

# SECESIÓN Y DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

## Secession and European Union Law<sup>1</sup>

SUSANA SÁNCHEZ FERRO

Universidad Autónoma de Madrid

El libro de Núria González Campaña, que tenemos el placer de comentar, aborda un tema de especial relevancia, no solo teórica, sino práctica, dados los acontecimientos que se han sucedido en el marco de la UE en los últimos años, el tema de la secesión en el marco de la Unión Europea (UE). La autora deja claro desde el principio que la perspectiva desde la que va a tratar el tema es normativa y que no pretende ningún cambio en los equilibrios institucionales existentes en la UE o en la relación de esta con los Estados miembros (EE. MM.) ni tampoco prejuzgar la legitimidad moral o la conveniencia política de los procesos independentistas.

Si bien la UE ha debido responder políticamente a los acontecimientos que se produjeron en Cataluña en el año 2017, aún no se ha visto en la necesidad de dar una respuesta legal al problema de la secesión de una parte del territorio de un Estado miembro, pues tal acontecimiento no ha tenido lugar hasta el momento. Por ello la autora reconoce que solo puede hacer conjeturas sobre la respuesta legal que la UE daría a un escenario semejante. Ahora bien, el libro no emite conjeturas infundadas, todo lo contrario. Solo tras el análisis de la normativa europea (y colateralmente del Derecho constitucional y del Derecho internacional público), y en diálogo con la doctrina que se ha pronunciado sobre el tema, se aventura Núria González Campaña a sugerir cuál es la respuesta normativa que la UE debe dar a la secesión dentro de un Estado miembro de la Unión Europea.

La claridad expositiva del texto es realmente excelente, como lo es también la gran capacidad de la autora para sintetizar cuestiones complejas. A veces el entusiasmo que provoca una cuestión podría llevar al lector a desear conocer más detalles sobre algunos de los temas tratados (*i. e.*, la regulación de la secesión en determinados países), pero González Campaña, probablemente para

---

<sup>1</sup> Nuria González Campaña, *Secession and European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2024, 288 págs.

no desviarse del foco principal de la obra ni excederse en su extensión, ciñe el análisis de esta cuestión, y de alguna otra, a aquello que considera el núcleo necesario para extraer las conclusiones que le permiten avanzar en su argumentación, y a fe que lo consigue en la gran mayoría de ocasiones (algo diremos posteriormente en relación con el análisis de la secesión en el contexto constitucional español). Sucede también, casi en sentido contrario, que, en ocasiones, la autora incluye en nota a pie de página reflexiones que, en nuestra opinión, dada su importancia, deberían aparecer en el texto principal, a veces quizá llevada por el afán de reflejar una solución normativa aplicable a cualquier circunstancia, a cualquier proceso de secesión dentro de la Unión Europea, en abstracto. En todo caso, ello para nada ensombrece una obra jurídicamente bien fundamentada, rigurosa y que no descuida los diferentes aspectos que afectan a la cuestión tratada.

Aunque el enfoque del libro es normativo, la autora no se resiste a desviarse algo de lo puramente normativo para, antes de proceder a abordar el estudio de la cuestión principal del libro, la secesión y el Derecho de la UE, realizar una apreciación que nos parece muy pertinente y de lo más acertada, esto es, que a las regiones que se plantean la secesión les resulta mucho más atractiva la idea de llevar a término la secesión bajo el paraguas de la Unión Europea; pero ¿por qué es esto así?, pues, en primer lugar, explica la autora, porque si estos nuevos Estados formaran parte de la UE tras la secesión, su posición en la esfera internacional sería mucho más ventajosa, a pesar de que en la mayor parte de los casos se trataría de Estados de pequeño tamaño. Además, la idea de convertirse en Estados independientes dentro de la UE reduce la incertidumbre ciudadana sobre los procesos de secesión. Los Estados dentro de la UE siguen, además, gozando de un enorme peso, independientemente de su tamaño. Por lo demás, algunos autores piensan que el nivel de desarrollo de la Europa de las regiones, o más bien la falta de un desarrollo suficiente, podría haber influido también en los anhelos secesionistas; en nuestra opinión, este hecho en algo puede influir en dichos procesos, pero no creemos que un mayor desarrollo de la Europa de las regiones vaya a satisfacer a determinados movimientos nacionalistas favorables a la independencia y a disuadirles de la idea de independizarse del Estado miembro para convertirse en un Estado independiente dentro de la UE. La conclusión lógica que el lector puede derivar de todo ello, y que no aparece explicitada en el texto, pero que se puede extraer de él, es que el hecho de clarificar las condiciones para que la UE reconozca a un nuevo Estado independiente, así como los requisitos para su adhesión a la UE, puede ser un elemento determinante en la práctica en relación con las posibilidades de éxito o fracaso de un proceso de secesión. Algunos ciudadanos inicialmente

favorables a la independencia podrían reconsiderar su posición si esas condiciones no coincidieran con sus expectativas<sup>2</sup>.

