

JORDI MATAS  
ALFONSO GONZÁLEZ  
JORDI JARIA  
LAURA ROMÁN

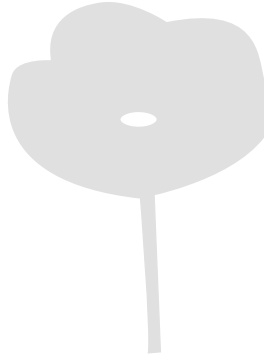
# A AMPLIACIÓN INTERNA DA UNIÓN EUROPEA

ANÁLISE DAS CONSECUCENCIAS  
XURÍDICO-POLÍTICAS PARA A UNIÓN  
EUROPEA EN CASO DE SECESIÓN OU DE  
DISOLUCIÓN DUN ESTADO MEMBRO



CENTRE  
MAURITS COPPIETERS  
BRUSSELS | 2010





# **A AMPLIACIÓN INTERNA DA UNIÓN EUROPEA**

**ANÁLISE DAS CONSECUENCIAS XURÍDICO-POLÍTICAS  
PARA A UNIÓN EUROPEA EN CASO DE SECESIÓN  
OU DE DISOLUCIÓN DUN ESTADO MEMBRO**

**DR. JORDI MATAS I DALMASES**

CATEDRÁTICO DO DEPARTAMENTO DE DEREITO CONSTITUCIONAL  
E CIENCIA POLÍTICA DA UNIVERSIDADE DE BARCELONA

**DR. ALFONSO GONZÁLEZ BONDIA**

PROFESOR TITULAR DA ESCOLA UNIVERSITARIA DE DEREITO  
COMUNITARIO EUROPEO DA UNIVERSIDADE ROVIRA I VIRGILI

**DR. JORDI JARIA I MANZANO**

PROFESOR LECTOR DE DEREITO CONSTITUCIONAL DA UNIVERSIDADE ROVIRA I VIRGILI

**PROFA. LAURA ROMÁN I MARTÍN**

PROFESORA TITULAR DA ESCOLA UNIVERSITARIA DA ÀREA DE  
DEREITO CONSTITUCIONAL DA UNIVERSIDADE ROVIRA I VIRGILI

CENTRE MAURITS COPPIETERS

2010

**FUNDACIÓ**



**JOSEP IRLA**

*Este estudo foi realizado por iniciativa da Fundació Josep Irla.*



*Esta publicación está financiada co apoio do Parlamento Europeo (PE). O PE non se responsabiliza de calquera uso dos contidos desta publicación. O editor da publicación é a única persoa responsábel.*

# Índice

<b><i>Introdución á edición galega</i></b>	7
<b><i>Limiar</i></b>	9
<b><i>Presentación</i></b>	11
<b>1. A singularidade da natureza da Unión Europea como fundamento da súa ampliación interna</b>	12
1.1 O carácter singular da Unión Europea	13
A natureza xurídica da Unión Europea	13
O carácter parafederal da Unión Europea	17
Os principios democráticos da Unión Europea	26
A Unión Europea como comunidade de dereito: dereitos e cidadanía na Unión	30
1.2 Análise dos posibles modelos a seguir en caso dunha secesión ou dunha disolución dun estado membro da Unión Europea	34
A regulación internacional en materia de sucesión de estados no estatuto de membro das organizacións internacionais, a eventual existencia de normas propias da Unión Europea e a práctica das organizacións internacionais	34
As modificacións internas territoriais nos estados federais: estudos de caso	41
Os fundamentos xurídicos e políticos da resposta da Unión Europea perante un proceso de ampliación interna	48
<b>2. O réxime xurídico do proceso de ampliación interna</b>	52
2.1 As condicións previas que se teñen que garantir por parte dos novos estados para que se produza a ampliación interna	53

2.2 A formalización da sucesión na posición de membro da Unión Europea	56
2.3 O réxime transitorio	59
Adaptacións institucionais	59
A adaptación da composición das institucións da Unión Europea	60
A adaptación dos órganos da Unión Europea	64
Adaptacións do dereito material	65
2.4 O réxime definitivo	68
<b>Anexos</b>	70
<b>Siglas</b>	72
<b>Fontes principais</b>	73
<b>Bibliografía</b>	74

# Introdución á edición galega

Ao presentarmos a versión en galego deste traballo, realizado no Centro Maurits Coppieters por iniciativa da Fundació Josep Irla, queremos deixar constancia da activa participación do nacionalismo galego no impulso do recoñecemento da soberanía das nacións sen estado na Unión Europea.

Na lexislatura 1999-2004 o deputado do BNG Camilo Nogueira presidiu no Parlamento europeo o Intergrupo de Nacións sen Estado promovendo a súa participación política nas institucións comunitarias por considerar <<inaceptable e sen sentido que, nunha perspectiva estratéxica, a Unión Europea oculte e negue a existencia básica da diversidade europea>>, segundo o recollido no manifesto da reunión do Intergrupo celebrada en Compostela en xaneiro de 2001. O eurodeputado galego afirmaba na Sesión plenaria do 14 de xaneiro de 2003: <<As nacións sen estado como Galiza queren traballar na perspectiva dunha ampliación interna. Por que Malta e non Galiza? Por que Chipre e non Escocia?>> reivindicando a maior entidade económica e demográfica, e mesmo tradición histórica e diferenza cultural, destas nacións fronte a algún dos estados incorporados con pleno dereito na UE.

A extensión dos procesos cívicos e políticos que procuran no continente a soberanía de vellas nacións até agora negadas renova a actualidade da alternativa de ampliación interna formulada hai case dez anos dende Alianza Libre Europea (EFA-ALE). O estudo recollido nesta publicación argumenta a súa viabilidade e lexitimidade democrática.

Fundación Galiza Sempre  
Outubro 2010



# Limiar

Diversas nacións sen estado por toda Europa continúan reclamando a súa plena emancipación e a posibilidade de relacionarse de igual a igual co resto dos pobos do continente e do mundo. O proceso de integración europea, porén, engadiu unha maior complexidade ao proceso de acadar un estado propio no contexto europeo. Efectivamente, os pobos que, no marco da Unión Europea, aspiren á realización plena da súa personalidade nacional, quérenos facer sen abandonar o proxecto común que representa a construción europea.

Esta circunstancia obriga a afrontar o feito de como facer compatíbeis o acceso á independencia nacional e a continuidade da pertenza á Unión Europea do novo estado froito do proceso. Neste sentido, a firmeza do compromiso co proxecto europeo que manteñen os pobos sen estado en toda Europa e, particularmente, o pobo catalán fai inevitábel estudar a compatibilidade entre o logro dun estado propio coa permanencia do vínculo coa Unión.

O estudo que aquí presentamos parte da permanencia do vínculo entre o novo estado e a Unión, considerando que a decisión democrática que ha de estar na orixe da independencia é expresión da vontade de constituír un estado propio dentro da Unión Europea. Xa que logo, de acordo co respecto ao principio democrático, que informa a personalidade política da Unión desde o Preámbulo do Tratado da Unión Europea, así como co respecto polos dereitos dos cidadáns do novo estado membro en tanto que cidadáns da Unión, o informe defende que a condición de membro do novo estado é automática. Neste sentido, o dereito da Unión non pode constituír un obstáculo que frustre a vontade democrática lexítima dos cidadáns europeos que, nun determinado territorio de Europa, decidisen constituírse nun novo estado a través dun procedemento democrático e pacífico.

En definitiva, como aconteceu no caso de estados federais, cos que a Unión se identifica desde o punto de vista institucional, separarse dun estado membro non implica separarse da federación, senón que mesmo pode ser a manifestación dunha vontade firme de manter o compromiso co pacto

federal. Por outra banda, no caso de novos estados europeos fóra do ámbito da Unión, esta amosou o seu apoio á vontade democraticamente expresada polo pobo neste sentido e, por tanto, ao recoñecemento do novo estado. A partir de aquí, obviamente, aparecen problemas técnicos de articulación do novo estado coa arquitectura institucional da Unión, así como en relación coas obrigas propias do novo membro. Neste sentido, partindo da condición de membro do novo estado, o informe propón distinguir entre unha fase de pertenza provisional, a partir da notificación do novo estado de suceder o estado predecesor como membro da Unión, e unha fase definitiva, unha vez feitas as modificacións das normas de dereito orixinario.

En conclusión, os valores e os principios da Unión Europea amparan o acceso a un estado propio sen ter que renunciar ao proxecto de construción europea. A partir de aquí, a negociación entre os actores implicados ha de debuxar o status definitivo do novo estado a carón dos seus socios no proxecto común, porque máis liberdade e máis democracia é tamén máis Europa.

Joan Ridao, presidente da Fundación Josep Irla

# Presentación

O presente traballo ten como obxectivo principal a determinación da resposta que tería que dar a Unión Europea perante un proceso de secesión ou de disolución dun estado membro no caso de que o novo estado manifestase a súa vontade de suceder o estado predecesor na condición de membro da Unión.

A análise sobre o réxime xurídico aplicábel a unha situación de substitución no exercicio da soberanía territorial dun estado membro da Unión Europea en relación coa consideración como membros do estado predecesor, no caso de continuar existindo, e dos novos estados resultantes, require a identificación previa das normas xurídicas aplicábeis ao caso concreto. Desde a perspectiva do Dereito Internacional Público atopariámonos diante dun suposto de substitución dun estado por outro na responsabilidade das relacións internacionais dun territorio. É o que tradicionalmente se coñece como a sucesión de estados. Agora ben, convén ter ben presente á hora de identificar as normas aplicábeis neste caso concreto a singularidade do proceso de construción europea materializado principalmente a través da Unión Europea. Esta singularidade fai que un proceso de secesión ou de disolución nun estado membro se poida considerar como un proceso de ampliación interna da Unión Europea, xa que se trataría dun proceso que se produce no interior das fronteiras da Unión Europea, polo que a solución finalmente adoptada internamente por este caso concreto non implica necesariamente que se poida aplicar nas relacións entre o novo estado e o resto de suxeitos da sociedade internacional.

O traballo que se presenta a continuación divídese en dúas partes. A primeira dedícase á análise da resposta que ten que dar a Unión Europea diante da vontade de sucesión do novo estado na posición de membro da Unión que tiña o estado predecesor. A segunda parte analiza o proceso interno que tería que seguir a Unión Europea cando aparece un suposto de ampliación interna.



# 1. A SINGULARIDADE DA NATUREZA DA UNIÓN EUROPEA COMO FUNDAMENTO DA SÚA AMPLIACIÓN INTERNA

**A primeira cuestión que cómpre resolver é a resposta que ten que dar a Unión Europea cando xorde un novo estado dun proceso de secesión ou de disolución dun estado membro da Unión Europea que manifesta a súa vontade de continuar sendo membro da Unión Europea. Para facer fronte a esta cuestión, hai que identificar as normas xurídicas e a práctica eventualmente aplicábel, tendo presente o carácter singular da Unión Europea.**

## 1.1 O CARÁCTER SINGULAR DA UNIÓN EUROPEA

Todos os estudosos do proceso da Unión Europea, iniciado coa creación das Comunidades Europeas, coinciden no carácter singular deste fenómeno que comparte elementos propios das organizacións internacionais e das estruturas federais e doutras que non teñen parangón na sociedade internacional contemporánea. A todo isto hai que engadir tamén algúns dos trazos característicos e fundamentais da Unión: a defensa dos principios democráticos, tanto a nivel interno como internacional, e a creación dunha comunidade de dereito, que recoñece e garante un conxunto de dereitos fundamentais ás persoas e o status de cidadanía aos nacionais dos Estados membros. Esta singularidade é clave para dar resposta a un fenómeno de secesión ou de disolución no seo da Unión Europea.

