

LA INDEPENDENCIA DE ESCOCIA EN LA UNIÓN EUROPEA. LOS EFECTOS DE LA SECESIÓN DE TERRITORIOS EN LA UE ENTRE POLÍTICA Y DERECHO

ALBERTO LÓPEZ BASAGUREN

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad del País Vasco¹

SUMARIO:

- I. Introducción.
- II. La ausencia de previsión expresa en los Tratados sobre las consecuencias en la UE de la secesión de un territorio en el interior de sus Estados miembros.
- III. La historia reciente de Europa y la proliferación de Estados: ¿una vía abierta a la aceptación de nuevos Estados miembros?
- IV. Las alteraciones territoriales en Estados miembros de la UE: ¿alguna utilidad en el supuesto de creación de nuevos Estados como consecuencia de procesos de secesión?
- V. El Gobierno escocés y la convicción de que una Escocia independiente permanecerá directamente en la UE.
- VI. La incorporación de Escocia como nuevo Estado miembro de la UE: el ámbito del Derecho.
- VII. La incorporación de Escocia como nuevo Estado miembro de la UE: el ámbito de la Política.
- VIII. Conclusiones.

1 Grupo de Investigación del Sistema Vasco IT743-13. Este trabajo ha sido realizado en el ámbito del Proyecto de Investigación DER 2010-20850, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad. Tiene su origen en la estancia realizada en el *Edinburgh Centre for Constitutional Law* de la *School of Law* de la Universidad de Edimburgo, durante el mes de septiembre de 2013 y en la *School of Law* de la Universidad de Dundee en el mes de octubre del mismo año. Quiero agradecer al Prof. Stephen TIERNEY y a la Dra. Elisenda CASAÑAS-ADAM, de la Universidad de Edimburgo, y al Prof. Alan PAGE, de la Universidad de Dundee, el apoyo prestado durante la estancia en sus respectivas Universidades.

I. INTRODUCCIÓN

La reclamación de independencia de territorios integrados en el seno de Estados que forman parte de la UE ha adquirido en los últimos tiempos una significativa importancia, como ponen de manifiesto los casos de Escocia y Cataluña, en los que los gobiernos de los respectivos territorios autónomos están impulsando sendos procesos de secesión de los Estados en los que están integrados.

La reclamación de independencia se realiza al mismo tiempo que se afirma la determinación de seguir formando parte de la UE. Aún más precisamente, los impulsores del proceso secesionista consideran que es indiscutible la permanencia del territorio en el seno de la UE tras la secesión. No es que muestren su voluntad de integrarse en la UE, una vez creado el nuevo Estado independiente, solicitando para ello la adhesión a la UE; lisa y llanamente, sostienen que el nuevo Estado nacido tras la secesión permanecerá en la UE, sin solución de continuidad; sin dejar en ningún momento de formar parte de la organización supranacional europea y, por tanto, sin quedar sometido al proceso de adhesión. Rechazan, así, que la secesión tenga otro efecto que no sea el de cambiar su *status* dentro de la UE, pasando de estar integrado en ella como territorio perteneciente a un Estado miembro a asumir la condición de Estado miembro independiente.

Los promotores de la independencia de Escocia consideran que es inimaginable que Escocia, tras la independencia, pueda quedar excluida de la UE, ni tan siquiera transitoriamente. Niegan cualquier verosimilitud a toda hipótesis que no sea la de la permanencia automática, y sin solución de continuidad, en la UE. Una idea que han hecho propia quienes propugnan la independencia de Cataluña.

La suerte de la independencia, su propia viabilidad, depende, en muy alto grado, del mantenimiento del territorio en la UE tras la secesión. Ni tan siquiera para los propios promotores de la secesión es imaginable la viabilidad de la independencia sin la permanencia en la UE; y sin ella —sin visos de que la permanencia esté garantizada— parece extraordinariamente difícil que la propuesta secesionista pueda obtener un respaldo mayoritario del electorado del territorio. Incluso el coste de una exclusión temporal, con la incertidumbre añadida sobre su conclusión, parece que puede tener gran repercusión en las expectativas de un apoyo electoral mayoritario a la pretensión secesionista. Por estas razones, la cuestión relativa a la permanencia de Escocia —o de Cataluña— en la UE, en el caso hipotético de que lograsen la independencia, se ha convertido en uno de los elementos centrales y más determinantes en el debate sobre la secesión.

La UE se enfrenta, así, a un reto hasta ahora inédito —y especialmente complejo— en el proceso de integración europea.

Es necesario subrayar que la cuestión que es necesario analizar en relación con la permanencia de una hipotética Escocia independiente en la UE no radica en el hecho de la creación de Escocia como Estado independiente, sino en su aceptación como Estado independiente en el seno de la sociedad internacional y, en el caso concreto que se analiza, en su aceptación como tal Estado independiente en el seno de la UE. En efecto, la creación de un Estado independiente es una cuestión de hecho en el Derecho internacional. Escocia se constituirá como Estado independiente si logra imponer la efectividad de la aplicación en su territorio del Derecho creado por sus instituciones

como Estado independiente². Cuestión diferente es si el nacimiento de Escocia como Estado independiente se realiza de acuerdo al Derecho constitucional del RU o contra sus reglas. El hecho de que el nacimiento de un nuevo Estado independiente se haya producido de acuerdo o en contra de las disposiciones constitucionales internas no tiene relevancia respecto a su existencia misma; aunque de ello pueda depender el éxito o el fracaso en la pretensión de creación de ese nuevo Estado. Lo que es trascendental en el ámbito de la sociedad internacional no es la existencia de un Estado, sino su reconocimiento por parte de los Estados que la integran y, consiguientemente, de las organizaciones internacionales que han creado. Es en este ámbito en el que la forma en que haya nacido un nuevo Estado tiene trascendencia, pues de ella puede depender que logre o no el reconocimiento en el seno de la comunidad internacional; es decir, el ser o no ser del Estado como tal. Esto es lo que explica que en el debate sobre la independencia de Quebec fuese tan trascendental la postura de los Estados Unidos, su gran vecino del sur. Si el reconocimiento por parte de los demás Estados es trascendental para la viabilidad de un nuevo Estado independiente en cualquier contexto internacional, lo es aún de forma más determinante en el caso de un ámbito geográfico como el europeo, en el que el proceso de integración supranacional es tan profundo. En estas condiciones, la aceptación del nuevo Estado por parte de la UE es, hoy por hoy, una condición absolutamente necesaria para su viabilidad; especialmente en Europa occidental.

II. LA AUSENCIA DE PREVISIÓN EXPRESA EN LOS TRATADOS SOBRE LAS CONSECUENCIAS EN LA UE DE LA SECESIÓN EN EL INTERIOR DE SUS ESTADOS MIEMBROS

El Tratado de la UE (TUE) no contiene previsión alguna relativa a la secesión en el interior de sus Estados miembros. La cuestión del territorio del Estado —y sus posibles alteraciones— es una cuestión estrictamente interna de cada uno de los Estados miembros, que deberá ser resuelta en el ámbito de su propio ordenamiento³. Pero aunque la

2 *Vid.*, en este sentido, recientemente, MANGAS MARTÍN, Araceli: «La secesión de territorios en un Estado miembro: efectos en el Derecho de la Unión Europea», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 25, 2013, pp. 57-58. En este sentido, puede verse la Opinión del Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) sobre la declaración de independencia de Kosovo (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE: *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo* (Advisory Opinion), 22 July 2010). Se trata, en todo caso, de una Opinión no unánime del TIJ que ha suscitado muchas críticas en el ámbito académico. En este sentido, es muy significativo el número monográfico publicado por la *Leiden Journal of International Law*, 24, 1, 2011, con trabajos de Marc WELLER: «Modesty Can Be a Virtue: Judicial Economy in the ICJ Kosovo Opinion»; Anne PETERS: «Does Kosovo Lies in the Loto-Land of Freedom?»; Ralph WILDE: «Self-Determination, Secession and the Dispute Settlement after the Kosovo Advisory Opinion»; Theodore CHRISTAKIS: «The ICJ Advisory Opinion on Kosovo: Has International Law Something to Say about Secession?»; Marcelo C. KOHEN & Katherine DEL MAR: «The Kosovo Advisory Opinion and the UNSCR 1244 (1999): A Declaration of 'Independence from International Law'?»; Olivier CORTEN: «Territorial Integrity Narrowly Interpreted: Reasserting the Classical Inter-State Paradigm of International Law». Véase también, sobre esta misma cuestión, WATSON, William: «When in the Course of Human Events: Kosovo's Independence and the Law of Secession», en *Tulane Journal of International & Comparative Law*, vol. 17, 2008, n.º 1, pp. 267 ss.

3 Cfr. MANGAS MARTÍN, A.: «La secesión de territorios...», *cit.*, pp. 53 ss.

secesión —y la alteración territorial que acarrea— sea un asunto puramente interno, es un hecho que tiene consecuencias que repercuten en el seno de la UE. El TUE, sin embargo, tampoco contiene previsiones expresas sobre la forma de afrontar la consecuencias que derivan, en el seno de la UE, de la creación de un nuevo Estado que tenga su origen en la secesión en un Estado miembro, especialmente respecto a la permanencia o no del nuevo Estado así creado en la organización supranacional europea⁴.

Es una cuestión que los redactores de los Tratados no tenían —no podía tener— en mente al regular la integración supranacional europea, porque se trata de un supuesto que choca con la visión del desarrollo de la integración europea que ha estado en juego desde sus propios orígenes hasta la actualidad. El objetivo de la integración europea, como indica el Preámbulo del TUE, es lograr «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa». En la mente de los impulsores de la integración europea, la base de ese proceso la constituyen, de forma indiscutible, los Estados europeos; en ese sentido se refiere el TUE a los «pueblos» de Europa, no en el sentido de la «Europa de los pueblos» que han acuñado distintos movimientos nacionalistas en el interior de algunos Estados miembros.

El proceso de integración europea suponía un debilitamiento progresivo de la soberanía de los Estados que, como consecuencia de su integración en la UE, ejercerían su poder, no ya de forma autónoma, «soberana», sino conjuntamente con los demás Estados integrados en la UE. El proceso de integración europea difícilmente podía contar con la hipótesis de que se abriese la vía a procesos secesionistas en el interior de los Estados que se incorporaban al proceso de integración europea, con la consiguiente multiplicación del número de Estados. En este sentido, no se puede olvidar que, en el proceso de integración comunitaria, los Estados son los «señores de los Tratados» (*masters of the Treaty*); lo han sido siempre y lo siguen siendo. Y no se puede olvidar que el proceso de integración europea nace en Europa occidental y está dirigido —todavía hoy— desde ella. Los Estados de Europa occidental que han impulsado —y que dirigen— el proceso de integración comunitaria, ciertamente, no tenían en perspectiva la hipótesis de procesos de secesión en el seno de los Estados miembros que integran la UE; y, mucho menos, que, producido un proceso de ese tipo, la UE tuviese que aceptar automáticamente las consecuencias de la secesión incorporando el Estado así creado de forma directa. Porque, aunque las alteraciones territoriales en el seno de los Estados sean una cuestión de Derecho interno, la UE no dejará de tener bajo su control la gestión de los efectos en su interior.

Los defensores de la permanencia en la UE, sin solución de continuidad, de los Estados creados como consecuencia de procesos de secesión en el seno de un Estado miembro consideran que la ausencia de disposiciones específicas en el TUE sobre esta cuestión legitima su pretensión, en la medida en que consideran que lo que debe deducirse de esa ausencia de regulación específica es la ausencia de proscripción de la secesión en el seno de la UE; y consideran que si la secesión no está prosrita en el TUE debe considerarse una opción legítima, de la que la UE debe asumir las consecuencias.

⁴ El propio Parlamento británico parte de la afirmación de que en el TUE no existen disposiciones expresas que regulen este supuesto: cfr. HOUSE OF COMMONS: «Scotland, Independence and the EU», *Standard Note 6110*, de 8 de noviembre de 2011 (autores: Arabella THORP & Gavin THOMPSON), p. 4.