Hay otro apartado más del libro en el que la autora también se desvía conscientemente del análisis puramente normativo, el dedicado a las declaraciones y reacciones de las autoridades y funcionarios de la UE en relación con los procesos independentistas. Para Núria González Campañá el estudio de esta cuestión es necesario para demostrar que el análisis legal es políticamente viable. Romano Prodi, presidente de la Comisión Europea, afirmó en 2004 que si un territorio de un Estado miembro dejaba de formar parte de este, sería considerado un tercer Estado respecto a la UE, según la «teoría de la expulsión automática». Aunque esta teoría se abandonó durante algunos años, volvió a ganar fuerza a partir de 2012, explica la autora, cuando los procesos independentistas en Escocia y Cataluña ganaron en intensidad. Para la profesora González Campañá, las declaraciones de los representantes de la UE no constituyen una posición política completamente articulada, puesto que se trata de reacciones a situaciones que no involucran un referéndum de independencia legal y consensuado; en esto tiene razón. Lo que parece claro, tras las declaraciones efectuadas en nombre de la Comisión por Franz Timmermans el 4 de octubre de 2017 y la reacción de la UE tras la declaración unilateral de independencia de Cataluña del 27 de octubre de 2017, es —como mantiene la profesora González Campañá— que la UE considera fundamental el respeto al Estado de Derecho, además del respeto al principio democrático y a los derechos fundamentales en cualquier proceso secesionista, y que rechaza cualquier proceso secesionista que no cumpla con estos principios. La UE no reconoció a Cataluña como país independiente tras la declaración de independencia, algo que, para González Campañá, sería perfectamente acorde con el Derecho de la Unión; así lo creemos nosotros también. Veremos cómo lo fundamenta la autora más adelante.

El libro de Núria González Campañá se estructura en ocho capítulos. Tras un capítulo inicial introductorio y un segundo capítulo dedicado a los conceptos jurídicos básicos y a una serie de consideraciones generales sobre la interrelación entre los ordenamientos jurídicos constitucional, internacional y de la UE, el libro avanza a través del análisis de la secesión en diversos ordenamientos jurídicos de varios EE. MM. y de los países que se consideran paradigmáticos en este punto, así como a través del análisis del Derecho internacional

---

<sup>2</sup> No es lo mismo pensar, por ejemplo, que el acceso a la UE va a ser automático tras la secesión que saber que uno va a tener que ponerse a la cola y comenzar negociaciones para acceder vía art. 49 TUE; el proceso de negociación puede, además, estar sometido a unas condiciones más o menos duras o más o menos favorables a la integración.

aplicable a la materia. En el capítulo quinto se estudian tanto los precedentes —aunque no se trate, en verdad, de precedentes relativos a la secesión propiamente dicha de cierto territorio de un Estado miembro, sino de supuestos en los que se produjeron cambios territoriales en algunos de estos EE. MM. o en los que se dejaron de aplicar los tratados a parte del territorio (Argelia, Groenlandia, la reunificación alemana...)— como la práctica previa de la UE sobre el reconocimiento de terceros Estados que nacen tras un proceso de independencia, bien como resultado de una ocupación, bien como producto de la desintegración territorial, fundamentalmente de la que se produjo justo antes o después de la desaparición de la Unión Soviética, así como las declaraciones y reacciones de los representantes de la UE a las actuaciones de los movimientos independentistas. Pero donde realmente reside el núcleo central de la obra de Núria González Campaña es en el capítulo sexto del libro, que es el que trata de la aproximación legal de la Unión Europea al reto secesionista; ahora bien, dicho capítulo descansa en los capítulos previos, pilares sobre los que se asienta. A este capítulo sexto le sigue un capítulo séptimo y último —si no tomamos en cuenta el último capítulo, de conclusiones (capítulo octavo)— dedicado a cuál sería la situación de aquel Estado que surge tras la secesión, en el caso de que dicho Estado fuera reconocido por la UE. ¿Seguiría dicho Estado siendo miembro de la Unión? Si no lo fuera, ¿qué procedimiento se seguiría para su integración en la UE? Y, finalmente, ¿qué impacto tendría la ciudadanía europea en la cuestión de la permanencia/acceso del nuevo Estado en/a la UE?

Antes de comenzar su análisis del Derecho internacional, del Derecho constitucional y del Derecho de la UE, la autora se plantea cómo afrontar la relación entre estos sistemas normativos. La profesora González Campaña se manifiesta partidaria del pluralismo constitucional o normativo, que concibe la relación entre los diversos sistemas normativos no como una relación jerárquica, sino como una relación dialógica; entiende que es la tesis que mejor refleja la situación actual, de diálogo de las instituciones de la UE con los altos tribunales de los EE. MM. en la resolución de los conflictos intersistema. La visión opuesta es la visión constitucionalista. Por lo demás, frente a los que ponen en duda la conveniencia de seguir defendiendo la teoría del pluralismo constitucional en tiempos de amenaza para las democracias liberales<sup>3</sup>, dado que determinados Estados abusan del recurso a la defensa de su idiosincrasia como argumento para rechazar la aplicación de ciertas medidas de la Unión que son

---

<sup>3</sup> En este sentido, cuando hablábamos de la importancia de ciertas notas a pie de página, no podemos dejar de referirnos a la nota 189 de la página 173, en donde se entra en discusión con Kelemen y Pech a este respecto.

reflejo de los valores básicos que están detrás de la integración europea, Núria González Campañá responde remitiéndose al art. 4.2 TUE, reflejo de esta visión pluralista y eje sobre el que gira su tesis central, y a sus límites, defendiendo que este artículo, y la interpretación dada por el TJUE de este, no supone dar un cheque en blanco a los Estados para defender medidas que claramente vulneren el Estado de Derecho y el principio de independencia judicial.

