'una estructura supraestatal. En aquest sentit, la declaració de l'article 1 del Tractat de la Unió Europea (endavant TUE), on s'estableix que “pel present Tractat, les Altes Parts Contractants constitueixen entre si una Unió Europea, en endavant denominada *Unió*, a la qual els Estats membres atribueixen competències per aconseguir els seus objectius comuns”, juntament amb el reconeixement de la personalitat jurídica d'aquest ens de l'article 47 TUE, situen a la UE en la lògica de les organitzacions internacionals.

---

<sup>3</sup> Aquesta és la definició d'organització internacional que dona Díez de Velasco, Manuel. (2003). *Las Organizaciones Internacionales*. (13 ed.). Madrid: Tecnos. Pàg. 43.

No obstant, l'esdevenir de la Unió en els anys i les dècades passades posa de manifest que la noció tradicional d'organització internacional és insuficient per explicar la singularitat de la UE; si als seus inicis les Comunitats Europees (CEE, CECA, CEEA) eren un mecanisme de cooperació interestatal d'àmbit econòmic, l'evolució d'aquestes primeres estructures fins al que és avui en dia la Unió demostra una aspiració per part dels operadors d'assolir una major integració política europea que cada vegada es circumscriu a més àmbits competencials. Aquesta tendència identifica a la UE com una organització internacional *sui generis* que s'apropa a la noció de federalisme: tal i com identifica HÄBERLE, "l'Estat federal depèn de com es pugui, en el temps i a l'espai, aconseguir un balanç entre la imprescindible homogeneïtat (unitat) i la pluralitat òptima (diferència i pluralitat)"<sup>4</sup>. En concordança, les estructures i els mecanismes dels quals s'ha dotat la Unió responen a la voluntat dels Estats d'estandarditzar bona part de les seves polítiques i uniformar els valors i principis que han de regir en les mateixes, al mateix temps que persisteixen àmbits d'actuació purament estatals i es respecta la pluralitat i la diversitat que conforma la UE<sup>5</sup>.

Prosseguint amb aquest raonament, és convenient concretar alguns dels elements que singularitzen la Unió respecte d'altres organitzacions internacionals i que sustenten la propensió de la UE a estructures pròpies d'Estats federals (fet que, com ja s'ha puntualitzat anteriorment, és clau per determinar una postura coherent de la Unió en front a reptes tals com la secessió d'un Estat Membre).

#### **a) El principi de continuïtat.**

---

<sup>4</sup> Häberle, Peter. (2007). Comparación constitucional y cultural de los modelos federales. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. Núm. 8. Pàgs. 178.

<sup>5</sup> Tanmateix, no tota la doctrina és unànime a l'hora d'afirmar la tendència parafederal de la Unió; hi ha autors que aprecien que els divergents interessos, principalment econòmics, dels Estats que conformen la UE impedeixen una efectiva integració política i social de la Unió Europea. En aquesta línia, PASTRANA i DUARTE entenen que el model econòmic neoliberal al que tendeix la UE la condueix a la simple recerca de metes econòmiques, que fan deixar de banda la consecució d'una integració política i social [Pastrana Buelvas, Eduardo; Duarte García, Jennifer. (2009). El estancamiento del proceso de profundización de la Unión Europea: ¿Un proyecto neoliberalizado? *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*. Núm. 30, pp. 187-218]. També, MARTÍN i PÉREZ de NANCLARES aprecia que "el procés d'integració europea està travessant una profunda *crisi existencial* que ha posat al descobert la diversitat d'interessos existents entre els Estats membres de la Unió Europea i ha servit de brou de cultiu per reforçar el paper dels Estats"; considera que, "encara que la Unió segueix fonamentant-se en un model que, en el substancial, preserva els seus caràcters supranacionals, constitucionals i federals, existeixen elements rellevants que enrobusteixen la posició dels Estats dins de la Unió en el seu paper de *senyors dels tractats*" [Martín i Pérez de Nanclares, José (2015). La posición de los Estados miembros ante la evolución de la Unión Europea: comprometidos con el proceso de integración, convencidos de la necesidad de reforzar los rasgos de intergubernamentalidad. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Núm. 50, pp. 125-171].

Un primer signe diferenciador de la UE en relació amb la dinàmica de les organitzacions internacionals és la seva vocació expansiva i continuadora: a banda de la constatació *de facto* d'aquesta tendència<sup>6</sup>, el principi de continuïtat es reflecteix successivament en la lectura dels preceptes del TUE: a mode d'exemple, en el preàmbul de la norma es presenta la voluntat de la Unió de “salvar una nova etapa en el procés d'integració europea emprès amb la constitució de les Comunitats Europees”. Al seu torn, l'article 1 del TUE afirma que “el present Tractat constitueix una nova etapa en el procés creador d'una unió cada vegada més estreta entre els pobles d'Europa (...)”.

D'aquest principi continuador es pot extreure una excepcional ambició de la Unió Europea en el camí d'assolir la integració, no només econòmica, sinó també política i social, dels Estats europeus que la conformen. Aquesta idea la confirma DÍEZ-PICAZO quan sosté que “la Unió Europea no ha estat concebuda com una estructura a la que s'encomanen certs fins prefixats d'una vegada per sempre, sinó que es tracta d'una empresa sempre oberta a noves tasques comunes”<sup>7</sup>.

#### **b) Equilibri institucional de la UE.**

Una altra nota que posa de manifest la naturalesa híbrida de la UE és el seu entramat institucional. A la llum del principi democràtic que ha d'inspirar el funcionament de la Unió (principi que analitzarem a continuació), el sistema institucional de la mateixa pretén la confluència de les tres dimensions que la configuren: la pròpia Unió, els Estats Membres i els ciutadans. D'aquesta forma, l'article 13.1 del TUE, prèviament a l'enumeració de les institucions que conformen la UE – el Parlament Europeu, el Consell Europeu, el Consell, la Comissió Europea, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, el Banc Central Europeu i el Tribunal de

---

<sup>6</sup> En relació amb aquesta idea de progrés, DÍEZ MORENO assenyala que “si hi ha quelcom que expliqui resumidament la construcció comunitària és la idea de procés, de continuïtat. Ja hem vist com d'una Comunitat del Carbó i de l'Acer, es passa a (...) un Mercat Comú sense aranzels, y d'aquí a un Mercat Únic (...), per arribar avui en dia a la fase de la Unió Monetària (...), sent una incògnita la fase posterior” [Díez Moreno, Fernando. (2009). *Manual de Derecho de la Unión Europea*. (5<sup>a</sup> ed.). Navarra: Aranzadi. Pàg. 158]. També, MEDINA ORTEGA és contundent a l'hora d'afirmar que “amb un cert paral·lelisme amb les competències constitucionals dels Governos dels Estats que la constitueixen(...), la UE abasta pràcticament tots els àmbits de la vida social, des de la pau i la seguretat internacional fins a l'organització dels mercats, la política social, la protecció de l'ambient, la salut i la defensa dels drets fonamentals. Trobem aquí una clara aspiració a aconseguir la plenitud de competències sobre l'organització de la vida social que té l'Estat” [Medina Ortega, Manuel. (2013). *La Unión Europea como Organización Política. Teoría y Realidad*. Núm. 32. Pàg. 210].

<sup>7</sup> Díez Picazo, Luis María. (2008). La Naturaleza de la Unión Europea. *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*. Núm. 4. Pàg. 4.

Comptes<sup>8</sup>-, manifesta el següent: “la Unió disposa d'un marc institucional que té com a finalitat promoure els seus valors, perseguir els seus objectius, defensar els seus interessos, els de els seus ciutadans i els de els Estats membres, així com garantir la coherència, eficàcia i continuïtat de les seves polítiques i accions”. Per tant, el propòsit que persegueix aquesta estructura institucional és vetllar simultàniament pels interessos de la UE com a ens supranacional amb objectius unificats, pels dels Estats Membres, i també per les aspiracions de la ciutadania europea, pretenent un equilibri entre els diversos agents. Conseqüentment, aquest aparell del que es dota a la Unió és una manifestació singular de la divisió vertical de poders que inspira els models federals<sup>9</sup>.

Així, tenim per una banda el Parlament Europeu com l'ens representatiu de la voluntat directa dels ciutadans de la Unió, la composició del qual es renova cada cinc anys a través d'eleccions democràtiques; el Consell –composat per representants dels EEMM amb rang ministerial- i el Consell Europeu –en que concorren ens Caps d'Estat o de Govern dels EEMM-, tenen la funció de confrontar els diversos interessos nacionals en la presa de decisions comunitàries; finalment, la Comissió Europea, integrada per nacionals proposats pels Estats Membres que acrediten la deguda competència i independència, és l'òrgan encarregat de vetllar pels interessos generals de la Unió.

### **c) Cooperació lleial entre la Unió i els Estats Membres.**

El principi de cooperació lleial que proclama l'article 4 del TUE és una mostra més de la deriva a estructures federals que implica la UE: els Tractats constitutius no

---

<sup>8</sup> El Banc Central Europeu (BCE) i el Tribunal de Comptes han estat inclosos en la categoria de institució a través del Tractat de Lisboa, de 2009.

<sup>9</sup> Aquesta idea la defensen els ideòlegs de la teoria de l'*ampliació interna*: “l'actual estructura orgànica de la Unió —amb el pentàgon institucional bàsic format pel Parlament Europeu, el Consell, el Consell Europeu, la Comissió i el Tribunal de Justícia—, dona resposta, d'una banda, a un repartiment dels poders entre les diverses institucions de la Unió força allunyat del model de tripartició clàssica (divisió horitzontal de poders), i d'altra banda, assegura un equilibri entre «forces centrífugues» (Estats Membres) i «forces centrípetes» (Unió) propi del federalisme (divisió vertical dels poders). (...) Aquest marc institucional està cridat teleològicament a promoure els valors i fins de la Unió Europea entre els que, de forma destacada, apareix la necessitat que les decisions es prenguin de la forma més propera possible als ciutadans, així com la de defensar i protegir els seus interessos. Convé emfatitzar, doncs, com l'estructura orgànica de la Unió Europea ha de donar resposta als interessos de les tres realitats coexistents (Unió, Estats Membres i ciutadania) tot instaurant les fórmules que garanteixin la presència equilibrada de les mateixes tant en la seva composició com en el procés de presa de decisions de la Unió” [Matas Dalmases, Jordi; González Bondia, Alfonso; Jaria Manzano, Jordi; Roman Martín, Laura. (2010). *L'ampliació interna de la Unió Europea: Anàlisi de les conseqüències juridicopolítiques per a la Unió Europea en cas de secessió o de dissolució d'un Estat Membre*. Fundació Josep Irla. Pàg. 21].

només preveuen una cooperació entre institucions, sinó també entre les dos nivells d'organització política, els Estats i la Unió. Si bé és cert que el manteniment de la sobirania nacional dels EEMM no es posa en dubte<sup>10</sup>, la naturalesa de la UE reclama una total implicació en els objectius de la mateixa, fet que condiciona irremeiablement aquesta sobirania estatal i la posa al servei dels objectius comuns – al mateix temps que la vocació de la Unió ha de ser l'assistència als pobles que la conformen-. Aquesta idea adopta un caràcter institucional a través l'article 4 del TUE, disposant-se que “conforme al principi de cooperació lleial, la Unió i els Estats membres es respectaran i assistiran mútuament en el compliment de les missions derivades dels Tractats”. El referit precepte imposa un mandat als Estats Membres quan s'afirma que els mateixos “adoptaran totes les mesures generals o particulars apropiades per assegurar el compliment de les obligacions derivades dels Tractats o resultants dels actes de les institucions de la Unió”, i “ajudaran a la Unió en el compliment de la seva missió i s'abstindran de tota mesura que pugui posar en perill la consecució dels objectius de la Unió”.

#### **d) Producció normativa de la Unió i relació amb els ordenaments jurídics estatals.**

El marc jurídic de la Unió representa un paradigma de la seva singularitat, en tant que es desmarca del tradicional Dret internacional. S'erigeix com un Dret autònom, distint tant del dret internacional com del dret intern dels Estats Membres. Això és deu a la dotació a la Unió d'institucions capaces de generar un cos normatiu propi, de mecanismes de control d'aquest Dret –ens referim aquí a la funció del Tribunal de Justícia de la Unió europea d'interpretació del Dret de la Unió Europea i de control de la seu compliment i aplicació-, i de capacitat per revisar els Tractats constitutius<sup>11</sup>. Fins i tot, en el sistema jeràrquic de la UE s'anteposa el Dret de la Unió Europea primari<sup>12</sup> als acords internacionals al quals es vincula la Unió.

---

<sup>10</sup> MEDINA ORTEGA (loc. cit.). Pàg. 215.

<sup>11</sup> Aquesta argumentació de l'autonomia del Dret de la Unió es recull a MATAS DALMASES; GONZÁLEZ BONDIA; JARIA MANZANO; ROMAN MARTÍN, (loc. cit.). Pàg. 23.

<sup>12</sup> S'ha de recordar aquí que el dret de la Unió és composta, d'una banda, pel denominat Dret primari - constituït pel Tractat de la Unió Europea, el Tractat de Funcionament de la Unió Europea i la Carta de Drets Fonamentals de la UE-, pel Dret derivat o secundari –aquí s'inclouen les normes generades per les institucions comunitàries: els reglaments, les directives, les decisions, les recomanacions i els dictàmens-, i finalment pels Principis generals del Dret de la Unió i les actuacions de la UE que generen un Dret consuetudinari, que tanquen la piràmide jeràrquica de les fonts normatives de l'Organització.

A més, el marc normatiu de la UE té un caràcter unitari, ja que no es tracta d'un cúmul de normes disperses, sinó d'una estructura orgànica que respon en última instància als principis i fins que inspiren la Unió.

Tanmateix, el Dret de la UE i el Dret intern dels Estats Membres de la UE no són dues realitats alienes d'una de l'altra, sinó tot lo contrari: com afirma DÍEZ MORENO, les normes de la Unió estan cridades a integrar-se als ordenaments dels països que conformen la Unió, encara que les vies d'integració no sempre siguin les mateixes<sup>13</sup>. Aquesta integració la reconeix plenament el Tribunal de Justícia en la STJCE de 15 de juliol de 1964 (Cas Costa vs. Enel), on es considera que “a diferència dels Tractats internacionals ordinaris, el Tractat de la CEE va crear un ordenament jurídic propi, integrat en el sistema jurídic dels Estats membres des de l'entrada en vigor del Tractat, i que vincula als seus òrgans jurisdiccionals”<sup>14</sup>; “en efecte, en instituir una Comunitat de durada indefinida, dotada d'Institucions pròpies, de personalitat, de capacitat jurídica, de capacitat de representació internacional i més en particular de poders reals derivats d'una limitació de competència o d'una transferència d'atribucions dels Estats a la Comunitat, aquests han limitat la seva sobirania, encara que en matèries específiques, i han creat així un cos normatiu aplicable als seus nacionals i a sí mateixos”<sup>15</sup>. Per tant, el Dret de la Unió Europea, una vegada entra a vigor, passa a formar part del dret intern dels Estats.

Per articular aquesta incorporació del Dret de la Unió Europea entra en joc l'aplicació dels principis d'efecte directe i de primacia. D'una banda, es reconeix l'aplicabilitat directa d'una gran part del cos normatiu de la Unió<sup>16</sup>; això implica que aquestes normes no requereixen un exercici d'adaptació per part dels Estats, sinó que despleguen per elles mateixes una sèrie de drets o obligacions que vinculen directament tant als estats com als particulars, podent-se invocar davant dels

---

<sup>13</sup> DÍEZ MORENO (loc. cit.), pàg. 32.

<sup>14</sup> STJCE de 15 de juliol de 1964, f. j. 3er.

<sup>15</sup> STJCE de 15 de juliol de 1964, f. j. 3er.

<sup>16</sup> En relació amb aquesta qüestió, és necessari puntualitzar que, si bé una bona part del Dret de la Unió té reconeguda la seva aplicabilitat directa, aquesta afirmació no pot aplicar-se a tot l'ordenament de la UE; així, és reconeix efecte directe als tractats, als reglaments, a les decisions i a algunes directives europees. No obstant, manquen d'efectivitat directa la major part de les directives europees i també alguns preceptes dels tractats constitutius que per la seva naturalesa requereixen normes d'incorporació.

Tribunals. D'altra banda, el principi de primacia<sup>17</sup> implica que el Dret de la Unió preval sobre el dret dels EEMM, de manera que no podrà aplicar-se una norma nacional el contingut de la qual entri en conflicte amb la normativa europea. Aquests mecanismes de submissió del respectius drets interns al Dret supranacional s'identifiquen en gran mesura amb les fórmules federals de primacia del dret federal per sobre dels Estats federats.

**e) El repartiment de competències: els principis d'atribució i de subsidiarietat.**

El sistema de repartiment de competències de la Unió Europea constitueix una altra mostra –la darrera que analitzarem– respecte el caràcter parafederal de la UE. La Unió és un organisme amb dos principals estaments de decisió política: la pròpia Unió i els Estats que la conformen. És imprescindible, en aquest context, determinar quines matèries i actuacions són competència de la Unió i quines es circumscriuen a l'àmbit nacional: en aquest sentit, els tractats constitutius opten per la fórmula d'atribució de competències, que es consagra a l'article 5 TUE: “la delimitació de competències de la Unió es regeix pel principi d'atribució”. Així, “en virtut d'aquest principi d'atribució, la Unió actuarà dins dels límits de les competències que li atribueixin els Estats membres als Tractats per aconseguir els objectius que aquests determinen. Tota competència no atribuïda a la Unió als Tractats, correspon als Estats Membres”. De la lectura del precepte es desprèn una clàusula residual a favor dels Estats Membres, que mantenen totes les facultats que no s'hagin transferit a la Unió, i com destaca DÍEZ-PICAZO aquest mecanisme de distribució competencial recorda a “les principals experiències federals: és normal que la federació tingui competències enumerades i que tot lo altre continuï corresponent a les entitats federals”<sup>18</sup>.

El principi d'atribució es complementa, com determina l'article 5.1 TUE, amb els principis de subsidiarietat i proporcionalitat; en aquelles matèries que són competència compartida de la Unió i els Estats Membres<sup>19</sup>, “en virtut del principi de

---

<sup>17</sup> La primacia del Dret de la Unió es proclama, entre d'altres, a la ja mencionada STJCE de 15 de juliol de 1964, relativa al Cas Costa/Enel.

<sup>18</sup> En relació a la distribució de competències, DÍEZ-PICAZO aprecia que “l'única veritable diferència entre la UE respecte a les principals experiències federals és que la revisió dels Tractats constitutius exigeix unanimitat –art. 48 TUE-”. DÍEZ-PICAZO, (loc. cit.). Pàg. 26.

<sup>19</sup> La Unió Europea té reconeguts: àmbits de competència exclusiva –art. 3 TUE-, sobre els quals només té capacitat de legislar la UE (a no ser que delegui la competència als Estats); matèries de competència

subsidiarietat, (...) la Unió intervindrà només en aquells casos en que, i en la mesura que, els objectius de l'acció pretesa no puguin ser assolits de manera suficient pels Estats Membres, ni a nivell central ni a nivell regional i local, sinó que podran assolir-se millor (...) a escala de la Unió”<sup>20</sup>. Així, es fa prevaldre les actuacions en la dimensió estatal o regional, limitant la intervenció de la Unió a la necessitat de garantir l'efectivitat de les accions. En referència al principi de proporcionalitat, la Unió ha d'intervenir amb la intensitat que es precisi per assolir els objectius marcats, sense excedir-se en la seva resposta.

## 1.2. Els valors de l'article 2 TUE: especial referència a l'Estat de Dret i al principi democràtic.

Tal i com proclama l'article 2 del TUE, la Unió Europea “es fonamentarà en els valors de respecte a la dignitat humana, la llibertat, la democràcia, la igualtat, l'Estat de Dret i el respecte dels drets humans, inclosos els drets de les persones pertanyents a minories”. Aquesta disposició identifica com un dels pilars que fonamenten l'ordenament jurídic de la Unió l'Estat de Dret, entès com la subjecció del poder polític a les normes d'un Estat o d'una Comunitat, les quals són el vehicle per aplicar les voluntats polítiques i per restringir l'arbitrarietat de les mateixes. Com aprecia STOLLEIS, “és va concebre Europa (ja des del seu inici) com una Comunitat de Dret. (...) La idea directriu era l'esperança d'una vinculació de regles jurídiques i valors jurídics materials comuns i molt antics, a un *ordre públic europeu*”<sup>21</sup>. Així, la noció d'Estat o Comunitat de Dret acull el respecte a diversos principis; com aprecia la Comissió Europea, s'invoquen els principis de “legalitat, que implica un procés legislatiu transparent, responsable, democràtic i pluralista; seguretat jurídica; prohibició de l'arbitrarietat dels poders executius; uns tribunals independents i imparcials; la revisió judicial efectiva; el respecte als drets fonamentals, i igualtat davant la Llei”<sup>22</sup>. La Comissió, al seu torn, supedita el correcte funcionament de la Comunitat de Dret, a nivell europeu, al respecte de l'Estat de Dret en cadascun dels Estats membres de la UE. D'aquesta forma, entén

---

compartida –enumerats a l'art. 4-; i competències de recolzament, complement o coordinació –previstes, en relació amb certes matèries, a l'article 2, apartats 3, 4 i 5-.

<sup>20</sup> Article 5.3 TUE.

<sup>21</sup> Stolleis, Michael.; Gutiérrez, Ignacio. (2009). Europa como Comunidad de Derecho. *Historia constitucional*. Núm. 10, pàg. 483; STOLLEIS utilitza el terme *Comunitat de Dret*, encunyat per Walter HALLSTEIN, primer President de la Comissió Europea.

<sup>22</sup> Comissió Europea (11/3/2014). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*. (Document COM 2014-158) (Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0158&from=ES>), pàg. 5.

que “la confiança mútua entre els Estats membres de la UE i els seus respectius ordenaments jurídics constitueix el fonament de la Unió. (...) La confiança de tots els ciutadans de la UE i de les autoritats nacionals en el funcionament de l'Estat de Dret revesteix especial importància per al futur desenvolupament de la UE com un espai de llibertat, seguretat i justícia sense fronteres interiors”<sup>23</sup>.

Tanmateix, l'Estat de Dret configura un sistema d'actuació de les institucions que ha de servir a un fi material; així, “la garantia de la previsibilitat del dret, pròpia de l'Estat de dret en sentit formal, s'ha d'entendre com a quelcom instrumental adreçat a garantir l'Estat de dret en sentit substancial, que ve configurat pels drets fonamentals/ humans”<sup>24</sup>. El drets humans, per tant, s'erigeixen com un pilar substancial de la Unió, i el respecte i l'atenció als mateixos es vehicula a través de l'Estat de Dret.

No obstant, el referit Estat de Dret és un principi que ha de conjugar amb el principi democràtic; la Unió Europea ha estat, i continua essent, un instrument de consolidació dels sistemes democràtics que es van anar erigint als diferents pobles europeus durant el segle XX, deixant darrere els règims dictatorials pretèrits. Com afirma MEDINA ORTEGA, “a diferència de les organitzacions internacionals tradicionals, que es caracteritzen per mantenir la seva neutralitat pel que fa a l'articulació del poder en els Estats membres i no exigir que les seves pròpies institucions s'estructurin sobre la base de procediments democràtics, la UE ha col·locat al centre del seu sistema constitucional el reconeixement de la democràcia, no com a fonament polític teòric ideal, sinó com a exigència real destinada a garantir el funcionament eficaç de les seves institucions en un context de societats nacionals democràtiques”<sup>25</sup>.