El hecho de que el TUE no contenga previsiones expresas relativas al tratamiento de las consecuencias de la secesión de un territorio de un Estado miembro no quiere decir que no existan disposiciones aplicables en los Tratados que regulen el tratamiento de un supuesto de este tipo. Como ha señalado A. MANGAS MARTÍN⁵, eso no significa que el TUE tenga una laguna en este ámbito, ni que las normas de la UE sean ambiguas, ni que los Tratados no dispongan de normas aplicables a un supuesto como el que se plantea. Lo que significa es que serán de aplicación las reglas generales sobre reforma de los Tratados y sobre la incorporación de un nuevo Estado miembro en el seno de la UE.

III. LA HISTORIA RECIENTE DE EUROPA Y EL NACIMIENTO DE NUEVOS ESTADOS: ¿UNA VÍA ABIERTA A LA ACEPTACIÓN DE NUEVOS ESTADOS MIEMBROS?

Los promotores de los procesos secesionistas tratan de presentarlos como procesos que no entran en contradicción con la integración europea, que, en consecuencia, no plantean problemas para ser aceptados con naturalidad en el seno de la UE. En este sentido, tratan de presentar la existencia de un nuevo Estado, como consecuencia de la secesión en el seno de un Estado miembro de la UE como una cuestión de continuidad; al tratarse de territorios que ya están integrados en la UE, como parte de uno de sus Estados miembros, su conversión en un Estado independiente no debe afectar a su pertenencia a la organización supranacional europea. Alegan, en este sentido, que en Europa se han creado muchos Estados en los últimos tiempos sin que ello alterase el proceso de integración o impidiese la adhesión a la UE de los nuevos Estados creados a través de procesos de secesión.

Es cierto que en los últimos decenios han surgido nuevos Estados en Europa; y que un número significativo de ellos forma parte, en la actualidad, de la UE. Pero es necesario tener en cuenta algunos aspectos que singularizan ese proceso.

Por una parte, los nuevos Estados surgidos en estos últimos decenios lo han hecho dentro de un proceso de reordenación de Europa central y oriental ligado a la desaparición del bloque soviético; es decir, dentro de un proceso de reordenación geopolítica de Europa, en el que la idea tradicional del *doble estándar* europeo ha encontrado plena vigencia. En este sentido, es muy relevante el hecho de que, incluso dentro de ese ámbito geopolítico, la reordenación del sistema de Estados se ha limitado a dos ámbitos geográficos y políticos muy concretos: la antigua Unión Soviética y la antigua Yugoslavia. Es decir, dos ámbitos geopolíticos en los que, por distintas circunstancias, concurrían condiciones especialmente singulares. La única excepción a esta estricta limitación es la relativa a la división de Checoslovaquia.

La desaparición de la URSS supuso, en este sentido, el desgajamiento de distintas Repúblicas en Europa oriental, en Asia central y en el Cáucaso. Pero únicamente las tres Repúblicas bálticas recibieron un tratamiento especial —ciertamente deferente— en el proceso de adhesión a la UE, lo que se explica por la especial significación que tenían

5 Cfr. MANGAS MARTÍN, A.: «La secesión de territorios...», *cit.*, p. 57.

para los países ‘occidentales’ en un momento histórico en el que todavía no estaba claro el rumbo que iba a tomar la Unión Soviética para afrontar la crisis en la que estaba sumida.

En lo que se refiere a la crisis de los Balcanes —o, más concretamente, a la explosión de la antigua Yugoslavia—, únicamente la temprana independencia de Eslovenia fue tratada de forma especial en el acercamiento a la UE, favoreciendo el proceso de adhesión y, finalmente, su incorporación como nuevo miembro en el bloque de la gran ampliación a Europa central y oriental, que elevó a veintisiete el número de Estados miembros.

La división de Checoslovaquia, que llevó a la creación de la República Checa y de Eslovaquia como dos Estados independientes el 1 de enero de 1993, es considerada ejemplar, de forma general, por la forma rápida, pacífica y de común acuerdo entre las partes con que se llevó a cabo. La división de Checoslovaquia sigue siendo, aún dentro de su singularidad, un caso más de la reordenación de Europa central tras la desaparición del bloque soviético en el que, por lo demás, concurren circunstancias muy singulares. Se trataba de un Estado de creación reciente, en 1918, residuo de los arreglos realizados al concluir la Primera Guerra Mundial (Tratado de Paz de St. Germain), integrado por dos territorios con dos tradiciones políticas claramente diferenciadas y con dos estructuras económicas y sociales profundamente distintas. Mientras que, dentro del Imperio austro-húngaro, Bohemia y Moravia (República Checa) habían pertenecido a la Corona austriaca, abierta a las diferencias regionales y culturales, y constituían un territorio industrializado y urbanizado, Eslovaquia había pertenecido a la Corona húngara, de fuertes tendencias centralistas y de uniformización *nacional* y constituía una sociedad rural y atrasada económicamente. Todo ello creó unas peculiares relaciones de vecindad entre checos y eslovacos, en las que una parte significativa de unos y otros querían —por razones encontradas— desembarazarse de sus vecinos. Así, la reclamación de la independencia por parte de los nacionalistas eslovacos tras la *Revolución de terciopelo*, se encontró con el deseo de una parte importante de los checos —y, muy especialmente, de una parte muy significativa de su clase política— de «librarse» definitivamente de los eslovacos. Esas razones son las que permiten entender un proceso tan excepcional.

En segundo lugar, hay que subrayar que ese proceso de reordenación geopolítica de Europa, que llevó a la creación de un número significativo de nuevos Estados, se produjo antes de la gran ampliación de la UE. Cuando se abre la puerta a la adhesión de los países Europa central y oriental la nueva configuración del sistema de Estados constituye ya una situación consolidada y estable⁶.

Por estas razones, el proceso vivido en Europa durante los decenios que han seguido a la desaparición del bloque soviético no es un precedente útil para afrontar el tratamiento en el seno de la UE de la creación de nuevos Estados como consecuencia de procesos de secesión en el interior de sus Estados miembros, porque no ofrece elementos

6 La estabilidad es una condición indispensable para la adhesión a la UE. Así aparece explicitado en los *criterios de Copenhague* sobre la adhesión de nuevos Estados miembros, adoptados por el Consejo Europeo en 1993, y pudo comprobarse en el proceso de adhesión de Eslovaquia, con la crisis en el proceso de adhesión durante el Gobierno de Vladimír Mečiar; y así se ha puesto de manifiesto en la apertura de las negociaciones para la adhesión de los nuevos Estados surgidos de la desaparición de la antigua Yugoslavia que ha permitido la incorporación de Croacia como nuevo Estado miembro.

de similitud mínimos suficientes para ello; desde una perspectiva geopolítica, así como en las características de una realización, se trata de dos procesos radicalmente distintos. Cuando menos, el proceso que ha llevado a la proliferación de Estados en Europa tras la desaparición del bloque soviético no ofrece elementos que permitan sostener la inevitabilidad del mantenimiento de un nuevo Estado independiente en el seno de la UE.

IV. LAS ALTERACIONES TERRITORIALES EN ESTADOS MIEMBROS DE LA UE: ¿ALGUNA UTILIDAD EN EL SUPUESTO DE CREACIÓN DE NUEVOS ESTADOS COMO CONSECUENCIA DE PROCESOS DE SECESIÓN?

Los defensores de la permanencia en la UE del territorio que a través de la secesión se convierta en un nuevo Estado (independiente) alegan que en la historia de la integración europea se han producido otros supuestos de alteración territorial en el seno de algunos Estados miembros sin que ello haya afectado a su permanencia en la UE. Los casos de este tipo que se han producido en el seno de los países integrados en la UE son, concretamente, el asunto de la incorporación del Sarre a Alemania, la independencia de Argelia respecto a Francia, la exclusión de la aplicación del Derecho de la UE a Groenlandia, territorio que forma parte de Dinamarca y, más cercanamente, la reunificación de Alemania, integrando el territorio oriental —la RDA—⁷. La asimilación entre estos casos y los supuestos de creación de nuevos Estados como consecuencia de la secesión de territorios de actuales Estados miembros resulta poco sostenible.

Al lograr Argelia la independencia de Francia, en 1962, el Tratado de la CEE (Tratado de Roma, 1957) regulaba expresamente (art. 227 TCEE) la aplicabilidad del Derecho comunitario a los (cinco) departamentos franceses del territorio⁸. La independencia supuso la exclusión de Argelia de las —entonces— Comunidades Europeas. En este sentido, este caso demostraría, precisamente, lo contrario de lo que pretenden los defensores de la permanencia en la UE, sin solución de continuidad, de los territorios que acceden a la independencia a través de un proceso de secesión. En cualquier caso, no se pueden eludir las singularidades de la independencia de Argelia. A pesar de la retórica política imperante en la Francia de la época, Argelia era un caso evidente de dominación colonial —supuesto en el que el Derecho internacional protege el ejercicio del derecho de autodeterminación como derecho a la independencia⁹—. En el caso argelino concurrían circunstancias que no concurren en el caso escocés —o catalán—, como su ubicación fuera del territorio europeo, por lo que rota su pertenencia a Francia dejaba de estar presente un elemento indispensable en la integración europea.

7 Sobre estas cuestiones, ver, recientemente, MANGAS MARTÍN, A.: «La secesión de territorios...», *cit.*, pp. 54 y ss., así como LÓPEZ CASTILLO, Antonio: «Autodeterminación soberanista e integración europea: Europa 2014» en *Cuadernos de Alzate*, núms. 46-47, 2013, pp. 143 y ss.

8 Sobre esta cuestión, vid. VALAY, Georges: «La Communauté économique européenne et les pays du Maghreb», en *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, n.º. 2, 1966, págs. 212 sigs.

9 Sobre esta cuestión puede verse LÓPEZ BASAGUREN, Alberto: «Estado democrático y secesión de territorios. Un análisis comparado sobre el tratamiento democrático de las reclamaciones secesionistas», en ARREGI ARANBURU, Joseba (ed.): *La secesión de España. Bases para un debate desde el País Vasco*, Madrid, Tecnos, 2014, esp. pp. 46 y ss., con referencias bibliográficas.

La incorporación del Sarre a Alemania, en 1957, tras el rechazo en referéndum por los habitantes del territorio de la propuesta del *Estatuto del Sarre*, que pretendía *européizar* ese territorio, no alteraba los Tratados —entonces, todavía, únicamente la CECA—; se trataba de un traspaso de un pequeño territorio entre dos Estados miembros de la Comunidad. La transferencia del territorio de un Estado comunitario a otro no creaba, por tanto, ningún riesgo de dejar de pertenecer a las Comunidades ni de tener que integrarse en ellas, sino, únicamente, un cambio en el Estado comunitario responsable de la aplicación del Derecho comunitario en ese territorio. Desde luego, ese no es el caso de Escocia¹⁰.

Por su parte, la exclusión de la aplicabilidad del Derecho de la UE a Groenlandia, —que formaba parte de la CE en su condición de territorio integrado en Dinamarca— se realizó a través de un Tratado específico de modificación de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, adoptado, a petición de Dinamarca, «a la vista de las especiales características de Groenlandia»¹¹. Ciertamente, en Groenlandia concurren unas circunstancias muy especiales, por su situación geográfica, por su escasa población y la singularidad de su economía y del tradicional modo de subsistencia de sus habitantes. Se trata de una estructura social y económica especialmente frágil. Pero, sobre todo, es la situación política la que hace de Groenlandia un territorio especial, por su condición originaria de colonia en su dependencia de Dinamarca. Aunque legalmente se produjo la incorporación total a Dinamarca en 1953, se trataba de un *status* que encajaba difícilmente en la situación de Groenlandia; lo que llevó, primero, a la concesión de la autonomía en 1979 y, finalmente, al especial estatus de autogobierno que tiene en la actualidad, tras el referéndum de los habitantes de Groenlandia en 2008. Lo que se produjo en la UE respecto a Groenlandia fue una modificación de su *status*, pasando de ser una región ultraperiférica de la UE a un «País o Territorio de Ultramar», asociado a la UE por sus especiales relaciones con Dinamarca¹². Pero el especial tratamiento

10 Como recuerda MANGAS MARTÍN, A.: «La secesión de territorios...», *cit.*, p. 55, ese sería, por el contrario, el caso de Irlanda del Norte si, como consecuencia de las previsiones contenidas en el Tratado anglo-irlandés que recoge el *Belfast —o Good Friday— Agreement* ese territorio se llegase a integrar en la República de Irlanda.