El argumento principal de González Campañá en su libro es que del art. 4.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que recoge la obligación de la UE de respetar la identidad nacional de los EE. MM., surge la obligación para la UE de respetar el ordenamiento jurídico constitucional de los Estados miembros en materia de secesión. La respuesta de la UE al fenómeno secesionista dependerá de si esta se considera legal o ilegal, consensuada o no, por parte de los EE. MM., siempre que no se violen los valores recogidos en el art. 2 TUE, que se constituiría en un límite a esta obligación de respeto a los sistemas constitucionales nacionales. La autora nos adelanta su posición en el capítulo segundo de su libro, pero no va a desarrollar su tesis sobre este art. 4.2 TUE hasta el capítulo sexto. No le queda más remedio que adelantarnos su tesis, porque el capítulo cuarto está ya dedicado al Derecho constitucional aplicable a la secesión y no se entendería que abordara esta cuestión sin esa referencia adelantada al art. 4.2 TUE. Como hasta el capítulo sexto no desarrolla este aspecto, ello obliga al lector a asumir la validez del argumento central del libro que adelanta la autora, hasta tanto no tenga la oportunidad de conocer su desarrollo en el mencionado capítulo sexto. En nuestra opinión quizás hubiera sido más lógico haber explicado al menos los fundamentos y las implicaciones del art. 4.2 TUE en materia de secesión antes de hacer una referencia a la regulación por parte de los EE. MM. de los procesos independentistas. Más adelante, en el capítulo sexto, se podría haber abordado ya el análisis de la respuesta que debería darse por parte de la UE a las diversas variantes de secesión. Es verdad que esto haría que el capítulo sexto quedara un poco cojo; probablemente lo que ha movido a la autora a seguir la mencionada estructura sea el tratar de abordar en un solo capítulo todo lo relativo al Derecho de la UE.

En cuanto al análisis normativo, Núria González Campañá comienza su análisis por el Derecho internacional. El Derecho internacional es importante porque los tratados internacionales firmados por la UE o por todos los EE. MM., así como el Derecho internacional consuetudinario, son vinculantes para la UE, por lo que van a ser el marco en el que se encuadre la posible respuesta que pueda darse desde la UE al tema de la secesión de una entidad subestatal que se separa de un Estado miembro. La conclusión de la autora es que el Derecho internacional no resulta determinante en cuanto a la respuesta que deba dar la UE a la secesión dentro de los EE. MM., salvo en lo que a la

sucesión y continuidad de los Estados se refiere (ahí sí existe una laguna regulatoria por parte del Derecho de la UE). La razón: aunque el Derecho internacional no prohíbe como tal la secesión, el derecho a la autodeterminación recogido en el Derecho internacional no resulta aplicable a estos supuestos, como tampoco resulta aplicable, en principio, la llamada secesión como remedio (*remedial secession*), que es aquella que tiene lugar cuando existen graves violaciones de los derechos humanos. El derecho de autodeterminación externa no se reconoce en Derecho internacional más que en unos supuestos muy concretos relacionados con los procesos de descolonización, la ocupación militar o la privación a determinados grupos minoritarios del acceso al gobierno en sentido amplio (autodeterminación interna), por lo que, tal y como sostiene la autora, dicho derecho no sería aplicable dentro de democracias consolidadas como las existentes en el marco de la Unión Europea. Por la misma razón, tampoco sería aplicable, hoy por hoy, la secesión como remedio. Incluso si existiera tal derecho a la secesión como remedio o *remedial secession*<sup>4</sup>, es difícil imaginar que una entidad subestatal pudiera hacerse merecedora de tal derecho en sociedades como las nuestras, que forman parte de la UE, más, añade la autora, cuando la UE dispone de mecanismos como el art. 7 TUE, que debería ponerse en marcha si se apreciase una situación como la que da lugar a la secesión como remedio, con el fin de evitar que se tambalease todo el proyecto europeo. Si hay un principio clave en Derecho internacional, ese es, como pone de relieve Núria González Campañá, el principio de integridad territorial; solo en casos extremos en los que existe una justificación muy fuerte puede este principio verse debilitado. Existe un rechazo internacional a las declaraciones unilaterales de independencia, con la excepción del caso de Kosovo, que es un caso muy especial; en él la Corte Internacional de Justicia se limitó a decir que tal proceso de independencia no incurría en violación del Derecho internacional, sin abordar si Kosovo tenía o no un derecho a independizarse conforme a la llamada *remedial secession* o secesión como remedio. Por lo demás, del análisis del Derecho internacional se extrae el papel fundamental que juegan los EE. MM. y el peso que tienen sus intereses individuales en las decisiones que ha venido adoptando la UE en este campo del reconocimiento de terceros Estados y de integración de terceros Estados en la Unión; la profesora González Campañá no oculta el peso de la política y de los intereses individuales de los

<sup>4</sup> No existe un consenso internacional suficiente sobre la posible existencia de un derecho a la secesión como remedio a pesar de que el Tribunal Constitucional español, entre otras, en su Sentencia de 17 de octubre de 2017, al resolver la inconstitucionalidad de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, sobre el referéndum unilateral de autodeterminación catalán, admitiera su existencia.