Així, els Tractats de la Unió fonamenten la estructura i les actuacions de la mateixa en el respecte al principi democràtic: l'article 2 del TUE, com ja hem vist, inicia aquest reconeixement explícit de la democràcia com a valor essencial de la Unió. Tanmateix, s'advoca la legitimitat democràtica de les seves institucions en el Títol II del TUE: destaquem l'article 9, que reivindica que les actuacions de les institucions han d'anar en benefici de tots els ciutadans, preservant el principi d'igualtat; l'article 10, on es declara que el funcionament de la Unió es basa en la democràcia representativa, essent els

---

<sup>23</sup> Ibid., pàg. 3.

<sup>24</sup> MATAS DALMASES; GONZÀLEZ BONDIA; JARIA MANZANO; ROMAN MARTÍN, (loc. Cit.). Pàg. 31.

<sup>25</sup> MEDINA ORTEGA (loc. cit.). Pàgs. 212 i 213.

ciutadans representats directament pel Parlament Europeu i, de forma indirecta, pels seus representats al Consell i al Consell Europeu; i l'article 11, estableix la necessitat d'establir llits a través dels quals els ciutadans puguin expressar la seva opinió sobre l'actuació de la Unió i preveu la presentació d'iniciatives i consultes ciutadanes a la Comissió. Aquests preceptes doten a la Unió d'una legitimitat democràtica que, seguint la visió de MEDINA, tenen com a conseqüència “el mecanisme intern de presa de decisions, que imposa que el poder legislatiu de la UE estigui en mà de dues institucions la composició de les quals resulta de l'elecció dels seus membres a través de processos democràtics, el Parlament, triat directament pels ciutadans dels Estats membres, i el Consell, format pels membres dels Governos dels Estats que integren la Unió i que han de recolzar-se al seu torn en processos d'elecció democràtica de conformitat amb els seus respectius sistemes constitucionals nacionals. D'aquesta legitimitat democràtica de les dues institucions principals es deriva la legitimitat de les restants institucions, que són designades o controlades per aquestes dues institucions representatives o pels Governos dels Estats membres, també recolzat cadascun d'ells en processos d'elecció democràtica”<sup>26</sup>.

Com a garant de la preservació democràtica, i també de l'Estat de Dret, l'article 49 TUE estableix que només podran sol·licitar l'ingrés a la Unió els tercers Estats que “respectin els valors esmentats a l'article 2 i es comprometin a promoure'ls”. Això implica que els Estats aspirants a formar part de la Unió europea hauran d'acreditar un règim democràtic solvent que avaluï aquests principis. A més, els referits valors de la Unió es consoliden amb la clàusula de l'article 7 TUE, disposant-se que el Consell Europeu podrà “suspendre determinats drets derivats de l'aplicació dels tractats a aquells Estats que violin de manera greu i persistent els valors establerts a l'article 2”.

Però la voluntat democratitzadora de la UE no només opera a nivell intern, sinó que l'acció exterior de la Unió també intervé en la defensa de les democràcies arreu del Món. Així, a través de programes de suport, es pretén cooperar en la perpetuació de les

---

<sup>26</sup> Malgrat que els Tractats de la Unió defensen la legitimitat democràtica de les institucions amb aquest discurs, per molts observadors de la dinàmica comunitària es detecta una insuficiència o dèficit notable en el sistema democràtic europeu; en aquesta línia: DÍEZ-PICAZO, (loc. cit.), pàgs. 52 a 54; Grant, Charles. *The Guardian*. (10/06/2013). *How to reduce the EU's democratic deficit*. Recuperat el 23/12/2015, de <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/jun/10/how-to-reduce-eu-democratic-deficit>

democràcies emergents, assessorant i finançant als països que pretenen emprendre reformes polítiques<sup>27</sup>.

Queda constatat, amb aquest anàlisi, que en la naturalesa de la Unió, en el seu funcionament i en la seva política exterior subjeu el respecte a l'Estat de Dret en consonància amb el principi democràtic i la garantia dels drets humans de tots els individus.

### 1.3. La Ciutadania de la Unió.

Una última qüestió a tractar respecte al marc de la UE que juga un paper essencial en la fonamentació de les respostes davant una secessió en el sí de la Unió, és l'element de la ciutadania europea –i especialment l'element subjectiu de la mateixa-.

El concepte de ciutadania europea és una manifestació clara de la posició hegemònica dels drets fonamentals en la lògica europea; el procés de confecció de la Unió ha anat evolucionant cap a una major integració dels pobles europeus, conjuminant-se en el respecte als drets reconeguts als Tractats constitutius i a la Carta de Drets Fonamentals de la UE – a la qual l'article 6 del TUE reconeix com a Dret primari -. D'aquesta forma, si bé no s'ha assolit una constitució europea des d'una perspectiva formal, podria afirmar-se que aquesta cúspide normativa de la Unió, on es dota als drets fonamentals de força per a limitar o reconduir l'exercici del poder polític, esdevé una constitució material per a la Unió europea<sup>28</sup>.

Així, entrant ja en l'objecte d'anàlisi, el reconeixement de la ciutadania europea en el Tractat de Maastricht de 1992 va esdevenir un pas simbòlic en el procés de construcció de la Unió; com senyala AGUDO ZAMORA, “la utilització del terme *ciutadania* implica una clara intenció política d'igualtat entre individus”<sup>29</sup>; el paradigma d'aquesta afirmació és l'article 9 del TUE, on es preveu que “la Unió respectarà en totes les seves

---

<sup>27</sup> Es pot destacar, en aquest sentit, la fitxa tècnica del Parlament Europeu redactada per Anete Bandone on es fa referència a les polítiques exteriors de la Unió en defensa de les democràcies, tant a nivell intern com extern [Parlament Europeu. (2015). *La promoción de la democracia y la observación de elecciones*. (Fitxa tècnica 10/2015) (disponible a: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_6.4.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.4.2.html))].

<sup>28</sup> També s'aplica el concepte de constitució material al dret de la Unió en MATAS DALMASES; GONZÁLEZ BONDIA; JARIA MANZANO; ROMAN MARTÍN, (loc. cit.). Pàg. 31: aquest treball puntualitza que “la distinció entre constitució formal i constitució material que aquí s'utilitza parteix de la idea que decisions polítiques fonamentals d'una determinada comunitat política no tenen perquè estar contingudes necessàriament en el text de la Constitució escrita”.

<sup>29</sup> Agudo Zamora, Miguel Jesús. (2005). *La Ciudadanía de la Unión Europea. Inmigración y derechos de los extranjeros*. Pàg. 47.

activitats el principi de la igualtat dels seus ciutadans, que es beneficiaran per igual de l'atenció de les seves institucions, òrgans i organismes". A més, la ciutadania genera un vincle jurídic i polític directe entre la Unió i els individus; en aquest sentit, la UE confereix un ventall de drets<sup>30</sup> i obligacions als seus ciutadans distint d'aquells que els EEMM atorguen als seus nacionals.

Pel que fa l'element subjectiu de la ciutadania europea, l'article 9 TUE disposa que "serà ciutadà de la Unió tota persona que tingui la nacionalitat d'un Estat Membre, i que la ciutadania de la Unió s'afegeix a la ciutadania nacional sense substituir-la"; aquest contingut es recull novament en l'article 20.1 del TFUE. La interpretació dels preceptes anteriors és inequívoca: els Tractats de la Unió vehiculen la ciutadania europea a la tinència de la nacionalitat d'un Estat Membre, essent aquest un requisit *sine quan non*.

Respecte la interpretació del terme "nacional", la Segona Declaració (relativa a la nacionalitat d'un Estat Membre) annexa al Tractat de Maastricht, es pronunciava de forma explícita: "quan en el Tractat constitutiu de la Comunitat Europea es faci referència als nacionals dels Estat membres, la qüestió de si una persona posseeix una nacionalitat determinada es resoldrà únicament remetent-se al Dret nacional de l'Estat membre que es tracti. Els Estats Membres podran declarar, a efectes informatius, qui han de considerar-se els seus nacionals a efectes de la UE mitjançant una declaració presentada a la Presidència, la qual podrà modificar-se en cas necessari".

---

<sup>30</sup> Si bé tractarem la ciutadania europea des de l'element subjectiu, convé recordar que el Tractat de Lisboa introdueix una concreció expressa dels drets reconeguts als ciutadans de la UE a través de l'article 20 del TFUE:

"1. Es crea una ciutadania de la Unió. Serà ciutadà de la Unió tota persona que ostenti la nacionalitat d'un Estat membre. La ciutadania de la Unió s'afegeix a la ciutadania nacional sense substituir-la.

2. Els ciutadans de la Unió són titulars dels drets i estan subjectes als deures establerts en els Tractats. Tenen, entre altres coses, el dret:

- a) de circular i residir lliurement al territori dels Estats membres;
- b) de sufragi actiu i passiu en les eleccions al Parlament Europeu i en les eleccions municipals de l'Estat membre en el qual resideixin, en les mateixes condicions que els nacionals d'aquest Estat;
- c) d'acollir-se, al territori d'un tercer país en el qual no estigui representat l'Estat membre del que siguin nacionals, a la protecció de les autoritats diplomàtiques i consulars de qualsevol Estat membre en les mateixes condicions que els nacionals d'aquest Estat;
- d) de formular peticions al Parlament Europeu, de recórrer al Defensor del Poble Europeu, així com de dirigir-se a les institucions i als òrgans consultius de la Unió en una de les llengües dels Tractats i de rebre una contestació en aquesta mateixa llengua.

Aquests drets s'exerciran en les condicions i dins dels límits definits pels Tractats i per les mesures adoptades en aplicació d'aquests".

Tanmateix, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha emès pronunciaments sobre la competència dels Estats en torn a l'atorgament i retirada de la nacionalitat que matisen transcendentalment l'anterior mandat; en la STJUE de 2 de març de 2010 (Cas *Janko Rotmann*)<sup>31</sup> el Tribunal afirma que “el fet que una matèria sigui competència dels Estats membres -com la nacionalitat - no obsta perquè, en situacions compreses en l'àmbit del Dret de la Unió, les normes nacionals que es tracti hagin de respectar aquest últim”. En aquest sentit, el TJUE considera que “és manifest que la situació d'un ciutadà de la Unió que, com el demandant en l'assumpte principal, s'enfronta a una decisió revocàtoria de la naturalització adoptada per les autoritats d'un Estat membre que ho col·loca, després d'haver perdut la nacionalitat d'origen d'un altre Estat membre, en una posició que pot implicar la pèrdua de l'estatut conferit per l'article 17 TCE (l'actual 9 TUE i 20.1 TFUE) i dels drets corresponents està compresa, per la seva pròpia naturalesa, en l'àmbit del Dret de la Unió”. D'aquesta forma, tal i com interpreta IGLESIAS SÁNCHEZ, “la importància d'aquest assumpte és innegable pel seu impacte en la relació entre la nacionalitat estatal i la ciutadania de la Unió, ja que el tribunal estableix limitacions a l'acompliment de les competències en matèria de nacionalitat”<sup>32</sup>. Davant aquesta postura del TJUE es pot concloure que la ciutadania europea és un element suficientment poderós per que el Dret de la Unió desplegui mecanismes de protecció, fins i tot en relació a successos que pertanyen a la dimensió interna del països membres.

Queda constatat, vistes les línies precedents d'aquest treball, que la construcció de la Unió Europea ve marcada per la prevalença del principi democràtic i el respecte als drets fonamentals, reconeguts als ciutadans europeus en condició d'individus amb igualtat de tracte davant la Unió (essent la ciutadania europea una categoria jurídica distinta a la nacionalitat dels EEMM).

---

<sup>31</sup> En aquest assumpte es planteja al TJUE, com a qüestió prejudicial, “si és incompatible el Dret comunitari amb la conseqüència jurídica de la pèrdua de la ciutadania de la Unió Europea (i dels drets i llibertats fonamentals corresponents), derivada del fet que la revocació, en sí conforme a l'ordenament jurídic nacional (alemany), d'una nacionalitat d'un Estat membre obtinguda mitjançant frau dolós, condueix a la condició d'apàtrida de la persona afectada en tant que, com succeeix en el cas del demandant, aquest recupera la nacionalitat d'un altre Estat membre (la República d'Àustria), que tenia inicialment en virtut de les disposicions aplicables de la normativa”.

<sup>32</sup> Iglesias Sánchez, Sara. (2010). TJUE – Sentencia de 2 de marzo de 2010 (Gran Sala), Janko Rottmann C. Freistaat Bayern, Asunto C-135/08 (...) - ¿Hacia una nueva relación entre la nacionalidad estatal y la ciudadanía europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Núm. 37. Pàgs. 940 i 941.

## 2. La successió d'Estats.

Una vegada plantejat el context jurídicopolític – la Unió Europea- en que operaria la eventual secessió de Catalunya respecte de l'Estat espanyol, i havent examinat els elements de la lògica comunitària que serveixen als operadors jurídics per formar una resposta enfront a aquest succés, entrem ara en l'estudi de l'objecte d'aquest treball: per a analitzar les postures que es plantegen -per la doctrina i també per les institucions- respecte el possible emplaçament en la Unió Europea d'un nou Estat sorgit de la secessió d'un Estat Membre, és imprescindible conèixer el significat de la *successió d'Estats*. La hipòtesi que planteja el present treball, una Catalunya independent, implicaria una substitució *de facto* d'un Estat (Espanya) per un altre (Catalunya), respecte al territori català. Aquest fenomen de substitució en la sobirania d'un territori és el que es coneix com successió d'Estats.

Així, en el present apartat tractarem aquest concepte des de l'òptica del Dret internacional, diferenciant-lo de la noció de continuïtat o identitat de l'Estat, i destacant les causes que poden originar una successió –entre les quals es troba la secessió d'un Estat-. Seguidament, plantejarem quines són les normes de Dret internacional que regulen aquesta matèria, sobretot pel que fa a la condició de membre en les organitzacions internacionals. Finalment, s'analitzarà breument les teories que posen en relació la successió d'Estats amb la condició de membre en les organitzacions internacionals, contrastant-ho amb alguns exemples casuístics de les mateixes.

### 2.1. Concepte de successió i modalitats.

Una primera aproximació al concepte de successió d'Estats es recull a l'article 2.1, apartat *b*, de la Convenció de Viena de 1978: “S'entén per successió d'Estats la substitució d'un Estat per un altre en la responsabilitat de les relacions internacionals d'un territori”. Tanmateix, com apunta BÜHLER, per tractar la successió en referència a la pertinència a una organització internacional s'ha de posar l'èmfasi, no tant a l'element territorial de l'Estat, sinó més aviat al caràcter personal o subjectiu de l'Estat<sup>33</sup>. Així, la successió d'Estats és podria definir, en paraules de ODRIOZOLA

---

<sup>33</sup> “Since the community character of International organizations makes membership a personal right and, thus, membership is rather attached to the State as an International person than to its territory, it is submitted that the present study should rather proceed from a personal approach” [Bühler, Konrad G.

MARISCAL, com “el règim jurídic aplicable quan existeix una substitució de fet d’un Estat per un altre, respecte d’un territori determinat, amb la finalitat d’establir els drets i les obligacions que es transmeten de l’Estat Predecessor al Successor i, d’aquesta forma, determinar quina es la relació jurídica entre els l’Estat successor i tercers Estats” (i es podria afegir entre l’Estat successor i organismes internacionals)<sup>34</sup>. En referència a la causalitat de la successió, la substitució d’un Estat (*Estat predecessor*) per un altre (*l’Estat successor*) en les responsabilitats internacionals és conseqüència d’un canvi de l’estatus o les condicions de l’Estat que és substituït; en aquest sentit, malgrat la complexitat de la matèria, s’identifiquen com a transformacions estatals típiques originàries d’una successió d’Estats<sup>35</sup>:

- *La unificació, fusió o integració d’Estats*: fenomen consistent en que dos o més Estats s’uneixin per a construir un nou Estat.
- *L’absorció d’un Estat per part d’un altre Estat*: es produeix quan un Estat desapareix per que el seu territori s’integra en un altre Estat preexistent. Un exemple paradigmàtic d’absorció és la reunificació d’Alemanya.
- *La cessió de territori entre Estats*: implica la transferència d’una part del territori per part d’un Estat a un altre.
- *El sorgiment d’un nou Estat a conseqüència d’un procés de descolonització territorial*.
- *La dissolució o el desmembrament d’un Estat*: té lloc quan una unitat estatal desapareix, provocant el sorgiment de diversos Estats distints.
- *La secessió d’un Estat*: procés en que una part del territori d’un Estat es separa del mateix, conformant un Estat de nova independència o Estat successor, mentre que l’Estat preexistent no deixa d’existir (Estat continuador). Aquest últim supòsit és l’aplicable a l’eventual independència de Catalunya respecte l’Estat Espanyol.

---

(2001). *State Succession and Membership in International organizations: Legal Theories versus Political Pragmatism*”. (1<sup>a</sup> ed.). Dordrecht: Kluwer Law International. Pàg. 351.

<sup>34</sup> Aquesta és la definició continguda a Odriozola Mariscal, Carlos Enrique. (2001). *Tratados y Sucesión de Estados. Perspectivas del Derecho en México*. Núm. 1. Pàgs. 5 i 6; una altra definició apropiada és la d’OPPENHEIM, acollida en BÜHLER (loc. cit.), pàg. 6: “A succession of International Persons occurs when one or more International Persons take place of another International Person, in consequence of certain changes in the latter’s condition”.

<sup>35</sup> De les diverses classificacions que aporta la doctrina, aquesta és una combinació de les ordenacions recollides per García-Corrochano Moyano, Luís. (2013). *Sucesión de estados en materia de Tratados. Agenda Internacional*. Núm. 7. Pàgs. 124 i 125; i per Ortega Terol, Juan Miguel. (2008). *La Sucesión de Estados ante la caída del bloque socialista: elementos teóricos y desarrollos recientes. Revista da Faculdade de Direito UFPR*. Núm. 46. Pàgs. 9 i 10.

Tanmateix, aquestes modificacions que originen la successió d'Estats no sempre afecten a la existència o la continuïtat de l'Estat predecessor, per la qual cosa s'ha d'identificar “si una alteració produïda en una entitat estatal té com a conseqüència la seva desaparició o, per contra, segueix sent el mateix Estat existent amb anterioritat als esdeveniments històric-polítics que produeixen un canvi en la seva estructura”<sup>36</sup>. Per tant, els la successió d'Estats i la continuïtat o identitat dels Estats són conceptes estretament relacionats en la matèria que ens atén, però cadascun té un significat diferent i no poden ser confosos. Així, hi ha supòsits de *successió parcial* (com és el cas d'una secessió d'Estats), en que si bé es produeix un trasllat de les responsabilitats internacionals circumscrites al territori independitzat per part de l'Estat preexistent a l'Estat successor, el primer continua existint –Estat continuador<sup>37</sup>- i manté la seva personalitat jurídica<sup>38</sup>. D'altra banda, una *successió total* implica la substitució absoluta de l'Estat predecessor per l'Estat successor, de manera que el primer deixa d'existir com a subjecte de dret internacional.

No obstant, malgrat la reducció anterior, determinar la continuïtat de la identitat d'un Estat que ha patit una modificació del seu estatus no es una tasca pacífica<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> ORTEGA TEROL (loc. cit.), pàg. 2.

<sup>37</sup> La denominació d'*Estat continuador*, aplicable als Estats predecessors en un supòsit de successió parcial com seria la secessió d'una part del territori estatal, la perpetua, entre d'altres autors, MANGAS MARTIN: “Una modificación territorial, como la secesión de un territorio para constituir un nuevo estado, conlleva innumerables aspectos de Derecho interno e internacional. (...)Se habla de sucesión de estados, aunque en esta materia es fundamental el principio de continuidad de los estados; hablar de «estado predecesor» parece dar a entender que el estado anterior deja de existir, que es el anterior, cuando justamente es el continuador o estado matriz. Y el sucesor es en realidad el nuevo estado” [Mangas Martín, Araceli. (2013). La secesión de territorios en un Estado Miembro: efectos en el Derecho de la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*. Nº 25. Pàgs. 49 a 70].

<sup>38</sup> El manteniment o la continuació de la personalitat jurídica implica, com explica ORTEGA TEROL, que l'Estat continuador “seguirà vinculat per les obligacions que li eren oposables i gaudint dels seus drets, excepte en la mesura que el canvi de circumstàncies sigui tal que s'hagin d'adequar a la nova situació” [ORTEGA TEROL (loc. cit.) pàg. 2]. Per tant, en un supòsit de secessió, els drets i responsabilitats de l'Estat continuador respecte la comunitat internacionals –tercers Estats, organismes internacionals, etc.- també haurien de modificar-se o ser revisats en atenció a la pèrdua de sobirania respecte una part del territori.

<sup>39</sup> Encara que l'objecte d'aquest treball no ens permet aprofundir en l'examen d'una matèria tan complexa, convé tenir present que els criteris dels operadors jurídics són dispars: mentre que alguns autors aposten per considerar elements materials per a la determinació de la continuïtat d'un Estat –el manteniment del seu territori o d'una part essencial del mateix, el sentiment de pertinença del seu poble, la seva individualitat ètnica i històrica, entre d'altres factors-, altres doctrinaris apliquen criteris formals – com la independència del seu ordre legal o el manteniment dels seus drets i obligacions internacionals-. Per a una major comprensió, interessa la lectura de BÜHLER (loc. cit.), pàgs. 7 a 18. També és rellevant la teoria que aporta ORTEGA TEROL sobre la continuïtat de la identitat d'un Estat basada en el reconeixement de la mateixa pels operadors del Dret internacional –tant els Estats implicats en la successió, com tercers Estats i organitzacions internacionals- [Ortega Terol, Juan Miguel. (1999). Aspectos teóricos y prácticos de la continuidad en la identidad de un Estado. *REV – Anuario Español de Derecho Internacional*, 1999, vol. XV, pàgs. 273 a 324.

## 2.2. El procés de codificació de la successió en relació a la condició de membre en les organitzacions internacionals.

La regulació de la successió d'Estats ha esdevingut un assumpte difícil d'abordar per part del Dret internacional; si bé es un tema que ha ocupat l'agenda de la Comissió de Dret Internacional (endavant CDI) des dels seus inicis, constitueix encara una matèria sense una plasmació normativa efectiva i que es troba subjecta, per tant, a la pràctica variant dels subjectes de Dret internacional – tant dels Estats com de les organitzacions internacionals-. D'aquesta casuística es poden extreure algunes teories avalades per actuacions generalitzades dels operadors internacionals –fet que analitzarem seguidament al tractar la pràctica de les organitzacions internacionals davant la successió d'Estats membres.-. No obstant, malgrat aquestes tendències, no és possible afirmar una pràctica constant; així, hi ha diversos casos en que els operadors prenen mesures excepcionals que afavoreixen a uns interessos específics.

Continuant amb a la regulació de la successió, es va concloure dividir la matèria en tres àmbits: la successió en matèria de tractats, la successió en matèries distintes dels tractats (béns, arxius, deutes, etc.), i la successió en relació a la qualitat de membre en les organitzacions internacionals<sup>40</sup>. Tanmateix, el projecte de codificació de la matèria va deixar de banda aquesta tercera vessant, i es va traduir, finalment, en la celebració de dues Convencions:

- La Convenció de Viena sobre la Successió d'Estats en matèria de Tractats de 1978 (entrada en vigor el 1996) i,
- La Convenció de Viena sobre la Successió d'Estats en matèria de Béns, Arxius i Deutes d'Estat de 1983 (que encara no ha entrat en vigor per insuficiència de ratificacions).