### A natureza xurídica da Unión Europea

As características propias da Unión Europea coinciden cos elementos constitutivos das organizacións internacionais. Como afirma SOBRINO HEREDIA, as organizacións internacionais defínense como «asociacións voluntarias de Estados establecidas por acordo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independentes, encargadas de xestionar uns intereses colectivos e capaces de expresar unha vontade xuridicamente distinta da dos seus membros».<sup>1</sup> Todas e cada unha destas características se dan na Unión Europea, pero tamén é certo que no seu deseño institucional e xurídico atópanse moitos elementos propios do federalismo, que non se dan en ningunha outra organización internacional. Por este motivo, gran parte da doutrina considera que as Comunidades Europeas, e agora a Unión Europea como sucesora e continuadora da Comunidade Europea, son organizacións internacionais sui generis.<sup>2</sup>

A natureza xurídica internacional da Unión Europea está determinada fundamentalmente polos artigos 1 e 47 do TUE. O artigo 1 do TUE confirma a vontade dos estados membros de crear unha organización internacional

---

<sup>1</sup> «Unas asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros». SOBRINO, «Las Organizaciones internacionales: Generalidades» a Díez de Velasco, *Las Organizaciones internacionales*, p. 43.

<sup>2</sup> PÉREZ, *Las relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales. Análisis jurídico de la práctica institucional*, p. 73-133.

cando establece o seguinte: «Polo presente Tratado, as Altas partes contratantes constitúen entre elas unha Unión Europea, de agora en diante denominada 'Unión', á que os Estados membros atribúen competencias para acadar os seus obxectivos comúns».<sup>3</sup> Esta é a fórmula clásica utilizada nos tratados constitutivos das organizacións internacionais e que se completa co recoñecemento explícito da súa personalidade xurídica no artigo 47 do TUE, é dicir da súa capacidade para ser titular de dereitos e obrigas xurídicas.

Os suxeitos de dereito internacional da sociedade internacional se relacionan coa Unión Europea como o fan coas organizacións internacionais. Desde esta perspectiva, nas súas relacións co resto de suxeitos internacionais é titular dos dereitos e as obrigas xurídicas propias das organizacións internacionais contidas no ordenamento xurídico internacional e se relaciona co resto dos suxeitos internacionais exercendo as prerrogativas propias das organizacións internacionais:

- Celebra acordos internacionais con terceiros estados e organizacións internacionais.
- Mantén relacións diplomáticas con outros suxeitos internacionais, acreditando nese uso representantes de estados e doutras organizacións internacionais e nomeando representantes permanentes da Unión Europea perante estados e outras organizacións internacionais.
- Participa en conferencias internacionais que abordan temas da súa competencia.
- Participa noutras organizacións internacionais como membro de pleno dereito ou con outros status de participación restrinxida.
- Pode utilizar os mecanismos de solución de controversias previstos no Dereito Internacional Público, polo que é susceptible de ser responsable internacionalmente polos incumprimentos das normas internacionais que puidese cometer e pode esixir responsabilidade en caso de vulneración de dereitos que derivan de obrigas asumidas por outros suxeitos internacionais.

Agora ben, como sucede con todas as organizacións internacionais, a personalidade xurídica da Unión Europea é limitada e funcional. É dicir, todas estas prerrogativas só poderán exercerse na medida en que se

---

<sup>3</sup> «Por el presente Tratado, las Altas partes contratantes constituyen entre sí una Unión Europea, en lo sucesivo denominada 'Unión', a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes».

circunscriben aos ámbitos materiais atribuídos polos estados membros á Unión e sempre que sirvan para acadar os obxectivos previstos nos Tratados constitutivos.

A subxectividade internacional da Unión Europea non anula a subxectividade internacional dos estados membros. Os estados membros son suxeitos de dereito internacional e só teñen limitada internacionalmente a súa capacidade de acción naquelas materias que foran atribuídas á Unión Europea. Esta circunstancia implica que en determinadas ocasións sexa a Unión Europea a que en exclusiva é membro dunha determinada organización internacional, participa nunha determinada Conferencia internacional ou forma parte dun determinado acordo internacional e que, noutras ocasións, se produce un exercicio en paralelo dalgunha destas prerrogativas cos estados membros, de tal maneira que tanto a Unión como os estados membros forman parte dun determinado acordo internacional, participan nunha determinada Conferencia internacional ou son membros dunha organización internacional.

Agora ben, no plano internacional a Unión Europea pode actuar en determinadas ocasións de maneira máis propia dos estados que das organizacións internacionais. Un exemplo disto pódese atopar na posibilidade prevista no artigo 35 TUE de atribuír ás delegacións da Unión Europea a función de contribuír, conxuntamente coas misións diplomáticas e consulares dos estados membros, «á aplicación do dereito dos cidadáns da Unión a gozar de protección no territorio de terceiros países, establecido na letra c) do apartado 2 do artigo 20 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea, así como das medidas adoptadas en aplicación do artigo 23 de dito Tratado».<sup>4</sup> Ademais, é moi habitual que a participación da Unión Europea en determinadas organizacións internacionais ou en determinados tratados internacionais se determine con fórmulas específicas a medio camiño das utilizadas polas organizacións internacionais e os estados, polo feito de que esta exerce competencias atribuídas polos estados membros con capacidade normativa interna e por vincularse internacionalmente, configurando un ordenamento xurídico propio que se integra automaticamente como dereito vixente nos ordenamentos internos dos estados membros.

---

<sup>4</sup> «A la aplicación del derecho de los ciudadanos de la Unión a gozar de protección en el territorio de terceros países, establecido en la letra c) del apartado 2 del artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como de las medidas adoptadas en aplicación del artículo 23 de dicho Tratado».

Xa que logo, a pesar de que a Unión Europea é unha organización internacional, tamén é certo que internacionalmente ten comportamentos máis propios dos estados que das organizacións internacionais e en determinadas ocasións é tratada polo resto de suxeitos internacionais dunha maneira máis parecida á relación que se ten cun estado que non cunha organización internacional.

Por outra banda, desde un punto de vista interno, a Unión Europea tamén é unha organización internacional singular, xa que comparte trazos propios tanto das organizacións internacionais clásicas de cooperación, como das estruturas de tipo federal e confederal. Como se poderá ver máis adiante, moitas das características da estrutura organizativa e do ordenamento xurídico da Unión Europea están máis achegadas aos modelos federais que aos propios das organizacións internacionais.

Este feito dificulta, e nalgúns casos imposibilita, a aplicación dalgunhas solucións propias do dereito internacional para regular o funcionamento interno da Unión Europea. Por tanto, máis alá da integración incuestionable dos acordos internacionais dos que forma parte a Unión Europea no seu ordenamento xurídico propio, a integración das normas consuetudinarias e os principios xerais do dereito internacional no ordenamento xurídico da Unión só se producirá na medida en que estas normas non contraveñan os principios básicos que rexen o seu funcionamento.

Nesta mesma liña, o ordenamento xurídico da Unión Europea integra tamén, como principios xerais de Dereito, principios xurídicos comúns aos ordenamentos dos estados membros. Esta posibilidade foi recoñecida expresamente nos Tratados constitutivos para integrar a protección dos dereitos fundamentais e as liberdades públicas no marco da Unión Europea (art. 6 TUE) e para determinar a reparación por danos xerados no marco da responsabilidade extracontractual da Unión Europea (art. 340 TFUE), e tamén foi recoñecida de maneira reiterada noutros supostos pola xurisprudencia do TJUE. Como sinala LOUIS «o papel atribuído a estes principios provén do carácter necesariamente incompleto do ordenamento xurídico comunitario, determinado polos obxectivos e as normas materiais dos Tratados, así como para a comunidade de tradicións xurídicas dos Estados membros».<sup>5</sup> Este

---

<sup>5</sup> «El papel atribuido a estos principios procede del carácter necesariamente incompleto del ordenamiento jurídico comunitario, determinado por los objetivos y las normas materiales de los Tratados, así como por la comunidad de tradiciones jurídicas de los Estados miembros». LOUIS, *El ordenamiento jurídico comunitario*, p. 128-129.

mesmo autor sostén que a utilización dos principios xerais do dereito por parte do TJUE fundaméntase no feito de que a este «lle corresponde buscar a mellor solución en función dos imperativos do ordenamento xurídico comunitario»,<sup>6</sup> a pesar de que está limitada polo feito de que «non pode substituír o lexislador comunitario cando este pode resolver a eiva». <sup>7</sup>

Xa que logo, pódese concluír que en determinadas ocasións son inaplicábeis determinadas normas internacionais no ámbito da Unión Europea por seren incompatíbeis cos seus propios fundamentos e é posible a aplicación dos principios xerais do dereito provenientes das tradicións xurídicas dos estados membros, sempre que se adecúen á natureza e aos obxectivos da propia Unión Europea.

## O carácter parafederal da Unión Europea

Desde as súas orixes ata a actualidade, a natureza xurídica da Unión Europea foi obxecto dunha análise doutrinal constante, a través da cal púxose de manifesto o seu carácter singular. Cada reforma dos tratados orixinarios arrastrou un debate entornado á súa clasificación xurídico-política. Máis alá dos intentos de dar nome a unha peculiar e complexa estrutura organizativa e decisoria en constante evolución, o certo é que hoxe o modelo de integración europea escápase dos parámetros tradicionais que, desde o iusinternacionalismo, permitiron explicar as diversas organizacións internacionais e aproxímase, cada vez con máis intensidade, ao patrón propio das estruturas estatais contemporáneas.

Certamente a orixe da integración europea atópase claramente no ámbito do dereito internacional na medida en que son os estados quen a través de varios tratados internacionais crean as Comunidades Europeas (TCE, TCEEA, TCECA). Agora ben, a súa posterior evolución cara a unha integración máis intensa sitúa a Unión Europea no ámbito dos modelos estatais máis complexos, con estruturas de organización que se afastan e superan as propias das organizacións internacionais clásicas. Só hai que pensar en como se adaptaron as estruturas orixinarias das Comunidades Europeas aos retos xurdidos na última década, como a ampliación dos estados membros

---

<sup>6</sup> «Le corresponde buscar la mejor solución en función de los imperativos del ordenamiento jurídico comunitario». *Idem.*

<sup>7</sup> «No puede sustituir al legislador comunitario cuando éste puede subsanar la carencia». *Idem.*

ata un número de 27, a busca dun grao máis elevado de participación dos cidadáns na vida da Unión ou o fortalecemento e a converxencia das economías dos estados membros nun contexto de globalización. Ademais, xa se puxo en evidencia, despois do fracaso do proceso de aprobación da Constitución europea e da entrada en vigor do novo Tratado de Lisboa, que o proceso de integración europea non é un modelo finito e pechado senón que, cos principios e procesos comúns definidos pola vontade común dos estados que a integran, permite manter abertas as bases da súa estrutura.

Se hai un punto de encontro entre todos aqueles que indagaron na peculiar natureza do fenómeno da integración europea é o de considerar que son as teorías federais as que mellor lle encaixan e o explican.<sup>8</sup> Agora ben, o recurso aos modelos comparados federais mostran, por unha banda, que non existe unha experiencia federal única senón múltiples desenvolvementos dunha idea que atopa diversas aplicacións e, por outra banda, que este é o modelo tipo que serve como inspiración e alternativa común, naquelas comunidades político-xurídicas, como agora a Unión, caracterizadas pola existencia dunha pluralidade de centros territoriais de decisión política que requiren fórmulas de distribución e equilibrio entre as diversas entidades involucradas. A esencia do sistema federal, segundo HÄBERLE, vén definida pola busca de mecanismos e estruturas propias que fixen a maneira de distribuír de forma racional o poder vertical evitando o abuso de poder e garantindo a liberdade política e que permitan conciliar os principios de homoxeneidade (unidade) e de pluralidade óptima (diferenza e diversidade). Trátase de conxugar e preservar ao mesmo tempo a pluralidade de entidades particulares que conformen o pacto federal: por unha banda, a entidade política común que sustenta o pacto federal e, por outra banda, as diversas partes territoriais e políticas que a integran. O centro de gravidade sitúase, por tanto, nos mecanismos previstos para conseguir a mellor harmonía entre as dúas tendencias. En definitiva, o federalismo persegue o equilibrio entre

---

<sup>8</sup> *O recurso ao modelo federal é común en boa parte da doutrina que, tanto desde o iusinternacionalismo como desde o constitucionalismo, analizou a natureza xurídica da Unión. Así, MANGAS, LIÑAN, Instituciones y derecho de la Unión Europea; ALDECOA, La Europa que viene: el Tratado de Lisboa, evocan o federalismo intergubernamental; BALAGUER, «El tratado de Lisboa en el diván. Una reflexión sobre estatalidad, constitucionalidad y Unión Europea», Revista española de derecho constitucional, p. 57-92, destaca a construción asimétrica do proceso de integración europea, con principios propios federais no ámbito xurídico e confederais no ámbito político; HÄBERLE, «Comparación constitucional y cultural de los modelos federales», Revista de derecho constitucional europeo, p. 171-188, sinala a transformación da Unión Europea, atribuíndolle evidentes elementos prefederais; MARTÍN, El federalismo supranacional. ¿Un nuevo modelo para la Unión europea?, utiliza o concepto de federalismo supranacional.*

a liberdade e a igualdade política, cultural e económica, a medida óptima do pluralismo e a diferenza, e o necesario grao de homoxeneidade.<sup>9</sup>

Nesta liña, o último paso efectuado no proceso de integración europea a través da entrada en vigor do Tratado de Lisboa, consolida unha traxectoria que de acordo co seu Preámbulo busca, por unha banda, «fortalecer o funcionamento democrático e eficaz das institucións da Unión, coa finalidade de que poidan levar a cabo mellor as misións que lles son encomendadas, dentro dun marco institucional único» e ao mesmo tempo «acrecetar a solidariedade entre os seus pobos, dentro do respecto da súa historia, da súa cultura e das súas tradicións».