EE. MM. en este ámbito (*i. e.*, caso de Chipre, Kosovo o el reconocimiento de Croacia por Alemania). Ello dificulta en cierta medida predecir lo que ocurrirá en determinados escenarios de futuro. En todo caso, la práctica seguida hasta ahora por la UE en materia de reconocimiento de terceros Estados ha sido, por lo general, la de una clara oposición a los movimientos proindependentistas que se llevan a cabo en contra del ordenamiento constitucional del Estado miembro concernido y sin su consentimiento. En fin, la autora concluye su análisis del Derecho internacional rechazando, como no podía ser menos, la existencia de un derecho a decidir basado exclusivamente en el principio democrático. No existe en el ámbito internacional práctica alguna, jurisprudencia o documento que apoye lo que se ha venido en conocer como un derecho primario a la secesión democrática.

Una vez analizada la cuestión en el Derecho internacional, Núria González Campañá aborda el estudio individualizado del tratamiento de la secesión en determinados Estados, no solo Estados miembros de la UE (capítulo cuarto). Para la autora, las categorías de referéndum de secesión legal o ilegal, consensuado o no, no son conceptos autónomos de la UE, no deben ser definidos por el Derecho de la Unión, dependerán de lo dispuesto en el ordenamiento constitucional de los EE. MM. La autora trata de extraer unos principios comunes sobre el tratamiento que se hace en los ordenamientos jurídicos nacionales de determinados Estados liberales de la secesión. A pesar de que cada ordenamiento jurídico tiene sus propias peculiaridades, hemos de decir que estas tendencias comunes pueden servir, también, para legitimar o deslegitimar ciertos discursos políticos. La autora categoriza los sistemas constitucionales en dos modelos: uno que llama «estricto», cuyo caso paradigmático sería el de EE. UU., en el que incluiría a Italia, España, Alemania y Bélgica, donde las constituciones regulan de manera muy restrictiva la secesión, pues bien excluyen, de acuerdo con la jurisprudencia de los más altos tribunales, la posibilidad de llevar a cabo un referéndum de independencia por parte de las entidades subestatales, bien ni siquiera permiten una reforma constitucional que pueda desembocar en la división territorial, dado que la secesión —entienden— afecta a la continuidad del sujeto político y a la integridad territorial del Estado, y otro más flexible, cuyo caso paradigmático sería Canadá, donde incluye, también, al Reino Unido, países en los que sí se contempla la posibilidad de que se produzca una secesión en el marco constitucional, pero siempre que dicha secesión sea consensuada y bajo estrictas condiciones de negociación. El Tribunal Supremo de Canadá establece una obligación de negociar cuando haya una mayoría clara en favor de la secesión, sin prejuzgar el resultado de dicha negociación (se permiten los referéndums de independencia en los entes subestatales). En el Reino

Unido, el Tribunal Supremo<sup>5</sup> rechaza que exista un derecho a la autodeterminación externa de Escocia, y que Escocia tenga derecho a celebrar un referéndum unilateral de independencia, incluso aunque se trate de un referéndum consultivo. El TS admitió que podía celebrarse un referéndum de este tipo si el Gobierno estaba de acuerdo con su celebración<sup>6</sup>. En el caso de Irlanda del Norte, el Gobierno británico, mediante tratado con la República de Irlanda, se obligó a celebrar un referéndum sobre la reunificación de la isla si se daban ciertas condiciones, lo que obligaría al Gobierno británico a permitir la separación de Irlanda del Norte en tal caso. Lo que ocurre es que es el ministro para Irlanda del Norte el que debe convocar tal referéndum cuando considere que dicha opción tiene un apoyo mayoritario en la población. Se reconoce, así, por tratado internacional el derecho de Irlanda como conjunto a su autodeterminación, pero es un derecho que depende de la voluntad del Gobierno británico, que tiene una discrecionalidad amplia a la hora de convocar el referéndum en Irlanda del Norte, referéndum que no puede ser convocado unilateralmente. Tanto en el caso canadiense como en el británico las autoridades centrales tienen atribuido, por tanto, un rol principal en el proceso de independencia —cuestión de suma importancia— y dentro de la constitución se acepta, como mucho, la secesión consensuada, pero no existe un derecho a esta, sino un mero derecho a la negociación. Además, se exige el cumplimiento de la legalidad. En el análisis de todos estos supuestos la autora trata de situarse en una posición de observadora, neutra.

En el apartado referido al sistema español echamos en falta alguna referencia explícita al referéndum del art. 168 CE en el proceso de reforma constitucional, necesaria, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, para poder modificar los arts. 1.2 CE y 2 CE, entre otras cosas, porque no debemos olvidar que el libro, escrito en inglés, está dirigido no solo al público español, sino a cualquier lector interesado en la secesión dentro de la UE, y los lectores extranjeros no tienen por qué estar familiarizados con nuestro sistema. Consideramos importante resaltar que, en caso de querer llevar a cabo esa modificación de la Constitución, debería intervenir toda la

---

<sup>5</sup> Sentencia *REFERENCE by the Lord Advocate of devolution issues under paragraph 34 of Schedule 6 to the Scotland Act 1998* (2022).