Així, en l'actualitat només s'han assolit dues normes que abordin la successió d'Estats i l'efectivitat de les mateixes –tenint en compte el desinterès de la Comunitat internacional a l'hora de ratificar els textos- es troba notablement qüestionada.

Davant d'aquest panorama genèric de la normativa internacional referent a la successió d'Estats, interessa analitzar, per escasses que siguin, la referències normatives relatives

---

<sup>40</sup> Així s'explica a Andaluz Vegacenteno, Horacio. (2007). El Derecho de la Sucesión de Estados. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*. Núm. 2, pàgs. 13 i 14.

als efectes d'una successió en la condició de membre en els organismes internacionals. Com ja s'ha constatat, aquest àmbit de la successió va ser descartat del procés de codificació. No obstant, l'article 4 de la Convenció de Viena del 1978 –que regula la successió en matèria de tractats–, inclou la única referència a aquesta qüestió:

“ La present Convenció s'aplicarà als efectes de la successió d'Estats respecte de:

- (a) Qualsevol tractat que sigui un instrument constitutiu d'una organització internacional, sens perjudici de les normes relatives a l'adquisició de la qualitat de membre i sens perjudici de qualsevol altra norma pertinent de l'organització.
- (b) Tot tractat adoptat en l'àmbit d'una organització internacional, sens perjudici de qualsevol norma pertinent de l'organització”.

D'una primera lectura d'aquest precepte es desprèn una clàusula genèrica d'aplicació de les disposicions de la Convenció en matèria de successió també respecte als tractats o mecanismes constitutius de les organitzacions internacionals. No obstant, aquesta aplicació quedaria condicionada, seguidament, per les regulacions i procediments que cada organització internacional presenta en relació a l'adquisició de la qualitat de membre. Així, com interpreta la CDI, “les regles de les organitzacions referents a l'adquisició de la condició de membre són primordials per la determinació de la qüestió relativa a la successió en els instruments constitutius, per tant, en la qualitat de membre, i prevalen sobre les normes generals de la successió”; Amb tot, la Comissió aclareix que per regles de les organitzacions s'han d'entendre “tant les normes escrites com les normes consuetudinàries (no escrites), però no mers procediments que no han assolit la consideració de normes vinculants”<sup>41</sup>.

D'aquesta manera, la clàusula continguda a l'art. 4 de la Convenció deriva la resposta a les previsions que les organitzacions internacionals hagin inclòs en els seus instruments constitutius respecte el fenomen d'una successió dels seus Estats Membres. No obstant, com apunta BÜHLER, “en la majoria de les organitzacions internacionals les seves constitucions (o instruments constitutius escrits) no es pronuncien sobre la qüestió de la

---

<sup>41</sup> Aquest comentari de l'article 4 de la Convenció del 1978 es recull a: Comissió de Dret Internacional. (1974). *Report of the International Law Commission on the work of its 26<sup>th</sup> Session: Draft articles on Succession of States in respect of Treaties, with commentaries*. (Document A/CN.4/SER.A/1974) (Disponible a: [http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc\\_1974\\_v1.pdf](http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1974_v1.pdf)). Pàg. 180.

pertinença a l'organització en casos de successió"<sup>42</sup>. Per tant, s'ha de concloure la fonamentació de les respostes de les organitzacions respecte la successió dels seus Estats membres, és a dir, respecte la condició de membres dels Estats resultats d'una successió, s'extraurà de "les provisions constitucionals generals concernents a l'adquisició de la qualitat de membre per a nous Estats, i les normes consuetudinàries no escrites que les diverses organitzacions han establert per mitjà de la pràctica"<sup>43</sup>.

Amb aquesta perspectiva, s'analitzarà seguidament la pràctica d'algunes organitzacions internacionals com a resposta a un fenomen de successió d'Estats -en relació a la consideració dels Estats sorgits de la successió com a membres de les mateixes-, amb la finalitat d'extreure algunes teories o conclusions d'aquests exemples.

### 2.3.La pràctica de les organitzacions internacionals.

En referència a la successió d'Estats, s'ha constatat l'absència d'una normativa internacional que reguli la matèria de forma extensiva, trobant-se únicament certes pautes, contingudes a les Convencions del 1978 i 1983, que no sempre han estat contemplades en la pràctica dels organismes internacionals; així, l'estudi efectiu dels efectes d'una successió d'Estats, sobretot en referència a la pertinença als organismes internacionals, es basa en l'anàlisi de la *praxis* de les Organitzacions Internacionals que s'ha donat fins al moment. Així, seguidament tractarem de visionar, de forma sintètica, les postures més usuals d'algunes organitzacions internacionals respecte alguns episodis de successió d'Estats que s'ha donat arran del passat segle; tanmateix, es destacarà algunes excepcions a la tònica general que indiquen la tendència dels organismes internacionals d'adaptar-se a posicions més pragmàtiques, amb l'objectiu de preservar els seus interessos.

En primer lloc, com analitza BÜHLER, en la dinàmica de les organitzacions internacionals, prenent com a referència les Nacions Unides (l'ONU), s'aprecia una

---

<sup>42</sup> BÜHLER analitza els escassos exemples d'organitzacions internacionals els instruments constitutius de les quals contenen disposicions expressives sobre l'adquisició de la qualitat de membre per successió; així, cita com exemples l'article 22 del *Second International Tin Agreement* de 1960, l'article 66.2 del *Sugar Agreement* de 1968, i també l'article 5 de la *Organization of American States Charter* (OAS Charter). [Bühler (loc. cit.). Pàgs. 26 a 30].

<sup>43</sup> Aquesta conclusió l'aporta BÜHLER (ibid.), pàg. 31: "Apart from those rare instances, in which an express provision in the constitution permits a new state to acquire membership by succession, (...) in the majority of international organizations the *written* constitutions are silent on the question of membership in cases of State succession. Thus, guidance is only to be found in the *general* constitutional provisions concerning acquisition of membership for new states and the *unwritten* customary rules of the various international organizations established by practice".

distinció clara entre la postura que adopta la organització en casos de separació/secessió i de dissolució/desmembrament d'un Estat Membre i la resposta que es dona als successos de fusió/integració/unificació d'Estats:

- Així, en casos de separació o secessió d'Estats Membres, la tendència és no reconèixer de la successió del nou Estat (l'Estat successor) pel que fa la qualitat de membre en l'organització internacional, establint-se la necessitat de ser admesos formalment per l'organisme. Un dels casos que acrediten aquesta postura és la separació de la "Índia Britànica" en dos Estats (Índia i Pakistan), on l'ONU va determinar que la Índia era l'Estat continuador en la condició de membre de l'organització, mentre que el Pakistan s'erigia com un nou Estat que havia de sol·licitar l'admissió a les Nacions Unides<sup>44</sup>. També en el cas de la dissolució de la República Txecoslovaca, l'ONU va convidar als dos Estats successors (la República Txeca i Eslovàquia) a sol·licitar la seva admissió com a membres de Nacions Unides, sense reconèixer una successió directa<sup>45</sup>. Pel que fa la dissolució o el desmembrament d'un Estat en diverses entitats estatals, el posicionament general de Nacions Unides ha estat, igualment, el no reconeixement de la successió en la condició de membre respecte de les noves entitats estatals: d'aquesta manera, amb la caiguda de la Unió de Repúbliques Socialistes i Soviètiques (URSS), nou de les deu repúbliques exsoviètiques integradores de la Comunitat d'Estats Independents<sup>46</sup> (CEI) van ser admeses com a nous Estats Membres de Nacions Unides, i no com a successores de la condició de membre de l'antiga URSS –l'excepció en aquest cas la conformà Rússia, que va ser reconeguda com a Estat continuador de l'estatus de la (URSS)<sup>47</sup>; també les Repúbliques Bàltiques (Estònia, Letònia i Lituània) van obtenir la condició de membre a través dels procediments formals d'admissió<sup>48</sup>. En relació al desmembrament de la República Federativa Socialista de Iugoslàvia (RFSI) el tractament va ser semblant; les repúbliques resultants de la dissolució –Bòsnia-Hercegovina, Croàcia, Eslovènia i Macedònia- van ser acceptades com a nous membres de Nacions Unides i d'altres agències

---

<sup>44</sup> Ibid., pàg. 47.

<sup>45</sup> Ibid., pàg. 275.

<sup>46</sup> Ens referim a les Repúbliques d'Armènia, Azerbaitjan, Kazakhstan, Kirguizistan, Moldàvia, Tadjikistan, Turkmenistan, Uzbekistan i Geòrgia.

<sup>47</sup> Bühler (loc. cit.). Pàgs. 166 a 170.

<sup>48</sup> Ibid., pàg. 178.

especialitzades de l'ONU. Més polèmic va ser el tractament de la successió en el cas de la República Federal de Iugoslàvia (RFI), integrada per Sèrbia i Montenegro, que pretenia ser continuadora de la RFSI, també respecte a la condició de membre en les Organitzacions internacionals. No obstant, Nacions Unides, així com l'ECOSOC<sup>49</sup> i altres organitzacions internacionals com el Consell d'Europa, la OCDE i la GATT<sup>50</sup>, van desestimar la petició de continuïtat de la RFI i van determinar la necessitat de ser admeses formalment<sup>51</sup>. Per tant, aquesta teoria de l'admissió *ex novo* en casos de separació o dissolució d'Estats és la imperant, com indica BÜHLER, en Nacions Unides i també en les agències cooperadores de l'ONU i altres organitzacions internacionals (com és el cas de la FAO, OIEA, OACI, UNESCO, ONUDI o WHO, entre d'altres)<sup>52</sup>.

- D'altra banda, la continuïtat en la condició de membre ha estat reconeguda, tant en Nacions Unides com en altres organismes:
  - als Estats predecessors en els casos de secessió: aquest va ser el tractament que Nacions Unides va donar a l'Índia respecte la seva condició d'Estat Membre; amb la separació de l'Índia britànica, mentre Pakistan va esdevenir un Estat de nova creació subjecte al procés formal d'admissió, com ja hem vist anteriorment, l'Índia va ser considerada com a continuadora de l'estatus de l'Estat predecessor, i per tant, com a membre originari de les Nacions Unides<sup>53</sup>. Tanmateix, amb la dissolució de la URSS, contràriament a la posició de Nacions Unides respecte la RFSI, es va reconèixer la continuïtat de Rússia en la condició de membre de Nacions Unides de la URSS, preservant igualment la qualitat de membre permanent en el Consell de Seguretat de l'ONU<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> Consell Econòmic i Social de les Nacions Unides.

<sup>50</sup> Respectivament, l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic i l'Acord General sobre Comerç i Aranzels.

<sup>51</sup> Una visió clarificadora de la postura de Nacions Unides respecte la successió de les repúbliques sorgides de la dissolució de la RFSI es conté a: Eisemann, Pierre Michel; Koskenniemi, Martti. (2000). Report of the Director of Studies of the English-speaking section of the Centre. Dins Acadèmia de Dret Internacional de la Haya. *State Succession: Codification Tested against Facts* (pp. 65-132). La Haya: Martinus Nijhoff Publishers, pàgs. 115 a 118.

<sup>52</sup> BÜHLER (loc. cit.), pàg. 288; aquestes sigles corresponen, respectivament, a l'Organització de Nacions Unides per a l'Alimentació i l'Agricultura; l'Organització Internacional de l'Energia Atòmica; l'Organització de l'Aviació Civil Internacional; l'Organització de Nacions Unides per a l'Educació, la Ciència i la Cultura; l'organització de Nacions Unides per al Desenvolupament Industrial i l'Organització Mundial de la Salut.

<sup>53</sup> BÜHLER (loc. cit.), pàg. 45.

<sup>54</sup> Com s'explica al *Report* de l'Acadèmia de Dret internacional de la Haya, el reconeixement de Rússia com a continuadora de l'estatus de l'antiga URSS tant en Nacions Unides com en les agències

- als Estats producte d'una integració/adhesió de diversos Estats: el paradigma d'aquesta teoria és la reunificació d'Alemanya; la fórmula que es va emprar en el cas alemany va ser la integració, el 1990, de la República Democràtica alemanya (RDA) en la República Federal Alemanya (RFA), procés que es vehicula a través de la Llei Fonamental de Bonn. Conseqüentment, la RDA va desaparèixer com a ens estatal i l'estat resultant de la reunificació, Alemanya, que es va entendre com la continuació de la RFA, mantenint-se l'estatus de la mateixa en la lògica de Nacions Unides i de la resta d'organismes internacionals<sup>55</sup>. En altres casos, com el de la unificació del Iemen o Tanzània, el que es produeix no es la continuïtat d'una de les dues formes estatals predecessores per desaparició de l'altra, sinó que ambdós estats desapareixen i donen pas a la creació d'un nou Estat, que passa a ocupar automàticament la condició de membre en les organitzacions internacionals que ocupaven els primers (BÜHLER parla, en aquest sentit, d'una *continuïtat combinada*)<sup>56</sup>;
- i a aquells ens internacionals que hagin experimentat un canvi d'estatus, adquirint la consideració d'Estats sobirans: aquí s'identifica l'exemple de Bielorússia i Ucraïna; després de declarar la seva independència respecte del bloc soviètic en 1991, Nacions Unides i les altres agències especialitzades van declarar la continuïtat de la seva condició de membres originaris, condició que ostentaven des de 1945<sup>57</sup>. Respecte d'altres organitzacions internacionals si van sotmetre's al procediment d'adhesió ordinària.

---

especialitzades y en moltes altres organitzacions internacionals, es fa facilitar amb la declaració de la CEI (Commonwealth of independent States) de 21 de desembre de 1991, on s'establia que “els Estats de la Commonwealth recolzen la continuïtat de Rússia en la condició de membre de la URSS en les Nacions Unides, inclosa la qualitat de membre permanent del Consell de Seguretat, i en altres organitzacions internacionals” [Eisemann i Koskenniemi (loc. cit.), pàg. 114].

<sup>55</sup> BÜHLER (loc. cit.), pàgs. 127 a 142.

<sup>56</sup> Aquesta seria la traducció aproximada del concepte *amalgamation of membership*, que BÜHLER explica així: “the uniting of two member states of an International Organization by merger is not regarded as a case of succession, involving the extinction of the International personalities of the former members and the creation of a new State, but rather as one of *amalgamation* of the two continuing personalities, including their membership into a single one” [Ibid., pàg. 289].

<sup>57</sup> Sobre la qüestió d'Ucraïna i Bielorússia, BÜHLER recull la opinió legal del Cinquè Comitè de l'Assemblea General de l'ONU de 1992: “the recent constitutional changes, the change in the relationship between them, and the former USSR or changes in the official designation did not and could not somehow transform them automatically into new Members of the Organization. (...) Belarus and Ukraine are, and remain, consequently, *original members* of the United Nations within the purview of Article 3 of the Charter and they are correctly listed as Members since 1945 in the official records of the Organization” [Ibid., pàg. 173].

Malgrat que la pràctica de les organitzacions internacionals permet identificar les postures anteriors com la norma general que apliquen els organismes, perpetuant-se la tendència a no admetre la successió en la condició de membre als Estats resultats d'un procés de secessió o dissolució d'Estats, també es detecten supòsits on sí es reconeix tal successió en la qualitat de membre d'organitzacions internacionals en atenció als interessos de les mateixes: així, en l'àmbit de les organitzacions internacionals financeres i també de la protecció de la propietat intel·lectual, s'han donat casos en que es permet la successió dels recent creats Estats successors respecte la condició de membre dels seus Estats predecessors en casos de secessió/separació i desmembrament d'Estats<sup>58</sup>. Precisament, l'Organització Mundial de la Propietat Intel·lectual (OMPI) ha permès la successió d'Estats de recent independència (successors), com les Repúbliques exsoviètiques integradores de la CEI i les Repúbliques de Txèquia i Eslovàquia, a través de la simple notificació de successió de les mateixes<sup>59</sup>. Pel que fa les institucions financeres, es va reconèixer la successió de Txèquia i Eslovàquia en la posició que la República Txecoslovaca ocupava en el Banc Mundial, el Fons Monetari Internacional (FMI), l'Associació Internacional del Desenvolupament (AID) i la Corporació Financera Internacional (FCI), successió que es va sotmetre al compliment de certes condicions<sup>60</sup>; aquestes organitzacions van adoptar la mateixa postura en relació a la successió de les repúbliques sorgides de la dissolució de Iugoslàvia<sup>61</sup>.

Amb aquesta mostra de la *praxis* de les Organitzacions Internacionals respecte alguns casos de successió d'Estats, es conclou que la qüestió relativa a la condició de membre dels Estats successors no compta amb normes materials de Dret internacional aplicables amb caràcter general a tots els supòsits; així, es deixa la qüestió en mans de la normativa constituent de cada organització i també de la pràctica que les mateixes hagin assentat. Això implica un marge ampli d'actuació per als organismes internacionals, que poden optar entre acceptar la successió d'aquests estats o aplicar altres mètodes distints (com l'admissió per procediments formals). Amb tot, els posicionaments que adopten les organitzacions són fidels no només a la interpretació dels seus textos constituents, sinó també als interessos propis de cada organització i a la consecució dels fins pels

---

<sup>58</sup> Ibid., pàg. 288.

<sup>59</sup> Ibid., pàg. 180.

<sup>60</sup> Ibid., pàg. 279.

<sup>61</sup> Ibid., pàg. 205 i 206.

quals han estat constituïdes. Així, es poden trobar exemples d'organitzacions reticents a l'hora d'acceptar la successió en la condició de membre (vegis l'ONU i les seves agències especialitzades, malgrat certes excepcions<sup>62</sup>) i també casos en que s'opta per una interpretació pragmàtica que faciliti la incorporació de noves formes estatals mitjançant la successió, com és el cas de organitzacions financeres com l'FMI o el Banc Mundial; un panorama, per tant, caracteritzat per la heterogeneïtat de les respostes, que s'adapten a cada supòsit de successió concret i s'ajusten, finalment, als objectius de cada organisme internacional i dels operadors que participen del mateix.

---

<sup>62</sup> Encara la pràctica habitual de l'ONU ha estat no reconèixer automàticament la successió dels nous Estats en la condició de membre dels seus predecessors, havent de sol·licitar *ex novo*, els primers, l'acceptació de l'organització, es detecten supòsits, com en el cas de la dissolució de la URSS, en que s'ha optat per la continuació del nou Estat (Rússia) en la condició de membre que ostentava l'Estat predecessor, amb la fi d'evitar un perjudici en l'organització com seria la vacant de la URSS en el Consell de Seguretat de Nacions Unides.

### 3. Les conseqüències de la secessió d'un Estat Membre en el marc de la Unió Europea, amb especial atenció al cas català.

Als apartats precedents d'aquest estudi s'ha tractat la naturalesa –principis i estructura– de la Unió Europea i la successió d'Estats –nocions teòriques i pràctica de les organitzacions internacionals respecte la mateixa– com a premisses per poder plantejar una solució/teoria aplicable a un supòsit de fet concret: les conseqüències que tindria la secessió d'un Estat Membre de la Unió Europea en referència a la condició de membre del Nou Estat (l'Estat Successor) –concretament, la possible inclusió de Catalunya com a nou Estat Membre de la UE arran d'un procés de separació respecte l'Estat espanyol-. Així, en aquest punt del treball ens endinsem en l'anàlisi de les teories que s'han conformat fins al moment sobre aquesta qüestió, en primer lloc per part de la doctrina iuscomunitària, nacional i també internacional, i en segon lloc per part dels representants de les institucions interessades o afectades (membres de les institucions comunitàries, del Govern i les institucions de l'Estat Espanyol, dels ens regionals catalans i també dels representants d'altres Estats Membres).

Abans d'entrar en la matèria, cal senyalar que les solucions plantejades que seguidament s'estudiaran parteixen de la base que el Dret de la Unió Europea no conté una regulació expressa relativa a secessió d'un Estat Membre (recordem que són escasses les organitzacions internacionals les constitucions de les quals contenen disposicions sobre successió en la condició de membre)<sup>63</sup>; a més, en la pràctica de la Unió Europea no es troba cap precedent de secessió d'un Estat Membre en els termes que es planteja aquí<sup>64</sup>, per la qual cosa no existeix un posicionament previ de la Unió Europea respecte un supòsit anàleg.

Amb aquests antecedents, veurem que les teories de la doctrina (i també els pronunciaments dels representants institucionals) deriven de la interpretació de diversos preceptes del Dret primari de la Unió i dels principis informadors d'aquest ordenament

---

<sup>63</sup> Ens remetem a BÜHLER (loc. cit.), pàgs. 26 a 30.

<sup>64</sup> Així, els supòsits d'Algèria o de Groenlàndia no poden ser equiparats al present cas; tampoc la dissolució de la URSS, la República Txecoslovaca o Iugoslàvia, ja que la conformació de les repúbliques resultats d'aquests successos responen a un procés de reordenació de l'Europa oriental. Tot i així, d'aquests precedents alguns autors extreuen certes conclusions sobre la actuació de la Unió Europea, que serveixen com a base o fonament a les seves teories.

jurídic, així com de les regles i la pràctica internacional relativa al reconeixement de nous Estats i a la successió d'aquets en les responsabilitats (subscripció de tractats, pertinença a organitzacions internacionals, etc.) de l'Estat predecessor.

### 3.1. Plantejaments doctrinals.

Per a l'anàlisi de les respostes de la doctrina al supòsit de la secessió d'un Estat Membre de la Unió Europea i la pertinença de l'Estat de recent independència a la mateixa, és convenient agrupar les diverses teories en atenció a la tendència que presenta cadascuna.

Així, es tractarà d'una banda la visió dels autors que advoquen per la integració de l'Estat successor -com pogués ser Catalunya- en la UE a través d'un procediment de negociació interna, circumscrita al Dret i la política comunitària, de forma que s'eviti la ruptura inicial del nou Estat amb la Unió -ruptura que implicaria deixar d'aplicar el Dret de la UE en el territori independitzat-. Aquestes teories, com analitzarem seguidament, s'identificarien amb un procés de *successió* d'estats en la condició de membre d'una organització internacional, ja que impliquen, en definitiva, que l'Estat Successor passa a substituir al predecessor -respecte el territori del qual es cedeix la sobirania<sup>65</sup>- en la condició de membre de la Unió.

D'altra banda, farem un estudi de les teories doctrinals que defensen la inevitable sortida de la Unió d'un nou Estat sorgit de la secessió d'un Estat Membre i la necessitat d'adquirir la condició de membre *ex novo*; tanmateix, dintre d'aquests posicionaments se'ns ofereix un ventall que va des de les postures més rígides (que advoquen per l'aplicació literal del procediment d'adhesió previst per a tercers Estats), fins als autors tendents a l'aplicació d'un procediment *ad hoc* que faciliti i agilitzi la incorporació del nou Estat en la UE.

Amb tot, tractarem prèviament la qüestió relativa a la *continuitat* dels Estats resultants d'un procés de secessió pel que fa la condició de membre de la Unió. Es pot avançar,

---

<sup>65</sup> La successió en casos de secessió, com s'estudia a l'apartat segon d'aquest treball, és una successió *parcial*, en tant que només s'aplica al territori la sobirania del qual es cedeix de l'Estat predecessor a l'Estat successor. Per tant, respecte la posició de l'Estat predecessor en casos de secessió, el Dret i la pràctica internacional reconeixen àmpliament la continuïtat del mateix en les revés responsabilitats internacionals, inclosa la pertinença a les organitzacions internacionals. Aquest fet, que em posat de manifest a l'hora d'analitzar la pràctica de les organitzacions internacionals en el punt precedent, es torna a tractar en l'apartat relatiu a la possible continuïtat del nou Estat en la Unió.

però, que la continuïtat en la pertinença a l'organització només es reconeix doctrinalment a l'Estat predecessor (en el nostre supòsit, Espanya), descartant-se (quasi per unanimitat) en referència a l'Estat successor.