11 Cfr. *Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities*, de 13 de marzo de 1984 (OJEC, nº. L 29, de 1.02.1985). Como señala LÓPEZ CASTILLO, A., *op.cit.* p. 145, la modificación del estatuto territorial entre región ultraperiférica y país o territorio de ultramar ya no requiere modificación de los tratados, de acuerdo a lo previsto en el art. 355.6 TFUE.

12 Lo que significa que le son aplicables las disposiciones contenidas en la Parte IV del Tratado de Funcionamiento de la UE (arts. 198 a 204). Hay que tener en cuenta, además, que el TFUE contiene un Anexo específicamente referido a Groenlandia. Mientras que las regiones ultraperiféricas son territorio de la UE (art. 349 TFUE), los países y territorios de ultramar están «asociados» a la UE, por las «relaciones especiales» que mantienen con Dinamarca, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido (art. 198 TFUE). En cualquier caso, la modificación del *status* interno de un territorio no metropolitano, no supone, necesariamente, una modificación de su *status* europeo, como demuestra el caso del archipiélago de St. Pierre et Miquelon, situado frente a la costa canadiense y perteneciente a Francia. De acuerdo a la Constitución francesa, en la actualidad tiene el *status* interno de «Colectividad de Ultramar»; pero antes, fue «Colectividad Territorial con Estatuto especial» y, aún antes, durante los años 70 y 80, «Departamento de Ultramar». A pesar del significado del *status* interno que tuvo en el pasado, nunca ha sido considerado «Región Ultraperiférica» de la UE, sino, siempre, «País y Territorio de Ultramar». Algo similar puede decirse respecto a Saint Barthélemy: *vid.* LÓPEZ CASTILLO, A., *op. cit.*, p. 145.

que recibe Groenlandia en el seno de la UE va todavía más allá, en la medida en que el TFUE incluye disposiciones específicas relativas al territorio de soberanía danesa, salvaguardándole un régimen especial incluso dentro del grupo de «Países o Territorios de Ultramar»¹³.

En cualquier caso, la exclusión de la aplicabilidad del Derecho de la UE a Groenlandia pone de relieve que es factible la exclusión de un territorio hasta entonces integrado en la UE. Y pone de manifiesto, además, que, en cualquier caso, una opción de ese tipo exige decisiones específicas en el ámbito de los Tratados, con la consiguiente necesidad de la unanimidad de todos los Estados miembros. El caso de Groenlandia pone de manifiesto su radical singularidad y el hecho de que su protección fue aceptada por los Estados miembros, de forma unánime, a petición de Dinamarca¹⁴.

Los defensores de la automática permanencia de Escocia, tras la independencia, en la UE consideran que el ejemplo de Groenlandia muestra que la modificación del *status* de un territorio no supone su exclusión de la UE, sino que exige su negociación¹⁵. Si la exclusión de la aplicabilidad del Derecho comunitario a una parte tan singular del territorio de un Estado miembro exigió requisitos formales tan estrictos, ¿puede pretenderse que la incorporación de un nuevo Estado, aunque su territorio ya formase parte de la UE como parte de un Estado miembro, pueda eludir similares formalidades cuando menos? Y, más allá de los requisitos formales exigidos, el supuesto de la creación de un nuevo Estado —o de varios, quizás— en plena Europa occidental, ¿no tendrá, hipotéticamente, implicaciones políticas más profundas que la aceptación de la no aplicación del Derecho comunitario en un territorio tan singular como Groenlandia? La simplificación del cambio de status de un territorio —mediante Decisión del Consejo— se limita en los tratados a las regiones ultraperiféricas y países y territorios de ultramar entre sí. Se trata, sin duda, de una excepción, como consecuencia, como se ha visto, de la experiencia de Groenlandia.

Finalmente, se suele hacer referencia al proceso de unificación alemana concluido en 1990, por el que la antigua RDA (Alemania Oriental) se incorporó a la República Federal (RFA). Suele considerarse que el tratamiento dado en la UE a la unificación alemana es el precedente más significativo en relación con la cuestión de la aceptación de nuevos Estados miembros en la UE como consecuencia de procesos de secesión en el interior de sus Estados miembros, en la medida en que, por esa vía, se produjo una especie de «ampliación interna» en el seno de la UE¹⁶. Las diferencias entre uno y otro

13 El art. 204 del TFUE se refiere expresamente a la salvaguarda del régimen especial de Groenlandia dentro del grupo de «Países y Territorios de Ultramar», remitiendo al Protocolo n.º 14, en el que se especifica el régimen especial aplicable a Groenlandia.

14 Vid. HAPPOLD, Matthew: «Independence: in or out of Europe? An independent Scotland and the European Union», en *International and Comparative Law Quarterly*, 2000, pp. 32-33. Vid., también, MANGAS MARTÍN, A.: «La secesión de territorios...», *cit.*, pp. 55-56.

15 Vid. SINCLAIR, David: «Issues around Scottish Independence», en *Paper* publicado por *The Constitution Unit* (UCL), September 1999, espec. Anexo, pp. 15-16. Vid., igualmente, sobre las singularidades del caso de Groenlandia, HOUSE OF COMMONS: «Scotland, Independence and the EU», *Standard Note 6110*, *cit.*, p. 5.

16 Como señala LINDE PANIAGUA, Enrique: «Estado versus nación. El fin de la era de los nacionalismos en Europa», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 25, 2013, p. 29, los casos del Sarre y de Argelia tienen mucho menos interés a los efectos del asunto que ahora se plantea que el caso de la incorporación de Alemania oriental.

supuesto son, cuando menos desde el punto de vista jurídico-formal, muy significativas. Desde el punto de vista de la integración europea se trataba de la modificación del territorio y de la población de un Estado miembro. No se trataba de determinar procedimiento alguno para la incorporación de un nuevo Estado miembro a la UE¹⁷. El Estado miembro seguía siendo la RFA. Se trataba, por tanto, de un supuesto de modificación de las fronteras de los tratados internacionales¹⁸, aunque la incorporación a este Estado miembro del territorio y de la población de la antigua RDA planteaba otros problemas, pues modificaba de forma importante el peso relativo de ese Estado miembro en el conjunto de la UE, con las consecuencias institucionales y de otro tipo que derivaban de esa modificación.

Entre quienes tratan de sostener que el Estado nacido de un proceso de secesión en el seno de un Estado miembro de la UE permanecerá en ella, sin solución de continuidad —lo que denominan la «ampliación interna» de la UE— utilizan, muy especialmente, el precedente de la unificación alemana, para concluir rechazando la posibilidad de que el nuevo estado así creado tenga que solicitar *ex novo* la adhesión a la UE. Pero se trata de una afirmación que está cargada de un voluntarismo simplista sobre lo que supuestamente, si actuara como debiera, tendría que hacer la UE¹⁹. Se trata de afirmaciones cuya fundamentación es muy endeble, en la medida en que desconoce la naturaleza misma de la UE como organización interestatal y la interrelación entre Derecho y Política que se sitúa en la base de sus decisiones constitutivas, así como las implicaciones geopolíticas que pueda tener.

En estas posiciones se olvida que el proceso de unificación alemana estuvo rodeado de tensas negociaciones políticas entre los miembros más destacados de la UE, logrando Alemania el *placet* político de los Estados miembros para la unificación, que se concretaron en la posición de la Comisión Europea, aceptada por el Consejo de la UE,

17 *Vid.*, en este sentido, HOUSE OF COMMONS: «Scotland, Independence and the EU», *Standard Note* 6110, *cit.*, p. 5.

18 Cfr. HAPPOLD, M., *op. cit.*, p. 33.

19 *Vid.*, en este sentido, MATAS I DALMASES, Jordi; GONZÁLEZ BONDIA, Alfonso; JARIA I MANZANO, Jordi; ROMÁN I MARTÍN, Laura: *L'ampliació interna de la Unió Europea. Anàlisi de les conseqüències jurídicopolítiques per a la Unió Europea en cas de secessió o de dissolució d'un Estat membre*, Fundació Josep Irla, Barcelona, Juny 2010, p. 44, quienes afirman: «Efectivament, d'acord amb els precedents de Groenlàndia i, sobretot, de la unificació alemanya, la Unió hauria de ser capaç de respondre a les aspiracions democràtiques d'una part dels seus ciutadans en el sentit de constituir un nou estat, la qual cosa descartaria l'admissió *ex novo*. (...) (C)aldria dir que els Tractats no poden ser utilitzats en el sentit de frustrar la voluntat d'una majoria legítima, en aquest cas la dels ciutadans europeus nacionals d'un determinat estat i habitants d'un determinat territori que decideixen, democràticament, constituir un nou estat diferent d'aquell al que, fins al moment, pertanyien, sens evolar renunciar a la seva condició de ciutadans europeus, ja que el contrari seria tant com sancionar algú per exercir un dret legítim.» ¿En qué ámbito jurídico-político constituye un «derecho legítimo» la creación de un nuevo Estado mediante la secesión? ¿No reconocer en el seno de una organización internacional a un nuevo Estado así creado supone usar los Tratados para frustrar la voluntad legítima de los ciudadanos? ¿Los Estados que integran una organización internacional están obligados a asumir las consecuencias de la decisión adoptada de forma unilateral por los ciudadanos de un territorio que desean la secesión del Estado en el que están integrados? En un sentido igualmente crítico sobre este trabajo, *vid.* LÓPEZ CASTILLO, A., *op.cit.*, pp. 154-155.

sin que ningún Estado miembro se opusiese a ello²⁰. Ese acuerdo político de base es el que permitió que el proceso formal no plantease ningún problema en el seno de la UE. Acuerdo político entre los Estados miembros que fue necesario a pesar de que la unificación alemana no planteaba problemas formales, por no suponer la incorporación formal de un nuevo Estado miembro, que hubiese obligado, ineludiblemente, a reformar los Tratados. Alemania aceptó que, cuando menos a corto plazo, el aumento de población y el incremento territorial no implicase modificaciones en su posición formal en el interior de la UE.

Los defensores de la permanencia de los nuevos Estados que puedan surgir de la secesión en el interior de Estados miembros de la UE, sin solución de continuidad, sostienen que la inexistencia de precedentes directamente aplicables, por una parte, y la forma en que en el proceso de integración europea se han afrontado situaciones como las que se acaban de referir, para las que no existían previsiones expresas en los Tratados europeos, ponen de manifiesto el pragmatismo con el que la UE afronta problemas de este tipo. Sobre esa base, rechazan la posibilidad de que un territorio que forma parte de la UE pueda quedar excluido de ella por haberse convertido en un Estado independiente, en la confianza sin fisuras de que la UE se vería obligada a aceptar pragmáticamente la nueva situación.

A la luz de lo analizado en relación con los supuestos de modificaciones territoriales en el seno de los Estados miembros no parece que sea sostenible la utilización de estos casos para justificar el automatismo de la permanencia en la UE de los nuevos Estados que puedan crearse como consecuencia de procesos de secesión en el seno de cualquiera de sus Estados miembros. Lo que estos casos demuestran, ciertamente, es el pragmatismo imperante en el seno de la UE. Pero un pragmatismo que no puede eludir el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en los Tratados —muy destacadamente, entre otras, la reforma de los Tratados y el requisito de la unanimidad en el Consejo y en el proceso de ratificación— y, por encima de todo, la necesidad previa de que concurra una aceptación unánime por parte de los Estados miembros de lo que políticamente significa la decisión a adoptar respecto a la modificación territorial o al tratamiento europeo del territorio de que se trate. Hay que tener en cuenta que en el proceso de integración europea —y en las decisiones que se adoptan en su desarrollo— confluyen Derecho y Política. Una característica que concurre, por lo demás, en todo proceso político, pero que en el proceso de integración europea está condicionado por las peculiares características de un proceso desarrollado por Estados —formalmente soberanos— en el ámbito del Derecho internacional en el que las modificaciones de los Tratados requieren la unanimidad de los Estados signatarios.