<sup>6</sup> La convocatoria de este tipo de referéndum, en el caso de Escocia al menos, requerirá también del apoyo del parlamento, que, bien deberá aprobar la orden del Gobierno de la sección 30 de la *Scotland Act* que modifique temporalmente las competencias del Gobierno autónomo escocés, bien deberá aprobar una ley que regule las cuestiones principales del referéndum.

ciudadanía española aprobando la reforma en referéndum. Además, se podría haber mencionado el papel que pueden desempeñar las unidades subestatales en la reforma constitucional. En todo caso, la autora lleva a cabo una estupenda labor de disección y síntesis de la regulación de los ordenamientos constitucionales nacionales.

Se plantea la autora el problema de si podría extraerse un derecho a la secesión de los Estados basado en el principio democrático. Del Derecho comparado deduce la autora que el principio democrático no es el único principio que entra en juego en una cuestión como esta —frente a los que se manifiestan partidarios de un derecho a la secesión fundamentado en dicho principio—; tal principio se ve atemperado por la existencia de otros principios como el del Estado de Derecho *o rule of law*, que incluye la supremacía de la constitución en los Estados que tienen una constitución escrita, principios que deben ser respetados también. No podríamos estar más de acuerdo.

En fin, el capítulo cuarto refleja, brevemente, la discusión teórica entre los partidarios de regular una cláusula de secesión en las constituciones y aquellos contrarios a ello, sin que la autora se pronuncie claramente sobre sus preferencias en esta cuestión. El objetivo confeso de este capítulo cuarto es ofrecer a los Estados miembros una reflexión normativa sobre la secesión y el Derecho constitucional que vaya más allá del caso específico y pueda ser de relevancia para ellos en el futuro.

En lo referente al Derecho de la UE, la autora se posiciona al lado de aquellos que consideran que la respuesta de la UE debe ajustarse al tipo de secesión. La autora denomina estas teorías neutrales o deferentes. No comparte Núria González Campañá las teorías que llama restrictivas o disuasivas ni aquellas que defienden o alientan el separatismo dentro de la UE. Las primeras, defendidas, entre otros, por Joseph Weiler, mantienen que la secesión es diametralmente opuesta al *ethos* histórico de la integración europea y a los valores intrínsecos a esta, como la solidaridad o la resolución de los conflictos conforme a Derecho. En algunos casos, como en el de Weiler, matiza González Campañá, se trata de posturas que se mueven en el plano político o moral y no tanto normativo. El esfuerzo de interpretación teleológica de Weiler es apreciado por la autora, que no comulga con estas teorías desde el punto de vista normativo. Antes de extraer consecuencias legales de este posicionamiento político, habría, en su opinión, que determinar si el Derecho de la UE refleja tal posición. Es esta una cautela que nos parece muy razonable. Las teorías restrictivas, señala la autora para mostrar su desacuerdo con ellas, privarían a los Estados miembros de su margen político de decisión para decidir quién puede y quién no puede acceder a la UE —así, los Estados no podrían permitir el ingreso en la UE, por ejemplo, de aquellos países que hubieran accedido a la secesión de

forma legal y consensuada—. Quizás este argumento podría haberse desarrollado un poco más en este punto, siguiendo la línea de lo dicho por el TJUE en la sentencia relativa a la salida del Reino Unido de la UE, cuando se le preguntó sobre la interpretación del art. 50 TUE, esto es, sobre si la retirada de un país de la UE dependía del deseo declarado de forma unilateral por dicho país de retirarse. En dicho caso, el TJUE (Sentencia del Tribunal de Justicia [Pleno] de 10 de diciembre de 2018) incidió en el papel que dentro de la arquitectura de la UE tienen los países miembros como países soberanos<sup>7</sup>. Se podría desarrollar un argumento parecido en relación con la secesión y la interpretación del art. 49 TUE, que regula ese acceso a la UE.

Núria González Campañá descarta también la teoría «generosa», esto es, la posición de aquellos que consideran que, con base en el principio democrático, que forma parte de los principios recogidos en el art. 2 TUE, la UE debería admitir en su seno a un territorio que se ha independizado de un Estado miembro ejerciendo su voluntad democrática de hacerlo (a pesar de que el art. 4.2 TUE garantiza el respeto a la integridad territorial de los Estados). Señala la profesora González Campañá, y no podemos estar más de acuerdo con ella, que el principio democrático no es el único principio recogido en el art. 2 TUE y que el concepto de democracia es un concepto sustantivo que no se limita a reconocer la regla de la mayoría, sino que incorpora la necesidad de que la voluntad se manifieste conforme a las reglas del Estado de Derecho y conforme a los procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico. Como bien dice la autora, en una democracia constitucional no existe algo así como la democracia fuera de la ley o sin respeto al Estado de Derecho. Además, y tiene también razón en esto la profesora González Campañá, la idea de que un referéndum de secesión es plenamente democrático tiene algo de engañoso

<sup>7</sup> Nos parece relevante lo dicho en los párrafos 62 y 63 de la sentencia —Sentencia de 10 de diciembre de 2018, asunto C-621/18, *Wightman y otros*—; en ellos, el TJUE hace referencia a «la importancia de los valores de libertad y de democracia, mencionados en los considerandos segundo y cuarto del preámbulo del Tratado UE, que figuran entre los valores comunes enumerados en el artículo 2 del mismo Tratado y en el preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y que, de este modo, forman parte de los fundamentos propiamente dichos del ordenamiento jurídico de la Unión», y a que, «[c]omo se desprende del artículo 49 TUE, que prevé la posibilidad de que cualquier Estado europeo solicite el ingreso como miembro de la Unión y que encuentra su reverso en el artículo 50 TUE, sobre el derecho de retirada, la Unión se compone de Estados que se han adherido libre y voluntariamente a estos valores, de modo que el Derecho de la Unión se asienta en la premisa fundamental de que cada Estado miembro comparte con todos los demás EE. MM., y reconoce que estos comparten con él, tales valores».