### 3.1.1. La *continuïtat* dels Estats resultants de la secessió en la Unió.

Com s'analitzà al capítol segon, la secessió d'estats és un supòsit de successió *parcial*, ja que la separació d'una part del territori provoca un trasllat de les responsabilitats internacionals circumscrites al territori independitzat per part de l'Estat preexistent a l'Estat successor, però aquest Estat preexistent/predecessor continua existint i manté la seva personalitat jurídica.

En el supòsit d'Espanya-Catalunya, els dos estats resultants del procés de secessió serien l'Estat espanyol, com a Estat preexistent o predecessor, i un nou Estat català, que seria l'Estat successor o de recent independència. Davant d'aquest panorama, cal plantejar-se, en primer lloc, si es reconeixeria la *continuïtat*<sup>66</sup> d'algun d'aquests dos Estats resultants (o d'ambdós) en les responsabilitats internacionals contretes per l'Estat preexistent/anterior a la secessió (Espanya), entre les quals es troba la pertinença a la Unió.

Pel que fa a l'Estat predecessor resultant d'un procés de secessió, el Dret internacional i la pràctica de les organitzacions internacionals reconeix plenament la continuïtat del mateix en les seves responsabilitats internacionals, com la qualitat de membre en els diversos organismes. Recordant l'estudi de BÜHLER, la *praxis* de les organitzacions consolida l'aplicació de la continuïtat en la condició de membre en els casos de separació/secessió en referència a l'Estat predecessor<sup>67</sup>. Precisament, en el supòsit que ens atén, la doctrina, amb independència de la teoria que apliqui respecte l'Estat successor (Catalunya), no tendeix a qüestionar la continuïtat de l'Estat espanyol en la seva condició de membre de la Unió després d'una eventual independència de Catalunya, ja que la independència de Catalunya, si bé suposaria una modificació en els elements que conformen l'Estat espanyol (disminució del territori i població), no faria

---

<sup>66</sup> Recordem que el concepte de *continuïtat* aquí emprat fa referència a la identificació de l'Estat resultant d'un procés de secessió amb l'Estat predecessor, que manté el seu status/personalitat malgrat la pèrdua de part del territori (i de la sobirania vinculada al mateix). Aquest Estat preexistent, com ja hem vist, "seguirà vinculat per les obligacions que li eren oposables i gaudint dels seus drets" (per tant, seguiria pertanyent a les organitzacions internacionals de les quals ostenta condició de membre, com pugui ser la Unió Europea), "excepte en la mesura que el canvi de circumstàncies sigui tal que s'hagin d'adequar a la nova situació" [ORTEGA TEROL (loc. cit.), pàg. 6].

<sup>67</sup> Aquesta *praxis* de les organitzacions internacionals ha estat tractada al capítol segon d'aquest estudi.

perillar la seva personalitat jurídica<sup>68</sup>. Per tant, les conseqüències de la secessió per a l'Estat espanyol respecte la condició de membre en la UE es traduirien en el reajustament de certes disposicions comunitàries en atenció a la reducció de la població i el territori, com per exemple les seves quotes de participació en les institucions europees.

Resolta la continuïtat de l'Estat predecessor en la qualitat de membre de la Unió Europea, comunament acceptada per la doctrina, cal solucionar ara si l'Estat Successor (Catalunya) gaudiria també de continuïtat respecte la pertinença en la Unió Europea: en aquest sentit, de la pràctica de les organitzacions internacionals analitzada en el capítol segon es pot extreure que la continuïtat en la condició de membre no resulta aplicable respecte de l'Estat successor, adoptant-se, al seu torn, solucions com l'admissió *ex novo* o en alguns casos la successió en la qualitat de membre<sup>69</sup>. Així, ni tan sols la doctrina partidària de la integració de Catalunya sense ruptura amb la UE advoca la continuïtat de Catalunya en la condició de membre de la UE (per suposat, tampoc ho fa la doctrina defensora de la sortida d'una Catalunya independent de la Unió; la única excepció és la teoria exposada per ABAT i NINET<sup>70</sup>). Justament, els autors partidaris de l'ampliació

---

<sup>68</sup> Per exemple, respecte la continuïtat de l'Estat predecessor, GOUNIN afirma: “En cas de sécession de la Catalogne et de l'Écosse, il ne fait guère de doute que l'Espagne et le Royaume-Uni se verraient reconnaître le statut d'État continuateur. Ce statut dépend de la taille de l'État, de sa population, de la localisation des instances gouvernementales. Il fut reconnu au Royaume-Uni en 1922 -à l'indépendance de l'Irlande- et en 1947 -à l'indépendance de l'Inde et du Pakistan-, à la Malaisie en 1965, à l'Éthiopie en 1993, à la Serbie en 2006 et au Soudan en 2011. L'ensemble de ces précédents plaident en faveur des prétentions de Londres et de Madrid de se voir transmettre l'ensemble des droits et obligations du Royaume-Uni et de l'Espagne après l'éventuelle accession à l'indépendance de l'Écosse<sup>10</sup> et de la Catalogne. En revanche, ni l'Écosse ni la Catalogne ne pourraient sérieusement revendiquer un tel statut” [Gounin, Yves. (2013). Les dynamiques d'éclatements d'États dans l'Union européenne: casse-tête juridique, défi politique. *Politique étrangère*. Núm. 3, pàg. 4]. Al seu torn, MANGAS MARTÍN senyala que “cuando un estado pierde una parte de su territorio, lo habitual de conformidad con el derecho internacional es que el estado matriz se le aplique el principio de continuidad del estado; como conserva su personalidad internacional mantiene sus derechos y obligaciones i, por tanto, su membresía, en las organizaciones Internacionales” [Mangas Martín (loc. cit.), pàg. 58].

<sup>69</sup> Ens tornem a remetre al capítol segon d'aquest estudi.

<sup>70</sup> Abat i Ninet, Antoni. El Clauer. *Catalunya independent en el si de la Unió Europea: Un informe sobre la viabilitat del procés d'ampliació interna a la UE*. Recuperat el 12 de gener de 2016, de [http://www.elclauer.cat/arxiu/clauer\\_docs\\_docs\\_adjunt\\_35-maq\\_inf\\_amp\\_interna.pdf](http://www.elclauer.cat/arxiu/clauer_docs_docs_adjunt_35-maq_inf_amp_interna.pdf)

ABAT sosté la continuïtat automàtica de Catalunya en la UE en base a l'article 34 de la Convenció de Viena del 1978, on s'exposa que “quan una part o parts del territori d'un Estat se separin per formar un o diversos Estats, continuï o no existint l'Estat predecessor, tot tractat que estigüés en vigor en la data de la successió d'Estats respecte de la totalitat del territori de l'Estat predecessor continuarà en vigor respecte de cada Estat successor”; tanmateix, l'autor inaplica (considerem, erròniament) la disposició de l'article 4 de la Convenció, que fa una remissió a la normativa de l'organització. ABAT justifica la improcedència de l'article 4 perquè la Unió no conté una normativa expressa en relació a la successió d'Estats pel que fa la condició de membre. No obstant, l'article 4 no deixa d'aplicar-se per absència de normativa expressa a la successió, sinó que aquesta norma apel·la a regular la matèria observant fent una lectura conjunta de la normativa (escrita i consuetudinària) que vehicula, en aquest cas concret, a la Unió Europea.

interna –teoria que s’estudiarà seguidament- afirmen que “la continuïtat automàtica no permetria modular les condicions de permanència del nou estat a la Unió Europea, perquè aquest tindria els mateixos drets i obligacions que l’Estat predecessor, la qual cosa provocaria problemes institucionals a la Unió Europea i podria tenir conseqüències negatives, tant per a la Unió Europea com per al nou estat i els seus nacionals en relació amb l’aplicació de determinades disposicions de dret material de la Unió, com per exemple succeiria en el cas de quotes assignades als Estats membres”<sup>71</sup>.

Havent descartat la continuïtat de l’Estat successor, Catalunya, en la pertinença a la UE, s’analitzen seguidament les demés opcions que proposen els autors.

### **3.1.2. La successió de l’Estat en la Unió Europea.**

Com s’ha plantejat prèviament, la doctrina iuscomunitària que ha tractat aquesta qüestió (la secessió d’un Estat Membre de la Unió), pot dividir-se -si bé cadascun dels autors desenvolupa una argumentació singular- en dos grans blocs: d’una banda, la defensa d’un procés d’integració de l’Estat successor sense que es produeixi una ruptura amb la Unió Europea, i per tant, negociant les condicions en la lògica de la UE; d’altra banda, l’advocació que un procés de secessió conduiria a l’Estat de recent independència a la sortida de la Unió, i a una eventual admissió posterior.

En aquest punt es tractarà la visió dels autors afins a la primera d’aquestes línies, exposant, de forma conjunta, dels arguments que sostenen els diversos autors per defensar la reordenació del nou Estat (dins de la Unió) a través d’un procés de negociació interna. En segon lloc, tractarem els diferents processos que plantegen alguns autors per fer efectiva aquesta successió *material*<sup>72</sup> en la UE.

#### *Argumentació*

Els autors partidaris de la integració de l’Estat successor a través de mecanismes de negociació interns parteixen d’una premissa comuna: l’absència d’una previsió en el Dret de la Unió (els tractats), i també del dret internacional, que reguli el supòsit d’una

---

<sup>71</sup> MATAS DALMASES; GONZÀLEZ BONDIA; JARIA MANZANO; ROMAN MARTÍN (loc. cit.), pàg. 40.

<sup>72</sup> Si bé no tots els autors d’aquesta corrent doctrinal apliquen el terme *successió* per definir el seu plantejament, l’anàlisi dels diversos posicionaments ens permet identificar els efectes pretesos amb el resultat propi de la successió, ja que es tracta, en definitiva, d’assolir, a través de la negociació, una substitució efectiva en la condició de membre de la Unió (en referència al territori independitzar), sense que càpiga plantejar-se la sortida del nou Estat de la UE. En aquest sentit s’utilitza la denominació “successió material”.

secessió d'un Estat Membre en el si de la Unió. Precisament, GONZÀLEZ BONDIA indica que “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 UE pugui esdevenir nou membre (...) sense que s'hagi d'afrontar, en el millor dels casos, a un procés d'adhesió com si es tractés d'un tercer Estat completament aliè al procés de construcció europea”<sup>73</sup>. La base del raonament, per tant, és reconèixer que no hi ha cap norma de la Unió específica que reguli la successió d'Estats en la UE, i que tampoc es coneix cap precedent en l'organització del que ser pugui derivar-se una *praxis* determinada. Per tant, la resposta al supòsit plantejat passa per una interpretació global del Dret de la UE (ens referim als diversos preceptes dels tractats, el dret consuetudinari i els principis que informen la naturalesa i els fins que persegueix la Unió). Aquest argument recorda la remissió del dret internacional a les previsions constitucionals de cada organització internacional respecte aquesta qüestió<sup>74</sup>, i la heterogènia pràctica dels organismes, que permet identificar tot tipus de respostes respecte els Estats successors i la seva pertinença a aquestes organitzacions<sup>75</sup>. Sobre la pràctica de les organitzacions internacionals, PALOMARES valora que “qualsevol pràctica generada en altres organitzacions internacionals, per a la seva aplicació en referència a la Unió Europea, hauria d'esser compatible amb la naturalesa de la Unió i, en particular, amb l'objectiu d'integració de la UE i amb les característiques del seu ordenament jurídic, com elements que atorguen especificitat a la Unió respecte d'altres organitzacions internacionals”. L'autor es planteja “dubtes sobre la idoneïtat de l'aplicació de las solucions generades a la pràctica d'organitzacions de cooperació”<sup>76</sup>, ja que “el grau d'imbricació i interrelació jurídica, política i econòmica adquireix, en el marc de la UE, una intensitat totalment distinta al

---

<sup>73</sup> González Bondia, Alfonso. Perspectives d'Estat. Una visió crítica. (2015, 7 de juny). *Escenaris jurídics per a les relacions de la Unió Europea amb els nous estats sorgits d'un procés de secessió d'un Estat Membre*. Recuperat el 14 de desembre de 2015, de [https://www.academia.edu/16365238/Escenaris\\_jur%C3%ADdics\\_per\\_a\\_les\\_relacions\\_de\\_la\\_Uni%C3%B3\\_Europea\\_amb\\_els\\_nous\\_estats\\_sorgits\\_d\\_un\\_proc%C3%A9s\\_de\\_secessi%C3%B3\\_d\\_un\\_estat\\_membre](https://www.academia.edu/16365238/Escenaris_jur%C3%ADdics_per_a_les_relacions_de_la_Uni%C3%B3_Europea_amb_els_nous_estats_sorgits_d_un_proc%C3%A9s_de_secessi%C3%B3_d_un_estat_membre). Pàg. 9.

<sup>74</sup> Art. 4 de la Convenció de Viena del 1978.

<sup>75</sup> Recordem novament l'exhaustiu estudi de BÜHLER (loc. cit.) sobre la qüestió.

<sup>76</sup> PALOMARES es refereix aquí a la tendència de Nacions Unides i dels organismes especialitzats de l'ONU a optar per la via de l'adhesió *ex novo* (és a dir, complint els requisits d'admissió establerts als tractats constitutius de cada organització). Aquesta tendència ja s'ha analitzat al capítol dos relatiu a la pràctica de les organitzacions internacionals respecte la successió en la condició de membre.

que pot plantejar-se en el marc d'organitzacions de cooperació"<sup>77</sup>. Conseqüentment, per aquest sector de la doctrina, la integració jurídica, econòmica i política que ha guiat el procés de creació de les Comunitats europees no pot ser ignorat a l'hora de determinar el tractament que rebria un Estat sorgit de la secessió d'un membre de la UE (tractament que hauria de consistir, segons aquests autors, en unes negociacions que garanteixi un procés de successió del nou Estat en el marc de la Unió).

Una altra consideració que fa la doctrina és que, si bé la Unió no ha experimentat fins al moment un fenomen de secessió/separació d'un Estat Membre en els termes que es planteja actualment<sup>78</sup>, l'actuació de la UE en fenòmens com el canvi de sobirania del Sarre, la independència d'Algèria, la reunificació d'Alemanya o la modificació dels tractats respecte les relacions de la UE amb Groenlàndia, demostra la capacitat d'adaptació de la organització a les circumstàncies concretes de cada supòsit, ja que s'ha buscat en cada moment una resposta flexible i pragmàtica que afavoreixi els interessos dels implicats; així, PALOMARES identifica que "al marge de les successives ampliacions de la Unió Europea, la pràctica analitzada posa de manifest que els estats membres i les institucions de la Unió Europea han fet front a les complexes situacions polítiques derivades de modificacions de la seva sobirania territorial mitjançant el reconeixement de situacions transitòries i acudint a solucions flexibles i pragmàtiques, en detriment d'una aplicació rigorosa i immediata dels procediments d'adhesió o revisió"<sup>79</sup>.

També, la fonamentació de les teories favorables a la successió situa com l'eix vertebral del seu raonament el respecte al principi democràtic que inspira la Unió Europea: els autors exponents de l'ampliació interna declaren que el "principi democràtic implica la possibilitat de l'expressió de la voluntat col·lectiva en àmbits subestats, així com l'obligació de tenir en compte aquesta voluntat legítimament expressada"<sup>80</sup>; argumenten

---

<sup>77</sup> Els tres fragments citats s'inclouen a: Palomares Amat, Miquel. (2013). 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, pàg. 179.

<sup>78</sup> Els processos de successió que es van donar amb la independència d'Algèria o la desvinculació de Groenlàndia no serveixen com a precedent de les eventuais secessions d'Espanya o Regne Unit.

<sup>79</sup> PALOMARES AMAT (loc. cit.) pàg. 164.

<sup>80</sup> Els autors que defensen l'ampliació interna de la Unió consideren que la actuació de la Unió ha d'inspirar-se en les solucions que han adoptat altres tradicions jurídicopolítiques que guarden analogia amb la UE; en aquest sentit, exemplifiquen la postura del Canadà en relació a les aspiracions d'autodeterminació de la regió del Quebec, i també de Suïssa pel que fa a la voluntat de separació de Jura respecte el cantó de Berna, ja que en ambdós supòsits s'accepta "la possibilitat de manifestar una opinió

que una Unió basada en el “respecte als principis i valors democràtics, amb un funcionament intern democràtic i que pretén la difusió de la democràcia mundialment (...), no pot expressar un menyspreu polític, institucional i jurídic cap a processos escrupolosament democràtics de (...) secessió de territoris que formen part dels estats membres. Conseqüentment, si el supòsit de fet si el supòsit de fet es produís s’haurien de preveure solucions jurídiques i institucionals encaminades a respectar i a donar els efectes necessaris per preservar el drets democràtics dels ciutadans europeus que han decidit la creació d’un nou Estat (...)”<sup>81</sup>. El respecte als principis democràtics es troba estretament lligat a l’argument de l’empara de condició de ciutadans europeus dels pobladors del territori independitzat, advocant-se la necessitat de trobar vies d’integració que no desatengui als referits ciutadans, ja que l’exclusió instantània de l’Estat successor implicaria la inaplicació del dret de la Unió i de les cobertures d’aquest respecte els seus ciutadans d’una forma abrupta i perjudicial. Per aquest motiu, la doctrina en qüestió defensa que “el Dret de la Unió Europea exigeix que el nou Estat sorgit de la voluntat democràtica d’un conjunt de ciutadans europeus sigui considerat com a membre a partir de la seva constitució”, en tant que l’opció de l’adhesió *ex novo* “trencaria l’aplicació uniforme del Dret de la Unió Europea en el territori del nou Estat”, i “es podria interpretar com una mena de sanció cap als ciutadans que democràticament han decidit constituir-se en un nou estat”<sup>82</sup>.

---

democràtica vinculada a la constitució d’una nova entitat política que trenca amb l’statu quo, renunciant a una aplicació mecànica de les regles constitucionals per frustrar les aspiracions democràtiques d’una part de la població” (MATAS DALMASES; GONZÀLEZ BONDIA; JARIA MANZANO; ROMAN MARTÍN (loc. cit.), pàg. 45.

<sup>81</sup> Ibid., Pàg. 46. També GOUNIN apel·la al respecte del principi democràtic quan afirma que “un autre argument de bon sens découle des principes fondateurs de l’Union : la liberté, la démocratie, l’égalité, l’état de droit. Il serait paradoxal que l’Union dénie aux populations d’Écosse, de Catalogne ou de Flandre le droit à l’autodétermination ou, pour être plus précis, qu’en subordonnant l’exercice de ce droit à la sortie automatique de l’Union, elle en réduise à néant l’effectivité. Si soucieuse d’éviter toute ingérence dans la politique intérieure des États, l’Union s’arrogerait ainsi le droit d’y mettre son veto, en fait sinon en droit. Cela constituerait indéniablement une régression démocratique” [Gounin, Yves. (loc. cit.), pàg. 21].

<sup>82</sup> MATAS DALMASES; GONZÀLEZ BONDIA; JARIA MANZANO; ROMAN MARTÍN (loc. cit.), pàg. 54. En referència al cas d’Escòcia, autors com SCHEFFER i AVERY manifesten igualment la seva disconformitat amb les posicions tendents a excloure automàticament un nou Estat sorgit de la secessió d’un Estat membre, basant-se també en la il·lògica desempara dels ciutadans europeus a causa de la no aplicació del Dret de la Unió Europea. En aquest sentit, SCHEFFER indica: “the best outcome for Scotland, assuming it wants to confirm EU membership following a vote for independence, surely will be one that has been arrived at through cooperative negotiations with London and Brussels and not through issuance of legally-framed pronouncements to the endless frustration and probable detriment of Scottish citizens and EU citizens resident in Scotland” [Scheffer, David. University of Glasgow. (2013). *International legal Implications of Scottish Independence*. Recuperat el 3 de gener de 2016, de [http://www.gla.ac.uk/researchinstitutes/adamsmith/workingpapers/wp2013\\_01/](http://www.gla.ac.uk/researchinstitutes/adamsmith/workingpapers/wp2013_01/), pàg. 12]. Al Seu torn, AVERY entén que “from the political point of view, Scotland has been in the EU for 40 years; and its

Precisament, els autors que defensen una solució pactada en el si de la Unió raonen la inadequació del procés d'adhesió *ex novo* que l'article 49 preveu per a tercers Estats per al supòsit d'una secessió<sup>83</sup>; PALOMARES entén que “l'adhesió a la Unió Europea d'un Estat sorgit de la separació d'un Estat membre, no s'adequa, amb exactitud, al sentit i finalitat de l'article 49 TUE. (...) Aquest està pensat, en primer lloc, per regular les condicions d'admissibilitat que han de complir els tercers estats no membres per al seu ingrés en la Unió. En el cas de la separació d'un territori d'un Estat membre, aquestes condicions, a priori, ja es compleixen. De la mateixa forma, els nous estats sorgits de la separació d'un Estat membre també complirien el dret de la Unió Europea, per la qual cosa no serien necessàries les mesures transitòries, excepte adaptacions tècniques menors i, òbviament, les necessàries adaptacions institucionals”<sup>84</sup>. Però no només es considera la improcedència de l'article 49 per contenir disposicions relatives a l'adaptació de tercers Estats al Dret de la Unió (fet que, com indiquen els autors manca de sentit en referència a un territori on ja s'ha vingut aplicant el Dret de la UE); aquest sector de la doctrina descarta definitivament la possibilitat d'una exclusió automàtica de l'Estat successor arran de la seva independència perquè una decisió d'aquest calat trencaria, de forma il·lògica, amb el caràcter de diàleg i de negociació que regeix la política comunitària i que emana dels tractats constitutius de la Unió. Justament, els autors es serveixen del mandat contingut a l'article 50 TUE (article regulador del procediment de sortida voluntària d'un Estat de la UE): en primer lloc, aquesta norma parteix de la base que la marxa d'un Estat Membre serà voluntària, amb la qual cosa consideren constatat que en la lògica de l'ordenament de la Unió no encaixa una exclusió forçosa d'un territori que forma i vol continuar formant part de la Unió Europea; en segon lloc, la previsió del 50 TUE d'una sortida de la UE basada en un

---

people have acquired rights as European citizens. If they wish to remain in the EU, they could hardly be asked to leave and then reapply for membership in the same way as the people of a non-member country such as Turkey”. [Avery, Graham. United Kingdom Parliament. (2012). *The Foreign Implications of and a separate Scotland*. Recuperat el 21 de desembre de 2015, de <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmfaff/writev/643/m05.htm>].

<sup>83</sup> Aquesta argumentació és la resposta que donen a la tendència de l'altra postura doctrinal partidària de la sortida irremeiable del nou Estat de la UE; com ja veurem, molts autors sostenen que el supòsit d'una secessió també queda cobert per les disposicions contingudes a l'article 49, ja que consideren que l'Estat successor esdevindria un tercer Estat aliè a la Unió Europea.