20 Vid. HAPPOLD, M., *op. cit.*, p. 33; FROWEIN, J. A.: «The reunification of Germany», en *American Journal of International Law*, vol. 86, 1992, pp. 152 ss.; ARNOLD, Rainer: *La unificación alemana (Estudios sobre Derecho alemán y europeo)*, Civitas, Madrid, 1993; LÓPEZ CASTILLO, A., *op. cit.*, p. 147. Por lo demás, para comprender la actitud de los Estados miembros respecto a la unificación alemana, no sólo hay que tener en cuenta la fuerza de la RFA en la UE, sino, además, el significado de la unificación de un país que había estado dividido como consecuencia de la confrontación de los bloques en Europa y el significado de su desaparición, representada por la caída del muro de Berlín. Un significado histórico muy diferente de lo que representa la secesión de territorios en Estados de Europa occidental.

V. EL GOBIERNO ESCOCÉS Y LA CONVICCIÓN DE QUE UNA ESCOCIA INDEPENDIENTE PERMANECERÁ DIRECTAMENTE EN LA UE

El SNP y el Gobierno escocés, promotores del proceso para la independencia de Escocia, muestran una inquebrantable convicción de que una hipotética Escocia independiente permanecería en la UE, sin solución de continuidad. Rechazan cualquier otra hipótesis, tanto respecto al fondo como a la forma; es decir, tanto que Escocia, tras la independencia, pueda quedar fuera de la UE, ni tan siquiera transitoriamente, ni que para su permanencia deba seguir ningún procedimiento formal que pueda poner en riesgo esa permanencia automática.

Esta es una posición que el SNP viene defendiendo desde hace muchos años. De acuerdo con el informe que el abogado francés Xavier DE ROUX realizó para el SNP, la transición de Escocia, tras lograr la independencia, de la situación de territorio integrado en la UE como territorio de un Estado miembro a miembro de la UE como Estado independiente, tendría lugar «sin formalidad alguna» («*without any formality*»)²¹.

En el *White Paper* publicado por el Gobierno escocés para justificar la reclamación de independencia (el *case for independence*) en noviembre de 2013²², no explicita la cuestión en estos términos tan rotundos, pero da por supuesta la permanencia de Escocia en la UE, tras convertirse en Estado independiente. El Gobierno escocés no solo manifiesta que el lugar de Escocia está en el seno de la UE, lo que muestra una pretensión política²³. El Gobierno escocés en ningún momento plantea la hipótesis de que Escocia pueda quedar excluida de la UE, ni los problemas que pueda presentar la continuidad de una Escocia independiente en la UE, ni de que esa continuidad sólo pueda pretenderse desde fuera de la UE. A lo largo de su argumentación a favor de la independencia en todo momento sitúa a la Escocia independiente como un miembro activo de la UE, sin que, por lo que parece, considere discutible esa hipótesis.

El Gobierno escocés plantea directamente la cuestión del procedimiento formal por el que se producirá esa permanencia de Escocia en la UE sin solución de continuidad. Considera que, tras un resultado favorable a la independencia en el referéndum que se realizará el 18 de septiembre de 2014, al mismo tiempo que se desarrollen las negociaciones con el Gobierno británico, el Gobierno escocés deberá negociar con la UE «para acordar los términos en que una Escocia independiente mantenga su condición de miembro». Unas negociaciones durante las que Escocia, en cuanto miembro del RU,

21 Cfr. SCOTTISH NATIONAL PARTY: *Independence in Europe. Dossier*, 28 de mayo de 1998, cit. en MURKENS, Jo Eric: *Scotland's Place in Europe, Paper* publicado por el *Constitution Unit* del University College London —UCL—, en febrero de 2001, esp. pp. 4-5. Este trabajo fue recogido, posteriormente, en un estudio más amplio (MURKENS, Jo Eric —with Peter JONES and Michael KEATING—: *Scottish Independence. A Practical Guide*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2002, pp. 114 ss.), un trabajo muy loable, que se adelantó en más de una década en la realización de un análisis riguroso de la hipótesis de la independencia de Escocia y sus consecuencias, que hoy sigue siendo plenamente actual.

22 SCOTTISH GOVERNMENT: *Scotland's Future. Your Guide for an Independent Scotland*, Edinburgh, November 2013.

23 En este documento se afirma: «We believe that Scotland's natural position is as an active participant in the EU» (p. 217)

será parte integral de la UE. A su juicio, tanto los Gobiernos del RU como de Escocia y los Estados miembros de la UE «tendrán un interés compartido en trabajar conjuntamente con el fin de que las negociaciones concluyan con la transferencia de la condición de Escocia como miembro de la UE como parte del RU a su condición de miembro como Estado miembro independiente» (p. 53).

A juicio del Gobierno escocés, esas negociaciones con la UE no parece que pudiesen plantear problemas significativos, ni jurídicos ni políticos. El Gobierno escocés considera que la situación escocesa «es *sui generis*», en la medida en que «no existe previsión específica en los Tratados de la UE para una situación en la que, a través de un proceso constitucional consensuado y legal, la mayoría de una parte del territorio de un determinado Estado miembro expresa su voluntad de que debiera convertirse en un Estado independiente» (p. 221).

Sobre esta base, el Gobierno escocés considera que el supuesto de una Escocia independiente no puede ser considerado como la adhesión de un nuevo Estado miembro a la UE, sino que se trata de un supuesto peculiar de transición de un territorio que lleva muchos decenios integrado en la organización supranacional europea. Por esta razón, a su juicio, no es aplicable el art. 49 TUE, en la medida en que establece los fundamentos legales y regula el procedimiento para una «ampliación convencional» —u ordinaria— en la que el país candidato pretende adquirir la condición de Estado miembro «desde fuera de la UE»; una situación que —sostiene el Gobierno escocés— no es la situación de la que parte Escocia en su pretensión de adquirir la condición de miembro de la UE como Estado independiente. A su juicio, debe aplicarse la previsión general contenida en el art. 48 TUE, que regula el procedimiento de reforma de los Tratados, adoptada de común acuerdo por los representantes de los gobiernos de los Estados miembros; un procedimiento que —de acuerdo a la opinión del Gobierno escocés— «asegura la transición de Escocia a la condición plena de Estado miembro» (p. 221).

El Gobierno escocés defiende, en consecuencia, un procedimiento de reforma ordinaria de los Tratados. Considera expresamente que ese procedimiento podría facilitar la pretensión de Escocia de garantizar la continuidad en su condición de miembro de la UE, haciendo coincidir el proceso de negociación de la independencia con el Gobierno del RU y el proceso de negociación con la UE para garantizar su continuidad en su nueva condición de Estado independiente. De esta forma, en el momento del acceso a la independencia, Escocia tendría ya garantizada su condición de Estado miembro de la UE²⁴. Es significativo, en este sentido, que en el mismo *White Paper*, el Gobierno escocés haya puesto ya fecha a la plena independencia de Escocia: el 24 de marzo de 2016. Por tanto, Escocia habrá sido capaz de negociar, simultáneamente, la independencia con el Gobierno del RU y la permanencia en la UE con las instituciones europeas y los Estados miembros. Una negociación en la que, además, el Gobierno escocés tiene la pretensión de mantener, tras un resultado favorable a la independencia en el referéndum,

24 En efecto, el *White paper* del Gobierno escocés afirma expresamente: «Article 48 is therefore a suitable legal route to facilitate the transition process, by allowing the EU Treaties to be amended through ordinary revision procedure before Scotland becomes independent, to enable it to become a member state at the point of independence.»: cfr. *Scotland's Future...*, cit., p. 221.

las excepciones —los *opt-outs*— que el RU ha conseguido en las distintas negociaciones de las reformas de los Tratados²⁵.

La idea clave del Gobierno escocés es el «principio de la continuidad de efectos» con el que manifiesta que afrontará las negociaciones con la UE a partir de la victoria del sí a la independencia en el referéndum de septiembre de 2014; lo que significa «defender que la transición a la condición de Estado miembro independiente se fundamenta en las obligaciones y previsiones del Tratado de la UE que en la actualidad tiene efecto en Escocia bajo su actual *status* como miembro del RU y sin interrupción con la posición actual de plena integración en el marco legal, económico, institucional, político y social de la UE» (pp. 221-222).

El Gobierno escocés reconoce que la incorporación de Escocia a la UE como Estado miembro independiente requiere el acuerdo de todos los Estados miembros (p. 480) y que corresponde a los Estados miembros de la UE, reunidos a convocatoria del Consejo, determinar el procedimiento más adecuado «para que Escocia sea signataria de los Tratados de la UE en el momento en que se convierta en un Estado independiente, teniendo en cuenta el *status* de Escocia como ámbito de la UE durante más de 40 años». Una transición en la que, señala el Gobierno escocés, el Parlamento Europeo jugará un papel importante (p. 221).

Lo que más llama la atención de la posición del Gobierno escocés es la falta de referencia a las dificultades que puede representar la necesaria reforma de los Tratados, con la consiguiente exigencia de unanimidad de los Estados miembros en una UE de veintisiete Estados, entre los que existen varios —de entre los grandes, precisamente— que pueden mostrar importantes reticencias, cuando no una frontal oposición a lo que supone la secesión de territorios en los Estados miembros y a su acogimiento como tales en la UE.

Además, que ese proceso pueda concluir con éxito, en los términos previstos por el Gobierno escocés, en unos términos temporales tan limitados como los que pretende, plantea cierta incredulidad. Máxime, cuando, con mayor o menor formalidad, tanto el Presidente de la Comisión —y su portavoz— como el Presidente del Consejo Europeo han manifestado que un territorio que accediese a la independencia como consecuencia de un proceso secesionista quedaría fuera de la UE y tendría que solicitar la adhesión como Estado tercero; es decir, desde fuera de la UE²⁶.

25 Los *opt-outs* (excepciones) del RU están recogidos en los Protocolos n.º 15, 19, 20, 21 y 30 de los TUE y TFUE. Sobre los requisitos formales —y, en consecuencia, las dificultades— para que un Estado que negocia la adhesión como nuevo Estado miembro logre la aceptación de excepciones, *vid.* HOUSE OF COMMONS: «Scotland, Independence and the EU», *Standard Note* 6110, *cit.*, p. 9.

26 *Vid.*, p. e., las manifestaciones del Presidente del Consejo Europeo, Herman VAN ROMPUY en el dominical *The Observer* del 4 de noviembre de 2012 (<http://www.theguardian.com/politics/2012/nov/08/alex-salmond-scotland-independence>), en el servicio de noticias *BBC News* (<http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-25366706>) o en el diario *The Scotsman* del 14 de diciembre de 2013 (<http://www.scotsman.com/news/politics/top-stories/independent-scotland-would-have-to-reapply-to-eu-1-3232221>), estas últimas en relación con la pretensión independentista de Cataluña. Las manifestaciones de José Manuel DURÃO BARROSO pueden verse, p. e., en el diario *The Guardian* del 12 de septiembre de 2012 (<http://www.theguardian.com/politics/2012/sep/12/barroso-doubt-scotland-eu-membership>) o en el servicio de noticias *BBC News* del 10 de diciembre de 2012 (<http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-20664907>). Finalmente, en estos días, el presidente de la Comisión Europea ha explicitado aún más

El *White Paper* del Gobierno escocés no hace la más mínima mención a estas manifestaciones de posición o, cuando menos, a lo que significan, como hipótesis, y a la forma de enfrentarse a ellas. Sorprende, en efecto, la forma aparentemente indiscutible en que se presenta la perspectiva de la permanencia en la UE, sin solución de continuidad, por parte de una hipotética Escocia independiente como Estado miembro de la UE, cuando la práctica demuestra que el proceso de reforma de los Tratados se ha vuelto muy resbaladizo en una Europa de veintiocho miembros; proceso en el que, por lo demás, existen implicaciones que pueden tener profundo calado geopolítico, como es el caso de la secesión de Estados en Europa occidental. Algunos sectores han criticado que las declaraciones del Presidente de la Comisión carecían de amparo en los Tratados, recordando que, precisamente, la Comisión es la «guardiana de los Tratados»²⁷. Pero el Presidente del Consejo Europeo habla en representación de los Estados miembros; es decir, en nombre de los «señores de los Tratados». Y la permanencia de Escocia en la UE requiere, en cualquier caso, la reforma de los Tratados, como el propio Gobierno escocés asume expresamente en su *White Paper*. Más adelante volveré sobre esta cuestión.