Nas liñas que seguen non trataremos de assimilar ou comparar a Unión Europea cos modelos federais existentes na actualidade senón, máis ben, destacar os elementos próximos ou comúns con eles, en definitiva, valorar a posibilidade de utilizar os recursos e mecanismos propios dos modelos federais diante de novas situacións, como agora unha posíbel ampliación interna, que requiren respostas xurídicas adecuadas ao contexto actual. Así, analizaremos a continuación a estrutura institucional da Unión Europea e os mecanismos de reparto de poderes e de representación equilibrada (a); as relacións entre a Unión e os estados membros de acordo co principio de cooperación leal e de solidariedade mutua (b); o sistema de produción autónoma de normas xurídicas e a articulación das relacións cos ordenamentos dos estados membros (c); o sistema de reparto de competencias entre os diversos niveis de decisión política (d); e a garantía do principio de homoxeneidade a partir da asunción duns valores, principios e dereitos fundamentais (e).

## A) O EQUILIBRO INSTITUCIONAL NA UNIÓN EUROPEA

Desde a perspectiva institucional, a actual estrutura orgánica da Unión —co pentágono institucional básico formado polo Parlamento Europeo, o Consello, o Consello Europeo, a Comisión e o Tribunal de Xustiza—,<sup>10</sup> dá resposta, por unha banda, a un reparto dos poderes entre as diversas institucións da Unión bastante afastado do modelo de tripartición clásica (división horizontal de poderes), e por outra banda, asegura un equilibrio entre «forzas centrífugas»

---

<sup>9</sup> HÄBERLE, *op.cit.*, p. 178-179.

<sup>10</sup> Este pentágono de institucións foi ampliado polo Tratado de Lisboa a sete institucións. Artigo 13 TUE: «As institucións da Unión son: o Parlamento Europeo, o Consello Europeo, o Consello, a Comisión, o TXUE, o BCE e o Tribunal de Contas».

(estados membros) e «forzas centrípetas» (Unión) propia do federalismo (división vertical dos poderes). Non debemos esquecer, ademais, que este marco institucional está chamado teleoloxicamente a promover os valores e fins da Unión Europea entre os que, de forma destacada, aparece a necesidade de que as decisións se tomen da forma máis achegada posíbel ao cidadáns, así como a de defender e protexer os seus intereses. Convén enfatizar, pois, como a estrutura orgánica da Unión Europea ten que dar resposta ao intereses das tres realidades coexistentes (Unión, estados membros e cidadanía) instaurando as fórmulas que garantan a presenza equilibrada das mesmas tanto na súa composición como no proceso de toma de decisións da Unión.

Así, a natureza e lexitimidade propias de cada institución vertebran un modelo xenuinamente comunitario: os intereses dos estados membros están representados no Consello, a través dos seus representantes con rango ministerial, e no Consello Europeo, alternando os seus xefes de estado ou de goberno;<sup>11</sup> os intereses da Unión están sustentados pola Comisión formada por un nacional de cada estado elixido, por razón da súa competencia xeral e do seu compromiso europeo, de entre personalidades que ofrezan plenas garantías de independencia;<sup>12</sup> e a representación directa dos cidadáns é asumida polo Parlamento Europeo, que cada cinco anos renova a súa composición alternando eleccións democráticas (lexitimidade democrática). No que atinxe ao reparto de funcións, o Parlamento Europeo se consolida, despois do Tratado de Lisboa, como colexislador e con plena autoridade orzamentaria ao mesmo nivel que o Consello, que está investido de amplos poderes executivos. A Comisión conserva o monopolio da iniciativa lexislativa, vela pola aplicación do dereito da Unión, encárgase da execución de orzamentos e, conxuntamente co Consello, da representación exterior da Unión.

Finalmente, o Tribunal de Xustiza, o carácter constitucional que xa foi sinalado pola doutrina en múltiples ocasións, garante o respecto do dereito

---

<sup>11</sup> O Tratado de Lisboa crea a figura dunha presidencia estábel do Consello Europeo, non representativa de ningún estado membro que, cun mandato de dous anos e medio, está chamando a presidir, impulsar e coordinar o traballo do Consello Europeo, así como a representar a Unión nos asuntos de política exterior e seguridade común. Inténtase dotar dunha certa estabilidade a institución e, ao mesmo tempo, dar visibilidade e mellorar o liderado da Unión.

<sup>12</sup> Artigo 17.5 TUE: «A partir do 1 de novembro do 2014, a Comisión estará composta por un número de membros correspondente aos dous terzos do número de estados membros, que incluírá o seu Presidente e o Alto Representante da Unión para Asuntos Exteriores e Política de Seguridade, agás que o Consello Europeo decida por unanimidade modificar este número».

na interpretación e aplicación dos Tratados e centraliza o sistema de control do cumprimento do dereito da Unión. Como se fose un tribunal federal, é tamén árbitro dos posibles conflitos que se poden derivar do exercicio das atribucións das diversas institucións, ben sexa a través do recurso de anulación, ben sexa, en menor medida, do recurso por omisión. En canto ao control da distribución vertical dos poderes, resolve as controversias entre a Unión e os estados membros a través do recurso por incumprimento das obrigas derivadas do ordenamento xurídico da Unión por parte dos estados membros (control descendente) e do recurso de anulación que permite o control de legalidade-constitucionalidade dos actos xurídicos adoptados polas institucións da Unión (control ascendente).

Non hai que esquecer, ademais, que esta estrutura orgánica representa só a cúspide da Unión, xa que esta non dispón dunha administración propia que abranga todo o seu territorio. Por isto, a súa actuación depende da estrutura administrativa dos estados membros. Esta actitude de respecto e colaboración entra dentro do deber de inspiración federal segundo o cal a Unión e os estados membros cooperarán lealmente no cumprimento das súas misións (art. 4.3 TUE).

## B) AS RELACIÓNS ENTRE A UNIÓN E OS ESTADOS MEMBROS: A COOPERACIÓN LEAL

Outro elemento de esencia federal é a regulación das relacións entre a Unión e os estados membros, é dicir, a definición de cales son as facultades e obrigas que corresponden aos dous niveis políticos fundamentais da Unión. Estas relacións vense sometidas ao principio de cooperación leal, de natureza claramente federal, segundo o cal existe unha esixencia de comportamento leal entre os estados membros e a Unión para preservar a propia coherencia e o funcionamento eficaz do sistema.

Os deberes derivados deste comportamento leal atópanse recollidos expresamente no artigo 4 do TUE. Á Unión correspóndelle garantir a igualdade de todos os estados membros, respectar a identidade nacional relativa ás súas estruturas políticas e constitucionais, respectar as funcións esenciais dos estados no que atinxe ao mantemento da súa integridade territorial, orde pública e seguridade nacional, e asistir os estados no cumprimento das misións dos Tratados. Pola súa banda, os estados membros reciprocamente deberán respectar e asistir a Unión no cumprimento

das misións encomendadas polos Tratados, así como tomar as medidas adecuadas para asegurar o seu cumprimento evitando actuacións que poidan poñer en perigo os obxectivos da Unión.

### C) O SISTEMA DE PRODUCCIÓN NORMATIVA AUTÓNOMA E AS RELACIÓNS COS ORDENAMENTOS DOS ESTADOS MEMBROS

Unha característica esencial da Unión Europea é a súa capacidade para crear un novo ordenamento xurídico que non se identifica nin co Dereito Internacional Público nin co dereito interno dos estados membros. Configúrase un sistema de produción normativa autónoma xa que: a) existe un modelo propio de atribución de competencias ás institucións comúns a través dos Tratados; b) a Unión posúe, como xa vimos, un sistema institucional con capacidade de crear normas xurídicas; c) dispón dun mecanismo centralizado, o TXUE, de control do cumprimento, aplicación e interpretación do seu dereito; e d) regula un procedemento propio de revisión dos Tratados constitutivos con participación dos estados membros e as institucións da Unión.

No conxunto de fontes europeas é común distinguir entre o dereito orixinario integrado basicamente polos Tratados constitutivos e as súas sucesivas reformas, por unha banda, e o dereito derivado das diversas institucións da Unión, con independencia da súa forma e natureza, pola outra.<sup>13</sup> Este conxunto normativo péchase, finalmente, cos principios xerais do dereito e os actos resultantes da actividade convencional da Unión. Respecto do dereito orixinario, a pesar da ausencia dunha cláusula expresa de superioridade xerárquica, predícase o seu carácter supremo e prevalente fronte ao resto de normas, tanto da Unión como dos estados membros, e garántese a súa superioridade tanto a través do control que efectúa o TXUE como do procedemento agravado de reforma dos tratados (art. 48 TUE).

Desde a lóxica federal, a configuración do ordenamento xurídico reclama a previsión dun conxunto de criterios que permitan disciplinar as relacións que se producen entre o dereito federal e o dereito dos estados federados. Primeiramente, hai que sinalar que as normas do ordenamento xurídico da Unión Europea intégranse automaticamente nos ordenamentos dos Estados

---

<sup>13</sup> Art. 288 e s. TFUE.

membros desde o mesmo momento en que entran en vigor segundo o que dispón o propio dereito da Unión Europea. A partir deste momento, as relacións entre o dereito da Unión e o dereito interno dos estados membros régulanse, fundamentalmente, a partir dos principios de efecto directo e de primacía do dereito da Unión.

O efecto directo atribúeselle a aquel tipo de normas da Unión que non requiren unha medida estatal para xerar dereitos e obrigas nos particulares e poden ser invocadas perante os tribunais. Segundo a xurisprudencia do TXUE, o efecto directo esténdese a un número importante de normas -Tratados constitutivos, regulamentos e en determinadas ocasións a algunhas directivas- xa que hai que efectuar unha interpretación teleolóxica dos Tratados e considerar a actual natureza da Unión.

O principio de primacía do dereito federal é un principio intrínseco aos ordenamentos federais que determina a prevalencia de toda norma válida e vixente emanada (validamente e en exercicio dunha competencia efectivamente asumida) dun órgano federal en todo o territorio da federación. No ámbito da Unión, o principio de primacía consolidouse xurisprudencialmente (caso Costa/ENEL) e, na actualidade, está recollido en forma de Declaración anexa aos tratados constitutivos, segundo a que, de acordo cunha xurisprudencia reiterada do TXEU, os Tratados e o dereito adoptado pola Unión sobre a base destes prevalecen sobre o dereito dos estados membros.<sup>14</sup> Por último, o principio de vixilancia na execución do dereito federal lévao a cabo o TXUE a través do recurso por incumprimento.