<sup>84</sup> PALOMARES AMAT (loc. cit.), pàg. 180. Un pronunciament similar és el de RIDAO, quan afirma que “aquest procediment d'adhesió és inadequat per resoldre una ampliació derivada d'un procés de separació en el si de la UE”. Continua explicant que “aquest procés facilita la correcta adaptació de la UE i del nou Estat adherit, a la nova situació, per la qual cosa no sembla necessari el procediment d'adhesió previst en aquell article per a territoris on el dret de la UE ja s'aplica amb normalitat” [Ridao Martín, Joan. (2014). La Unió Europea i els nous Estats sorgits per secessió dels seus membres. Un hipòtesi per a Catalunya. *Revista Jurídica de Catalunya*. Núm. 2, pàg. 61 i 62].

procés de negociacions tendents a modificar les relacions entre l'Estat escindit i la UE per evitar una erosió social, econòmica i jurídica, és incompatible amb les visions que aposten per un automatisme en l'exclusió del territori independitzat. En aquest sentit, O'NEIL determina: “the very form and structure of the EU Treaties might also lead the CJEU to refuse to countenance the possibility of any form of automatic secession from the EU (...).The EU Treaties have been concluded for an unlimited period (see Article 53 TEU). Indeed, until the insertion of a new Article 50 TEU by the 2007 Lisbon Treaty, the Treaties contained no provision for the secession or unilateral withdrawal of Member States from the EU. Before that, a State or part thereof might leave the EU not by unilateral act, but only after negotiation and agreement (...). Article 50.3 TEU now provides that the Treaties shall cease to apply to a Member State from the date of entry into force of any withdrawal agreement; or failing which, two years from the date of notification of withdrawal has formally been given by the Member State to the European Council. In sum, a Member State can now lawfully get out of the EU, but only by timeously and expressly applying so to do”<sup>85</sup>.

Finalment, no tots els raonaments que s'aporten són de caire jurídic; els autors apelen igualment al pragmatisme i la qualitat política comunitària, que hauria de ser capaç de trobar solució, a través de les negociacions dels diversos agents, a un supòsit com el plantejat.

### *Fórmules plantejades*

A la llum dels arguments a dalt esgrimits, la doctrina ha plantejat diverses solucions que plantegen un full de ruta a seguir davant una hipotètica successió, sempre en el marc del Dret i la política de la UE i tendents a garantir l'encaix de l'Estat successor en la Unió.

En primer lloc, es proposa una *ampliació interna de la UE*: aquesta terminologia s'utilitza per anomenar un procés de successió de l'Estat independitzat en la pertinença a la Unió, procés que ha de “garantir el respecte als principis, els valors i els objectius de la UE; acceptar la voluntat de successió com a membre de la UE manifestat pel nou

---

<sup>85</sup> O'Neil, Aidan. Eutopia Law. (2011, 14 de novembre). A Quarrel in a Faraway Country? Scotland, Independence and the EU. Recuperat el 26 de desembre de 2015, de <http://eutopialaw.com/2011/11/14/685/>. També RIDAO indica que si “l'article 50 TUE determina que, per retirar-se de la Unió, cal iniciar, fins i tot, negociacions que podrien allargar-se fins a dos anys, per regular la nova relació mútua i evitar perjudicis (...)”, “sembla fora de tota lògica que en un cas d'independència dins de la UE s'establís l'exclusió immediata del nou Estat” [Ridao Martín (loc. cit.), pàg. 350].

Estat sorgit d'un procés de secessió (...)", i "garantir el funcionament normal de la UE, tenint present les conseqüències que tindria aquesta solució per a la pròpia Unió, els estats membres i les persones físiques i jurídiques titulars de drets i obligacions derivades de l'ordenament de la Unió"<sup>86</sup>. Els autors entenen que el procés successori s'iniciaria amb una "notificació de successió en la condició d'Estat Membre per part de l'Estat sorgit de la secessió de l'Estat Membre", notificació en la que es faria constar la voluntat d'adaptar els cossos normatius i les institucions de l'Estat successor al Dret de la Unió i d'adoptar les mesures necessàries per complir amb les obligacions internacionals dels Estats Membres<sup>87</sup>. Consecutivament, la UE hauria d'acceptar aquesta successió. El referit acte per part de la Unió suposaria "el reconeixement de l'Estat predecessor (...), i de l'Estat successor com a membres de la Unió Europea i hauria de contenir les disposicions inicials necessàries per garantir el funcionament de la Unió"<sup>88</sup>. Amb l'acceptació de la successió per part de la UE, el procés d'integració del nou Estat passaria per dues fases: la primera implica un *règim transitori*, marcada pel "principi de continuïtat en els actes que no requereixen de canvis (del dret primari) i per la modificació dels actes de dret derivat per permetre la continuïtat de l'aplicació uniforme de les disposicions materials de l'ordenament jurídic de la UE en el territori del nou Estat; l'adaptació de les institucions i òrgans de la Unió Europea amb l'objectiu de garantir, d'una banda, la participació dels representants del nou Estat a les institucions i òrgans intergovernamentals i, de l'altra, el compliment de les disposicions institucionals que fan dependre el nombre de components d'una institució, un òrgan i/o una agència del nombre d'Estats Membres, així com el funcionament correcte dels procediments d'adopció de decisions de les diverses institucions i òrgans de la Unió"<sup>89</sup>; "la successió en els acords internacionals adoptats conjuntament per la Unió Europea i l'estat predecessor" i la successió en els acords celebrats entre els Estats Membres,

---

<sup>86</sup> MATAS DALMASES; GONZÀLEZ BONDIA; JARIA MANZANO; ROMAN MARTÍN (loc. cit.), pàg. 51.

<sup>87</sup> Ibid., pàg. 69. Els autors reconeixen que aquest Estat recent independitzat hauria de regir-se, en el seu procés de constitució, pels criteris de Copenhaguen per a l'adhesió de nous Estats, fixats pel Consell Europeu el 1993: així, s'entén que el nou Estat hauria de ser una "democràcia estable, respectuosa amb els valors de l'article 2 TUE; hauria d'estructurar un sistema institucional democràtic que garanteixi la pluralitat política", la separació de poders, i el respecte als drets humans. Econòmicament, ha de regir-se per un sistema "d'economia de mercat eficaç i viable, capaç de fer front a la pressió competitiva i a les forces de mercat dins de la Unió. Jurídicament, ha d'estar dotat d'un ordenament que garanteixi la vigència del Dret de la UE" [Ibid., pàgs. 51 a 54].

<sup>88</sup> Ibid., pàg. 70.

<sup>89</sup> S'especifica "que aquestes adaptacions institucionals s'han de dur a terme a través de l'aplicació de les disposicions contingudes als tractats i a les normes de dret derivat, i en el cas que sigui necessari mitjançant la modificació de les normes de dret derivat" [Ibid., pàg. 70].

derivats de la seva condició de membres de la UE, així com “l’adaptació del dret material adoptat per la Unió Europea que impliqui la identificació de drets i obligacions diferenciades entre els Estats Membres, a través dels procediments previstos als tractats”<sup>90</sup>. Resoltes les adaptacions que no precisen la modificació dels tractats constituents, es procediria, per a la consecució d’un *règim definitiu*, a la modificació del Dret primari (els Tractats i els annexos, en la mesura necessària). Els autors consideren que la modificació ha de canalitzar-se per la via del 48 TUE (article referit a la revisió dels tractats constitutius), ja que l’objectiu és, precisament, “modificar els tractats constitutius per adequar-se als canvis de les fronteres internes de la UE resultants de la secessió (...) d’un Estat Membre”.

La opció plantejada pels autors de l’ampliació interna busca un efecte similar el pretès en els plantejaments d’alguns autors que han tractat la secessió en el marc de la UE per al supòsit d’una eventual Escòcia independent del Regne Unit. En aquesta línia, SCHEFFER entén que la independència d’escòcia dona lloc a un procés de successió dels dos nous estats en la condició de membre de la UE que ostentava l’Estat predecessor<sup>91</sup>. Per a ell, la posició lògica de la Unió no passa per negociar una adhesió, sinó un procés de transició, negociat per les autoritats implicades, que afavoreixi l’efectiva successió dels dos nous estats sorgits de la dissolució. En les seves paraules, “if part of the territory of a Member State would cease to be part of that state because it were to become a new independent State that wished to continue the membership of its territory and citizens, who are EU citizens, in the European Union and continue its participation in the Treaties, talks with appropriate authorities would be arranged to confirm the modalities for achieving that objective. In other words, such a new independent State would, by virtue of its membership in the European Union as part of the predecessor Member State, be entitled to continued membership and continued application of the Treaties on its territory”<sup>92</sup>.

També respecte la qüestió escocesa, autors com AVERY consideren que s’ha de garantir la integració en la UE d’un territori que vol esdevenir independent respecte d’un Estat Membre (ell es refereix a Escòcia), a través d’un procés d’adhesió que es

---

<sup>90</sup> Ibid. Pàg. 70.

<sup>91</sup> La visió de SCHEFFER indica que entén el procés de independència com una dissolució del Regne Unit, i no pas un cas de secessió. A partir d’aquí, no es reconeixeria la continuació del Regne Unit com a membre de la UE, sino que ambdós Estats serien co-successors (RU i Escòcia), al menys des d’una perspectiva tècnica [SCHEFFER (loc. cit.), pàg. 12].

<sup>92</sup> Ibid., pàg. 11.

negocii simultàniament al procés d'independència. AVERY situa el marc de les negociacions en un escenari temporal previ a l'efectiva independència del territori, en el qual els diversos agents (es refereix als representants dels diversos Estats membres i el govern escocès) determinaran la forma en que es modificaran els Tractats de la Unió; les propostes, indica, haurien de ser sotmeses a l'aprovació de les institucions europees i dels parlaments dels Estats Membres<sup>93</sup>. Per tant, planteja un procediment simplificat d'adhesió, inspirat en el pragmatisme que la UE ha demostrat en altres ocasions<sup>94</sup>. Malgrat que l'autor parla d'un procés d'adhesió simplificat, fruit d'un negociació paral·lela al procés d'independència, la intenció de fer coincidir el moment de l'adhesió en la UE amb el moment en que el nou Estat es constitueixi com a tal indica que allò que es pretén és una successió, ja que el procés, finalment, implica substituir a l'Estat predecessor en la condició de membre de la Unió respecte el territori que s'ha seccionat, garantint-se la continuïtat de l'aplicació del Dret de la Unió.

En aquesta línia, PALOMARES suggereix la possibilitat de negociar la integració del nou Estat sorgit de la secessió a través de la categoria jurídica de les “decisions dels representants dels Caps d'Estat i de Govern en el si del Consell Europeu”. L'autor entén que un acord conclòs per unanimitat i de forma simplificada com seria la decisió dels Caps d'Estat i de govern s'erigeix, en paraules de PALOMARES, com un “mecanisme jurídic de concertació transitòria, idònia per regular una situació com la que es planteja en aquest estudi: la permanència en la Unió Europea d'un nou Estat sorgit de la separació d'un Estat membre. Aquesta fórmula jurídica permetria formalitzar, transitòriament, fins a la conclusió d'un tractat d'adhesió, la situació de permanència d'aquests territoris en la Unió Europea, al mateix temps que evitaria els problemes derivats de la necessària negociació de les conseqüències i efectes de la inaplicació dels tractats, en cas que aquests Estats manifestin la seva voluntat de formar part de la Unió Europea”<sup>95</sup>.

Si bé cadascun dels processos plantejats en les línies precedents presenta bases jurídiques singulars, tots apel·len al pragmatisme i la política de la Unió Europea; les

---

<sup>93</sup> Aquesta és la idea que es desprèn del text de l'autor, contingut a AVERY (loc. cit.). La teoria d'EVERY es veu secundada per altre autor: [Edward, David. *Scottish Constitutional Futures Forum*. (2012, 17 de desembre). *Scotland and the European Union*. Recuperat el 2 de gener de 2016, de <http://www.scottishconstitutionalfuture.org/OpinionandAnalysis/ViewBlogPost/tabid/1767/articleType/ArticleView/articleId/852/David-Edward-Scotland-and-the-European-Union.aspx>].

<sup>94</sup> L'autor invoca el caràcter de les negociacions que es van duu a terme per pactar els termes de la reunificació alemanya.

<sup>95</sup> PALOMARES (loc. cit.), pàg. 178.

fórmules d'aquests autors, al mateix temps que s'asseguren una fonamentació jurídica que garanteixi la no contravenció del Dret de la Unió, es basen en el poder de la negociació política i en la necessitat de fer confluïr els interessos dels diversos actors (la Unió, l'Estat predecessor, l'Estat successor i els restants Membres de la UE). La possibilitat d'èxit de cadascuna d'aquestes propostes d'integració del nou Estat sense trencar amb la UE depèn totalment de la voluntat de convergència dels diversos agents, és a dir, de la bona fe dels mateixos.

Finalment, tal i com s'ha apuntat, les teories analitzades apunten a admetre una successió *material* del nou Estat sorgit de la secessió, en tant que garanteixen una continuïtat en l'aplicació de l'ordenament jurídic de la UE en el territori independitzat i pretenen, en definitiva, que aquest Estat successor passi a substituir l'Estat predecessor, en la condició de membre de la Unió, respecte el territori la sobirania del qual s'ha traslladat del segon al primer.

### **3.1.3. La sortida de la UE i possible adhesió *ex novo* del nou Estat sorgit de la secessió.**

Després de veure les postures doctrinals partidàries d'un integració del nou Estat amb vocació de successió d'estats, la corrent doctrinal alternativa, que s'estudiarà seguidament, defensa la sortida/exclusió inevitable de la Unió Europea de l'Estat successor sorgit d'un procés de secessió d'un Estat Membre. Així, d'una banda, s'analitzaran els diferents raonaments que aporten aquests autors per sostenir la impossibilitat d'una integració automàtica del nou Estat independitzat (les postures més fermes dins d'aquesta corrent consideren impossible inclús l'opció d'establir un procediment *ad hoc*, negociat entre els diversos actors, per accelerar el procés d'integració). En segon lloc, analitzarem la via de l'adhesió *ex novo* a través del 49 TUE (proposada per la doctrina més rígida) i també algunes propostes que, si bé no entenen la possibilitat d'una successió en la UE, relaxen la interpretació formal dels tractats per trobar opcions que permetin una adhesió menys costosa que la del 49 TUE.

#### *Argumentació*

Els autors partidaris de la sortida automàtica de la UE d'un territori independitzat desmenteixen, en primer lloc, l'existència d'una llacuna jurídica en el Dret de la Unió Europea que permeti establir processos *ad hoc* per assolir la integració d'un nou Estat

sorgit de la secessió d'un membre de la UE. S'argumenta, en aquest sentit, que tal i com preveu el Dret internacional (en concret, l'article 4 de la Convenció de Viena del 1978), per regular la successió en relació a la pertinença en una organització internacional, s'ha d'estar a la normativa de l'organització en matèria d'adquisició de la qualitat de membre. Així, “neither the TEU nor the TFEU contains provisions that expressly regulate the succession of Member States – how it could not be otherwise since succession as such is not one of the EU’s competences – but this does not suppose the existence of a legal vacuum. Rather, it implies the contrary: attention must be given to their provisions in respect of EU accession and membership and, in particular, to a combined reading of the articles 49 and 50 of the TEU”<sup>96</sup>.

Aquest sector de la doctrina entén que la Unió Europea, malgrat la seva naturalesa híbrida, no deixa de ser una unió d'Estats. Conseqüentment, un territori que s'independitza d'un Estat Membre passa a ser automàticament un tercer Estat i haurà d'obtenir el reconeixement de la comunitat internacional com a Estat, així com el reconeixement de cadascuna de les organitzacions internacionals a les quals aspira a pertànyer. FREIXES SANJUAN escriu al respecte que “para que se pueda producir su hipotética entrada en la Unión (de l'Estat successor), es necesario que esté reconocido por la Comunidad internacional. La Unión, como queda meridianamente claro en el art. 1 del TUE vigente y a lo largo de todo el Tratado de Lisboa (TUE i TFUE), es una unión de Estados y se es Estado no cuando se quiere, sino cuando se puede, a tenor de las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas”<sup>97</sup>. Per tant, segons aquesta corrent

---

<sup>96</sup> Campins Eritja, Mar. (2015). The European Union and the Secession of a Territory from an EU Member State. *Diritto pubblico comparato ed europeo*. Núm. 17, pàg. 483.

<sup>97</sup> Freixes Sanjuan, Teresa. (2014). Secesión de Estados e Integración en la Unión Europea. A propósito del debate sobre la permanencia en la Unión de Escocia y Cataluña como Estados segregados del Reino Unido y España. *Revista Jurídica de Catalunya*. Núm. 2, pàg. 318; Respecte el reconeixement del nou Estat per part de la Comunitat internacional, alguns autors sostenen que un Estat que ha nascut en contra del Dret (seria el cas, segons aquesta doctrina, d'una declaració unilateral de Catalunya en contravenció del Dret intern Espanyol), difícilment es reconeixeria per la comunitat internacional de forma automàtica, perquè en la dinàmica internacional no caben els reconeixements prematurs, que podrien considerar-se una ingerència en la integritat territorial de l'Estat secessionat; aquesta és la idea que s'exposa a: Martín i Pérez de Nanclares, Jose. Real Instituto de Elcano. (2015, 24 de setembre). *Reflexiones Jurídicas a propósito de una eventual declaración unilateral de independencia de Cataluña: un escenario político jurídicamente inviable*. Recuperat el 10 de gener de 2016, de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/bb469e0049f77f9298de9e207bacc4c/MartinPerez\\_DeNanclares\\_reflexiones\\_juridicas\\_independencia\\_Catalunya.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bb469e0049f77f9298de9e207bacc4c](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/bb469e0049f77f9298de9e207bacc4c/MartinPerez_DeNanclares_reflexiones_juridicas_independencia_Catalunya.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bb469e0049f77f9298de9e207bacc4c). Pàgs. 12 a 14.

doctrinal, no pot acceptar-se cap automatisme en l'ingrés a la Unió d'un nou Estat sorgit de la successió d'un Estat Membre<sup>98</sup>.

Tanmateix, les postures més rígides sostenen que el dret de la UE, en concret l'article 49 TUE, no pot ser suplantat per una "ampliació interna" o per qualsevol altra procés negociat *ad hoc*. S'apel·la, per tant, a l'Estat de Dret com a un dels principis que regeixen l'ordenament jurídic de la Unió: en paraules de MANGAS MARTÍN, "Este tipo de conjeturas y especulaciones no se pueden sostener en un sistema tan sujeto al Derecho y al control judicial como el de la UE: el Tribunal de Justicia jamás ha aceptado revisiones de las obligaciones de los tratados mediante la voluntad de los estados al margen de los procedimientos de los tratados. (...) Para el Tribunal no cabe revisar los tratados al margen de los arts. 48 y del 49 (revisión en caso de nuevas adhesiones de estados). No es, pues, posible una revisión mediante una decisión de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros. Los tratados de la UE sólo pueden ser modificados de común acuerdo por las partes en la forma prevista en el propio acuerdo. Este ordenamiento es bastante más formalista que el propio Derecho internacional. El Derecho de la Unión es un subsistema del Derecho internacional muy formal en el que no cabe alterar sus reglas mediante pactos contra los propios tratados (contra legem) por lo que no cabe decir despectivamente que el ingreso de una región escindida se rige por negociaciones"<sup>99</sup>.

D'altra banda, l'argument que el territori del nou Estat ja forma part de l'*acquis* de la UE com a motiu de permanència del nou Estat en la Unió es contraresta per part d'aquests autors en atenció a l'article 50.5 del TUE, on s'estableix que un Estat que hagi

---

<sup>98</sup> En aquesta línia, MANGAS MARTÍN exposa que "una decisión de independencia significa "un nuevo estado", distinto y separado del que se desgaja, con derechos y obligaciones nuevas que dependerán de su decisión soberana y no vendrán determinadas por el estado del que se escinden. El acceder a esa condición soberana conlleva que tengan que decidir por sí mismos sus nuevas normas internas e internacionales, éstas en negociación con los terceros. Lo que es claro y rotundo es que si la parte de territorio que se escinde se constituye en un nuevo estado (no se une a otro Estado miembro preexistente), al constituirse en estado en el orden internacional lo hace con todas las consecuencias: es un nuevo estado. (...) No hay beneficio de inventario para rechazar las adversas y aprovecharse de las favorables. Si Cataluña quiere y puede llegar a ser un estado nuevo, si lo logra, lo será de verdad con todas las consecuencias. Tendrá que decidir cómo y con quién serán sus relaciones internacionales" [MANGAS MARTÍN (loc. cit.), pàgs. 60 i 61].

<sup>99</sup> MANGAS MARTÍN (loc. cit.), pàgs. 61 i 21. En aquest sentit es pronuncia també FREIXES SANJUAN, quan insisteix en "la importancia del respeto a los valores, puesto que siendo el Estado de Derecho uno de ellos en el marco jurídico de la Unión, establecido en el art. 2 y protegido por el art. 7 (ambos del TUE), no puede sostenerse, como a veces se hace, que la Unión no se sujetaría estrictamente a las reglas del Derecho para la admisión de Nuevos miembros y que valoraría más las circunstancias políticas o la conveniencia, ya que ello contravendría a la esencia de la Unión, determinada por los propios Tratados" [FREIXES SANJUAN (loc. cit.), pàg. 304].

decidit sortir de la Unió i vulgui ser readmès, la seva sol·licitud es sotmetrà al procediment de l'article 49 TUE. De la lectura d'aquest precepte interpreten que si un Estat que ha format part de la Unió no gaudeix d'un procediment de readmissió accelerat o preferent, s'ha d'entendre que un territori secessionat que es constitueix com a nou Estat ha de passar pel mateix *iter*; CAMPINS ERITJA entén, respecte aquesta qüestió, que “there is no established way for a former EU Member State simply to turn back and gain re-entry, nor does it have access to a fast-track route, nor does it retain a privileged status based on previous membership to the Union. (...) as such, if it subsequently wished to re-join the EU, it must apply for readmission and its application must be agreed within the EU's institutions and ratified unanimously by all EU Member states. If this is the case for an EU Member State that has been a part of the EU, it must also be so for a part of the territory of an EU Member State that decides to separate in order to create a new State. Once a part of the territory of a EU Member State has abandoned the continuator State and becomes independent, its legal status with respect to the EU can be no other than that of a third state”<sup>100</sup>.

Amb tot, s'entén per aquesta doctrina que la sortida del nou Estat independitzat de la UE no és una expulsió forçosa, sinó simplement una conseqüència fàctica de constituir-se com a nou Estat, en paraules de CARRERAS SERRA, “un nuevo Estado adquiere, por definición, una nueva personalidad jurídica internacional y, por tanto, es un Estado distinto a aquel del que formaba parte, un Estado que nunca ha sido miembro de la Unión porque no ha sido parte contratante en los tratados constitutivos y debe, por tanto, solicitar adherirse a los mismos”<sup>101</sup>.

Respecte la posició en que quedaria la ciutadania que pertany al territori independitzat pel que fa al drets que tenen reconeguts com a ciutadans europeus, els autors argumenten que de la lectura de l'article 9 TUE i 20 TFUE<sup>102</sup> es desprèn que la

---

<sup>100</sup> CAMPINS ERITJA (loc. cit.), pàg. 495 i 496.