La posición del Gobierno escocés se ha venido justificando, tradicionalmente, en lo establecido en el Convenio de Viena sobre sucesión de Estados, abierto a la firma el 23 de agosto de 1978 y que entró en vigor el 6 de noviembre de 1996, al lograr la ratificación por parte de los quince Estados exigidos para ello²⁸. En efecto, el art. 34 del Convenio —bajo el título, precisamente, de «Sucesión de Estados en casos de separación de partes de un Estado»—, establece, en lo que aquí interesa, que cuando una o varias partes del territorio de un Estado se separan para formar uno o más Estados, con independencia de que el Estado predecesor continúe existiendo o no, «los tratados en vigor en el momento de la sucesión de Estados en relación con todo el territorio del Estado predecesor continúa en vigor respecto a cada Estado sucesor así formado».

El Convenio sobre sucesión de Estados, en consecuencia, no es de aplicación, pues no ha sido ni firmado ni, por tanto, ratificado, por ninguno de los Estados directamente implicados en los procesos secesionistas que están planteados en estos momentos en el seno de la UE. Solo ha sido suscrito por un muy reducido número de pequeños Estados,

esa posición: *vid.* las manifestaciones de J. M. DURÃO BARROSO en el servicio de noticias *BBC News* del 16 de febrero de 2014 (<http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-26215963>) o en el diario *The Scotsman* del 17 de febrero de 2014 (<http://www.scotsman.com/news/politics/top-stories/impossible-for-scotland-to-join-eu-says-barroso-1-3308359>). Hay que tener en cuenta que en el pasado, por el contrario, algunos representantes de instituciones comunitarias consideraban un deber —incluso, alguno consideraba que se trataba de un deber *moral*— acoger en la UE a Escocia si se convirtiese en un Estado independiente: *vid.* las referencias contenidas, en este sentido, en MURKENS, J. E. *et al.*: *Scottish Independence*, *cit.*, p. 116. En este sentido crítico con las manifestaciones del Presidente de la Comisión Europea, *vid.* las manifestaciones de David Grant LAWRENCE, antiguo Director General en la Comisión Europea, en el diario *The Scotsman*, del 31 de octubre de 2013 (<http://www.scotsman.com/news/uk/scottish-independence-hague-eu-claims-criticised-1-3168121>).

27 *Vid.*, p. e., el comentario crítico de Angus ROXBURGH: «Scotland's EU bombshell? It's bunkum from Barroso», en el diario *The Guardian*, del 20 de marzo de 2013, (<http://www.theguardian.com/commentis-free/2013/mar/20/scotlands-eu-bombshell-bunkum-barroso>); en un sentido igualmente crítico, *vid.* las interesantes consideraciones de WALKER, Neil: «Hijacking the Debate» en U.K. Const. L. Blog (18th February 2014) (accesible en: <http://ukconstitutionallaw.org>)

28 Cfr. UNITED NATIONS: Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties, en *Treaty Series*, vol. 1946, p. 3.

la mayor parte implicados en procesos previos de secesión. Entre los países de la UE, solo unos pocos pequeños países de Europa central y oriental —la mayor parte, implicados en procesos previos de secesión— lo han ratificado; y es muy significativo que no lo haya hecho ningún país de Europa occidental.

Por estas razones, parece que la sólida convicción del SNP y del Gobierno escocés sobre la permanencia de Escocia en la UE, tras la independencia, como Estado miembro, plantea más dudas de las que los impulsores del proceso de independencia parecen estar dispuestos a admitir. En cualquier caso, el propio Gobierno escocés admite ahora —frente a lo que en el pasado ha hecho el SNP— que el proceso exige ser negociado en la UE y que la reforma de los Tratados resulta ineludible. No se entiende cómo, llegados a ese punto, elude los problemas que puede llevar aparejados la exigencia de unanimidad de los Estados miembros que esa reforma exige, dando por supuesto que en ese proceso no va a plantearse problema alguno que ponga en riesgo el automatismo de la permanencia de Escocia en la UE o, incluso, la permanencia misma.

VI. LA INCORPORACIÓN DE ESCOCIA COMO NUEVO ESTADO MIEMBRO DE LA UE: EL ÁMBITO DEL DERECHO

El primer ámbito de análisis acerca de la permanencia de una hipotética Escocia independiente en el seno de la UE es, necesariamente, el ámbito del Derecho. Se ha indicado más arriba que el TUE —los Tratados, en general— no contiene disposiciones específicas que contemplen el tratamiento, a los efectos de su permanencia en la UE, de una hipótesis como la de un territorio integrado en la UE como parte integrante de uno de sus Estados miembros que se convierta en Estado independiente. Pero, como se decía, ello no significa que el TUE no contenga disposiciones que delimiten el ámbito en el que deba tratarse un supuesto similar. El recurso a la reforma de los Tratados resulta a todas luces ineludible. Esta es una cuestión que el propio Gobierno escocés acepta expresamente en su *White Paper* sobre la independencia de Escocia, adoptando, así, una posición más realista de lo que había venido siendo tradicional en el independentismo escocés, que defendía la permanencia de una Escocia independiente en la UE de forma automática y sin ninguna formalidad.

En este sentido, la primera cuestión a debate se centra en el procedimiento que deba seguirse en la reforma de los Tratados para incorporar, en su caso, a Escocia como Estado miembro, independiente, en el seno de la UE. El TUE contiene dos artículos sobre la reforma de los Tratados, en los que se regulan procedimientos con diferentes características formales. El art. 49 TUE regula, expresamente, el procedimiento de reforma de los Tratados exigido por la adhesión a la UE de un nuevo Estado miembro, mientras que el art. 48 TUE regula los procedimientos de reforma de los Tratados en sí mismos; es decir, lo que podríamos considerar los procedimientos *internos* de revisión de los Tratados. El procedimiento contenido en el art. 48 TUE es un procedimiento

ordinario de revisión²⁹, mientras que el regulado en el art. 49 TUE es un procedimiento, podríamos decir, *extraordinario*.

La diferencia fundamental entre un procedimiento y otro radica en la forma en que se pronuncia, inicialmente, el Consejo. En el procedimiento «extraordinario» de revisión de los Tratados —para la adhesión de un nuevo Estado miembro— el Consejo debe pronunciarse por unanimidad, tras haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, por mayoría absoluta —«mayoría de los miembros que lo componen» (art. 49, párrafo primero)—, antes de ser sometido a la ratificación de los Estados miembros. Por el contrario, en el procedimiento «ordinario» de revisión, el Consejo Europeo se pronunciará sobre la reforma de los Tratados, inicialmente, por mayoría simple, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, tras lo que el Presidente del Consejo Europeo convocará una Convención; aunque el propio Consejo Europeo podrá decidir, por mayoría simple, previa aprobación del Parlamento Europeo, no convocar una Convención «cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique» (art. 48.3, segundo párrafo). En este último caso, el Consejo Europeo establecerá un mandato para una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. Finalmente, las modificaciones incorporadas a los Tratados serán ratificadas por todos los Estados miembros.

A raíz del *White Paper* del Gobierno escocés se ha planteado un debate acerca de cuál de los dos procedimientos de revisión de los Tratados sería aplicable a la incorporación de Escocia como Estado miembro de la UE tras su independencia. Como se ha indicado, el Gobierno escocés sostiene que el procedimiento aplicable sería el establecido en el art. 48 TUE, considerando que, por esa vía, Escocia tendría un fácil camino a la permanencia en la UE «desde dentro», sin solución de continuidad al acceder a la independencia. Lo que evitaría a esa hipotética Escocia independiente tener que solicitar la adhesión «desde fuera», habiendo perdido la condición de miembro de la UE y teniendo que recorrer el camino —más o menos dilatado y dificultoso— de la adhesión como nuevo Estado miembro³⁰.

Desde el punto de vista jurídico parece que la defensa de la aplicación del art. 48 en lugar del art. 49 TUE plantea un problema de literalidad de la norma, en la medida en que este último artículo se refiere, precisamente, a la revisión de los Tratados para el ingreso de un nuevo Estado miembro en la UE. Y Escocia lo que pretende es convertirse en un nuevo Estado miembro (independiente) de la UE. Y, por otra, el art. 48 TUE hace referencia a reformas de «contenido» de la integración europea, al mencionar, expresamente, que ese procedimiento será el que corresponderá cuando la revisión de los Tratados tenga por finalidad «aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión» (art.

29 En el art. 48 TUE se incluyen dos procedimientos de revisión de los Tratados: el procedimiento de revisión «ordinario» —regulado en los núms. 2 a 5— y los procedimientos de revisión «simplificados» —regulados en los núms. 6 y 7—. A los efectos de este trabajo solo es relevante el procedimiento «ordinario» de revisión, pues los procedimientos «simplificados» quedan limitados a la reforma de la parte tercera del TFUE, relativa a las políticas y acciones internas de la Unión (art. 49.6, primer párrafo) o a la revisión de los supuestos en que el TFUE o el Título V del TUE —Disposiciones generales sobre la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la Política exterior y de Seguridad Común— o cuando el TFUE disponga que el Consejo adopte actos legislativos de acuerdo a un procedimiento especial, autorizando al Consejo, a través de un procedimiento específico, para que se pronuncie por mayoría cualificada (art. 48.7 TUE).

30 Esta es la posición que defendió el Prof. John USHER ante el *Select Committee on the Constitution* de la Cámara de los Lores el 19 de marzo de 2008; *Memorandum* cit. en HOUSE OF COMMONS: «Scotland, Independence and the EU», *Standard Note* 6110, cit., p. 4.

48.2) o «modificaciones institucionales», en referencia a la necesaria consulta al Banco Central Europeo —BCE— cuando afecten al ámbito monetario (art. 48.3). Aunque es cierto que el art. 48.2, cuando hace referencia a que la revisión por este procedimiento puede afectar a las competencias, señala que se trata de una revisión de los Tratados posible «entre otras», siempre hace referencia a modificaciones relativas al contenido de la integración o a la organización institucional de la UE. No se trata de un argumento definitivo y absolutamente incontestable, dada la estructura abierta de esas disposiciones, pero los indicios parecen orientar en esa dirección. Hay dos argumentos cruzados para esta conclusión: las referencias a las revisiones en las que, ejemplificativamente, corresponde el procedimiento de revisión del art. 48 y la expresa referencia en el art. 49 a la adhesión de nuevos Estados. Aunque se argumente que Escocia ya está dentro de la UE no es fácilmente eludible que la modificación del *status* en el interior de la UE que pretende es de naturaleza *constitutiva*, en la medida en que pretende pasar a ser uno de los «señores de los Tratados»; es decir, un nuevo Estado miembro.

Esta es, por lo demás, la posición que ha manifestado la Comisión Europea, cuando se ha pronunciado de forma expresa sobre esta cuestión en sede parlamentaria³¹; aunque en ocasiones ha eludido hacerlo³². En una temprana pregunta parlamentaria, la miembro del Parlamento Europeo Eluned MORGAN, haciendo referencia al precedente de Argelia pedía a la Comisión que precisase «si una nueva región independiente debería abandonar la UE y presentar a continuación su candidatura con vistas a la reintegración y si una candidatura de este tipo implicaría una renegociación de los Tratados en una CIG [Conferencia Intergubernamental] y el acuerdo unánime de los (entonces) 25 Estados miembros. El (entonces) Presidente de la Comisión, Romano PRODI, respondió que en el supuesto de 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 en ese Estado», es decir, ese territorio «por el hecho de su independencia, se convertirá en un tercer Estado en relación a la Unión y, desde el día de la independencia, los Tratados ya no serán de aplicación en su territorio». A partir de esa afirmación, el Presidente de la Comisión se refiere al art. 49 TUE y a la necesidad de solicitar el ingreso en la UE, a la necesidad de que sea aceptada por el Consejo por unanimidad y a la negociación de las condiciones de admisión y las adaptaciones que esa admisión supone en los Tratados, estando sujeto el acuerdo a la ratificación de todos los

31 Como se ha referido en nota 26, durante este tiempo se han producido igualmente distintas manifestaciones no parlamentarias, tanto del Presidente de la Comisión como del Presidente del Consejo, oportunamente recogidas por los medios de comunicación.