## D) O SISTEMA DE REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE OS DIFERENTES NIVEIS DE DECISIÓN POLÍTICA

A engrenaxe do exercicio das competencias en estruturas con diversos niveis de decisión política, como é o caso da Unión ou dos estados compostos, require un reparto e clasificación das competencias que corresponden a cada ente. Na distribución de competencias reside a clave da estrutura federal. O Tratado de Lisboa, por primeira vez, regula expresamente a delimitación de competencias entre a Unión e os estados membros (art. 2

---

<sup>14</sup> Declaración núm. 17, anexa á Acta Final da Conferencia intergubernamental que adoptou o Tratado de Lisboa.

TFUE) mesturando, basicamente, dúas listas competenciais e unha cláusula residual a favor dos estados membros. Deste principio de competencias atribuídas de forma expresa polos Tratados constitutivos despréndese, en última instancia, a idea de que a única forma de ampliar lexitimamente as competencias da Unión segue a ser a través da reforma destes, que, recordemos, require a ratificación de todos os estados membros.<sup>15</sup>

A primeira lista, recollida no artigo 3 TFUE, enumera os ámbitos de competencia exclusiva da Unión, respecto dos que a Unión mantén o monopolio de lexislación e adopción de actos xurídicos vinculantes, é dicir, de produción normativa. Os estados membros só poderán intervir normativamente se se produce unha delegación ou para aplicar a normativa da Unión.<sup>16</sup> A segunda lista, a do artigo 4 TFUE, recolle os ámbitos de competencia lexislativa compartida entre a unión e os estados membros.<sup>17</sup> Neste caso os estados poderán intervir sempre que non o fixera a unión ou ben cando esta renunciara ao seu exercicio, caso de derogación dun acto xurídico da unión para satisfacer os principios de subsidiariedade e de proporcionalidade. A cláusula residual a favor dos estados membros, clásica nos modelos federais e recollida no artigo 4 TUE, pecha o reparto de competencias reservando a aqueles a titularidade e o exercicio de calquera outra competencia que os tratados non atribuirán á Unión. Finalmente, os tratados constitutivos recoñecen unha capacidade de acción limitada da Unión Europea nos seguintes ámbitos: coordinación das políticas económicas e de ocupación dos estados membros (art. 2.3 TFUE), política exterior e seguridade común (art. 2.4 TFUE) e coordinación, apoio e complemento da acción dos estados membros nos ámbitos previstos no artigo 2.5 TFUE.

O exercicio das competencias por parte da Unión e dos estados membros atopa os seus límites nos principios de subsidiariedade e de proporcionalidade

---

<sup>15</sup> Por DÍEZ-PICAZO, *La naturaleza de la Unión europea*, p. 52, a *necesidade de unanimidade dos estados membros é, neste ámbito, a única diferenza entre a Unión e as principais experiencias federais.*

<sup>16</sup> O artigo 4 TFUE determina que as competencias compartidas entre a Unión e os estados membros aplicaranse aos seguintes ámbitos: o mercado interior; a política social, nos aspectos definidos no Tratado; a cohesión económica, social e territorial; a agricultura e a pesca, con exclusión da conservación dos recursos biolóxicos mariños; o medio ambiente; a protección dos consumidores; os transportes; as redes transeuropeas; a enerxía; o espazo de liberdade, seguridade e xustiza; os asuntos comúns de seguridade en materia de saúde pública, nos aspectos definidos no Tratado.

<sup>17</sup> Protocolo núm. 2 sobre a aplicación dos principios de subsidiariedade e proporcionalidade.

(art. 5 TUE). A subsidiariedade, nos ámbitos de acción compartida, reclama por parte da Unión un exercicio da competencia limitado e subsidiario en relación coa acción interna. Perséguese racionalizar o exercicio das competencias conxuntas poñendo en primeiro termo a proximidade da toma de decisións ao cidadán, pero tamén a eficacia da acción que podería chegar a xustificar unha intervención da Unión. En virtude do principio de proporcionalidade, o contido e a forma da acción da Unión non poderán exceder do preciso para acadar os obxectivos dos Tratados.<sup>18</sup>

## E) O PRINCIPIO DE HOMOXENEIDADE: UNHA UNIÓN DE VALORES, PRINCIPIOS E DEREITOS

Xa destacamos anteriormente que un dos elementos consubstanciais ao modelo federal é a busca dun equilibrio razoable entre o principio de homoxeneidade necesario entre as diversas partes e a preservación dun grao óptimo de pluralidade que permita a todos expresar adecuadamente os seus propios intereses. No que atinxe ao principio de homoxeneidade, este concíbese como o mínimo común de coincidencia e conviccións intocábeis imprescindíbel para a propia existencia e supervivencia da federación. Na actualidade, a garantía da homoxeneidade na Unión Europea cristaliza no recoñecemento dun conxunto de dereitos e liberdades homologábeis por todas partes, así como no afondamento da identidade europea condensada nun conxunto de valores e principios fundamentais ineludíbeis.

O proceso de recoñecemento e codificación dos dereitos fundamentais no seo da Unión é asimilábel aos procesos federais, tanto polo que atinxe ao iter como en relación con aquilo que fai referencia ao seu carácter integrador<sup>19</sup>. A pesar de ter desaproveitado a oportunidade de constitucionalizar o catálogo de dereitos e liberdades fundamentais da Unión, o Tratado de Lisboa incorpóraos ao seu ordenamento por remisión á Carta dos Dereitos fundamentais da Unión Europea (art. 6 TUE). De forma similar, recoñécese expresamente a obriga da Unión de se adherir ao Convenio Europeo para a protección dos Dereitos Humanos e das Liberdades Fundamentais,

---

<sup>18</sup> Protocolo núm. 2 sobre a aplicación dos principios de subsidiariedade e proporcionalidade.

<sup>19</sup> Orixinariamente, tanto o modelo federal norteamericano como o canadense incorporan e recoñecen a tutela dos dereitos fundamentais en textos que se aproban á marxe da Constitución, é o caso do Bill of Rights de 1791, incorporado á Constitución dos Estados Unidos, e da Carta canadense de dereitos e liberdades, aprobada máis recentemente, no 1982.

dos que, ademais, recoñécese explicitamente o seu carácter común e orixinario respecto das tradicións constitucionais dos estados membros da Unión de tal maneira que se integren no ordenamento xurídico da Unión como principios xerais. Na liña do constitucionalismo contemporáneo, a integración europea caracterízase non só pola presenza dun amplo catálogo de dereitos senón, e sobre todo, pola idea común de que os dereitos fundamentais da persoa constitúen un elemento esencial na configuración democrática e a caracterización como comunidade de dereito da Unión que, en consecuencia, debe velar pola súa garantía e respecto. Convértense, en suma, nun elemento cualificador do sistema político-xurídico da Unión. No que atinxe aos valores, o artigo 2 do TUE establece que a Unión se fundamenta nos valores de respecto da dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de Dereito e respecto dos dereitos humanos, incluídos os dereitos das persoas que pertencen a minorías. Ademais, todos eles son comúns ás sociedades dos estados membros caracterizados polo pluralismo, a non discriminación, a tolerancia, a xustiza, a solidariedade e a igualdade entre mulleres e homes. Estes valores e principios constitúense en límites explícitos ao comportamento da Unión e dos seus estados membros e conforman o substrato da comunidade política europea. Máis alá do seu valor principal son guías para o correcto funcionamento da Unión -neste sentido, o seu incumprimento podería ser denunciado perante o TXUE- e dos estados membros. Neste último caso, se se constata a existencia dunha violación destes valores ou dun risco grave de violación daqueles por parte dalgún estado membro, o artigo 7 TUE regula a posibilidade de establecer sancións que, previa intervención das institucións da Unión, poderían chegar a suspender determinados dereitos derivados da aplicación dos tratados, como pode ser o dereito de voto do representante no Consello. Agora ben, unha sanción deste tipo terá que valorar, por mandato expreso do TUE, as consecuencias que se derivasen dela para os dereitos e obrigas das persoas físicas e xurídicas.

## **Os principios democráticos da Unión Europea**

O continente europeo foi historicamente un referente na creación, desenvolvemento e consolidación de sistemas políticos democráticos e, por tanto, na defensa de institucións, de procesos e de valores democráticos. Durante moitos anos as forzas políticas clandestinas de países europeos con réximes políticos ditatoriais e autoritarios observaban, con admiración, como ían evolucionando os países democráticos do Vello Continente.

Actualmente, uns e outros camiñan xuntos e actúan man a man para difundir e reafirmar os principios democráticos en Europa e por todo o mundo. A Unión Europea é un instrumento privilexiado para facelo.

Efectivamente, a Unión Europea é unha organización internacional ao servizo da integración dos seus estados membros e da defensa dos principios e valores democráticos. Tanto é así que, tal como se indica no preámbulo, o TUE inspírase na «herdanza cultural, relixiosa e humanista de Europa, a partir da cal desenvóléronse os valores universais dos dereitos inviolábeis e inalienábeis da persoa, así como a liberdade, a democracia, a igualdade e o Estado de Dereito», confirma «a súa adhesión aos principios de liberdade, democracia e respecto dos dereitos humanos e das liberdades fundamentais e do Estado de Dereito» e desexa «fortalecer o funcionamento democrático e eficaz das institucións». Ademais, cabe destacar o artigo 2 do TUE, xa que fixa de maneira clara e contundente os valores nos que se fundamenta a Unión Europea: «respecto da dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de Dereito e respecto dos dereitos humanos, incluídos os dereitos das persoas que pertencen a minorías». O artigo 2 do TUE acaba afirmando que «estes valores son comúns aos estados membros nunha sociedade caracterizada polo pluralismo, a non discriminación, a tolerancia, a xustiza, a solidariedade e a igualdade entre mulleres e homes».

Toda esta base ideolóxica da Unión Europea comportou unha actividade en defensa da democracia non só nos estados membros senón tamén en todo o mundo. A promoción da democracia é, xa que logo, un obxectivo clave da política exterior da Unión Europea. Un exemplo desta vocación de difusión e de implantación internacional dos valores democráticos son as políticas de cooperación para garantir a paz e o respecto aos valores democráticos nos países mediterráneos. Neste sentido, a Declaración de Barcelona do 28 de novembro de 1995 significou un paso firme para facer avanzar o chamado Partenariado Euromediterráneo cara a este obxectivo. Outro exemplo de grande importancia son os programas de apoio para garantir a consolidación das democracias novas e emerxentes da Oficina de Promoción da Democracia Parlamentaria (dependente da Dirección Xeral de Políticas Exteriores da Unión do Parlamento Europeo). Estes programas de apoio proactivo consisten, basicamente, en asesorar, formar, intercambiar experiencias, deseñar follas de ruta e colaborar en rede para capacitar institucionalmente e administrativamente os parlamentos das novas democracias.

Dentro da Unión Europea tamén hai moitos mecanismos para garantir en todo momento o desenvolvemento dos sistemas democráticos dos estados membros. Partindo do feito de considerar a democracia moderna como un fenómeno en constante evolución, desde a Unión Europea quérese acompañar os estados membros naqueles procesos de intensificación dos valores democráticos, de aumento da transparencia, de fomento do respecto mutuo, de identificación de responsabilidades políticas e de incremento do control social. Trátase, porén, de fomentar novos procesos enmarcados en modelos democráticos diferenciados, xa que a Unión Europea é rica en diversidade de réximes democráticos e, ademais, pretende preservar esta riqueza. Así pois, quérese espallar por todos os estados membros os valores democráticos universais de respecto á vontade do pobo libremente expresada e de defensa dos dereitos fundamentais.

Unha maneira de preservar estes valores é garantir que a mesma Unión Europea teña un funcionamento democrático. Nisto, o Título II do TUE establece diversas disposicións sobre os principios democráticos da Unión. Baséase, por unha banda, na democracia representativa e, pola outra, na democracia participativa. O Título II do TUE quere definir con catro artigos (artigos 9, 10, 11 e 12 do TUE) o modelo político europeo e, máis concretamente, os principios democráticos que o guían. De feito, reproduce, con algúns cambios, o Título VI da Parte I da Constitución Europea, que fai referencia á «vida democrática da Unión Europea», partindo da base do concepto de cidadán europeo como suxeito de dereitos e como suxeito lexitimador do poder público.