<sup>101</sup> Carreras Serra, Francesc. (2014). Unión Europea y Secesión de Estados Miembros. ¿Deben intervenir las Instituciones europeas? *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 33, pàg. 279. També defensa aquest pensament MANGAS MARTÍN quan explica que “la región que inicia ya sea un proceso de iure (Escocia) o de facto (Cataluña) hacia la independencia, se escinde del estado matriz y su deseo es constituirse en entidad política estatal distinta, será un estado tercero. Es la consecuencia de sus actos. Al querer «casa» aparte, separada, decide su salida voluntaria del estado del que forma parte. Por ello resulta irrisorio decir que se les expulsa de la UE; no son Estado miembro y la UE no expulsa ni puede expulsar a estados ni a regiones. Menos aún se expulsa a estados terceros o ajenos al sistema jurídico-político de la integración” [MANGAS MARTÍN (loc. cit.), pàg. 64].

<sup>102</sup> Com ja hem estudiat al capítol primer, l'article 9 (*in fine*) del TUE estableix que “serà ciutadà de la Unió tota persona que tingui la nacionalitat d'un Estat Membre. La ciutadania de la Unió s'afegeix a la

ciutadania europea deriva i complementa la nacionalitat de l'Estat Membre i, per tant, els ciutadans que deixessin de ser nacionals d'un Estat Membre a causa d'un procés de secessió perdrien l'*status* de ciutadà de la Unió. Així, MOLINA senyala que “una primera interpretació de cómo habría que resolver este problema remite a la literalidad del Tratado de Funcionamiento de la UE que señala, en su art. 20.1, que “será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro” y que “la ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”. De este modo, si un territorio decide salirse libremente de un Estado miembro estaría condenando a su población a perder esa ciudadanía europea pues el fundamento de formar parte de la UE deriva precisamente de su pertenencia al Estado predecesor”<sup>103</sup>.

Altre raonament que sustenta les tesis d'aquests autors és que els moviments secessionistes i, consegüentment, els estats successors als que donen pas, no representen el principi d'integració política que propugna la Unió Europea; d'aquesta forma, en relació al cas escocès, H.H. WEILER es qüestiona: “why would there be an interest to take into the Union a polity such as an independent Scotland predicated on a regressive and outmoded nationalist ethos which apparently cannot stomach the discipline of a multinational nation? The very demand for independence from the UK, an independence from the need to work out political, social, cultural and economic differences within the UK, independence from the need to work through and transcend whatever gripes there might be, disqualifies morally and politically Scotland and the likes as future Member States of the European Union. Do we really need yet another Member State whose decisional criterion for Europe's fateful decisions in the future

---

ciutadania nacional sense substituir-la”. En termes idèntics es pronuncia el 20.1 del TFUE: “Es crea una ciutadania de la Unió. Serà ciutadà de la Unió tota persona que ostenti la nacionalitat d'un Estat membre. La ciutadania de la Unió s'afegeix a la ciutadania nacional sense substituir-la”.

<sup>103</sup> Molina de Cienfuegos, Ignacio. Revista Real Instituto Elcano. (2012, 22 de noviembre). *Independientismo e integración europea (I): la imposible adhesión automática a la UE de un territorio secesionado*. Recuperat el 12 de desembre de 2015, de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/europa/ari80-molina\\_ue\\_escocia\\_catalunya](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari80-molina_ue_escocia_catalunya). No obstant, aquest autor també aprecia que el caràcter fonamental i la transcendència d'alguns dels drets derivats de la ciutadania europea podrien desencadenar el reconeixement d'aquests drets als ciutadans i empreses del territori independitzat, encara que no considera aquesta lògica argumental sigui suficient per atorgar la pertinència automàtica a la UE a l'Estat successor. També CAMPINS ERITJA introdueix una reflexió sobre la subjecció de la competència en nacionalitat dels Estats al Dret de la Unió (en base la STJUE de 2 de març de 2010 -Cas *Janko Rotmann*- tractada al capítol 1). No obstant, arriba a la conclusió que, malgrat aquest precedent, la condició de ciutadania no deixa de estar sotmesa a la condició de nacional d'un Estat membre i que no pot despendre's de la interpretació dels tractats cap protecció automàtica dels drets dels nacionals d'un Estat successor que sorgeix de la secessió d'un membre de la UE [aquesta és la idea extreta de l'article de CAMPINS ERITJA (loc. cit.), pàgs. 487 i 488].

would be “what’s in it for us?”<sup>104</sup>. Al seu torn, GALÁN entén que “el cumplimiento de los requisitos es condición necesaria, pero no suficiente para la adhesión. Se precisa, además, la decisión favorable de todos los estados que ya son miembros. Decisión que será tomada teniendo en cuenta consideraciones no solo jurídicas, sino también de naturaleza política. (...) De este modo, solamente deberá darse el visto bueno a la incorporación de nuevos miembros si con ello no se ponen en peligro los objetivos estratégicos dirigidos a la profundización en la integración”<sup>105</sup>.

Finalment, alguns d’aquests autors aprecien que les conseqüències d’una secessió respecte la condició de Membre de la Unió Europea podrien ser diferents atenent a com es produeixi la creació del nou estat; mentre que en el cas d’una declaració unilateral d’independència l’adhesió del nou Estat quedaria molt dificultada en tant que una postura adversa de l’Estat continuador frustraria les possibilitats d’integració, en el cas d’una secessió pactada amb l’Estat matriu les rigideses jurídiques podrien cedir al diàleg i el consens polític; tal i com indica CAMPINS ERITJA, “it cannot be ignored that is more than just a legal question. It is a political question whose resolution will depend on the result of negotiations and the attitude of EU Member States, particularly that of the continuator EU Member State”<sup>106</sup>.

### *Fórmules plantejades*

En base als arguments precedents, aquest sector doctrinal sosté que des d’una òptica purament jurídica (això és, de la interpretació dels tractats), la secessió d’un Estat Membre, en relació a la condició de membre de la Unió Europea, té com a conseqüència la sortida del nou Estat independent de la Unió. Així, l’aspiració de l’Estat successor de formar part de la lògica comunitària s’hauria de canalitzar sol·licitant, *ex novo*, l’adhesió a la Unió, procediment que es regula a l’article 49 de TUE.

---

<sup>104</sup> WEILER, Joseph H. H. Verfassungsblog. (2014, 8 de setembre). *Scotland and the EU: a Comment by Joseph H. H. Weiler*. Recuperat el 4 de gener de 2016, de <http://verfassungsblog.de/scotland-eu-comment-joseph-h-h-weiler>. Aquesta interpel·lació l’adopta CARRERAS SERRA per referir-se a Catalunya: “¿Por qué habría de resultar de interés incluir en la Unión a una comunidad política como sería una Cataluña independiente, basada en un *ethos* nacionalista tan regresivo y pasado de moda que aparentemente no respeta la lealtad y solidaridad que uno esperaría que tuviera hacia sus conciudadanos en España? La propia petición de independencia de España, una independencia de la necesidad de gestionar las diferencias políticas, sociales, económicas y culturales dentro de la comunidad política española, independencia de la necesidad de resolver diferencias y trascender el momento histórico, descalifica moral y políticamente como futuros Estados miembros de la Unión Europea a Cataluña y a otros casos parecidos” [CARRERAS SERRA (loc. cit.), pàg. 278].

<sup>105</sup> Galán Galán, Alfredo. (2013). Secesión de Estados y pertinencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada. *Instituzioni del Federalismo*. Núm. 1, pàg. 114.

<sup>106</sup> CAMPINS ERITJA (loc. cit.), pàg. 501.

El procés d'adhesió previst en aquest article consta de diverses fases: en primer lloc, l'Estat ha de dirigir una sol·licitud d'ingrés al Consell Europeu; el Consell, després de consultar a la Comissió Europea i havent-se aprovat la petició al Parlament Europeu per majoria del seus membres, haurà de decidir, per unanimitat, admetre la candidatura del nou Estat independent<sup>107</sup>. En segon lloc (suposant l'aprovació de la candidatura), s'entraria a una fase de negociació intergovernamental per concretar les condicions d'admissió de l'Estat membre<sup>108</sup>. Conclou la fase de negociacions, l'adhesió només seria efectiva amb l'adopció d'un tractat d'adhesió, que ha de ser ratificat de forma unànime pels Estats Membres de la UE (i l'Estat successor que pretén ser-ho).

Aquest sintètic estudi del procediment d'adhesió posa de manifest la clara possibilitat que l'Estat continuador resultant del procés de secessió que no ha comptat amb el seu vist-i-plau (com podria ser el cas de l'Estat espanyol si es consumés una declaració unilateral d'independència per part de Catalunya), exercís la seva capacitat de vetar l'entrada de l'Estat successor. Precisament, MANGAS MARTÍN assenyala que “el estado tercero que solicita el ingreso en la UE tiene que ser reconocido por todos los Estados miembros. La decisión de reconocer es un acto unilateral discrecional de cada Estado miembro. Ninguna norma de la UE ni del Derecho internacional obliga a reconocer a un nuevo estado. Sólo en el caso hartamente improbable del acuerdo de todos los Estados miembros ese reconocimiento podría hacerse en el Consejo y de forma colectiva. Pero esa hipótesis es impensable en el medio plazo. Desde luego, un estado que no reconozca al solicitante no le va a admitir como estado candidato. (...) 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”<sup>109</sup>. Amb tot, encara que no es produís aquest *boicot*, el procés d'adhesió previst a l'article 49 TUE suposaria un trencament entre l'Estat successor i la Unió Europea, així com la inoperància de l'*acquis* de la Unió en aquest territori durant un

---

<sup>107</sup> Per estimar la petició d'ingrés d'un nou Estat es comprova, a banda del respecte als principis de la Unió proclamats a l'art. 2 TUE, el compliment dels criteris de Copenhaguen de 1993 (completats el 1995).

<sup>108</sup> Com senyala CAMPINS ERITJA, la negociació versarà sobre diversos assumptes, com la participació del nou Estat en les institucions de la UE, la seva intervenció en el mercat interior, la seva integració en la zona euro o l'espai Schengen, i l'adaptació de les seves noves institucions a les polítiques i el Dret de la UE [idea extreta de CAMPINS ERITJA (loc. cit.), pàgs. 497 a 498].

<sup>109</sup> MANGAS MARTÍN (loc. cit.) pàgs. 64 i 65.

temps prolongat, ja que la via del 49 no permet un ingrés ràpid i les rondes de negociacions que es preveuen dilatarien el procediment fins i tot anys.

Així, amb el fi d'evitar els perjudicis polítics, socials i econòmics que podria causar una exclusió indefinida de l'Estat successor (com pogués ser Catalunya, o Escòcia), alguns autors han proposat fórmules per evitar la ruptura abrupta del nou Estat amb el dret de la Unió Europea; parteixen de la base que no pot reconèixer-se jurídicament la possibilitat d'integrar automàticament l'Estat sorgit de la secessió, però advoquen la necessitat de negociar una transició suau que no desempari al nou Estat i no repercuteixi negativament en la UE.

En aquesta línia, CHAMON i VAN DER LOO exposen una possible solució basada en aplicar l'article 50 simultàniament a l'article 49 (ambdós del TUE). D'aquesta forma, mentre es negocia, en base a l'article 50, les relacions entre el l'Estat independitzat i la Unió europea com a conseqüència del procés de *contracció*<sup>110</sup> (pel que fa als drets de la ciutadania, l'aplicació del Dret de la Unió, les polítiques monetàries, etc.), es pactaria, de forma coexistent, els termes de l'adhesió en base a l'article 49 del TUE. Es tractaria, per tant, d'encaixar “three rounds of negotiations: at the national level on its secession; at the EU level on its withdrawal from the EU and; at the EU level on its accession”<sup>111</sup>. Tanmateix, els mateixos autors exposen la paradoxa temporal que implica negociar al mateix temps els termes de la independència amb l'Estat matriu i les condicions de l'adhesió com a membre de la Unió<sup>112</sup>, així com la necessària bona voluntat de les parts tant en el pla nacional com en l'uropeu<sup>113</sup>.

Altra alternativa a l'exclusió total ha estat proposada per LANG: el seu plantejament parteix de la base que Catalunya (o l'Estat successor que es tracti) hauria de ser readmesa com a membre de la UE per la via del 49 TUE. Amb tot, el seu estudi suggereix aplicar el model de Xipre a la inversa; en aquest cas, l'Illa forma part de la UE al complet, si bé el Dret de la Unió no s'aplica en els territoris de l'Estat que no

---

<sup>110</sup> La utilització del terme *contracció* per part de CHAMON i VAN DER LOO implicaria reconèixer que efectivament es produeix una sortida del territori independitzat de la UE. Tanmateix, atenent al plantejament dels autors, aquesta contracció s'utilitza al mateix temps com un mecanisme per assentar les bases d'una adhesió.

<sup>111</sup> Chamon, Merijn; Van Der Loo, Guillaume. (2014). The Temporal Paradox of Regions in the EU Seeking Independence: Contraction and Fragmentation versus Widening and Deepening? *European Law Journal*. Núm. 5, pàg. 614.

<sup>112</sup> Ibid., pàg. 628.

<sup>113</sup> Ibid., pàg. 625.

estan sotmesos a un control efectiu del govern de la República<sup>114</sup>. Per tant, LANG proposa per al cas de Catalunya que malgrat que aquest territori no formi part de la Unió en tant que s'ha independitzat de l'Estat Espanyol, el Dret de la Unió podria seguir operant en aquest territori<sup>115</sup>. Com va declarar LANG, “el fet més probable és que un nou Estat català independent no sigui formalment un Estat membre de la Unió Europea. Hi haurà de reentrar. Tot amb tot, penso que hi haurà solucions pragmàtiques que ho facilitaran. Crec que sí que entrarà al mercat comú. A la majoria dels estats membres i a Brussel·les els interessarà d'evitar qualsevol mena d'inestabilitat pel que fa a la moneda i a les finances”<sup>116</sup>.

Al seu torn, es proposen vies alternatives a l'ingrés a la Unió Europea. En aquesta línia, CAMPINS comenta que una via de “gradual reconciliació” entre el nou Estat i la Unió podria passar per la incorporació de l'Estat successor en l'Espai Econòmic Europeu (EEE), a través d'un acord que li permetés associar-se amb els objectius del mercat interior i d'altres polítiques econòmiques de la Unió. Igualment planteja l'*iter* d'un possible acord entre la UE i l'Estat independitzat per poder participar en la Zona Euro així aplicar les polítiques fiscals i monetàries comunitàries<sup>117</sup>.

En definitiva, s'aprecien divergències entre els autors que sostenen, des del punt de vista jurídic, la inevitable sortida del nou Estat independitzat de la Unió Europea; Mentre que un sector més formalista de la doctrina apel·la al principi d'Estat de Dret com a màxima comunitària i considera que la via establerta per l'article 49 no pot ser alterada per altres solucions pactades al marge dels tractats<sup>118</sup>, un sector no tan rígid deixa la porta oberta al pragmatisme polític i la capacitat de negociació entre els diversos autors. Així, MOLINA conclou que “mientras está más o menos despejada la problemática jurídica (quedando descartada la tesis de la pertenencia automática a la UE

---

<sup>114</sup> Aquesta suspensió parcial de l'aplicació de l'*acquis* de la Unió s'acorda en la Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, de 28 d'abril de 2009 (assumpte C-420/07).

<sup>115</sup> LANG, Kai-Olaf. German Institute of International and Security Affairs. (2013). *Katalonien auf dem Weg in die Unabhängigkeit? Der Schlüssel liegt in Madrid*. Recuperat el 1 de gener de 2016, de [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A50\\_lng.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A50_lng.pdf)

<sup>116</sup> Aquesta opinió de LANG es recull en una entrevista que va concedir al diari digital VilaWeb [VilaWeb. (2015, 14 de setembre). *Kai-Olaf Lang: 'La UE no voldrà girar-se d'esquena a una Catalunya independent': Entrevista amb el cap de recerca de l'Institut Alemany de Política i Seguretat Internacional (SWP), un 'think tank' assessor del govern d'Angela Merkel*. Recuperat el 6 de gener de 2016, de <http://www.vilaweb.cat/noticies/kai-olaf-lang-la-ue-no-voldra-girar-lesquena-a-una-catalunya-independent/>

<sup>117</sup> Veure CAMPINS ERITJA (loc. cit.), pàgs. 498 a 500.

<sup>118</sup> Recordem que aquesta és la teoria que defensen autors com MANGAS MARTÍN (loc. cit.) i FREIXES SANJUAN (loc. cit.).

de un territorio secesionado) y mientras también resulta claro que algunos Estados miembros no ven a priori con buenos ojos una flexibilización de las condiciones de reingreso que hicieran posible una adhesión muy rápida o incluso simultánea del nuevo Estado, la duda reside en saber si los actores más importantes que componen la UE (la Comisión, el Parlamento y la gran mayoría de sus Estados miembros incluyendo desde luego a los más poderosos) tienen una posición política sobre la cuestión que ayude o dificulte ese rápido reingreso.(...) La respuesta depende de las circunstancias: por ejemplo, si el proceso se resuelve –o no– de manera transparente, dialogada, democrática y legal o si el nuevo Estado independizado resulta –o no– acorde con los valores de la Unión y puede aportar ímpetu al proceso de integración”<sup>119</sup>.

### 3.2. El posicionament de les institucions europees i dels Estats Membres.

Després d’haver analitzat els posicionaments de diversos autors, espanyols i estrangers, especialitzats en l’àmbit del dret internacional públic i el dret constitucional, destacarem en les següents línies alguns dels pronunciaments que han realitzat les institucions i els Estats interessats, a través dels seus representants. Com apunten els diversos autors, les conseqüències d’una secessió en el marc de la UE no només repercuteixen en l’Estat matriu i l’Estat independitzat, sinó que una successió en el sí de la UE tindria efectes transcendents per a la Unió i també per als diversos Estats que la configuren; la tendència dels Estats Membres cap a la consolidació d’una Unió cada vegada més estreta en termes econòmics, polítics i socials no permet la indiferència de cap d’aquests actors davant d’un escenari com el que ens plantegem en aquest estudi. Així, en aquest últim apartat del treball examinarem quines han estat les opinions o valoracions realitzades sobre aquesta qüestió, en primer lloc, per les institucions de la Unió Europea; en segon lloc, i en clau interna, pel Govern central espanyol i el per les institucions catalanes; i finalment, pels representants o líders polítics d’alguns Estats Membres (especialment del Regne Unit).

---

<sup>119</sup> MOLINA DE CIENFUEGOS (loc. cit.), pàg. 11.

### 3.2.1. Pronunciament de les institucions europees sobre la qüestió.

La posició de la Unió (això és, de les institucions de la Unió Europea) en relació als escenaris secessionistes que s'han plantejat en els últims anys – entre els quals destaquen, significativament, els casos d'Escòcia i Catalunya-, ha vingut marcada per la neutralitat dels discursos, reticents a adoptar una resposta de fons. De fet, com analitzarem seguidament, aquesta ambigüitat ha provocat, ja en el terreny del joc polític i mediàtic, interpretacions antitètiques que han estat posteriorment matisades o rectificades<sup>120</sup>. Aquesta reticència de la UE a donar una resposta oficial a la qüestió de la secessió d'Estats Membres es deuria, com identifica GOUNIN, al compliment del mandat de l'article 4.2 del TUE, que exigeix a la Unió respectar la identitat nacional dels Estats Membres i respectar la funció d'aquests de garantir la seva integritat territorial<sup>121</sup>. Així, “elles (les institucions de la UE) seraiet mal venues de participer à un débat qui relève de la politique intérieure et, à ce stade, de spéculations hypothétiques”<sup>122</sup>.

Amb aquesta valoració inicial, entrem a examinar les respostes que han donat, fins al moment, els representants de les institucions de la Unió, que es tradueixen essencialment en les contestacions dels Comissió europea, i del Consell, a preguntes plantejades en seu parlamentària, i també algunes declaracions públiques dels mateixos.

Pel que fa a les respostes que han donat els Comissaris europeus, i en alguna ocasió també el Consell, a les preguntes que han plantejat alguns europarlamentaris en relació a les conseqüències d'una eventual secessió d'un Estat Membre (ja fossin preguntes genèriques o preguntes específiques en relació amb Escòcia, Flandes o Catalunya), els representants institucionals tendeixen a esquivar els pronunciaments de fons sobre la qüestió; d'aquesta forma:

- Es fa referència a que l'assumpte suscita nombroses qüestions de dret internacional. Així, en referència a dues preguntes sobre la posició en que

---

<sup>120</sup> Ens referim aquí a la polèmica suscitada per les declaracions de la Comissària Reding, que seguidament es comentarà.

<sup>121</sup> L'article 4.2 del TUE exposa que “La Unió respectarà la igualtat dels Estats membres davant els Tractats, així com la seva identitat nacional, inherent a les estructures fonamentals polítiques i constitucionals d'aquests, també referent a l'autonomia local i regional. Respectarà les funcions essencials de l'Estat, especialment les que tenen per objecte garantir la seva integritat territorial, mantenir l'ordre públic i salvaguardar la seguretat nacional. En particular, la seguretat nacional seguirà sent responsabilitat exclusiva de cada Estat membre”.

<sup>122</sup> GOUNIN (loc. cit.), pàg. 18.

quedaria Escòcia després d'una eventual independència, el President de la Comissió Europea, el Sr. BARROSO, en nom de la comissió, va respondre, en 2007: “these questions raise a number of issues concerning international law. It is not Commission practice to give an opinion on purely hypothetical cases”<sup>123</sup>.

- S'al·lega que les institucions no es pronunciaren sobre assumptes merament hipotètics i que sols en cas que es plantegi una situació concreta s'estudiaria d'acord amb la normativa de la Unió. En aquesta línia, el Sr. BARROSO, davant una pregunta que es referia a la teoria de l'ampliació interna, va contestar, el 2012: “no le corresponde a la Comisión manifestar una posición sobre cuestiones de organización interna relacionadas con las disposiciones constitucionales de los Estados miembros. Ciertas hipótesis, como la separación de una parte de un Estado miembro o la creación de un nuevo Estado, no tendrían carácter neutro en relación con los Tratados de la UE. A petición de un Estado miembro que detallase una situación concreta, la Comisión expresaría su opinión sobre las consecuencias legales de la misma con arreglo a la legislación de la UE. En lo relativo a la cuestión general de la adhesión de los Estados a la Unión Europea, la Comisión recuerda que este proceso debe ajustarse plenamente a las normas y procedimientos previstos en los Tratados de la UE”<sup>124</sup>.
- També hi ha casos en que les institucions es declaren incompetents per valorar aquesta qüestió: és el cas de la resposta del Consell a una pregunta en relació amb una hipotètica independència de Flandes, on la Institució va manifestar que “el Consejo no ha discutido este tema porque no es de su competencia”<sup>125</sup>. De

---

<sup>123</sup> La mateixa resposta va ser oferta tant a la pregunta de l'eurodiputat Robert Helmer, plantejada l'1 de febrer de 2007 (la resposta de la Comissió data del 27/3/2007), com a la pregunta de Kilroy-Silk, també diputat, exposada el 16 d'abril de 2007. Ambdues qüestions poden consultar-se en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2007-0314&language=ES>, i en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2007-2021&language=ES>.