32 En efecto, la parlamentaria europea Catherine STIHLERha preguntado en dos ocasiones sobre esta cuestión. Preguntó exactamente: «If part of a current EU Member State declared its independence, can the Commission confirm whether or not this new state would automatically assume membership of the EU? If automatic membership does not follow, what process would the breakaway state have to go through to become a Member State? Would there be any membership implications for the existing Member State? Furthermore, what financial implications, for example, in terms of Structural Funds, would follow for the existing Member State and the new state?» (H-1086/06). La Comisión respondió el 13.02.2007 que se trataba de una cuestión «meramente hipotética». La parlamentaria reiteró la pregunta el 5 de junio de 2007, a la vista de los resultados de las elecciones escocesas, a lo que la Comisión respondió que, tal y como estaban las cosas, seguía considerando la cuestión meramente hipotética: cfr. DOUE C 45, de 16.02.2008.

Estados miembros³³. Esta es la posición a la que la Comisión se ha mantenido apegada cuando, posteriormente, se ha sentido en la obligación de no eludir la cuestión. En diferentes momentos, distintos europarlamentarios españoles han preguntado a la Comisión sobre esta cuestión, en relación con la reclamación independentista de Cataluña³⁴. El Presidente de la Comisión, J. M. DURÃO BARROSO, respondió a la primera pregunta sosteniendo que no correspondía a la Comisión «manifestar una posición sobre cuestiones de organización interna relacionadas con las disposiciones constitucionales de los Estados miembros», pero afirmando que un hecho de ese tipo «no tendría carácter neutro en relación con los Tratados de la UE»³⁵. Ante la insistencia del parlamentario Ramón TREMOSA I BALCELLS, el Presidente de la Comisión se remitió a lo señalado ya precedentemente por la Comisión en respuesta a las preguntas presentadas por los parlamentarios David MARTÍN³⁶ y Gerard BATTEN³⁷, en las que confirmaba, de forma ciertamente escueta, que las circunstancias no habían cambiado y que mantenía la misma posición³⁸. Y añadió en su respuesta el contenido ya expresado en la respuesta dada por la Comisión en 2004, de la mano de Romano PRODI.

En cualquier caso, sea uno u otro el procedimiento de revisión de los Tratados que se utilice para adecuar la estructura europea al reconocimiento de Escocia como un nuevo Estado miembro, resulta ineludible la aceptación por unanimidad de los representantes de los Estados miembros. Supongamos, como hipótesis, que se utilizase el procedimiento del art. 48 TUE para el cambio de *status* interno de Escocia en la UE; y que se optase por todas las facilidades que, dentro de este procedimiento, permite el TUE. Por ejemplo, eludiendo la Convención a la que hace referencia el núm. 3 de ese artículo. La Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros es ineludible para acordar el texto definitivo de la revisión que deben suscribir previo a su sometimiento a ratificación por parte de cada uno de los Estados miembros. No resulta imaginable que si en esa Conferencia no existe unanimidad el Consejo Europeo vaya a seguir adelante con el procedimiento. En cualquier caso, en esta hipótesis el proceso se habría situado ya en el terreno de la política en el interior de la UE; se podría decir, incluso, en el terreno de la Política europea, en toda su extensión. De ello se tratará inmediatamente.

En este mismo sentido, el propio Gobierno escocés reconoce en su *White Paper* que, aunque en su opinión el procedimiento aplicable sería el establecido en el art. 48 TUE, la decisión sobre cuál sea el procedimiento que deba seguirse para la revisión de los Tra-

33 Vid. la pregunta de la parlamentaria y la respuesta del Presidente de la Comisión en DOUE nº. C 84 E, de 3.04.2004, pp. 421-422

34 Vid., p. e., la pregunta presentada por la parlamentaria Izaskun BILBAO BARANDICA y otros (E-008133/2012, de 17 de septiembre) y la pregunta presentada por uno de los firmantes de la pregunta anterior, el parlamentario Ramón TREMOSA I BALCELLS (E-011023-13, de 27 de septiembre), a raíz de la respuesta dada por la Comisión a aquella primera pregunta.

35 Cfr. Respuesta de la Comisión a la pregunta 008133/2012, de 12 de noviembre de 2012.

36 Vid. Pregunta P-009756-12, de 25 de octubre, en la que inquiría si la Comisión seguía manteniendo la posición expresada por Romano PRODI, como Presidente de la Comisión, en 2004.

37 Vid. Pregunta P-009862-2012, de 29 de octubre, en la que, a raíz de unas declaraciones del Presidente de la Comisión a la emisora de radio BBC 4, acerca de cuál sería el status de Escocia y de lo que quedase del RU (*remainder UK* —*rUK*—) en caso de independencia de Escocia y si ambos países tendrían que solicitar la adhesión a la UE y adoptar la moneda única.

38 La respuesta conjunta del Presidente de la Comisión a ambas preguntas es de 3 de diciembre de 2012.

tados que exige el reconocimiento de Escocia como Estado miembro (independiente) de la UE «corresponde a los Estados miembros, reunidos a convocatoria del Consejo»³⁹. Lo que significa que se sitúa la cuestión, también en el aspecto del procedimiento de revisión, en el terreno de la política en el interior de la UE.

De esta forma, tanto respecto al fondo como respecto a la forma, la solución se sitúa en el terreno de la política. En este terreno se decidirá tanto el procedimiento de revisión de los Tratados para acoger, en su caso, a Escocia, en su condición de Estado independiente, como Estado miembro de la UE, así como si ese acogimiento se producirá efectivamente y si se realizará, en su caso, con la permanencia de Escocia en la UE, sin solución de continuidad, o si tendrá que solicitar la adhesión desde fuera de la UE.

Un terreno, el de la política, al que abocan las disposiciones contenidas en el TUE porque la propia naturaleza de la UE, en su condición de organización internacional nacida de la voluntad concurrente de distintos Estados exige, necesariamente, que las decisiones constitutivas sean adoptadas unánimemente por los Estados que la integran, de acuerdo a sus intereses como tales Estados. Es la propia naturaleza del Derecho internacional.

VII. LA INCORPORACIÓN DE ESCOCIA COMO NUEVO ESTADO MIEMBRO DE LA UE: EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA

La pretensión de Escocia de permanecer en el seno de la UE, sin solución de continuidad, haciendo coincidir los procesos de negociación en el seno del RU, para poder acceder a la condición de Estado independiente, y en el seno de la UE, para lograr el reconocimiento de Estado miembro como Estado independiente, dependerá, por tanto, de una multiplicidad de consideraciones políticas que se entrecruzarán de forma ciertamente compleja.

La primera cuestión que será necesario clarificar, y que dependerá de consideraciones políticas, es la relativa a las opciones respecto a las normas aplicables; lo que exigirá la precisión de la naturaleza de la situación que se produce tras la secesión que convierta a Escocia en un estado independiente; cuestiones de Derecho internacional que condicionarán las soluciones a adoptar. Se trata, fundamentalmente, de la cuestión de la naturaleza de Escocia y del «RU restante» (*rUK*) en el Derecho internacional. Se trata de la cuestión de la sucesión de Estados. Aclarada la inaplicabilidad —pretendida por el Gobierno escocés— del Convenio de Viena sobre sucesión de Estados, en la medida en que ni el RU ni la inmensa mayoría de los países de la UE lo han ratificado, hay que precisar si el *rUK* tendrá la consideración de «Estado continuador» y la nueva Escocia independiente la de «Estado sucesor» o si —como ha venido pretendiendo el Gobierno escocés— es el RU el que desaparece, dando nacimiento a dos nuevos Estados y, por tanto, ambos deben tener la misma consideración de «Estados sucesores». La resolución de esta cuestión puede ser determinante a los efectos de la posición de la Escocia inde-

39 Parece que el Gobierno escocés está haciendo referencia a la Conferencia, dando por supuesto, así, que se utilizarán todas las facilidades de simplificación procedimental que permite el procedimiento de revisión ordinario.

pendiente en su pretensión de permanecer en la UE, como Estado miembro independiente, sin solución de continuidad. En este sentido, el Gobierno escocés ha utilizado distintos argumentos, algunos vinculados al propio nacimiento del RU, a través del *Treaty of Union*, que dio lugar a las respectivas *Acts of Union* (1707) de los Parlamentos escocés e inglés. En este sentido, existe un gran consenso entre los internacionalistas en el sentido de que la solución a esa cuestión depende, en muy gran medida, de consideraciones políticas⁴⁰. Y, en este sentido, todas las condiciones —población, territorio y, sobre todo, reconocimiento internacional—, de acuerdo a la práctica seguida en la comunidad internacional, juegan a favor de la aceptación indiscutida del *rUK* como «Estado continuador» y de la hipotética nueva Escocia independiente como «Estado sucesor»⁴¹. Esta conclusión deja sin fundamento las pretensiones del Gobierno escocés de situarse en una posición de igualdad con el «RU restante» en el ámbito del Derecho internacional. El *rUK* seguirá siendo, en el ámbito de las organizaciones internacionales y como signatario de los Tratados internacionales lo que el RU es en la actualidad, mientras que será Escocia la que tendrá que negociar su aceptación como miembro en las organizaciones internacionales y como Estado signatario en los Tratados internacionales que vinculan al actual RU.

Dentro del ámbito del Derecho internacional así delimitado, ciertamente, hay que tener en cuenta que Escocia es territorio de la UE, como parte integrante del RU. Lo que significa no solo que Escocia tiene incorporado el *acquis communautaire*. Es decir, no parece que Escocia, si accediese a la independencia, plantease problemas respecto al cumplimiento de los criterios de adhesión a la UE (*criterios de Copenhague*). Pero, además, la larga pertenencia temporal de Escocia a la UE, como territorio del RU, ha creado unos lazos —intereses económicos⁴² y de otro tipo—, que van a tener una importancia considerable al afrontar la cuestión de la permanencia de Escocia en la UE, en caso de que accediese efectivamente a la independencia. Además, se ha hecho referencia a la condición por parte de ciudadanos europeos de los ciudadanos de Escocia, por lo que si Escocia quedase fuera de la UE se plantearía un problema de significado nada despreciable respecto a la pérdida de esa condición por parte de ciudadanos que, en la actualidad, tienen esa condición⁴³. Todos estos aspectos juegan a favor de la pretensión del Gobierno escocés de permanecer en la UE, sin solución de continuidad o, cuando menos, de una posterior integración siendo reconocido como nuevo Estado miembro.

Pero estos no son los únicos intereses en juego. Concurren en el asunto de la aceptación en la UE de Escocia como Estado miembro independiente dos tipos de intereses

40 Vid. MURKENS, J. E. et al.: *Scottish Independence...*, cit., pp. ; HAPPOLD, M., *op. cit.*, pp. 29 ss.; SINCLAIR, David, *op. cit.*, p. Es tremendamente clarificador, en este sentido, el Informe realizado para el Gobierno británico por los Profs. James CRAWFORD y Alan BOYLE: *Opinion: Referendum on Independence of Scotland — International Law Aspects*, incorporado como Anexo al primer Informe de la serie *Scotland Analysis*, elaborado por el Gobierno británico, Cm. 8554, de febrero de 2013, esp. pp. 73 ss.

41 Cfr. JAMES CRAWFORD y ALAN BOYLE: *Opinion: Referendum on Independence...*, cit., pp. 77 ss.

42 Empresas con sede en países comunitarios y que actúan en Escocia, sin duda, estarán profundamente interesadas en la permanencia de Escocia en la UE, sin solución de continuidad.

43 Este es un aspecto al que hacían referencia en su pregunta a la Comisión los parlamentarios que suscribieron la pregunta E-008133/2012, a la que se hace referencia más arriba, en texto y nota 34, pero al que la Comisión no respondió.

políticos de gran trascendencia. Por una parte, el interés del RU; por otra, los intereses vinculados al orden geopolítico europeo.