O artigo 9 do TUE comeza facendo referencia ao respecto da Unión polo principio de igualdade dos seus cidadáns, que se han de beneficiar por igual da atención das súas institucións, órganos e organismos. A igualdade dos cidadáns en relación ao funcionamento da Unión esténdese a todas aquelas persoas que teñan a nacionalidade dun estado membro. O artigo 10 incide no principio de democracia representativa, que queda asumido no primeiro apartado e se concreta nos tres seguintes no ámbito institucional, participativo e procesual. Desde un punto de vista institucional, dise que os cidadáns estarán directamente representados a través do Parlamento Europeo e que os estados membros estarán representados, no Consello Europeo, polo seu xefe de estado ou polo seu xefe de goberno e, no Consello, polos representantes dos seus gobernos. No que atinxe á participación, todo cidadán ten dereito a participar na vida democrática da Unión e as decisións terán que se tomar da maneira máis aberta e próxima aos cidadáns. Finalmente, desde un punto de vista procesual o principio de democracia participativa concrétese, como

o fan tamén as Constitucións dos estados membros, na función que teñen asignada os partidos políticos europeos para a formación da consciencia política europea e para expresar a vontade dos cidadáns da Unión.

O principio de democracia participativa concrétese no artigo 11 do TUE. En primeiro lugar, dise que as institucións terán que lle dar aos cidadáns a posibilidade de expresar e intercambiar publicamente as súas opinións en todos os ámbitos de actuación da Unión. En segundo lugar, pídesse que as institucións europeas fomenten o diálogo aberto, transparente e regular coas asociacións e a sociedade civil. En terceiro lugar, establécese que a Comisión Europea manteña amplas consultas coas partes interesadas. Finalmente, en cuarto lugar, ofrécese a posibilidade aos cidadáns —e se fixan uns requisitos mínimos— de convidar a Comisión Europea a que, no marco das súas atribucións, presente unha proposta adecuada sobre cuestións que os cidadáns consideren que deben xerar un acto xurídico da Unión para a aplicación dos Tratados. En definitiva, trátase de fixar no TUE diversas vías de participación dos cidadáns e das asociacións representativas e, por tanto, de ir máis aló, de acordo coa maneira de facer que se supón que teñen as institucións democráticas, así como de apuntar os obxectivos democráticos de participación e de funcionamento transparente que han de especificar outras normas como agora o TFUE ou as derivadas da aplicación do Libro Branco sobre a Gobernanza Europea.

O último dos artigos do Título II do TUE onde se fixan as disposicións sobre os principios democráticos, relaciona os parlamentos dos estados membros co funcionamento da Unión. Así, para garantir o bo funcionamento da Unión enuméranse seis accións que afectan aos parlamentos nacionais: ser informados polas institucións da Unión e recibir notificación dos proxectos de actos lexislativos da Unión, velar polo respecto ao principio de subsidiariedade, participar na avaliación da aplicación das políticas da Unión, participar nos procedementos de revisión dos tratados, ser informados das solicitudes de adhesión á Unión e, finalmente, participar na cooperación interparlamentaria entre os parlamentos nacionais e co Parlamento Europeo.

Todas elas son medidas que pretenden, por unha banda, fortalecer os vínculos entre as institucións europeas e os parlamentos dos estados membros e, por outra banda, enmarcar estas relacións no obxectivo de preservar os principios democráticos no funcionamento da Unión.

En coherencia coa defensa e promoción da democracia máis aló dos estados membros da Unión e co establecemento dun funcionamento democrático

na Unión, os criterios que se fixan para que un terceiro estado se adhira á Unión Europea (art. 49 do TUE) son o respecto aos principios do artigo 2 do TUE: a dignidade humana, a liberdade, a democracia, a igualdade, o Estado de Dereito, os dereitos humanos, os dereitos das minorías, o pluralismo, a tolerancia, a xustiza, a solidariedade e a igualdade entre mulleres e homes. Así pois, establécese como condición que o novo estado teña unha democracia constitucional, a pesar de que dá liberdade aos estados para configurar o modelo de democracia que consideren máis pertinente.

O requisito de ser un estado democrático para entrar na Unión Europea, a defensa dos principios democráticos unha vez se é membro da Unión e a garantía dun funcionamento democrático interno, xustifican a redacción do artigo 7 do TUE, que establece a posibilidade que ten o Consello Europeo de suspender determinados dereitos derivados da aplicación dos tratados a aqueles estados que violen de maneira grave e persistente os valores establecidos no artigo 2.

En definitiva, o respecto aos valores democráticos é un fío condutor que atopamos nos criterios de entrada, no funcionamento interno, na política exterior e na mesma natureza da Unión Europea. Non é posible entender a Unión Europea sen a defensa dos principios democráticos e tampouco se pode entender unha Unión Europea que non respecta as decisións e os procesos democráticos dos estados membros.

## **A Unión Europea como comunidade de dereito: dereitos e cidadanía na Unión**

Como pon de manifesto o historiador de dereito alemán Michael STOLLEIS, baseándose na opinión de Walther HALLSTEIN, que foi o primeiro presidente da Comisión Europea, Europa constitúese nunha comunidade de dereito, concepto análogo ao de Estado de dereito que se utiliza para caracterizar a cultura xurídica do conxunto de Europa que, particularmente, se aplica á Unión Europea.<sup>20</sup>

Isto significa que Europa fai do dereito o vehículo necesario para a expresión do poder político, o que constitúe obxectivamente un límite ao exercicio deste e, por tanto, un impedimento para a arbitrariedade.

---

<sup>20</sup> STOLLEIS, «Europa como Comunidad de Derecho», *Historia constitucional*, p. 475-485.

Desde un punto de vista formal, isto implica que os estados europeos e a Unión confían no dereito como solución pacífica dos conflitos sociais. A seguridade xurídica é, neste contexto, unha garantía da previsibilidade das solucións a estes conflitos, que non están suxeitos ao capricho do poder (a chamada xustiza do cadí). A garantía da previsibilidade do dereito, propia do Estado de dereito en sentido formal, débese entender como unha ferramenta dirixida a garantir o Estado de dereito en sentido substancial, que vén configurado polos dereitos (fundamentais, humanos), o que enlaza co estatuto da cidadanía.

Efectivamente, os dereitos fundamentais/humanos son o núcleo central do novum ius publicum commune europaeum como manifestación dun orde social xusto onde o poder do estado é limitado e ten unha orixe democrática. Este é o elemento nuclear da cultura xurídica europea que se proxecta necesariamente —e, ao mesmo tempo, outorgando un carácter singular en relación coas organizacións internacionais convencionais— sobre a Unión Europea. Efectivamente, a xurisprudencia dos Tribunais constitucionais estatais, do Tribunal Europeo dos Dereitos Humanos, en Estrasburgo, e do TXUE, en Luxemburgo, define o estándar común europeo en materia de dereitos fundamentais e, con isto, o núcleo esencial do novum ius publicum commune europaeum, dando lugar a unha constitución europea de natureza material que delimita as posibilidades do exercicio do poder e da creación do dereito en Europa, o que representa unha influencia determinante no proceso de converxencia dos diversos sistemas xurídicos europeos.<sup>21</sup>

A cidadanía europea no seo da Unión é unha manifestación particular disto, a partir dun elemento fundamental no desenvolvemento do novum ius publicum commune europaeum, isto é, a idea da vida humana individual como un ben xurídico supremo, que se concreta na dignidade da persoa

---

<sup>21</sup> *A distinción entre constitución formal e constitución material que aquí se utiliza parte da idea de que decisións políticas fundamentais dunha determinada comunidade política non teñen porque estar recollidas necesariamente no texto da Constitución escrita, como, entre moitos outros, pon de manifesto AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, p. 101. Este sentido da idea de constitución material é diferente da que se defendía na obra de Mortati, *La costituzione in senso materiale*, publicada por Costantino Mortati (1891-1985), onde este concepto se entendía como a «organización das forzas sociais estabelmente ordenadas arredor dun sistema de intereses e fins determinados», representando por tanto unha idea fáctica máis que normativa de constitución, á que se opón, con razón, JIMÉNEZ, «Contra la Constitución material», *Estudios de Derecho público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, p. 42-43. Para a clarificación da distinción entre as dúas concepcións de constitución en sentido material, ver VIGNOCCHI, GHETTI, *Corso di diritto pubblico*, p. 25-26.*

como fundamento da orde política e social (§ 1.1GG ou art. 10.1CE, por exemplo). Efectivamente, a idea do Estado de dereito en sentido substancial, que se proxecta sobre a concepción de Europa como comunidade de dereito, é que o poder político se compromete coa protección da esfera propia de cada un dos individuos na que despreguen a súa vida de acordo coa idea de dignidade.

A Unión Europea nace, coas comunidades orixinarias, ligada á idea de emancipación dos seres humanos e, xa que logo, comprometida coa idea de Estado de dereito substancial que, primariamente, se proxectará na idea, fortemente tinxida de sentido economicista, das liberdades comunitarias, e que se irá desenvolvendo ata chegar á idea dunha Carta dos Dereitos Fundamentais da Unión Europea. Efectivamente, o status singular do individuo no ámbito da Unión Europea, especialmente a partir do Tratado de Maastricht, vén definido polo concepto de cidadanía, entendida como vínculo xurídico e político entre a Unión e as persoas físicas que consiste no goce dunha serie de dereitos e na asunción de certas obrigas. A perspectiva dunha relación xurídica directa entre as institucións comunitarias e o pobo da Unión suxire un paralelismo singular coa estrutura xurídica dos estados federais, cuxa característica distintiva é a existencia dunha relación directa entre o ordenamento federal e os cidadáns dos estados federados. Porén, non hai que esquecer que o federalismo actual se entende tamén como comunidade e unión de cidadáns, e é nesta dimensión onde os elementos de cohesión existentes no ámbito da Unión, como pode ser a cidadanía, manifestan unha vocación de fundamento que os sitúa alén do seu carácter estritamente xurídico.

O Tratado de Lisboa avanza decididamente cara á consolidación deste status particular, non só regulando xuridicamente o conxunto de dereitos e obrigas que formen parte del senón, e sobre todo, tal e como sinala MANGAS, consumando un xiro decisivo no que a cidadanía e os dereitos que comporta teñan como «finalidade servir ao cidadán, que se constitúe no propio obxectivo da integración europea, obxectivo reencontrado dunha unión cada vez máis estreita entre os pobos de Europa». Neste sentido, o Preámbulo do TUE evoca expresamente a vontade de crear unha cidadanía común aos nacionais dos estados membros.

Desde a perspectiva xurídica, o status adherido ao concepto de cidadanía europea fai referencia a un conxunto de dereitos e obrigas de todo cidadán

da Unión que teña a nacionalidade dun estado membro recollidos, nunha primeira formulación, no artigo 20 TFUE:<sup>22</sup>:

- Dereito de circular e residir libremente no territorio dos estados membros
- Dereito de sufraxio activo e pasivo nas eleccións ao Parlamento Europeo e nas eleccións municipais onde residen nas mesmas condicións que os nacionais do estado mencionado.
- Dereito de acollerse, no territorio dun terceiro país no que non haxa representación do estado membro do que sexan nacionais, á protección das autoridades diplomáticas e consulares de calquera estado membro nas mesmas condicións que os nacionais do estado mencionado.
- Dereito de formular peticións ao Parlamento Europeo, de recorrer ao Defensor do Pobo Europeo, así como de dirixirse ás institucións e aos órganos consultivos da Unión nunha das linguas dos Tratados e de recibir unha contestación nesta mesma lingua.

De forma complementaria, o réxime de cidadanía tamén está integrado por outros ámbitos que permiten a participación do individuo no ámbito da Unión, como agora ao dereito de iniciativa lexislativa cidadá, unha certa protección xurisdiccional perante o TXUE ou a consideración da persoa como destinatario directo das normas do ordenamento xurídico da Unión Europea.