<sup>124</sup> Aquesta és la resposta, del 12/11/2012, a la pregunta plantejada pels parlamentaris Bilbao Barandica (ALDE), Tremosa i Balcells (ALDE), Sedó i Alabart (PPE) i Romeva i Rueda (Verts/ALE), amb data de 17/09/2012. Els diputats plantejaven: “Considera la Comissió que són els ciutadans i no els Estats els titulars dels drets d'identitat o ciutadania?”; “Si és així i sorgeixen nous Estats a conseqüència de processos democràtics en el si de la Unió, en quin precepte dels tractats pot recolzar-se una expulsió de la UE de les persones que, sent ciutadanes de la UE, apostin expressament per seguir sent-ho des d'una nova realitat estatal?”; “Com pensa afrontar la Comissió possibles processos d'aquest tipus si, al costat de la secessió, la ciutadania implicada aposta expressament per continuar en la UE?”. L'assumpte es pot consultar a:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-008133&language=ES>

<sup>125</sup> Resposta del Consell, de 12/02/2007, a la pregunta del diputat Frank Vanhecke, de 19/01/2007. Tant la pregunta com la resposta poden ser consultades a:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2007-0094&language=ES>

fet, a vegades es recorre a l'argument que les institucions no poden ingerir en assumptes que son competència dels Estats Membres. Aquesta es la línia que seguia la resposta de la Comissió de 2012 abans mencionada, i també de les respostes de la Comissió i del Consell a les preguntes que se li van formular en 2010 arran de la Sentència del Tribunal Constitucional Espanyol, en relació al no reconeixement de Catalunya com a Nació: la vicepresidenta de la Comissió, la Sra. REDING, va senyalar que “los asuntos a los que se refieren Sus Señorías son competencia exclusiva del Estado Miembro afectado y por ello la Comisión no puede adoptar ninguna iniciativa al respecto”<sup>126</sup>. Al seu torn, el Consell va respondre que “no le corresponde (al Consejo) expresar una apreciación sobre la decisión de un órgano jurisdiccional de un Estado Miembro”<sup>127</sup>.

No obstant, quan les institucions han entrat al fons de l'assumpte en les seves respostes la línia argumentativa sempre apunta a l'aplicació rigorosa dels tractats vigents, i al procés d'adhesió que preveuen els mateixos (article 49 TUE). Precisament, davant d'una pregunta que al·ludia al precedent de la independència d'Algèria, el Sr. PRODI va respondre, en nom de la Comissió, el 2004, que: “la Comunidad Europea y la Unión Europea se constituyeron mediante los tratados pertinentes entre los Estados miembros. Estos tratados se aplican a los Estados miembros (...). Cuando una parte del territorio de un Estado miembro deja de formar parte de ese Estado, por ejemplo porque se convierte en un Estado independiente, los tratados dejarán de aplicarse a este Estado. En otras palabras, una nueva región independiente, por el hecho de su independencia, se convertirá en un tercer Estado en relación a la Unión y, desde el día de su independencia, los tratados ya no serán de aplicación en su territorio”<sup>128</sup>. Igualment, en 2011, el Sr. BARROSO, sobre la pregunta del diputat George LYON en relació amb el procés d'adhesió que hauria de seguir un Estat sorgit de la secessió d'un Estat Membre, va contestar: “Article 49 of the Treaty on the European Union sets out the conditions and procedure for the accession of States to the EU. The same conditions and procedure

---

<sup>126</sup> Aquesta resposta de la Comissió, de 23/8/2010, és accessible a:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-6073&language=ES>

<sup>127</sup> La resposta del Consell, de 26/7/2010, es pot consultar a:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2010-6072&language=ES>

<sup>128</sup> Aquest és un fragment de la resposta, de 1/2/2004, de l'expresident de la Comissió, el Sr. Prodi. Tant la pregunta de l'eurodiputada Eluned Morgan, com la totalitat de la resposta poden ser consultades a <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2004-0524&language=ES>

apply to any State that applies to become a member of the EU. There are no provisions in the Treaties that refer to the secession from a Member State”<sup>129</sup>.

Tanmateix, malgrat aquesta tendència que apunten els pronunciaments dels Comissaris, es troben també algunes declaracions de representants de la Unió que no són tan contundents a l'hora d'excloure un hipotètic Estat successor de la Unió Europea. Sobre aquesta qüestió han estat de gran repercussió les declaracions ofertes per la Sra. Viviane REDING: en una entrevista al Diari de Sevilla, el 30/9/2012, la Comissària va desmentir que la legislació internacional, tal i com plantejada el periodista, preveïés la sortida automàtica de l'Estat successor de tots els organismes<sup>130</sup>. Arran d'aquestes declaracions, el Secretari d'Estat per la Unió Europea, el Sr. MÉNDEZ de VIGO, va dirigir una carta a la comissària en la que exposa que “el tenor de tus declaraciones, tal y como las recogen la prensa sevillana, catalana y nacional, han provocado una gran confusión, lo que no beneficia en modo alguno la credibilidad de la propia Comisión Europea” i que “hay que ser meridianamente claros respecto a estos dos aspectos. La Unión Europea no puede reconocer una declaración unilateral de independencia de parte de un estado miembro” y, en el hipotético caso de que con arreglo a la normativa constitucional de ese estado miembro se produjera esa separación, la parte separada no formaría parte de la Unión Europea como estado miembro y tendría, en su caso, que solicitar su adhesión como cualquier otro postulante”<sup>131</sup>. La Sra. Viviane REDING va rectificar en la seva contestació al Sr. MÉNDEZ de VIGO, afirmant que “(es) la primera en lamentar el hecho que mis palabras no hayan sido recogidas con precisión por la prensa”, i “que no quede ninguna duda sobre mi posición, que es igual a la posición expresada por el Presidente BARROSO en nombre del Colegio, y que coincido plenamente en el análisis del marco constitucional europeo que desarrollas en tu carta”<sup>132</sup>.

---

<sup>129</sup> Aquesta resposta del Comissari Barroso, de 10/11/2011, i la corresponent pregunta, 20/10/2010, són accessibles a:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2011-009664&language=ES>

<sup>130</sup> Diari de Sevilla. (2012, 30 de setembre). *Ninguna ley dice que Cataluña deba salir de la UE si se independiza*. Recuperat el 10 de gener de 2016, de

<http://www.diariodesevilla.es/article/espana/1364398/ninguna/ley/dice/cataluna/deba/salir/la/ue/si/se/independiza.html>

<sup>131</sup> Fragments de la Carta del Secretari d'Estat per la Unió Europea dirigida a la Comissària Viviane Reding, amb data de 2/10/2012, accessible en:

<http://ep00.epimg.net/descargables/2012/10/30/a1688dfbca8854a8f4744bc6b58f1c15.pdf>

<sup>132</sup> Extractes de la carta de la Comissària Reding en contestació al Sr. Méndez de Vigo, amb data de 4/10/2012, igualment accessible a través de:

També de gran transcendència per aquesta qüestió és la declaració continguda a la carta que la Defensora del Poble Europeu, la Sra. Emily O'REILLY, va dirigir com a resposta als eurodiputats resposta a Ramon TREMOSA, Josep Maria TERRICABRAS, Ernest MARAGALL, Ernest URTASUN i Francisco GAMBÚS. Segons es recull a la pàgina del eurodiputat TREMOSA, l'*Ombudsman* va afirmar que “qualsevol declaració dels membres de les institucions comunitàries reflecteix la seva opinió personal i no el posicionament oficial”, i que “els Tractats no preveuen cap procediment davant d'una potencial secessió de part d'un territori d'un Estat Membre”<sup>133</sup>.

Per tant, es pot concloure, recollint de nou la interpretació de GOUNIN, que el posicionament de les institucions, essencialment de la Comissió Europea, és garant del principi d'integritat territorial dels Estats Membres que proclama l'article 4.2 del TUE. No obstant, aquesta apel·lació a l'aplicació rígida de l'article 49 del TUE, podria deixar pas, en la pràctica, a solucions polítiques més tendents a flexibilitzar les condicions d'integració a favor dels interessos polítics i econòmics de la pròpia UE: com indica GOUNIN, “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 accession à l'indépendance d'un territoire d'un État membre”<sup>134</sup>.

### 3.2.2. Pronunciament de les institucions espanyoles i catalanes.

Respecte la posició que han pres, tant les institucions de l'Estat espanyol com les de la comunitat autònoma de Catalunya, en relació amb les conseqüències que tindria una secessió pel que fa la condició de membre de la UE del nou Estat independitzat, els discursos d'ambdós bàndols estan clarament inclinats a afavorir les seves tendències polítiques. Així, el Govern de l'Estat espanyol ha advocat reiteradament que una declaració d'independència de Catalunya (es sobreentén unilateral, en tant que la posició actual de l'Estat descarta tota possibilitat de secessió pactada), implicaria, a escala comunitària, el no reconeixement d'aquest nou Estat per part de la UE en base al principi d'integritat territorial de l'article 4.2 TUE. Al seu torn, es defensa que en

---

<http://ep00.epimg.net/descargables/2012/10/30/a1688dfbca8854a8f4744bc6b58f1c15.pdf>

<sup>133</sup> Malgrat que la carta de O'REILLY no ha estat publicada, ens remetem a les declaracions contingudes a la pàgina web del diputat Ramon TREMOSA: [Ramon Tremosa. (2015, 19 d'octubre). *Tremosa, satisfet amb la Defensora del Poble Europeu: les declaracions de la CE sobre la independència són “una opinió personal”*. Recuperat el 13 de gener de 2016, de <http://tremosa.cat/noticies/tremosa-satisfet-amb-defensora-del-poble-europeu-les-declaracions-ce-sobre-independencia-son-opinio-personal>].

<sup>134</sup> GOUNIN (loc. cit.), pàg. 22.

l'impensable cas que les institucions espanyoles cedissin i es donés pas a l'escenari d'una secessió pactada, la conseqüència derivada dels tractats de la Unió Europea seria la sortida d'aquest territori de la Unió, en tant que s'erigeix com un Nou Tercer Estat que hauria de sol·licitar, d'així desitjar-ho, la seva adhesió a la Unió mitjançant el procediment previst a l'article 49 TUE. Aquest és l'enteniment del Govern espanyol, expressat en la Carta del Secretari d'Estat MÉNDEZ de VIGO ja citada en l'apartat anterior, on s'exposa que "el artículo 4.2 (del TUE) es terminante cuando señala que la Unión deberá respetar las estructuras fundamentales constitucionales y políticas y la integridad territorial de los estados miembros, cuya determinación es competencia exclusiva de éstos. En consecuencia, la UE no puede reconocer una declaración unilateral de independencia de una parte de un Estado Miembro. (...) A efectos puramente dialécticos, si la Constitución fuera efectivamente modificada para permitir la celebración de un tal referéndum y si a resultas de la misma surgiera un estado independiente, éste no formaría en ningún caso parte de la UE; así resulta del artículo 52 TUE<sup>135</sup> (...). Este hipotético nuevo Estado debería, a tenor de lo que establece el artículo 49 (TUE), solicitar la adhesión y obtener una decisión favorable del Consejo, por unanimidad, debiendo ser el Acta de Adhesión tarificada por todos los Estados Miembros"<sup>136</sup>.

Contràriament, el Govern de la Generalitat ha vingut defensant en els últims anys<sup>137</sup> que la independència de Catalunya no hauria de suposar un trencament amb la Unió Europea. En aquesta línia, el recentment expresident Artur MAS ha declarat més d'una vegada que els Tractats no preveuen mecanismes per fer fora de la Unió Europea a un territori que en forma part, com és el cas de Catalunya; si bé reconeix que, certament, per erigir-se com a membre efectiu de la Unió, caldria que aquesta condició fos ratificada per tots els Estats Membres -cosa que suposaria, previsiblement, una col·lisió

---

<sup>135</sup> L'article 52 TUE, on s'enumeren els Estats Membres de la UE, als quals se'ls hi apliquen els Tractats, implicaria, segons aquesta interpretació, una clara exclusió d'aquell territori que s'escindeix d'un Estat Membre, el qual declarant la seva independència decidiria sortir de l'àmbit d'aplicació de l'*acquis* de la UE.

<sup>136</sup> Fragment de la Carta de MÉNDEZ de VIGO (loc. cit.).

<sup>137</sup> Com a explicació sintètica: el Govern d'Artur Mas va iniciar des del 27 de setembre de 2012 (data oficial, determinada per l'aprovació de la Resolució 742/IX del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern de la Generalitat) un procés tendent a l'autodeterminació del futur de Catalunya. Aquest procés ha vingut marcat per la tendència ideològica del partit liderat per Mas, Convergència Democràtica de Catalunya, que ha experimentat en els últims anys una transició, passant ha ser considerat com un partit catalanista moderat a un partit nacionalista promotor de la independència de Catalunya (transició sintonitzada amb l'auge de les aspiracions secessionistes d'una part significant de la població catalana, realitat que no pot ser objecte d'anàlisi en aquest treball).

amb els interessos de l'Estat espanyol-, el Govern català preveu que la situació obligaria a la UE a buscar una solució pragmàtica i acord amb el principi democràtic que regeix la Unió Europea –per tant la solució no hauria de passar, segons el President de la Generalitat, per una expulsió de Catalunya de la UE, expulsió que considera contrària a la disposició dels Tractats-<sup>138</sup>.

Tanmateix, el Govern de la Generalitat, i específicament el Consell Assessor per a la Transició Nacional, va realitzar un informe, amb data 14 d'abril de 2014, on s'estudia les possibles vies d'integració d'una eventual Catalunya independent. L'informe, que planteja quatre possibles escenaris davant la manca de previsió dels tractats de les conseqüències d'una secessió (la permanència automàtica en la UE; un procés d'adhesió *ad hoc*; un procediment d'adhesió ordinària; o l'exclusió *sine die* com a Estat Membre – arran de la impossibilitat de promoure el procés d'adhesió-), entén que “la decisió dependrà, fonamentalment, de les valoracions que facin les institucions de la UE i els Estats membres dels arguments, essencialment polítics i, sobretot, econòmics, a favor i en contra dels escenaris esmentats”<sup>139</sup>. Amb tot, l'estudi considera la lògica prevalença de la integració automàtica per motius de pragmatisme<sup>140</sup>, d'interès econòmic<sup>141</sup>, de respecte i empara als drets de la ciutadania europea catalana<sup>142</sup>, així com per la necessària atenció al principi democràtic<sup>143</sup> i al principi d'integració que regeixen en la UE<sup>144</sup>.

### 3.2.3. Pronunciament dels Estats Membres.

Finalment, resta per examinar les postures que han adoptat els representants dels Estats Membres respecte les conseqüències d'una secessió en el marc de la UE, especialment en relació amb la dinàmica independentista plantejada a Catalunya.

---

<sup>138</sup> Encara que aquesta línia argumentativa és la que ha seguit el President de la Generalitat en les seves múltiples intervencions públiques, les idees concretes (no textuales) que s'han exposat en aquest apartat són les que va plantejar Artur Mas a l'entrevista concedida a la periodista Ana Pastor (en “El Objetivo”), amb data 13/9/2015. El fragment de l'entrevista relatiu a les conseqüències de la independència en el marc europeu pot consultar-se a: [http://www.lasexta.com/programas/el-objetivo/noticias/artur-mas-que-articulo-permite-expulsar-siete-millones-medio-ciudadanos-europeos\\_2015091300120.html](http://www.lasexta.com/programas/el-objetivo/noticias/artur-mas-que-articulo-permite-expulsar-siete-millones-medio-ciudadanos-europeos_2015091300120.html)

<sup>139</sup> Consell Assessor per a la Transició Nacional. Generalitat de Catalunya. *Les vies d'integració de Catalunya en la Unió Europea*. (Disponible en [http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits\\_actuacio/consells\\_assessors/catn/informes\\_publicats/inf\\_6\\_vies\\_integracio\\_cat\\_ue.pdf](http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/consells_assessors/catn/informes_publicats/inf_6_vies_integracio_cat_ue.pdf)). Pàg. 9.

<sup>140</sup> Ibid., pàg. 65.

<sup>141</sup> Ibid., pàg. 36.

<sup>142</sup> Ibid., pàg. 36.

<sup>143</sup> Ibid., pàg. 38.

<sup>144</sup> Ibid., pàg. 35.

Si ve la posició dels Estats Membres acostuma a ser cauta i no s'aprecien, en general, pronunciaments rotunds en relació a les conseqüències d'una secessió en el marc de la Unió, líders polítics com David CAMERON, Primer Ministre d'Anglaterra, o Angela MERKEL, Cancellera d'Alemanya, apunten la mateixa línia argumental que hem identificat en relació amb els pronunciaments de la Comissió Europea.

D'una banda, la Cap de Govern alemanya va declarar en roda de premsa, el 1/9/2015 que “tots hem de respectar els Tractats de la Unió Europea, que garanteixen la sobirania i integritat de cada Estat. Per això és molt important que es respecti la legalitat nacional i internacional”<sup>145</sup>, recolzant la postura del Govern espanyol d'advocació al respecte del principi d'integritat territorial de l'article 4.2 del TUE. Tanmateix, la Cancellera no va pronunciar-se sobre les conseqüències que tindria la independència de Catalunya si, malgrat la legalitat nacional vigent, el procés de secessió acabés consumant-se de forma unilateral. Encara que la línia argumental sembla apuntar que no cabria reconèixer al nou Estat, l'assumpte no s'aborda de forma directa. Més contundent es mostra, tanmateix, el Primer Ministre Britànic: CAMERON va afirmar que “davant de qualsevol situació és important que els països, els governs, els primers ministres, i també aquells que volen prendre un altre camí, compleixin l'imperi de la Llei. (...) Hi ha una resposta clara: si una part d'un Estat declara la secessió, ja no forma part de la UE, i haurà de fer cua darrere dels altres països candidats. Aquesta és la postura de la Comissió Europea i la de qualsevol expert constitucional en Europa; està molt clar”<sup>146</sup>. La postura del *Prime Minister* lliga amb l'apreciació de l'estudi encarregat pel Govern Britànic en relació als efectes, també en el pla europeu, que tindria la independència d'Escòcia; l'informe estableix que “despite the lack of precedent and uncertainty around the process which would unfold in the event of Scotland becoming an independent state, there is value in examining the accession process as there are aspects of it which must apply regardless of the background context. The legal basis for becoming a member of the EU is Article 49 of the Treaty on European Union. Under Article 49, states need to apply for membership, obtain unanimous support of the European Council for this request and have membership approved through an Accession Treaty, ratified in

---

<sup>145</sup> La declaració de la Cancellera MERKEL a la roda de premsa del dia 1/9/2015 pot visualitzar-se a: [http://politica.elpais.com/politica/2015/09/01/actualidad/1441095737\\_896484.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/09/01/actualidad/1441095737_896484.html)

<sup>146</sup> La comunicació del Primer Ministre Britànic, del dia 4/9/2015, pot visualitzar-se a: [http://politica.elpais.com/politica/2015/09/04/actualidad/1441376619\\_474906.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/09/04/actualidad/1441376619_474906.html)

accordance with the constitutional requirement of each Member State”<sup>147</sup>. Aquest estudi determina, en relació a la proposta d'utilitzar l'article 48 TUE com instrument per negociar les bases de la integració d'aquests nous estats, que “it is unlikely that Member States, which have to agree to any use of Article 48 by consensus, or the Commission or the European Parliament, which also have to be consulted, would agree to Article 48 being used in this unprecedented way, given that Article 49 explicitly provides for the process that must be followed for a state to become a member of the EU”<sup>148</sup>.

No obstant, encara que els pronunciaments dels líders dels Estats Membres apunten a la direcció anteriorment esmentada, també hi ha altres veus en Europa, com la del Primer Ministre de Letònia, Valdis DOMBROVSKIS, que consideren, sobre la possibilitat de reconèixer un hipotètic Estat català, que “if there is legitimacy in their process, then (he) would say, theoretically, why not”<sup>149</sup>; DOMBROVSKIS no descarta la possibilitat que una declaració d'independència unilateral pugui prosperar, encara que reconeix la major dificultat que entranya el procés; sobre els efectes d'una secessió en la condició de membre de la UE el Primer Ministre Letó entén que malgrat les discussions que s'estan produint, encara no s'ha pres una decisió. També, al Ministre d'Interior de Bèlgica, Jan JAMBON, pertanyent al partit nacionalista flamenc *Nieuw-Vlaamse Alliantie* (N-VA), que ha estat la força més votada en el país, se li va preguntar quin seria el posicionament del Govern de Bèlgica respecte una hipotètica declaració d'independència de Catalunya; el Ministre, advocant la coherència que ha de mostrar el seu partit, va declarar: “we cannot risk losing our credibility”. Al seu torn, el vicepresident del N-VA, el Sr. Sander LOONES, va defensar que “it's a key principle for us that peoples have the democratic right to define their own fate, also within the EU”; aquestes declaracions mostren, per tant, la tendència del partit més votat de Bèlgica (N-VA) ha reconèixer un eventual Estat català en el sí de la UE (recolzament que en el cas belga podria implicar, fins i tot, la dissolució del govern actual, conformat per una coalició de tres forces polítiques)<sup>150</sup>.

---

<sup>147</sup> United Kingdom Government. (17 de gener de 2014). *Scotland analysis: EU and international issues*. Londres: The Stationery Office Limited on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office. (disponible en <https://www.gov.uk/government/collections/scotland-analysis>). Pàg. 63.

<sup>148</sup> Ibid., Pàg. 63.

<sup>149</sup> Declaració de Valdis DOMBROVSKIS en l'entrevista oferta a la *Catalan News Agency* (CNA). Les declaracions del Primer Ministre en aquesta entrevista, exposades (no literalment) en el present treball, poden visualitzar-se a: <http://www.catalannewsagency.com/politics/item/prime-minister-of-latvia-recognising-catalonia-independence>

<sup>150</sup> Aquesta informació, així com les declaracions dels polítics belgues, han estat consultades a la web: <http://www.politico.eu/article/catalonia-spells-trouble-belgium-government-jambon-flanders-separatism/>

De l'exposició anterior, juntament amb el fet que moltes forces polítiques europees resten en silenci respecte els moviments independentistes que es plantegen en l'àmbit de la UE, es pot concloure que la postura dels Estats Membres en relació a les conseqüències d'una secessió pel que fa a la pertinença a la UE és generalment ambigua i, malgrat les interpretacions teòriques dels tractats que s'invoquen ocasionalment, encara no s'ha produït una ponderació dels interessos que entrarien en joc a la pràctica. Com a valoració final sobre aquesta qüestió, interessa l'opinió de MOLINA: “es muy posible que varios Estados miembros temerosos por su integridad territorial se inclinen más bien hacia la rigidez y que en el caso del Estado matriz incluso podría existir una hostilidad directa. Sin embargo, también es cierto que –considerando la magnitud del problema– una posición basada en determinada interpretación formal de los tratados podría resultar políticamente difícil de mantener. Es decir, un veto o una posición muy poco constructiva durante las negociaciones de reingreso tendrían tal vez que enfrentarse a los poderosos deseos de una mayoría de Estados miembros o de las instituciones europeas”<sup>151</sup>.

---

<sup>151</sup> MOLINA de CIENFUEGOS (loc. Cit.), pàgs. 10 i 11.

## Conclusions

Vist l'anàlisi contingut als capítols precedents, es pot concloure que la resposta al supòsit plantejat, el possible encaix d'un Estat català independent com a Membre de la Unió Europea, no només implica una interpretació del Dret internacional i de la UE, sinó que les argumentacions jurídiques que es puguin aportar per resoldre una hipotètica successió en la Unió Europea s'hauran de ponderar, finalment, amb els interessos polítics dels diversos actors, interessos que semblen indeterminables fins que no es materialitzi l'eventualitat plantejada.