En lo que respecta al RU, en primer lugar, este país tiene en su condición de miembro de la UE, uno de los resortes más importantes de negociación frente a Escocia, en el supuesto de que el resultado del referéndum sea favorable a la independencia en unos términos que obliguen al RU a negociar seriamente la independencia de Escocia⁴⁴; aunque no es, ciertamente, el único elemento de negociación del que dispone el RU en esa hipótesis⁴⁵. La condición del RU como Estado miembro de la UE obliga, necesariamente, a una independencia pactada, de común acuerdo, aceptada, en toda su extensión, por parte del RU. Fuera de esta hipótesis parece absolutamente inviable cualquier posibilidad de que Escocia, como Estado independiente, pueda permanecer —o ingresar— en la UE en esa condición. Esto es lo que permite entender que el Gobierno escocés siempre hable de una independencia lograda de común acuerdo con el RU y plantee siempre como inimaginable una declaración de independencia sin acuerdo con el RU⁴⁶. Pero, como se ha dicho, esta necesidad ineludible para el Gobierno escocés de lograr el acuerdo para la independencia con el RU le debilita en otros terrenos de la negociación, en los que se van a plantear problemas muy importantes para la viabilidad de una Escocia independiente⁴⁷.

En segundo lugar, Escocia necesita la unanimidad de los Estados miembros. En los intereses de éstos pueden confluir, según los casos, dos tipos diferentes de consideraciones. Por una parte, los intereses de los Estados —como España, entre otros— en cuyos territorios se plantean —o pueden plantearse en el futuro— reclamaciones secesionistas similares a las de Escocia. Y, por otro, cuestiones de orden geopolítico europeo, que creo que son las que están detrás, fundamentalmente, de las declaraciones de los Presidentes de la Comisión Europea y del Consejo, a las que se ha hecho referencia en este trabajo.

Hay que recordar que esta última es una cuestión que ha tenido una importancia crucial en la historia de Europa, con consecuencias extremadamente negativas. La aplicación del *principio de las nacionalidades* guió, aunque fuese parcialmente y con decisiones en ocasiones contradictorias con el principio, la reordenación europea tras la primera Guerra mundial⁴⁸. En ese proceso se impuso el doble *estándar* europeo, salvaguar-

44 Aunque el *Edinburgh Agreement*, de 15 de octubre de 2012, por el que el Gobierno británico y el Gobierno escocés acordaron la realización de un referéndum sobre la independencia en Escocia antes de finalizar 2014 no establece requisitos de participación ni de mayoría especial para dar validez a los resultados, es indudable que tanto el índice de participación como la mayoría con que, en su caso, venza el «sí» condicionarán, de forma determinante, la viabilidad de las negociaciones. Sobre el *Edinburgh Agreement* puede verse LÓPEZ BASAGUREN, Alberto: «Escocia y el referéndum por la independencia: algunas enseñanzas», en *Cuadernos de Alzate*, n.º. 46-47, 2013, pp. 127 ss.

45 En estos momentos los elementos más importantes de negociación parece que serán la cuestión de la divisa y la cuestión del reparto de la deuda pública.

46 Vid. SCOTTISH GOVERNMENT: *Scotland's Future*, cit., pp.

47 Sin embargo, en este terreno el RU puede tener mayores debilidades, como consecuencia de la posición del Partido Conservador en el Gobierno en relación a la UE y su compromiso de realizar un referéndum sobre la permanencia del RU antes de 2018.

48 Sobre esta cuestión puede verse LÓPEZ BASAGUREN, Alberto: «Estado-Nación y minorías nacionales en la nueva Europa», en GURRUTXAGA ABAD, Ander (ed.): *El presente del Estado-Nación*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2004, pp. 65 ss.

dando Europa occidental de la aplicación de ese principio. Y se puso de relieve, por una parte, la gran dificultad de su aplicación y, por otra, los negativos efectos que derivaban de ella. Los acontecimientos en Europa central y oriental tras la desaparición del bloque soviético, con los conflictos en el territorio de las antiguas URSS y Yugoslavia han revivido las consecuencias de la pretensión de aplicar ese principio. En este sentido, pueden existir intereses relativos al modelo de integración europea y de su gobernabilidad, en la hipótesis de proliferación de pequeños Estados.

Todos estos aspectos van a entrar en juego la hipótesis de que la mayoría del electorado de Escocia opte por la independencia y se plantee como un problema insoslayable en la organización supranacional europea. Por esta razón es comprensible que Escocia no solo plantee como única hipótesis en juego la independencia acordada con el RU, sino que pretenda presentarse como una excepción, como un caso único. Es significativo que en el *White Paper* no se haga ninguna referencia a casos como el de Cataluña —lo que ha sido objeto de fuertes críticas por algunos sectores en Escocia, de los que se han hecho eco los medios de comunicación; y que en las intervenciones de quienes defienden la permanencia de una Escocia independiente en la UE se subraye, con una intensidad llamativa, la radical diferencia entre el caso escocés y el caso catalán, dado que la independencia de Escocia sería una independencia pactada con el RU, mientras que la independencia de Cataluña es rechazada por España. Y se añade que, en este sentido, la permanencia de Escocia en la UE en ningún caso sería un precedente para otros casos como, significativamente, el de Cataluña⁴⁹.

El Gobierno escocés tiene muy claro, en este sentido, que la suerte de una Escocia independiente en la UE depende, simultáneamente, de que la independencia sea acordada con el RU y de que queden absolutamente atemperados los recelos que pueda provocar su independencia en los países miembros de la UE, especialmente en quienes pueden tener fuerza suficiente como para oponerse a su aceptación como Estado miembro independiente en la UE, aún en el supuesto de contar con el acuerdo del RU. Parece muy claro que con la oposición del RU las posturas contrarias a la aceptación de países nacidos de la secesión se refuerce poderosamente en el seno de la UE. El acuerdo sobre los términos de la independencia con el RU podrá allanar extraordinariamente el camino a la permanencia de Escocia en la UE en los términos pretendidos por el Gobierno escocés y el SNP. Podrá allanarla de forma importante, pero no garantiza su éxito, salvo que la causa de Escocia sea defendida con real implicación por los países líderes de la UE. ¿Es esa una hipótesis plausible? Es muy difícil saberlo, pero no parece que estemos, por el momento, en esta hipótesis, como parecen mostrar las declaraciones de los Presidentes del Congreso y de la Comisión Europea. Se trata, en todo caso, de dos elementos, el interior del RU y el de los demás países de la UE, que pueden jugar recíprocamente, dividiéndose los papeles unos y otros Estados en la defensa de intereses comunes.

⁴⁹ Estos extremos constituyeron una parte significativa del debate, al que asistí en persona, en la Universidad de Aberdeen el 11 de octubre de 2013, con participación de los Profs. Michael KEATING, Neil WALKER y David EDWARD, antiguo juez británico en el TJUE, bajo el título «Scotland and the EU in the event of a 'yes' vote in the independence referendum».

VIII. CONCLUSIONES

La convicción inquebrantable de los defensores de la independencia de Escocia de que, en el supuesto de que la secesión se produzca, el territorio continuará formando parte de la UE, como Estado miembro independiente, tiene, sin duda, fundamentos incontestables. Los intereses y lazos creados con un territorio —y con sus ciudadanos— que lleva décadas formando parte de la UE tienen un peso muy considerable. El pragmatismo tradicional en el proceso de integración europea —con el que la UE ha afrontado históricamente las cuestiones que han afectado a sus límites territoriales, tal y como esgrimen quienes participan de esa convicción— contribuye, ciertamente, a sostener la factibilidad de una solución que no altere radicalmente la posición de Escocia en el seno de la UE, en el supuesto de que se convierta en un Estado independiente.

Sin embargo, estos elementos no son los únicos que entran en juego en la cuestión relativa a las consecuencias de la independencia de Escocia en la UE y su aceptación —o no— como (nuevo) Estado miembro. La gran debilidad que presentan las posturas de quienes tienen esa inquebrantable convicción reside en su desprecio de los elementos que actuarían en sentido contrario, impidiendo o dificultando la permanencia de una Escocia independiente en la UE. Se trata, sin embargo, de elementos que tienen, a todas luces, gran trascendencia cualitativa, hasta el punto de poder imponerse frente a los elementos que impulsarían la aceptación de la independencia de Escocia en la UE, reconociéndola como nuevo Estado miembro. No son cuestiones que, como hace el *White Paper* del Gobierno escocés, puedan ignorarse, considerándolas intrascendentes o carentes de relevancia.

La aceptación de la secesión en el seno de Estados miembros de la UE, máxime en Estados de Europa occidental, representa un cambio de paradigma geopolítico que no es intrascendente y que no resulta, previsiblemente, fácil de realizar, en contra de lo que sostienen, cuando menos implícitamente, quienes consideran una «obligación» de la UE aceptar la hipotética decisión favorable a la independencia por parte del electorado de un territorio determinado. Resulta llamativo que pretenda imponerse como indiscutible una interpretación del principio democrático como simple capacidad de decisión del electorado de un territorio concreto, sin otro tipo de limitaciones, y que sus consecuencias deban ser necesariamente asumidas por los miembros de la comunidad internacional y las organizaciones internacionales, sin capacidad alguna de ponerle límites. Presupone la aceptación de un paradigma, el de la nación entendida como sujeto de la soberanía y, en consecuencia, del derecho a constituirse como Estado independiente, que está muy lejos de ser aceptado de forma generalizada y que no es acogido en el Derecho internacional. Un paradigma que ha sido rechazado en Europa tras una experiencia histórica extremadamente negativa y frustrante. Un paradigma que —puede sostenerse sólidamente— contradice el modelo sobre el que se construye el proceso de integración supranacional en Europa. ¿Qué razones existen para que los países europeos deban aceptar como indiscutible que la integración supranacional, que impone el ejercicio compartido de la soberanía por parte de los Estados que participan en ella, deban, previamente, aceptar el ejercicio de la soberanía por las comunidades que se reclaman como nación? ¿La Europa de la era de la post-soberanía debe partir del reconocimiento

del ejercicio de la soberanía por toda comunidad que reclame para sí la condición de nación?

En este contexto, la UE es, como se asume de forma indiscutida, una organización de integración supranacional entre Estados; que es, por otra parte, el paradigma prevalente en la comunidad internacional. ¿Puede pretenderse imponer a los Estados que pierdan la condición de «señores de los Tratados» en el proceso de integración europea y, en consecuencia, queden obligados a asumir las consecuencias de la decisión del electorado de un determinado territorio, aún cuando esa decisión rompa el paradigma de integración supranacional acordado entre sí?

Hay que tener en cuenta que el derecho de autodeterminación, como derecho a la secesión, no está reconocido ni en el Derecho internacional ni en el derecho interno de los Estados democráticos⁵⁰. Lo que es muy significativo y pone en evidencia la trascendencia cualitativa de una transformación que se pretende hacer pasar por intrascendente.

Es en este contexto en el que las disposiciones de los Tratados, sus silencios y sus afirmaciones, adquieren plena relevancia. Como ya he dicho, el silencio de los Tratados acerca de las consecuencias en el seno de la UE de la secesión de territorios en sus Estados miembros debe ser interpretado, necesariamente, como una hipótesis que los Estados que alumbraron la integración europea no contemplaban. Por ello, ese silencio no puede ser interpretado como una vía abierta a la legitimidad europea de la secesión —con todas sus consecuencias— como, por el contrario, sostienen los defensores de la permanencia de Escocia en la UE en el supuesto de que se convierta en Estado independiente.