porque la delimitación del *demos* en un referéndum es una decisión predemocrática<sup>8</sup>. Por lo demás, la teoría «generosa» implicaría para la autora la extensión interna de la UE al incorporar a esta al nuevo país, por lo que restringiría también la capacidad de los Estados miembros de decidir quién se integra en la UE: aquí la autora sí recurre explícitamente al art. 49 TUE para justificar su argumento; señala que la regla de la unanimidad es clara en estos casos y que se requiere esta porque los tratados legitiman la aspiración de los Estados miembros de decidir con quién quieren compartir el proyecto europeo, aparte de que el acceso a la UE requiere de cualquier nuevo Estado que cumpla con los criterios de Copenhague.

González Campañá se declara partidaria, en este sentido, de la teoría neutral o deferente hacia la secesión, que se basa en distinguir entre los diferentes tipos de secesión, entendiendo que la respuesta de la UE variará en función del escenario ante el que nos encontremos. La respuesta de la UE no será la misma ante una secesión que respete el principio democrático y el Estado de Derecho (valores recogidos en el art. 2 TUE), y que, por lo tanto, cumpla con las disposiciones constitucionales del Estado miembro (tomando en cuenta cuáles son las tendencias comunes hacia la secesión entre los Estados miembros que se han identificado ya en el libro), que la respuesta ante una declaración de independencia unilateral e ilegal. Esta posición parece razonable, ahora bien, ¿dónde se encuentra la base legal que fundamentaría una respuesta diferente de la UE en función de los diferentes escenarios? Aquí la autora, en un primer momento, en lugar de referirse al art. 4.2 TUE, que es lo que esperábamos, comienza con una remisión a los autores que, ante un proceso de secesión consensuado y legal, y basándose, por analogía, en el art. 50 TUE y en el art. 4.3 TUE, referido este último al principio de cooperación leal (jurídicamente vinculante), entienden que la UE tendría la obligación de entrar en negociaciones con el Estado miembro del que se va a escindir parte del territorio, un poco siguiendo la línea canadiense, si se nos permite<sup>9</sup>. El Estado miembro —según esta tesis— debería negociar el futuro estatus de la entidad que se independiza con la UE de buena fe, para evitar un vacío legal y perturbaciones graves, tomando en

<sup>8</sup> Se pregunta la profesora González Campañá por qué es «democrático» que solo los catalanes decidan sobre el destino de Cataluña y España en vez de todos los españoles. Y se responde que el principio democrático solo entra en juego una vez que se ha predeterminado cuál es el *demos* competente para decidir.

<sup>9</sup> Recordemos que el art. 50 TUE dispone que la UE negociará y celebrará con el Estado que declara su intención de retirarse de la UE «un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión».

consideración los intereses de la UE y los de los otros Estados miembros; ni el Estado del que se escindió el territorio ni los demás Estados quedarían obligados a aceptar al nuevo Estado como miembro de la UE. Para la autora, los argumentos que se dan en favor de esta posición son argumentos fuertes para justificar la respuesta de la UE ante la secesión, si bien solo serían válidos ante una secesión consensuada y legal. En nuestra opinión, no cabe duda de que la UE estaría seguramente interesada en que la transformación consensuada de la delimitación territorial de un Estado miembro impactase lo mínimo posible en sus engranajes; además, el principio de cooperación leal es aplicable jurídicamente, pero la pregunta que nos hacemos es si dicho principio sería también aplicable a esta situación o, de serlo, con qué alcance. El art. 4.3 TUE dispone que la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente *en el cumplimiento de las misiones derivadas de los tratados*. En un entendimiento muy amplio de esta última parte del artículo podría entenderse comprendida esta obligación de negociar, pero la verdad es que, a nuestro parecer, dicho deber de cooperación leal se cumpliría con la mera notificación por parte del Estado miembro al resto de los Estados miembros de que está teniendo lugar dicho proceso secesionista consensuado dentro de sus fronteras, para que la UE fuera preparando, con la participación de dicho Estado miembro, su respuesta a la situación y la forma de afrontar el reequilibrio de las instituciones una vez se produjera dicha secesión, si es que esta se produjera ¿Tendría sentido negociar el estatus del nuevo Estado antes de que se produjera la secesión y hacerlo con el Estado miembro? No creo que el Estado miembro deba, desde un punto de vista normativo, iniciar negociaciones sobre el estatus del nuevo Estado independiente antes de que se produzca la secesión, más aún cuando se dice más adelante que este deberá iniciar un proceso de solicitud de acceso a la UE; tampoco creo que exista una obligación de la UE, como obligación legal, de sentarse a negociar con el nuevo Estado independiente, primero, porque la nueva entidad surgida de la secesión ya no formará parte del Estado soberano con el que se establece ese vínculo de cooperación leal, y, segundo, porque, como entidad subestatal, estuvo sujeto a ese vínculo solo en la medida en que formaba parte de dicho Estado (este es un principio que obliga al Estado en su conjunto). Además, como dijo el TJUE en la sentencia ya mencionada sobre la salida del Reino Unido de la UE, la UE está formada por Estados soberanos que comparten con todos los demás EE. MM. los valores comunes enumerados en el art. 2 TUE y que reconocen que estos comparten con él tales valores, y no se sabe qué valores va a tener el nuevo Estado independiente, por lo que igual no tiene sentido comenzar a negociar su estatus antes de que se produzca la secesión, y tampoco considerar que existe una obligación jurídica de negociar sobre él cuando la cuestión del acceso es una cuestión que en todo está sujeta a la