Des d'una òptica jurídica, es constata que el Dret internacional no conté una norma material que reguli la successió d'Estats en referència a la condició de membre en les organitzacions internacionals. Com s'ha examinat en aquest estudi, l'única referència del Dret internacional sobre aquesta qüestió remet, mitjançant l'article 4 de la Convenció de Viena del 1978, a la normativa de cada organització internacional (bé una regulació continguda als textos constituents de cada organisme, bé la pràctica assentada de l'organització). Tanmateix, aquesta remissió al dret de l'organització no es refereix tan sols una possible previsió expressa dels efectes d'una successió d'estats en la condició de membre; de fet, són excepcionals els casos en que es conté, en els textos constituents dels organismes internacionals, una regulació sobre les conseqüències d'una successió d'Estats. L'article 4 de la Convenció implica, per tant, que la valoració dels efectes d'una eventual successió en relació a la qualitat de membre dels Estats resultants de la mateixa s'ha de donar tenint en compte el marc jurídic global de l'organització que es tracti, és a dir, apreciànt la normativa sobre l'adquisició de la condició de membre, però també el sentit conjunt de l'organització (la seva naturalesa, els principis que inspiren el seu funcionament i les seves polítiques, i també els objectius de la mateixa).

D'altra banda, no existeix un dret consuetudinari consolidat, a nivell internacional, que pugui aplicar-se per analogia al supòsit que ens atén; la *praxis* de la successió d'estats en relació a la qualitat de membres d'organitzacions internacionals constata l'absència d'una dinàmica homogènia, detectant-se casos en que es resol la continuïtat dels nous Estats en la condició de membres, casos en que se'ls admet com a nous membres, i també casos en que s'opta per la successió en el sentit que l'Estat successor passa a ocupar la posició de l'Estat predecessor (total o parcialment) des de que es constitueix el

nou Estat. No obstant, es pot apreciar que les organitzacions més favorables a la successió d'aquest nou Estat en la condició de membre són aquelles la finalitat de les quals transcendeix a la simple cooperació interestatal; així, els organismes amb objectius econòmics i financers tendeixen a buscar vies d'integració d'aquests nous estats per no trencar de forma abrupta les polítiques econòmiques que es venien aplicant en els territoris afectats pels supòsits de successió.

Aquestes premisses traslladen la recerca d'una resposta, per tant, al marc del Dret de la Unió Europea. Tanmateix, aquest ordenament no conté una regulació expressa sobre la successió d'Estats, i tampoc es troben precedents en l'Europa més coetània d'una secessió d'Estat en els termes que es planteja aquí. Conseqüentment, la resposta que des d'un punt de vista jurídic s'adopti en relació a la posició d'una Catalunya independent (o qualsevol altre territori europeu amb aquesta aspiració) haurà de ser basar-se en la lògica global del Dret de la Unió.

Entrant ja en una valoració de les teories doctrinals que s'han plantejat sobre aquesta qüestió, avançarem la consideració que del Dret de la UE no pot desprendre's una solució que impliqui el trencament forçós d'un territori que forma part de l'*acquis* de la Unió; tractem individualment els arguments principals esgrimits a l'estudi previ per fonamentar aquesta conclusió:

- En primer lloc, el raonament de la doctrina partidària de l'exclusió del territori independitzat consistent en el respecte a l'article 4.2 del TUE relatiu a la garantia de la integritat territorial, no és aplicable a un supòsit de fet en que la secessió de l'Estat matriu ja s'hagi produït efectivament, és a dir, si bé el principi d'integritat territorial ha de ser respectat per la UE en tant que aquesta no pot immiscuir-se en els processos d'erosió interns d'un Estat, si la independència d'un territori arriba a consolidar-se (es sobreentén, per voluntat qualitativament majoritària de la seva població), la Unió Europea no estaria vulnerant el sentit de l'article 4.2 TUE integrant a l'Estat sorgit de la successió, ja que es parteix d'un trencament efectivament produït. Tanmateix, és cert que les teories partidàries d'una negociació dels termes de la integració del nou Estat en la UE amb caràcter previ a l'efectiva independència del nou Estat (vegis AVERY) sí podrien entrar en conflicte amb l'article 4.2 TUE.

- D'altra banda, l'apel·lació a l'article 49 TUE com a disposició aplicable, per analogia, al supòsit d'una successió d'Estat no ens resulta sostenible. Certament, la secessió d'un Estat membre de la UE implica el sorgiment d'un nou Estat. Tanmateix, la reducció que proposen alguns autors consistent en considerar aquest nou Estat com un tercer aliè al projecte de la Unió és contrari al sentit del Dret de la UE; la solució sobre la posició de l'Estat successor ha de partir de la premissa irrefutable que aquest territori independitzat es troba en l'àmbit d'aplicació del Dret de la Unió i els seus pobladors són ciutadans europeus; sent el 49 TUE un instrument d'adaptació de tercers Estats a l'*acquis* de la Unió no sembla que aquesta disposició sigui la idònia per regular la present hipòtesi. Efectivament, el procés d'integració d'un territori de recent independència en la UE no s'aventura una tasca de fàcil resolució, i el nou Estat haurà d'acreditar que el seu sistema normatiu i institucional s'adapta als principis que regeixen la UE, però el reduccionisme consistent en una *tabula rasa* que situa l'Estat successor en un "limb" exclòs del Dret de la Unió no és coherent amb el principi de continuïtat i d'integració que regeix l'organisme; de fet, aquest raonament es constata amb la lectura de l'article 50 TUE; aquesta norma preveu els paràmetres que han de regir la sortida d'un territori de la Unió. A saber, la disposició del 50 TUE parteix d'una sortida voluntària, la qual cosa refuta la tesis partidària d'una sortida forçosa de la Unió. També, aquesta norma preveu que la retirada d'un Estat ha de complir amb unes negociacions tendents a establir un règim transitori (amb l'objectiu d'evitar un trencament abrupte del territori amb el Dret UE pels efectes negatius que tindria per a tots els actors implicats): això descarta, per tant, l'exclusió automàtica del nou Estat.
- En referència a la vulneració de l'Estat de Dret, consagrat a l'article 2 del TUE, al·legada per alguns autors, entenem que no pot considerar-se una vulneració de l'ordenament jurídic de la Unió si no hi ha cap norma concreta que reguli la successió d'Estat. Havent descartat l'article 49 TUE com a disposició aplicable al supòsit, les possibles alternatives que es plantegin per determinar la posició de l'Estat successor en la Unió Europea no suposaran una violació del Dret de la UE sempre que no contravinguin els valors i principis que inspiren la Unió; precisament, malgrat que no es troben precedents anàlegs a una secessió com la plantejada, la UE ha estat promotora del pragmatisme com a via de resolució d'esdeveniments que no comptaven amb una norma específica, fugint d'una

aplicació hermètica dels tractats. No obstant, si bé és cert que la integració automàtica de l'Estat successor no contravé directament el Dret de la Unió Europea, un procés d'independència que es forges en contra de la legislació interna de l'Estat matriu entraria en conflicte amb el principi d'Estat de Dret del referit Estat, i per extensió, segons l'enteniment de la pròpia Comissió europea, amb el principi de *Comunitat de Dret* que regeix la Unió Europea (en tant que el compliment del primer és premissa de la consecució del segon). Per tant, davant d'aquest supòsit, quedaria en mans de la UE i dels diversos agents implicats ponderar els dos principis regents en la dinàmica comunitària –el principi d'Estat de Dret i el principi democràtic–, amb la finalitat de determinar si el respecte als paràmetres legals és infranquejable amb independència de la legitimitat popular amb la que compta un moviment (com la independència d'un territori, en el present cas), o si, contràriament, les lleis (aquí estatals) han de cedir a una voluntat acreditada de forma democràtica.

- En relació amb la dualitat de principis plantejada, considerem que la resposta de la Unió Europea ha de ser garant, primerament, de l'essencial principi democràtic. Rememorant el capítol primer d'aquest estudi, on s'estudia la transcendència de la democràcia en el sistema comunitari, no encaixaria en el Dret de la Unió l'exclusió d'un territori que democràticament opta per la independència respecte l'Estat matriu -ens reafirmem, per tant ,en la premissa que el procés d'independència ha de garantir la màxima legitimitat democràtica-. L'exercici de la democràcia en el marc de la Unió no pot implicar, per la pròpia naturalesa democràtica de la mateixa, l'exclusió forçosa d'un territori. Indubtablement, si l'Estat sorgit de la secessió és partidari de sortir de la Unió, les negociacions hauran d'encaminar-se a la sortida pactada d'aquest territori; però si aquest nou Estat manifesta la voluntat de romandre a la Unió, aquesta hauria de promoure, en concordança amb els valors que la defineixen, un procés d'integració d'aquest territori a partir de la nova conjuntura. Tanmateix, la posició garant que s'exigiria jurídicament a la Unió està igualment fonamentada en l'empara dels drets dels ciutadans europeus de l'Estat successor; si bé la ciutadania europea està vinculada a la nacionalitat dels Estats membres -articles 9 TUE i 20.1 TFUE-, la Unió Europea, i especialment el TJUE, es troben compromesos a la defensa dels drets dels ciutadans europeus i aquesta protecció va més enllà de la competència reconeguda als Estats en matèria de nacionalitat

-STJUE de 2 de març de 2010-; en aquest sentit, procediria que la UE garantís aquesta empara amb independència d'un procés de secessió a nivell estatal.

Els arguments exposats ens porten a concloure que, des d'una perspectiva jurídica, la resposta de la UE hauria d'avaluar la integració d'aquest nou territori sense que el procés de transició impliqui un trencament en l'aplicació del l'*acquis* de la Unió; així, el raonament aquí plantejat és pròxim a les teories que advoquen un procés de *successió* o *ampliació* interna de la UE en el sentit de garantir una "continuació" de l'Estat successor en el marc de la Unió. Respecte el procés concret a través del qual s'hauria d'instrumentar aquesta successió del nou Estat, la manca d'una previsió expressa del Dret de la UE sobre la matèria atorga una gran flexibilitat a l'hora de concretar l'*iter* per a la consecució d'aquesta successió; lògicament, el procediment que eventualment s'apliqui haurà de garantir la participació de tots els actors (això es, de la Unió, de l'Estat successor i de tots els Estats Membres). També, des d'una òptica jurídica, que no pragmàtica, i en garantia del respecte a la integritat territorial de l'article 4.2 TUE i a la raonable interpretació dels Tractats, les negociacions d'una successió o integració haurien de partir d'un nou Estat efectivament constituït, i no d'un territori encara immers en el procés de secessió.

Tanmateix, exposat el raonament jurídic, aquest estudi no pot concloure sense admetre que un supòsit de secessió d'un Estat membre en la Unió Europea es dirimiria, primordialment, en el terreny de la política comunitària; certament, la prosperitat d'un procés de successió o ampliació interna de la UE dependria plenament de la conciliació dels interessos polítics dels diversos intervinents. D'una banda, s'aventura improbable l'èxit d'un procés de successió, en els termes aquí defensats, sense la postura favorable de l'Estat matriu/continuador; en el supòsit Espanya-Catalunya, l'actual hermetisme del Govern Espanyol no seria un punt de partida òptim per a la consecució d'aquesta integració. Al seu torn, la concreció dels interessos de cadascun dels Estats Membres de la UE, que en l'actualitat es troben en estat latent respecte aquesta qüestió, serà primari a l'hora de determinar el caràcter de les negociacions que han de promoure el procés d'encaix del nou Estat. D'una banda, es detecta la possible reticència d'alguns Membres a promoure una acceptació de nous Estats com Catalunya, sorgits d'un procés de secessió, com a mecanisme de defensa davant el sorgiment de nous processos rupturistes en el sí dels diversos Ens estatals. No obstant això, és igualment cert que l'exclusió d'un territori de la UE suposaria, en primer lloc, un trencament amb el sentit

de la Unió que posaria en qüestió els valors i principis que la defineixen, i en segon lloc, un perjudici econòmic, social, polític de tots els agents interessats (l'Estat continuador, l'Estat successor, els restants Estats membres i la pròpia Unió).

En definitiva, la resposta al possible o no possible encaix d'una Catalunya independent com a membre de la Unió Europea vindrà donada, tenint present les circumstàncies del procés, per la materialització dels diversos interessos polítics, el sentit dels quals decantarà la posició de la Unió cap a la interpretació jurídica que millor s'ajusti a les referides voluntats.

# Bibliografía

## *Doctrina*

### *Articles*

Agudo Zamora, Miguel Jesús. (2005). La Ciudadanía de la Unión Europea: del artículo 8 del Tratado de la Unión Europea al artículo I-8 del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. *Inmigración y derechos de los extranjeros*. Núm. 1. Pàgs. 47-65.

Andaluz Vegacenteno, Horacio. (2007). El Derecho de la Sucesión de Estados. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*. Núm. 9. Pàgs. 395-452.

Campins Eritja, Mar. (2015). The European Union and the Secession of a Territory from an EU Member State. *Diritto pubblico comparato ed europeo*. Núm. 17. Pàgs. 479-502.

Carreras Serra, Francesc. (2014). Unión Europea y Secesión de Estados Miembros. ¿Deben intervenir las Instituciones europeas? *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 33. Pàgs. 271-282.

Chamon, Merijn; Van Der Loo, Guillaume. (2014). The Temporal Paradox of Regions in the EU Seeking Independence: Contraction and Fragmentation versus Widening and Deepening? *European Law Journal*. Núm. 20. Pàgs. 613-629.

Díez Picazo, Luis María. (2008). La Naturaleza de la Unión Europea. *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*. Núm. 4. Pàgs. 574-640.

Freixes Sanjuan, Teresa. (2014). Secesión de Estados e Integración en la Unión Europea. A propósito del debate sobre la permanencia en la Unión de Escocia y Cataluña como Estados segregados del Reino Unido y España. *Revista Jurídica de Catalunya*. Núm. 2. Pàgs. 297-329.

Galán Galán, Alfredo. (2013). Secesión de Estados y pertinencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada. *Instituzioni del Federalismo*. Núm. 1. Pàgs. 95-135.

García-Corrochano Moyano, Luís. (2013). Sucesión de estados en materia de Tratados. *Agenda Internacional*. Núm. 7. Pàgs. 121-132.

Gounin, Yves. (2013). Les dynamiques d'éclatements d'États dans l'Union européenne: casse-tête juridique, défi politique. *Politique étrangère*. Núm. 4. Pàgs. 11-22.

Häberle, Peter. (2007). Comparación constitucional y cultural de los modelos federales. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. Núm. 8. Pàgs. 171-188.

Iglesias Sánchez, Sara. (2010). TJUE – Sentencia de 2 de marzo de 2010 (Gran Sala), Janko Rottmann C. Freistaat Bayern, Asunto C-135/08 -" Ciudadanía de la Unión- artículo 17 CE-nacionalidad de un estado miembro adquirida por nacimiento y por naturalización-pérdida de la nacionalidad de origen-apátrida-pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión".- ¿Hacia una nueva relación entre la nacionalidad estatal y la ciudadanía europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Núm. 37. Pàgs. 933-950.

Mangas Martín, Araceli. (2013). La secesión de territorios en un Estado Miembro: efectos en el Derecho de la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*. Nº 25. Pàgs. 47-68.

Martín i Pérez de Nanclares, José (2015). La posición de los Estados miembros ante la evolución de la Unión Europea: comprometidos con el proceso de integración, convencidos de la necesidad de reforzar los rasgos de intergubernamentalidad. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Núm. 50, pp. 125-171.

Medina Ortega, Manuel. (2013). La Unión Europea como Organización Política. *Teoría y Realidad*. Núm. 32. Pàgs. 205-223.

Odriozola Mariscal, Carlos Enrique. (2001). Tratados y Sucesión de Estados. *Perspectivas del Derecho en México*. Núm. 1. Pàgs. 111 a 142.

Ortega Terol, Juan Miguel. (1999). Aspectos teóricos y prácticos de la continuidad en la identidad de un Estado. *REV – Anuario Español de Derecho Internacional*, 1999, vol. XV. Pàgs. 273-324.

Ortega Terol, Juan Miguel. (2008). La Sucesión de Estados ante la caída del bloque socialista: elementos teóricos y desarrollos recientes. *Europa Oriental*. Núm. 1, Pàgs. 171-193.

Palomares Amat, Miquel. (2013). 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. Pàgs. 146-183.

Pastrana Buelvas, Eduardo; Duarte García, Jennifer. (2009). El estancamiento del proceso de profundización de la Unión Europea: ¿Un proyecto neoliberalizado? *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*. Núm. 30. Pàgs. 187-218.

Ridao Martín, Joan. (2014). La Unió Europea i els nous estats sorgits per secessió dels seus membres. Un hipòtesi per a Catalunya. *Revista Jurídica de Catalunya*. Núm. 2. Pàgs. 331-353.

Stolleis, Michael.; Gutiérrez, Ignacio. (2009). Europa como Comunidad de Derecho. *Historia constitucional*. Núm. 10. Pàgs. 475-484.

### *Llibres*

Bühler, Konrad G. (2001). *State Succession and Membership in International organizations: Legal Theories versus Political Pragmatism*". (1ª ed.). Dordrecht: Kluwer Law International.

Díez Moreno, Fernando. (2009). Manual de Derecho de la Unión Europea. (5ª ed.). Navarra: Aranzadi.

Díez de Velasco, Manuel. (2003). *Las Organizaciones Internacionales*. (13 ed.). Madrid: Tecnos.

Eisemann, Pierre Michel; Koskenniemi, Martti. (2000). Report of the Director of Studies of the English-speaking section of the Centre. Dins Acadèmia de Dret Internacional de la Haya. *State Succession: Codification Tested against Facts* (pp. 65-132). La Haya: Martinus Nijhoff Publishers.

Matas Dalmases, Jordi; González Bondia, Alfonso; Jaria Manzano, Jordi; Roman Martín, Laura. Fundació Josep Irla. (2010). *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.* Recuperat el 25 de novembre de 2015, de <http://www.irla.cat/documents/lampliacio-interna-de-la-UE.pdf>

### *Paper*

Abat i Ninet, Antoni. El Clauer. *Catalunya independent en el si de la Unió Europea: Un informe sobre la viabilitat del procés d'ampliació interna a la UE.* Recuperat el 12 de gener de 2016, de [http://www.elclauer.cat/arxius/clauer\\_docs\\_docs\\_adjunt\\_35-maq\\_inf\\_amp\\_interna.pdf](http://www.elclauer.cat/arxius/clauer_docs_docs_adjunt_35-maq_inf_amp_interna.pdf)

Edward, David. Scottish Constitutional Futures Forum. (2012, 17 de desembre). *Scotland and the European Union.* Recuperat el 2 de gener de 2016, de <http://www.scottishconstitutional futures.org/OpinionandAnalysis/ViewBlogPost/tabid/1767/articleType/ArticleView/articleId/852/David-Edward-Scotland-and-the-European-Union.aspx>

González Bondia, Alfonso. *Perspectives d'Estat. Una visió crítica.* (2015, 7 de juny). *Escenaris jurídics per a les relacions de la Unió Europea amb els nous estats sorgits d'un procés de secessió d'un Estat Membre.* Recuperat el 14 de desembre de 2015, de [https://www.academia.edu/16365238/Escenaris\\_jur%C3%ADdics\\_per\\_a\\_les\\_relacions\\_de\\_la\\_Uni%C3%B3\\_Europea\\_amb\\_els\\_nous\\_estats\\_sorgits\\_d\\_un\\_proc%C3%A9s\\_de\\_secessi%C3%B3\\_d\\_un\\_estat\\_membre](https://www.academia.edu/16365238/Escenaris_jur%C3%ADdics_per_a_les_relacions_de_la_Uni%C3%B3_Europea_amb_els_nous_estats_sorgits_d_un_proc%C3%A9s_de_secessi%C3%B3_d_un_estat_membre)

Lang, Kai-Olaf. German Institute of International and Security Affairs. (2013). *Katalonien auf dem Weg in die Unabhängigkeit? Der Schlüssel liegt in Madrid.* Recuperat el 1 de gener de 2016, de [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A50\\_lng.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A50_lng.pdf)

Martín i Pérez de Nanclares, Jose. Real Instituto de Elcano. (2015, 24 de setembre). *Reflexiones Jurídicas a propósito de una eventual declaración unilateral de independencia de Cataluña: un escenario político jurídicamente inviable.* Recuperat el 10 de gener de 2016, de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/bb469e0049f77f9298de9e207bacc4c/MartinPerezDeNanclares\\_reflexiones\\_juridicas\\_independencia\\_Catalunya.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bb469e0049f77f9298de9e207bacc4c](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/bb469e0049f77f9298de9e207bacc4c/MartinPerezDeNanclares_reflexiones_juridicas_independencia_Catalunya.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bb469e0049f77f9298de9e207bacc4c)

Molina de Cienfuegos, Ignacio. Revista Real Instituto Elcano. (2012, 22 de noviembre). *Independentismo e integración europea (I): la imposible adhesión automática a la UE de un territorio secesionado*. Recuperat el 12 de desembre de 2015, de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CO NTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/europa/ari80-molina\\_ue\\_escocia\\_catalunya](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari80-molina_ue_escocia_catalunya)

O'Neil, Aidan. Eutopia Law. (2011, 14 de novembre). A Quarrel in a Faraway Country? Scotland, Independence and the EU. Recuperat el 26 de desembre de 2015, de <http://eutopialaw.com/2011/11/14/685/>

Scheffer, David. University of Glasgow. (2013). *International legal Implications of Scottish Independence*. Recuperat el 3 de gener de 2016, de [http://www.gla.ac.uk/researchinstitutes/adamsmith/workingpapers/wp2013\\_01/](http://www.gla.ac.uk/researchinstitutes/adamsmith/workingpapers/wp2013_01/)

## *Documentació*

Avery, Graham. United Kingdom Parliament. (2012). *The Foreign Implications of and a separate Scotland*. Recuperat el 21 de desembre de 2015, de <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/>

Consell Assessor per a la Transició Nacional. Generalitat de Catalunya. (2014, abril). *Les vies d'integració de Catalunya en la Unió Europea*. Recuperat el 29 de novembre de 2015, de [http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits\\_actuacio/consells\\_assessors/catn/informes\\_publicats/inf\\_6\\_vies\\_integracio\\_cat\\_ue.pdf](http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/consells_assessors/catn/informes_publicats/inf_6_vies_integracio_cat_ue.pdf)

United Kingdom Government. (2014, 17 de gener). *Scotland analysis: EU and international issues*. Londres: The Stationery Office Limited on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office. Recuperat el 7 de gener de 2016, de <https://www.gov.uk/government/collections/scotland-analysis>

## *Jurisprudència*

### Tribunal Constitucional

STC 31/2010, de 28 de juny (RTC 2010\31).

### Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees

STJCE de 15 de juliol de 1964 (ECLI:EU:C:1964:66).

### Tribunal de Justícia de la Unió Europea

STJUE de 2 de març de 2010 (TJCE 2010\46).

STJUE de 28 d'abril de 2009 (ECLI:EU:C:2009:271).

## Webgrafia

<http://eurlex.europa.eu/>

<http://legal.un.org/>

<http://politica.elpais.com/politica/>

<http://presidencia.gencat.cat/>

<http://tremosa.cat/>

<http://www.e-f-a.org/about-us/>

<http://www.catalannewsagency.com/>

<http://www.diariodesevilla.es/>

<http://www.elclauer.cat/> <http://www.europarl.europa.eu/>

<http://www.gla.ac.uk/>

<https://www.gov.uk/>

<http://www.lasexta.com/>

<http://www.politico.eu/>

<http://www.publications.parliament.uk/>

<http://www.realinstitutoelcano.org/>

<http://www.scottishconstitutionalfutures.org/>

<http://www.swpberlin.org/>

<http://www.theguardian.com/>

<http://www.vilaweb.cat/>