La inexistencia de previsiones expresas en los Tratados de la UE sobre las consecuencias en su seno de la secesión de territorios en el interior de sus Estados miembros obliga a reconducir la cuestión a las disposiciones sobre adhesión de Estados y reforma de los Tratados. Frente a la postura inicialmente defendida por el SNP, el Gobierno escocés asume expresamente la necesidad del acuerdo de todos los Estados miembros de la UE en la aceptación de Escocia como Estado miembro independiente⁵¹. Y aunque defiende que, dada su condición de territorio integrado en la UE, no debe seguir el proceso de adhesión y el consiguiente procedimiento de reforma de los Tratados establecido en el art. 49 TUE, sino el procedimiento «interno» de reforma establecido en el art. 48 TUE —lo que significa, en cualquier caso, el respaldo unánime de todos los Estados miembros—, acepta expresamente que corresponde a los Estados miembros decidir qué procedimiento de reforma deberá seguirse para la aceptación de Escocia como Estado miembro independiente. Resulta llamativo que aceptando estos condicionamientos se trate de presentarlos como una mera formalidad, eludiendo los extraordinarios riesgos que llevan implícitos. En los dos últimos decenios se ha demostrado de forma incuestionable la dificultad y los riesgos que supone el proceso de reforma de los Tratados, con requisitos excepcionalmente propicios para que el procedimiento quede abortado. Y, además, los representantes de las instituciones europeas, tanto formal como informal-

50 Sobre ello, *vid.* LÓPEZ BASAGUREN, Alberto: «Estado democrático y secesión de territorios...». *cit.*, pp. 39 y ss.

51 Cfr. *Scotland's Future*, *cit.*, p. 480

mente, vienen reiterando desde hace unos cuantos años, que la secesión de un territorio supondría quedar fuera de la UE y tener que solicitar la adhesión, expresamente; a través, por tanto, del procedimiento del art. 49 TUE. Se puede sostener que se trata de una posición difícil de mantener; que existen múltiples intereses que la contrarían. Pero resulta sorprendente que, pura y simplemente, se ignoren como inexistentes.

En estos días el *European Movement in Scotland (EMS)* ha elaborado un informe en el que, de acuerdo a las informaciones aparecidas en la prensa⁵², matiza algunas de las presunciones contenidas en el *White Paper* del Gobierno escocés. Según se informa, el EMS comparte la convicción del Gobierno escocés acerca de la permanencia de Escocia, tras la independencia, en la UE como Estado miembro, considerando que «es improbable que ningún miembro actual (la) obstruya materialmente», porque considera «inconcebible» que los responsables (*officials*) europeos pretendan despojar a los escoceses de sus derechos como ciudadanos europeos. Sin embargo, reconoce que no existe «una vía legal directa y sencilla (*straightforward*)» para que una Escocia independiente se adhiera a la UE, por lo que el proceso de reforma de los Tratados para hacerla posible «puede ser objeto de tácticas dilatorias», especialmente en la «hipótesis de una nueva solicitud (de adhesión)». En consecuencia, en algunos sectores se empieza a admitir que, en contra de lo sostenido por el Gobierno escocés, puede ser necesario un proceso de «adhesión», es decir, desde fuera de la UE, siendo aplicable el art. 49 TUE, en lugar del art. 48 TUE; un proceso que, en cualquier caso, corre el riesgo de unas «prácticas dilatorias» cuya sola mención había sido, hasta el momento, un auténtico tabú para los sectores que promueven la independencia de Escocia. Como consecuencia de esta visión de las cosas, el EMS propone que el Gobierno escocés retire la fecha establecida para la independencia —24 de marzo de 2016—, dejándola indeterminada, a pesar de que, a su juicio, dieciocho meses es un tiempo técnicamente suficiente para culminar el proceso.

En sentido contrario, hay que indicar que se vienen diciendo cosas difícilmente sostenibles por quienes se oponen a la permanencia en la UE de un territorio convertido en Estado independiente como resultado de un proceso secesionista. Por ejemplo, la afirmación de que, al día siguiente de un resultado favorable a la independencia en el referéndum, Escocia quedaría automática e inmediatamente fuera de la UE. El Gobierno escocés ha planteado la cuestión de forma sólida, en este sentido: el resultado favorable a la independencia no llevaría a la inmediata declaración de independencia, sino que abriría un proceso de negociación para alcanzarla. Proceso de negociación que se desarrollaría, de forma simultánea, en el interior del RU, para acordar con su Gobierno y su Parlamento la independencia del territorio, y en el exterior, con la comunidad internacional, para la permanencia de Escocia en las organizaciones internacionales a las que pertenece el RU y para adherirse a los Tratados internacionales ratificados por el mismo; negociaciones entre las que asumen una importancia prioritaria y trascendental las que tendría que realizar con la UE y sus Estados miembros a fin de tratar de garantizar su permanencia en ella. La hipotética exclusión de Escocia de la UE se produciría, en principio, a partir del momento en que Escocia declarase su independencia y esa independencia fuese real y efectiva.

52 Vid. el diario *The Scotsman*, de 20 de abril de 2014 (<http://www.scotsman.com/news/politics/topstories/eu-membership-could-move-independence-date-1-3382870>).

En cualquier caso, estas negociaciones, en caso de fracasar en el logro del objetivo pretendido por Escocia parecen conducir, por analogía, a las previsiones contenidas en el art. 50 TUE; es decir, las previsiones relativas a la retirada de la UE de un Estado miembro. Cuando menos, en lo que se refiere a las negociaciones para la determinación de la forma de retirada y de las relaciones futuras con la UE. Mientras duren esas negociaciones se estará en un periodo transitorio en el que la pertenencia a la UE seguirá funcionando plenamente en lo que se refiere a la aplicación del Derecho de la UE. En esta hipótesis, el acuerdo sobre las consecuencias de la exclusión de Escocia de la UE y sobre las relaciones futuras entre una y otra será aprobado por el Consejo «por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo». Un status futuro en el que, por tanto, ya no es necesaria la unanimidad y en el que será determinante la fuerza política dentro de la UE de los Estados miembros que, en su caso, se opongan a facilitar un acuerdo en ese sentido. Y, finalmente, en esta hipótesis de independencia con exclusión de la UE, a Escocia podría quedarle abierta la opción de adhesión a la EFTA y, consiguientemente, al Espacio Económico Europeo (EEE), con lo que tendría un *status* que salvaguardaría, cuando menos, parte importante de los beneficios de la integración económica en el marco europeo. Es decir, difícilmente se trata de la alternativa radical entre cielo e infierno, de un futuro totalmente blanco, como pretenden los promotores de la independencia, o totalmente negro, como pretende parte de sus opositores. La cuestión es si una situación como esa es la que conviene o, incluso, la que necesita un país como Escocia, país que a pesar de la pretensión de constituir una ‘nueva Noruega’, tiene unas condiciones que parecen muy distintas a las de los cuatro países —Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein— que integran la organización.

El problema central es la incertidumbre que rodea a una pretensión como la de la secesión, una incertidumbre que, como ha reconocido S. TIERNEY, tratando de salir al paso de la acusación de indeterminación de la propuesta del Gobierno escocés, es consustancial a un proceso de estas características⁵³. Incertidumbre que adquiere una importancia trascendental en relación a la pertenencia a la UE y que, especialmente en este ámbito, el Gobierno escocés ha pretendido eludir o ha tratado de que pareciera inexistente o falta de consistencia. Pero nada más lejos de la realidad.

En cualquier caso, la cuestión central en la resolución de la pretensión de Escocia de permanecer en la UE como Estado miembro, en caso de que acceda a la independencia, se sustancia en el terreno de la política europea. Quienes sostienen la obligación «moral» de la UE de acoger a una Escocia independiente, por ser una decisión democrática, sostienen que lo contrario sería vulnerar el Derecho de la UE. Olvidan que la reforma de los Tratados y la adhesión de un nuevo Estado miembro es una cuestión previa, externa al Derecho de la UE, en lo que afecta a su contenido. Los Tratados solo limitan la plena soberanía de los Estados en lo que se refiere al procedimiento formal. Cuestión diferente es que la hipotética negativa a la permanencia en la UE de un territorio que se ha convertido en Estado independiente como consecuencia de un proceso de secesión

53 Vid. TIERNEY, Stephen: «Why is Scottish Independence Unclear?», en *U.K. Const. L. Blog* (25th February 2014) (accesible en: <http://ukconstitutionallaw.org/>). Acerca de la incertidumbre que rodea esta cuestión son extraordinariamente interesantes las consideraciones de WALKER, Neil: «The Receding Tape», en *U.K. Const. L. Blog* (22nd September 2013) (accesible en: <http://ukconstitutionallaw.org/>)

deba ser políticamente motivada, como es exigible en el contexto de Estados democráticos, y no sea expresión de pura venganza o ajuste de cuentas político, a riesgo de parecer una decisión ilegítima. Al igual que respecto al tratamiento de la secesión en el ámbito interno es exigible que cualquier posición esté fuertemente asentada sobre los principios que subyacen a la Constitución, tal y como precisó el TS de Canadá en el *Reference* o *Renvoi* sobre la secesión de Quebec⁵⁴, en el ámbito de la UE será necesario justificar las razones de la hipotética oposición a la permanencia en la organización de integración supranacional de un territorio que se ha convertido en Estado independiente a través de un proceso de secesión, con el objeto de justificar la legitimidad, en el contexto del sistema de Estados democráticos, del rechazo, en su caso, de la pretensión del territorio secesionista que pretende permanecer en la UE.

En este contexto, por tanto, la suerte de Escocia en la UE, en caso de que se convierta en Estado independiente, dependerá, por encima de todo, de la forma en que se produzca ese acceso a la independencia. Solo en el caso de que se trate de una independencia pactada, acordada dentro del RU, tendrá Escocia serias posibilidades de ser aceptada como Estado miembro de la UE. Ni tan siquiera en esa hipótesis tendrá garantizada una transición rápida y sin dilaciones; pero tendrá, muy previsiblemente, asegurado su status en un futuro razonable. Sin acuerdo con el RU, siempre y cuando este país siga siendo miembro de la UE, resulta muy difícilmente imaginable la aceptación de Escocia como nuevo Estado miembro; cuando menos a corto plazo.

En cualquier caso, no hay que olvidar que la cuestión de los límites territoriales es, por encima de todo, una cuestión interna del Estado, por lo que debe resolverse en su seno. La UE solo afrontará la cuestión de la permanencia o la exclusión de un territorio que se independiza de un Estado miembro si no tiene más remedio. Pero la credibilidad, la fiabilidad en la UE de un Estado miembro que no es capaz de resolver adecuadamente en su interior un reto como el planteado por un territorio que reclama la independencia quedará seriamente afectada.

TITLE: *The independence of Scotland in the European Union. The effects of territories' secession within the EU between Law and Politics.*

ABSTRACT: *This paper's aim is to analyze the effects the secession of territories in the Member States can have within the EU, regarding the hypothetical independence of Scotland in the case a majority of Scottish citizens would back that opinion in the referendum on September 18, 2014. Those who are promoting and independent Scotland are completely convinced that the territory will remain in the EU, as an independent Member State, and that it will reach this new status from within the EU. In their mind, that is an EU's «internal» matter, which doesn't need any special procedure, as far as it would be just little more than a formality. On the contrary, this paper analyzes the issues a proposal like this of Scotland encounter within the EU both in the fields of Law and Politics.*

RESUMEN: *Este trabajo analiza el problema de los efectos en el interior de la UE de la secesión de territorios en el seno de sus Estados miembros, en relación a la hipotética independencia de Escocia, en el supuesto de un apoyo mayoritario a la opción independentista en el referéndum que va a tener lugar el próximo 18 de septiembre de 2014. Frente a*

54 SUPREME COURT OF CANADA: *Reference re Secession of Quebec* —[1998] 2 SCR 217-, de 20 de agosto. Sobre esta cuestión *vid.*, LÓPEZ BASAGUREN, Alberto: «Los referendos de secesión de Quebec y la doctrina del Tribunal Supremo de Canadá», en SÁENZ ROYO, Eva y CONTRERAS CASADO, Manuel (eds.): *La participación política directa. Referéndum y consultas populares*, Comuniter, Zaragoza, 2013, pp. 53 y ss.

la convicción inquebrantable de los promotores de la independencia de que Escocia, tras la independencia, permanecerá en la UE, como Estado miembro de pleno derecho y que la modificación de un status es una cuestión interna, casi una mera formalidad, este trabajo analiza los problemas que plantea la pretensión escocesa, en la UE, entre Derecho y Política.

KEY WORDS: *Secesión, European Union, Scottish Independence, Member State, Treaties' Amendment Procedure*

PALABRAS CLAVE: *Secesión, Unión Europea, Independencia de Escocia, Estado miembro, reforma de los Tratados de la UE.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 17.01.2014

FECHA DE ACEPTACIÓN: 05.03.2014