Máis alá do conxunto de dereitos positivos recoñecidos aos cidadáns europeos, a identidade dos cidadáns europeos está articulada arredor dun sistema de valores constitucionais e democráticos, aos que xa nos referimos (art. 2 TUE). Sería impensábel hoxe en día a aceptación en Europa dun sistema político e institucional no que as decisións se adoptasen de costas á cidadanía, onde non houbera sistemas de control democrático das autoridades e no que non se recoñecesen e garantisen os dereitos fundamentais. É por tanto evidente que na actualidade a orientación dos compoñentes de identidade dos cidadáns da Unión debe dirixirse cara á consecución dos valores de democracia e de cidadanía e que é neste sentido que a Unión está destinada a reforzarse de maneira moi intensa no futuro. Lexitimidade democrática e cidadanía representan hoxe en día a esencia mesma da Unión. Así o avanzaba o fracasado proxecto de Constitución Europea, cando declaraba a vontade común dos cidadáns e dos estados de Europa de construír un futuro común.

---

<sup>22</sup> Recollidos tamén no Capítulo V, titulado «Cidadanía», da Carta dos Dereitos Fundamentais da Unión Europea, artigos 39 a 46.

## **1.2 ANÁLISE DOS POSIBLES MODELOS A SEGUIR EN CASO DUNHA SECESIÓN OU DUNHA DISOLUCIÓN DUN ESTADO MEMBRO DA UNIÓN EUROPEA**

A singularidade do proceso de integración europea é fundamental para determinar a resposta que a Unión Europea ten que dar ante un proceso de ampliación interna derivada dunha secesión ou dunha disolución dun estado membro da Unión. A existencia eventual de normas de Dereito Internacional Público aplicábeis a un suposto de ampliación interna da Unión Europea ou a posibilidade de aplicar as solucións adoptadas no marco doutras organizacións internacionais ao caso que nos ocupa, son dúas das cuestións que cómpre dilucidar á hora de dar resposta ao desafío dunha ampliación interna da Unión.

Outra posibilidade, e tendo presente a singularidade da Unión Europea como ente parafederal, sería a de explorar as solucións dadas nos modelos federais para facer fronte aos cambios internos de organización territorial. A práctica interna no seo dos estados membros ou no doutros estados federais poden ser de grande utilidade para dar unha resposta á cuestión que nos ocupa. Así pois, pódense atopar exemplos significativos na práctica de estados federais que tiveron que facer fronte a cambios na configuración dos seus territorios e mesmo nalgúns casos sen que as súas constitucións establecesen os procedementos que se tiñan que seguir para facerse efectivos.

### **A regulación internacional en materia de sucesión de estados no estatuto de membro das organizacións internacionais, a eventual existencia de normas propias da Unión Europea e a práctica das organizacións internacionais**

A ampliación interna da Unión Europea, resultante dun proceso de secesión ou da disolución dun estado membro, sería considerada de acordo co dereito internacional como un caso de sucesión de estados. Desde o punto de vista dos convenios internacionais sobre a materia, o concepto de sucesión de estados, que determina o ámbito de aplicación destes tratados, pon o acento en dous elementos: por unha banda, na substitución, e por outra, na responsabilidade das relacións internacionais dun territorio. Neste sentido, o artigo 2.1 b) do Convenio de Viena de 1978, sobre a sucesión de

estados en materia de tratados, e o artigo 2.1 b) do Convenio de Viena de 1983, sobre a sucesión de estados en materia de bens, arquivos e débedas do estado, definen a sucesión de estados como: «a substitución dun estado por outro na responsabilidade das relacións internacionais dun territorio.»

Os supostos de sucesión previstos nas dúas convencións que acabamos de mencionar son os seguintes:

- Unha parte do territorio dun estado cambia de titularidade de soberanía dun estado a outro.
- A creación dun estado de recente independencia que xorde dun proceso de descolonización.
- A separación dunha parte ou de varias partes do territorio dun estado, con independencia de se continúa o estado predecesor.
- A unificación de dous ou máis estados co nacemento dun novo estado.
- A disolución cando o estado predecesor deixa de existir, creándose dous ou máis estados sucesores.

Unha parte dos problemas xurídicos que expoñen os supostos de sucesión de estados foi obxecto dun proceso de codificación moi lenta por parte da CDI. A CDI decidiu dividir a materia que había que codificar en catro grandes apartados: a sucesión en materia de tratados, a sucesión en materias diferentes aos tratados, a sucesión no estatuto de membro das organizacións internacionais e a nacionalidade en relación á sucesión de estados.

Os resultados dos traballos de codificación foron até o momento:

- O Convenio de Viena de 1978, sobre a sucesión de estados en materia de tratados, que aínda non entrou en vigor.
- O Convenio de Viena de 1983, sobre a sucesión de estados en materia de bens, arquivos e débedas do estado, que aínda non entrou en vigor.
- A adopción o ano 1999 por parte da CDI dun proxecto de artigos sobre a nacionalidade das persoas físicas en relación á sucesión de estados.

No ano 1987 decidiuse aparcar o proceso de codificación das normas relativas á sucesión na calidade de membro das organizacións internacionais.

Os traballos de codificación querían conxugar dúas sensibilidades diferentes. Por unha banda, a práctica tradicional, e por outra, as pretensións dos estados xurdidos da descolonización. Os resultados reflicten sobre todo a

segunda das posicións, por iso pódese dicir que os dous convenios se poden considerar máis un desenvolvemento progresivo que unha codificación do dereito vixente. Quizais este feito axuda a comprender as dificultades que tivo no proceso de entrada en vigor, que foi bastante lento. De feito, a día de hoxe, só o Convenio de Viena do 1978 conseguiu o número de ratificacións mínimas para lograr a súa entrada en vigor.

Agora ben, estes convenios non esgotan a normativa internacional existente sobre a cuestión. Ademais de varios tratados que solucionan os problemas derivados dun proceso concreto de sucesión de estados, non se pode excluír a existencia de normas consuetudinarias sobre a cuestión en ámbitos non regulados expresamente nos instrumentos internacionais de carácter convencional e que foron aplicadas en varios procesos de solución pacífica de controversias.

Cando a sucesión de estados supón a aparición dun estado novo aparece o problema de se este o sucede na condición de membro das organizacións internacionais ás que pertencía o estado predecesor. O abandono desta cuestión por parte da CDI déixanos cun único precepto do Convenio de Viena de 1978, sobre sucesión en materia de tratados, que se refire á cuestión. Trátase do artigo 4, que regula o ámbito de aplicación da Convención de Viena de 1978 e afirma o seguinte:

«Os presentes artigos aplícanse aos efectos da sucesión de Estados naquilo que concirne a:

- a) Todo tratado que é a acta constituínte dunha organización internacional, sen prexuízo das normas relativas á adquisición da calidade de membro e sen prexuízo de calquera outra norma pertinente da organización;
- b) Todo tratado adoptado no seo dunha organización internacional, sen prexuízo de calquera norma pertinente da organización».<sup>23</sup>

Convén sinalar, con carácter previo, que as solucións que dá a Convención de Viena de 1978, no caso de sucesión de estados que non xurdan dun proceso de descolonización, susténtanse no principio de continuidade, de

---

<sup>23</sup> «Les présents articles s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en ce qui concerne: a) tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale, sous réserve des règles concernant l'acquisition de la qualité de membre et sous réserve de toute autre règle pertinente de l'organisation. b) tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation».

tal maneira que os estados sucesores, se o desexan, seguen sendo parte dos tratados dos que era parte o estado predecesor cunha simple notificación de sucesión por escrito.<sup>24</sup>

Agora ben, a aplicación obrigatoria destas regras fórzase complicada, porque a pesar de que, de maneira xeral, se establece que a Convención de Viena do 1978 se aplica aos supostos de sucesión de estados en materia de acordos constitutivos de organizacións internacionais, a continuación afirmase que esta regra xeral se aplica sen prexuízo das aplicábeis á adquisición da calidade de membro e de calquera outra norma pertinente da organización. A interpretación do alcance deste precepto non é de todo pacífica por parte da doutrina, a pesar de que maioritariamente se considera que traslada ás regras propias da organización internacional a solución da cuestión dunha eventual sucesión na calidade de membro dunha organización internacional.<sup>25</sup>

Con isto, séguese tamén o que establece a propia CDI, con ocasión de comentar o proxecto dos artigos da Convención que este mesmo órgano adoptou no ano 1974, cando sinalaba: «a pesar de que frecuentemente as regras da sucesión dos Estados non se aplican ao acto constitutivo dunha organización internacional, sería incorrecto afirmar que non se aplican en absoluto a esta categoría de tratados. En principio, teñen preferencia as regras pertinentes da organización, pero estas non exclúen completamente a aplicación das regras xerais da sucesión de Estados en materia de tratados cando o tratado é o acto constitutivo dunha organización internacional».<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> *No caso concreto das repúblicas sucesoras da Unión soviética e tendo en conta que o Tratado non estaba en vigor e o feito de que aparecen dúbidas sobre el, nesta materia, produciuse realmente un proceso de simple codificación de normas preexistentes, este principio foi aceptado na Declaración de Almaty, de 21 de decembro de 1991. En relación á unificación alemá, asinouse un tratado entre a RFA e a RDA que estableceu a continuación dos tratados da RFA para todo o territorio do estado e o exame dos tratados da RDA para ver se continuaban en vigor, se debían ser adaptados ou se debían expirar.*

<sup>25</sup> *Sobre esta cuestión pódese ver a análise de BÜHLER, State succession and membership in international organizations: legal theories versus political pragmatism, p. 30-35.*

<sup>26</sup> *«S'il est vrai que bien souvent les règles de la succession d'Etats ne s'appliquent pas à l'acte constitutif d'une organisation internationale, il serait faux de dire qu'elles ne s'appliquent pas du tout à cette catégorie de traités. En principe, ce sont les règles pertinentes de l'organisation qui l'emportent, mais elles n'excluent pas complètement l'application des règles générales de la succession d'Etats en matière de traités dans les cas où le traité est l'acte constitutif d'une organisation internationale». COMISSIÓ DE DRET INTERNACIONAL, «Rapport de la Commission à l'Assemblée générale. Projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités et commentaires», Annuaire de la Commission du droit international, 1974, vol. II, Ire. partie, p. 178-279.*

Así pois, pódese afirmar que para solucionar estas cuestións hai que remitirse ao dereito propio da organización internacional, pero tamén é certo que isto non significa que as normas xerais en materia de sucesión de estados non se poidan aplicar ás organizacións internacionais, haberá que ver pois a compatibilidade desta normativa coas regras da organización internacional, incluíndo nesta categoría, como fai a CDI, as normas escritas e os costumes da propia organización.<sup>27</sup>

No mesmo sentido, como veremos máis adiante, a práctica internacional non parecería reforzar a existencia dunha norma xurídica internacional de carácter consuetudinario que reforzase ou impedise a aplicación das disposicións do Convenio de Viena do 1978, sobre sucesión en materia de tratados, nos supostos de sucesión na condición de membro dunha organización internacional, porque a práctica é moi variada. Así pois, segundo o dereito internacional, a solución adoptada por un suposto de ampliación interna da Unión Europea remitiríanos ao dereito interno da propia organización; é dicir, ao conxunto de normas escritas e costumes que configuran o marco xurídico regulador da súa existencia.

Tendo presente que no caso que nos ocupa os Tratados constitutivos non establecen de maneira expresa disposicións que regulen esta cuestión, convén analizar a práctica da propia organización sobre a cuestión para determinar a existencia dun marco xurídico regulador sobre a materia. Desde a creación das Comunidades Europeas até a actualidade, o proceso de construción europea non tivo que facer fronte a ningún suposto de sucesión de estados propiamente dito, a pesar de que en dúas ocasións se produciron modificacións de ámbito de aplicación territorial dos Tratados constitutivos. Isto foi así como consecuencia de cambios de soberanía de territorios que, inicialmente, configuraban outro estado soberano que non formaba parte da Unión Europea (RDA), os cales se integraban nun estado membro (RFA); ou de cambios de organización territorial dun estado membro -autonomía política de Grenlandia no seo de Dinamarca-. En ambos os casos, a pesar de non ter regras específicas no marco da Unión que regulasen estes cambios, a Unión Europea mostrou a súa capacidade de adaptación e de flexibilidade para dar unha solución rápida e satisfactoria ás demandas que se expuñan.