voluntad soberana de los Estados, voluntad que no puede ser forzada en ningún sentido sobre la base de un principio como el principio de cooperación leal, que se aplica intrasistema, y no en materia de soberanía. En todo caso, esta solución negociadora, nos dice la autora, no sería aplicable a una secesión ilegal y no consensuada, para la que es necesario encontrar también una respuesta. Por ello, la autora busca la que ella considera que debería ser la respuesta normativa de la UE ante los diferentes escenarios planteados por la secesión de una parte del territorio de un Estado miembro, dando respuesta así al interrogante que había planteado como eje central del libro.

En relación con las secesiones ilegales no consensuadas con el Estado matriz, la autora descarta un argumento comúnmente utilizado para sostener su incompatibilidad con el Derecho de la UE: el argumento del principio de integridad territorial del art. 4.2 TUE; no existe un concepto autónomo de este término en la UE y en el Derecho internacional dicho principio se aplica externamente y no *ad intra* de los Estados miembros. Por otro lado, otro de los argumentos comúnmente utilizados para rechazar la secesión unilateral no consensuada, el principio del Estado de Derecho del art. 2 TUE o *rule of law*, que forma parte de lo que la UE toma en cuenta en la política de reconocimiento de terceros Estados (*i. e.*, reconocimiento de Montenegro), sirve, efectivamente, para rechazar la secesión unilateral ilegal, pero no como único principio en el que basar la respuesta normativa de la UE ante la secesión, porque no da respuesta a la secesión consensuada y legal. El artículo que sí daría respuesta a este escenario y a todos los escenarios posibles (secesión legal/ilegal, consensuada/no consensuada) es, según la autora, el art. 4.2 TUE. Este artículo recoge el principio de respeto a la identidad nacional y debe leerse en su contexto, tomando en cuenta el principio de cooperación leal del art. 4.3 TUE. La identidad nacional, señala la autora, se encuentra en las estructuras fundamentales del Estado, debe utilizarse para proteger las características constitucionales del Estado que son distintivas y únicas y que no vienen protegidas por el Derecho de la Unión. No cabe negar que la respuesta constitucional a la secesión sea un elemento básico de la identidad nacional de un país. Esta cláusula de la identidad nacional es, según la autora, la más apropiada para abordar el problema: existen variedad de aproximaciones de los Estados miembros hacia el problema de la secesión, no una aproximación única dentro de la UE. Ahora bien, la cláusula de respeto a la identidad nacional no puede entenderse que contenga una reserva absoluta e ilimitada a favor de los Estados, porque ello pondría en peligro la Unión. Por eso Núria González Campañá argumenta que la deferencia no puede ser absoluta, tiene límites, y en parte esos límites se encuentran en el art. 2 TUE, que recoge los valores básicos en los que se fundamenta la UE.

En el caso de una secesión legal y consensuada, la autora propugna que la UE deberá respetarla y tomar en consideración la solicitud de formar parte de la UE del nuevo Estado, iniciando negociaciones, cuyo resultado no se conocerá de antemano. La decisión de admitir al nuevo Estado en la UE estará sujeta al principio de unanimidad. Esta posición se basa en el principio de cooperación leal y en una aplicación analógica del art. 50 TUE (nosotros no estamos seguros, como ya hemos explicado, de que exista una obligación legal de entrar en negociaciones sobre el nuevo Estado, lo que no implica que no pueda considerarse deseable desde el plano de la política). Por lo que respecta a la secesión ilegal y no consensuada, la UE no deberá aceptarla. Es más, la autora explícitamente señala que en el caso de Cataluña y su intento de proclamación de la independencia en octubre de 2017 las reacciones de la UE fueron respetuosas con el Derecho de la Unión, en tanto que el proceso independentista catalán no respetó el ordenamiento constitucional español. Existen otros escenarios que no han sido evaluados por la doctrina, y que la autora analiza. Primeramente, el caso de una secesión consensuada (esto es, el Gobierno central alcanza un acuerdo con la entidad secesionista), pero ilegal. En este caso, se produce una transformación de la identidad constitucional del país, dice Núria González Campañá, la UE debe permanecer neutral y vigilante, procurando que no se vulneren los principios recogidos en el art. 2 TUE. Una vez que se consolida la situación y existe un nuevo orden constitucional, la UE deberá, en opinión de la autora, reconocer a la nueva entidad política. El segundo de estos casos es el de la secesión legal, pero no consensuada (i. e., el Gobierno no acepta la nueva entidad salida del proceso legal de independencia). En este caso, la autora opina que la UE debería esperar a que se solucionase la crisis constitucional (vigilando que no se vulnere el art. 2 TUE); si se violasen los principios y valores del art. 2 TUE, debería poner en marcha el mecanismo del art. 7 TUE. En nuestra opinión, esta es una solución razonable, aunque nos preguntamos si se mantiene la coherencia lógica con la teoría normativa de la autora ¿Es la deferencia que esta propugna hacia el orden constitucional de los Estados miembros o hacia la posición del Estado miembro? Si es hacia el orden constitucional del Estado miembro igual la UE, según la teoría normativa manejada por la autora, debería reconocer al nuevo Estado y comenzar negociaciones con este, algo insatisfactorio políticamente. No defendemos esta teoría, simplemente queremos poner de manifiesto que es posible que no se respete aquí la coherencia interna de la tesis mantenida por la autora. Finalmente, si se produce una secesión ilegal que tiene detrás un amplio consenso y el Estado miembro no trata de encontrar una solución política al problema, a pesar de que podríamos estar ante un grave error político, dice la autora, ello no provocaría una reacción legal de la UE en tanto en cuanto no