Así pois, en ausencia de regulación expresa nos tratados constitutivos e a inexistencia dunha práctica da propia Unión Europea que nos sirva para facer

---

<sup>27</sup> *Idem.*

fronte aos casos de secesión ou de disolución dun estado membro, convén analizar a eventual aplicación da práctica das organizacións internacionais sobre sucesión de estados en relación á condición de membro. A práctica internacional sobre a materia móstranos solucións de todo tipo, desde os casos, que son maioritarios, nos que non se acepta a sucesión automática dos novos estados xurdidos dun proceso de sucesión de estados, até os supostos en que unha simple notificación á organización internacional por parte do novo estado sucesor é suficiente para que se recoñeza a súa condición de membro.<sup>28</sup>

O estudo realizado por BÜHLER sobre a práctica das organizacións internacionais desde o 1945 até o 1990 identifica seis categorías de respostas: a continuidade da condición de membro, a recuperación da condición de membro, a admisión ex novo como membro, a sucesión na condición de membro, a substitución na condición de membro e a amálgama na condición de membro.<sup>29</sup> De todos estes exemplos xurdidos da práctica das organizacións internacionais, o suposto de secesión ou de disolución dun estado membro da Unión Europea podería dar lugar, para o novo ou novos estados xurdidos do proceso, no marco desta organización, a un caso de continuidade na condición de estado membro, un caso de admisión ex novo como membro ou a un caso de sucesión na condición de membro.

- A continuidade aplicouse en casos de separación ou secesión para o estado predecesor, en caso de incorporación ou de acceso para o estado resultante e en casos doutras persoas internacionais continuadoras despois dun simple cambio no seu estatuto, por exemplo a adquisición de soberanía estatal. En todos estes supostos algunhas organizacións aceptaron a continuidade na condición de membro da organización internacional desde a data orixinal da adquisición de membro cos mesmos dereitos e obrigas que o estado orixinario.
- A admisión *ex novo* como membro da organización aplicouse en casos de separación/secesión ou de desmembración por parte dalgunhas organizacións internacionais e implica que o estado sucesor ten que iniciar os procedementos formais de admisión como membro dunha organización internacional de acordo cos respectivos instrumentos constitutivos.

---

<sup>28</sup> Unha análise sobre os diversos tipos de solucións dadas polas provisións dos tratados constitutivos das organizacións internacionais nos supostos de sucesión de estados na condición de membro pódese ver en BÜHLER, *op. cit.*, p. 18-30.

<sup>29</sup> Ver BÜHLER, *op. cit.*, p. 287.

— A sucesión na condición de membro foi aplicada por algunhas organizacións internacionais en casos de separación/secesión ou de desmembración e supón aceptar a sucesión na condición de membro para o novo estado creado na condición de membro que ostenta o estado predecesor. Esta circunstancia non se produce de maneira automática, require dunha «notificación de sucesión» e nalgúns casos require tamén do cumprimento de determinadas condicións e dunha decisión formal da organización. Neste caso o novo estado considérase membro desde a data de sucesión.

Esta variedade de prácticas imposibilita o nacemento dun costume internacional sobre a materia que sexa de obrigado cumprimento para a Unión Europea, pero non impediría a aplicación por analoxía dalgunha das solucións dadas. Agora ben, esta aplicación analóxica estaría condicionada pola adecuación da solución adoptada á natureza singular da Unión Europea. Hai que analizar, pois, se as solucións utilizadas por outras organizacións internacionais son adecuadas, tendo presente as consecuencias que terían estas solucións para a propia Unión Europea.

Desde esta perspectiva hai que ter presente que a práctica analizada corresponde a organizacións internacionais clásicas de cooperación moi diferentes á Unión Europea, organización internacional de integración con trazos característicos de estruturas de tipo federal e confederal, como tratamos de mostrar nas páxinas anteriores. Singularidade que se reforza aínda máis coas particularidades dos procedementos previstos ao TUE para regular dúas cuestións básicas relacionadas coa condición de membro da organización. Así, os procedementos de adhesión para terceiros estados (art. 49 TUE) e de retirada da Unión Europea (art. 50 TUE) non teñen comparación cos utilizados polo resto de organizacións internacionais. En ambos os casos, como consecuencia dos resultados que estes dous feitos teñen para a Unión, os estados membros, a cidadanía e as persoas xurídicas que operan no seu territorio, prevíuse a celebración dun tratado internacional, que regulará as condicións da adhesión e as adaptacións necesarias (art. 49 TUE), así como a forma da súa retirada e as relacións futuras entre o antigo membro e a Unión (art. 50.2 TUE).

A admisión ex novo do novo estado xurdido dunha secesión ou dunha disolución dun estado membro á Unión Europea implicaría unha ruptura absoluta do novo estado coa Unión e a posibilidade de que a Unión Europea puidese non aceptar a adhesión do novo estado ou adiala durante un

período de tempo indeterminado. Esta opción suporía en definitiva a non aplicación dos Tratados Constitutivos desde o momento da independencia efectiva do novo estado, con todas as consecuencias que isto tería na aplicación efectiva do ordenamento xurídico da Unión Europea, en especial na efectividade dos dereitos e as obrigas recoñecidas non só aos estados, senón tamén aos cidadáns e as persoas xurídicas, tanto os nacionais do novo estado como os cidadáns e persoas xurídicas da Unión que se atopasen no territorio do novo estado. Por outra banda, a elección desta opción por parte da Unión Europea implicaría tamén un tipo de sanción para os cidadáns do novo Estado, que haberían de exercer a opción democrática de crear un novo Estado, actitude contraria á defensa dos principios democráticos que postula a propia Unión.

A continuidade automática e a sucesión do novo estado na condición de membro da Unión Europea non suporía unha ruptura con esta última. Esta solución suporía unha verdadeira ampliación interna que garantiría a continuidade na aplicación efectiva do ordenamento da Unión Europea no territorio do novo estado con todo o que isto significa: entre outras cousas, garantir a autoridade das institucións e órganos da Unión Europea, en especial os referentes aos mecanismos de control administrativo e xudicial da aplicación do dereito da Unión. Agora ben, a continuidade automática non permitiría modular as condicións de permanencia do novo estado á Unión Europea, porque este tería os mesmos dereitos e obrigas que o estado predecesor, o cal provocaría problemas institucionais á Unión Europea e podería ter consecuencias negativas, tanto para a Unión Europea como para o novo estado e os seus nacionais en relación coa aplicación de determinadas disposicións de dereito material da Unión, por exemplo sucedería no caso de cotas asignadas aos estados membros. En cambio, a sucesión na condición de membro permitiría dar resposta á situación creada pola secesión ou a disolución dun estado membro, garantindo tamén a continuidade dos dereitos e deberes derivados da aplicación do dereito da Unión Europea. Esta solución sería, ademais, respectuosa coa defensa dos principios democráticos que postula a Unión.

## **As modificacións internas territoriais nos estados federais: estudos de caso**

A partir do que se dixo do carácter singular da Unión Europea e da sucesión dos estados no seno da sede de acordo tanto cos precedentes como coa

lóxica interna do sistema, hai que ver algúns casos significativos de como estados federais e democráticos afrontaron a cuestión da secesión, é dicir, da constitución, a partir dunha decisión democrática, dun novo estado desde o punto de vista da lexitimidade desta decisión; así como as consecuencias que se derivan para o novo estado en relación coa súa pertenza á comunidade (estado) federal á cal o seu territorio e cidadáns xa pertencían no marco do estado predecesor. En canto á segunda cuestión, fixáronos nun precedente de secesión que acaba xerando unha verdadeira ampliación interna (dos membros) dun estado federal, é o caso do Xura en Suíza. No tocante á cuestión da lexitimidade da decisión de secesión, e xa que logo, da imposibilidade de derivar sancións ou represalias, fixáronos en como se expuxo a cuestión no caso dunha posíbel secesión do Quebec do resto do Canadá.

## A) SECESIÓN INTERNA E PERMANENCIA NA FEDERACIÓN: O CASO DA SECESIÓN DO XURA E O ARTIGO 53.2 DA CONSTITUCIÓN FEDERAL SUÍZA

Os territorios do Xura incorporáronse ao cantón de Berna, despois das Guerras Napoleónicas, no marco do Congreso de Viena (1815), como compensación polas perdas territoriais que Berna experimentara no conflito. A incorporación dun territorio maioritariamente francófono e católico a un cantón (estado) de maioría xermanófona e protestante non estivo libre de tensións, pero o conflito non adquiriu dimensións significativas até o 1947, co chamado asunto Moeckli.

Desde entón en diante o movemento separatista do Xura foi adquirindo notoriedade até chegar a forzar as autoridades bernesas a buscar unha solución política ao problema. A cuestión relevante aquí é que os separatistas do Xura non pretendían abandonar Suíza, senón tan só Berna e crear un cantón independente no marco da Confederación. Neste sentido, o caso é análogo a un episodio de secesión no marco dun estado membro da Unión Europea no que o novo estado non pretende abandonar o marco parafederal común.

O proceso, obviamente marcado pola importancia da democracia directa no sistema político suízo, desenvolveuse da maneira que describimos a continuación. En 1959 houbo unha iniciativa cantonal impulsada polo Rassemblement Jurassien preguntando á poboación do Xura histórico sobre

a súa vontade de formar un estado soberano no marco da Confederación<sup>30</sup>. A iniciativa gañou nos tres distritos católicos do norte, pero perdeu no tres distritos protestantes do sur, así como no distrito católico pero xermanófono do Laufental.

En 1970, produciuse a reforma da Constitución no cantón de Berna para permitir a iniciativa de referendo en sectores do territorio cantonal, para a súa aprobación foi necesario un referendo no conxunto do cantón. En 1974 levouse a cabo un referendo no territorio do Xura preguntando ao pobo se «quería formar un novo cantón». O resultado foi positivo. Ao ano seguinte, de acordo coa reforma constitucional de 1970, leváronse a cabo, sucesivamente, referendos no Xura do sur e no Laufental, para ver se estes territorios querían permanecer no estado de Berna ou incorporarse ao novo estado (no Xura do sur venceu a opción de permanecer en Berna, mentres que en Laufental primeiro decidiuse permanecer en Berna e, posteriormente, incorporarse ao cantón de Basel-Landschaft, dado que a nova fronteira o separaba de Berna e, en cambio, non deste cantón). Despois de que estes territorios manifestasen a súa vontade de permanecer, levaron a cabo referendos locais nos municipios fronteirizos para que determinasen se querían permanecer en Berna ou incorporarse ao Xura (5 municipios optaron por permanecer en Berna e 8 por incorporarse ao novo cantón).

En 1977, posteriormente á cuestión da delimitación, o pobo do Xura aprobou a nova constitución, mediante a cal xurdía un novo cantón. Ao ano seguinte, unha vez constituído o novo cantón, modificouse a Constitución federal para admitir o novo cantón. O presidente da Confederación apelou ao respecto das minorías para defender o si ao novo cantón no referendo de reforma da Constitución federal, mediante o que se admitía ao Xura na Confederación. O referendo tivo un resultado positivo. Así, finalmente, en 1979 o estado incorporouse á Confederación coa entrada en vigor da reforma da Constitución federal previamente aprobada polo pobo e os estados.

---

<sup>30</sup> *No marco do sistema suízo de democracia directa, a iniciativa cantonal consiste na posibilidade de suscitar un referendo no seo dun cantón, de acordo coas súas propias normas de dereito constitucional, por parte dunha porcentaxe determinada do censo electoral. Isto é, a convocatoria do referendo non depende dos poderes representativos, senón que parte do mesmo pobo, o que permite poñer no debate político cuestións mesmo contra a vontade dos partidos representantes no parlamento (cantonal). En relación co referendo e a iniciativa cantonal de Suíza, ver JARIA, «Las consultas populares en Suiza (Un estudio sobre la democracia directa)», Jus. Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UJED, p. 127-144.*

Como se pode ver, no que atinxe a Berna (estado membro preexistente), o proceso comportou decisións constitucionais que, en calquera caso, dirixíronse a permitir a realización da vontade das diversas comunidades presentes, respectando tanto aos secesionistas do Xura como a aqueles que querían permanecer no cantón. A flexibilidade á hora de atopar unha solución pacífica e pactada ao conflito enlaza coa doutrina do Tribunal Supremo do Canadá á que nos referiremos a continuación. Por outra banda, no que atinxe á Confederación, a pesar de que era necesaria unha reforma constitucional para incorporar o novo cantón, o proceso vaise vehicular co recoñecemento da vontade expresada no proceso de secesión do Xura de Berna, non pondo en dúbida a pertenza a Suíza dos secesionistas do Xura que, en todo caso, se pronunciaran pola súa permanencia na Confederación.