estaríamos ante una vulneración sistemática a la democracia, el Estado de Derecho o los derechos humanos, que es lo que se requiere para la aplicación del art. 7 TUE —mecanismo que ha dispuesto la UE ante las violaciones de los principios del art. 2 TUE—. Si la situación causa inestabilidad en la UE quizá las instituciones quisieran mediar en el conflicto, pero no como una obligación legal.

El último capítulo del libro se dedica a estudiar qué ocurre cuando surge un nuevo Estado que era parte de un Estado miembro y que es reconocido por la UE. Se analiza el Derecho internacional para concluir que lo normal es que sea el Estado miembro el que siga formando parte de la UE y el nuevo Estado el que tenga que pedir el acceso a la UE y cumplir con los criterios de Copenhague. Otra cosa, dice Núria González, y creo que tiene razón, es que, por motivos políticos, los EE. MM., auténticos protagonistas en esta fase, decidieran, por ejemplo, que el acceso fuera automático. No puede descartarse que la política se imponga en un escenario así. Sin embargo, desde un punto de vista jurídico, debería haber una solicitud de ingreso en la UE. ¿Por qué vía accedería el nuevo Estado a la UE? ¿Por la vía del art. 49 TUE o «bastaría» una renegociación de los tratados de acuerdo con el art. 48 TUE? La autora pone de relieve que en ambos casos se necesita la unanimidad de los Estados miembros, elemento interesante, y considera que la vía correcta para que el nuevo Estado acceda a la UE sería la del art. 49 TUE. González Campañá aporta argumentos que son, en mi opinión, sólidos: el art. 49 TUE sería *lex specialis* respecto al art. 48 TUE; por otro lado, este art. 49 TUE requiere el cumplimiento de los criterios de Copenhague (*i. e.*, la protección de las minorías), no así el art. 48 TUE, y no se puede dar por sentado que el nuevo Estado los cumpla, aunque lo normal es que sea así. Que se deba seguir la ruta del art. 49 TUE no implica que no se pueda acelerar el proceso por intereses políticos.

En fin, la autora se pregunta si la posible pérdida de la ciudadanía de la UE por parte de los ciudadanos del nuevo Estado tras la secesión tendría algún impacto en el acceso de ese nuevo Estado a la UE y qué ocurriría con esos derechos de ciudadanía. Tras un estudio del Derecho internacional, del que deduce que, en este ámbito, no se prohíbe a los Estados desposeer de la nacionalidad a una persona siempre que esta no se convierta en apátrida, González Campañá se adentra en el análisis del Derecho de la Unión. Como sabemos, la ciudadanía europea se vincula con la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro (art. 20 TUE). La retirada de dicha nacionalidad, al implicar la revocación del estatus de ciudadano de la UE, se ha convertido en una cuestión de interés para la UE, que en diversos casos se ha enfrentado a problemas relacionados con ello, tanto transfronterizos como internos (caso *Rottman*, caso *Ruiz Zambrano*). Pero este caso, mantiene la autora, y estamos de acuerdo con

ella, es especial, porque se trata de ver qué consecuencias tiene la decisión que de crear un Estado diferente a aquel que era miembro de la UE. Por eso, dice Núria González Campañá, este caso podría equipararse a los resueltos por el TJUE sobre ciudadanos británicos que perdieron la ciudadanía europea tras el *brexit*, casos en los que el TJUE consideró que los ciudadanos del Reino Unido tenían ahora la nacionalidad de un tercer país como consecuencia de una decisión soberana y que, por lo tanto, no podían beneficiarse de los derechos vinculados a la ciudadanía europea aunque se hubieran beneficiado de ellos previamente, en tanto que los tratados vincularían la ciudadanía europea no solo a la adquisición de la nacionalidad de un Estado miembro, sino a su conservación. Ciertamente, podría darse un período de transición en el que estos ciudadanos no perdieran todos los derechos adquiridos como antiguos ciudadanos europeos, pero ello dependería de que los Estados miembros decidieran tal cosa vía negociación.

En fin, como se ha visto a lo largo de esta recensión, el libro de Núria González Campañá es una obra esencial para comprender el tratamiento jurídico de la secesión en la UE. Su análisis normativo, respaldado por ejemplos concretos, ofrece una guía clara, acompañada de un fino análisis jurídico, para abordar este complejo tema en un marco pluralista y respetuoso con los valores europeos.