Podémosnos preguntar que tería pasado se o referendo federal rexeitase a incorporación do Xura. O que está claro é que a partir da constitución do novo cantón, os xuranistas continuaron sendo suízos e o Xura continuou permanecendo en Suíza, unha vitoria do non no referendo federal de 1978 tería obrigado a iniciar o procedemento de secesión do Xura de Suíza, que non tería sido automática, ou ben a reformular a reforma constitucional e, polo tanto, a unión do Xura na Confederación. Segundo o noso criterio, esta situación ofrece suficiente luz en relación co que tería que pasar se se producise un caso de secesión ou disolución no interior da Unión Europea, principalmente, pondo en dúbida a necesidade dunha admisión ex novo. En definitiva, parece que a permanencia na Unión sería a consecuencia automática da constitución do novo estado e que, para o abandono da Unión, faría falta efectivamente iniciar un proceso de separación, baseándose no artigo 50 TUE.

Hai que explicar que a situación que se produciu en relación co Xura non se considerou, no caso suízo, só como un feito puntual senón que, de feito, interpretouse como o que tería que ser a solución normal dun caso de secesión no interior da Confederación. Polo tanto, atendendo aos problemas que apareceron pola carencia dunha regulación expresa a nivel constitucional para resolver o caso exposto, produciuse posteriormente unha reforma da Constitución federal, o actual artigo 53.2, que pretende resolver a contradición entre a garantía de estado (incluíndo a integridade) dos cantóns que asume a Confederación e o respecto da vontade democrática de secesión dunha parte da poboación dun cantón. En última instancia, a protección da integridade dos cantóns por parte da Confederación cede ante o principio democrático, de acordo co que establece o artigo

mencionado. Unha vez mostrada que a admisión ex novo non é a solución que mellor se axusta á lóxica dun sistema federal cando se produce unha secesión nun dos membros da federación, enlazamos aquí coa cuestión da lexitimidade do acto de secesión para mostrar que, en realidade, a admisión ex novo é contraditoria coa propia adhesión da Unión Europea ao principio democrático. Farémolo referíndonos a outro caso, o da secesión do Quebec.

## B) DEMOCRACIA, ESTADO DE DEREITO E SECESIÓN: A SENTENZA DO TRIBUNAL SUPREMO DO CANADÁ SOBRE A SECESIÓN DO QUEBEC

A raíz do segundo referendo sobre a soberanía de Quebec, que se levou a cabo o 30 de outubro de 1995, o Goberno federal pediu ao Tribunal Supremo que se pronunciase sobre o eventual dereito de Quebec de separarse unilateralmente do Canadá. O Tribunal Supremo fíxoo o 20 de agosto de 1998.<sup>31</sup>

O pronunciamento do Tribunal constitúe unha opinión fundamentada xuridicamente sobre o problema que expón a secesión dun territorio ocupado por un grupo de poboación no marco dun estado democrático de dereito. En certa maneira, as formulacións do Tribunal Supremo canadense son plenamente coherentes coa práctica da secesión do Xura e parecen indicar unha maneira de resolver este tipo de contenciosos nun estado democrático de dereito.

O Tribunal Supremo parte dunha comprensión sutil e, á vez, penetrante da idea de Constitución, co cal renuncia a dar unha resposta mecánica ao problema exposto que evite chegar a unha solución pacífica baseada no respecto das minorías. Pola contra, non hai outra opción que as vías de feito. Efectivamente, para o Tribunal Supremo canadense, a Constitución «contén normas tanto escritas como non explícitas»,<sup>32</sup> de forma que unha lectura superficial e literal de disposicións escollidas da Constitución escrita pode ser enganosa en relación cos contidos reais do pacto constituínte que sostén unha sociedade determinada.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> *Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217.

<sup>32</sup> «Embraces unwritten, as well as written rules».

<sup>33</sup> *Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3.

Por iso, segundo o Tribunal Supremo do Canadá, é necesaria unha investigación sobre os «principios subxacentes que dan vida ao conxunto da Constitución, incluíndo os principios de federalismo, democracia, constitucionalismo e o Estado de Dereito, así como o respecto das minorías».<sup>34</sup> A conclusión do Tribunal é que non hai dereito á secesión do Quebec nin na Constitución nin no dereito internacional. Aínda así, tampouco habería ningunha base por parte do goberno federal e das outras provincias «para negar o dereito do goberno do Quebec a impulsar a secesión se unha maioría clara do pobo do Quebec así o quere, sempre que o facendo o Quebec respecte os dereitos do outro».<sup>35</sup> A partir de aquí, a cuestión do procedemento tería que ser resolta politicamente.

Efectivamente, tal como o entende o Tribunal Supremo do Canadá, «[...] un sistema de goberno non só sobrevive a través do respecto da lexislación vixente. Un sistema de goberno ten que ter lexitimidade, e na nosa cultura política, isto require a interacción entre o Estado de Dereito e o principio democrático. O sistema ten que ser capaz de reflectir as aspiracións do pobo».<sup>36</sup> Máis aló da aplicación disto no proceso interno, a nivel da Unión, hai que concluír que, de acordo coas ideas de democracia e protección das minorías, o resultado dun proceso de secesión ou disolución no seu seo, froito da vontade democrática dos implicados, tería que conducir a unha interpretación teleolóxica do dereito da Unión no sentido de descartar a aplicación mecánica do procedemento de admisión para os estado/s resultante/s do proceso.

Efectivamente, de acordo cos precedentes de Grenlandia e, sobre todo, da unificación alemá, a Unión tería que ser capaz de responder ás aspiracións democráticas dunha parte dos seus cidadáns no sentido de constituír un novo estado, o cal descartaría a admisión ex novo. Así, volvendo á xurisprudencia do Tribunal Supremo canadense, que parte dos mesmos fundamentos que o *novum ius publicum commune europaeum*, núcleo central do

---

<sup>34</sup> «Underlying principles animating the whole of the Constitution, including the principles of federalism, democracy, constitutionalism and the rule of law, and respect for minorities». *Secession of Quebec, cit.*

<sup>35</sup> «To deny the right of the government of Quebec to pursue secession should a clear majority of the people of Quebec choose that goal, so long as in doing so, Quebec respects the rights of others». *Idem.*

<sup>36</sup> «[...] a system of government cannot survive through adherent to the law alone. A political system must also possess legitimacy, and in our political culture, that requires an interaction between the rule of law and the democratic principle. The system must be capable of reflecting the aspirations of the people». *Idem.*

dereito da Unión, configurado polos dereitos fundamentais e o principio democrático, habería que dicir que os Tratados non poden ser utilizados no sentido de frustrar a vontade dunha maioría lexítima, neste caso a dos cidadáns europeos nacionais dun determinado estado e habitantes dun determinado territorio que deciden, democraticamente, constituír un novo estado diferente de aquel ao que, até o momento, pertencían, sen querer renunciar á súa condición de cidadáns europeos, posto que o contrario sería tanto como sancionar alguén por exercer un dereito lexítimo.

### C) A LEXITIMIDADE DA DECISIÓN DEMOCRÁTICA DE CONSTITUÍR UN NOVO ESTADO COMO FUNDAMENTO DA AMPLIACIÓN INTERNA

Pódese ver que, nos casos analizados, expónse a secesión dunha comunidade política non sometida a un dominio colonial nin sometida a un poder opresivo. Non se trata, por tanto, de ir aos efectos da doutrina do dereito á autodeterminación no marco do dereito internacional para xustificar a constitución dun novo estado. Máis ben, hai que basearse nos fundamentos internos do ordenamento xurídico e do sistema político comunitario para xustificar que un acto (democrático) de secesión interna non afecta á pertenza do novo estado á Unión desde a súa constitución.

De entrada, damos por feito o dereito democrático a pronunciarse sobre a posíbel secesión da poboación concernida. Neste sentido, dous casos diferentes desde o punto de vista da idea de democracia, un onde prima a democracia directa (Suíza) e outro onde prima a democracia representativa (Canadá), aceptan a posibilidade da manifestación dunha opinión democrática vinculada á constitución dunha nova entidade política que rompe o statu quo, renunciando a unha aplicación mecánica das regras constitucionais para frustrar as aspiracións democráticas dunha parte da poboación, a partir dunha idea de constitución fortemente vinculada aos valores e dereitos fundamentais. Desta maneira, non hai un «dereito» («no basis», di a sentenza canadense) a negar a secesión baseándose nunha aplicación mecánica das regras constitucionais, o cal, desde o punto de vista da Unión, significa que os Tratados teñen que ser interpretados de forma que permitan atopar unha ensambladura nunha manifestación de vontade que se ampara nos fundamentos xurídico-políticos da Unión, como comunidade democrática de dereito.

## **Os fundamentos xurídicos e políticos da resposta da Unión Europea perante un proceso de ampliación interna**

A Unión Europea, de acordo co seu carácter de organización internacional singular de estrutura parafederal, adopta unha posición de non inxerencia sobre os asuntos internos dos estados (art. 4.2 TUE), que se ben non é un compromiso activo coa protección da integridade dos estados membros do tipo que contén o artigo 53.1 da Constitución federal suíza, implica un deber de non inxerencia. Agora ben, o compromiso da Unión cos valores democráticos non pode deixar de modular este respecto á estatalidade, que parece derivar do artigo 4.2 TUE, na medida en que, de acordo coas solucións comparadas en tradicións xurídico-políticas análogas ás da Unión, o principio democrático implica a posibilidade da expresión da vontade colectiva en ámbitos subestatais, así como a obriga de ter en conta esta vontade lexitimamente expresada, tanto a nivel interno (estatal) como a nivel federal, tal como pon de manifesto particularmente o caso do Xura.

Efectivamente, como se analizou anteriormente, a Unión Europea baséase no respecto aos valores e principios democráticos, adopta un funcionamento interno democrático e ten como obxectivo a difusión e promoción da democracia en todo o mundo. É evidente que esta base ideolóxica da natureza da Unión Europea comporta o respecto a todos os procesos democráticos que se desenvolven nos estados membros, aínda que estes procesos non estean especificamente regulados no TUE ou, en xeral, no dereito da Unión.

Unha Unión Europea asentada sobre estes piares non pode expresar un menosprezo político, institucional e xurídico cara a procesos escrupulosamente democráticos de disolución dun Estado membro ou de secesión de territorios que formen parte dos estados membros. Así, aínda que o corpo xurídico da Unión Europea non prevé (explicitamente) a ampliación interna da Unión Europea, é dicir, a posibilidade de que algúns territorios dos estados membros poidan converterse nun novo estado independente membro da Unión Europea, se o suposto de feito se producise haberían de se prever solucións xurídicas e institucionais encamiñadas a respectar e a dar os efectos necesarios para preservar os dereitos democráticos dos cidadáns europeos que decidiron a creación dun novo estado. Certamente, non se entendería que unha Unión Europea baseada en estados que, en moitos casos, van xurdir a través de procesos pouco ou nada democráticos

—hai que recordar que a orixe do estado nacional e das súas fronteiras non é precisamente democrática—, non dese unha resposta satisfactoria a novos estados xurdidos no seo da Unión. Se a democracia require un acordo sobre o espazo de vixencia territorial do poder político, a posibilidade dunha ampliación interna da Unión feita a través de vías transparentes, abertas e participativas ha de ser ben aceptada tanto polos (outros) estados membros da Unión que se guían por principios democráticos como pola mesma Unión.

Malia que é certo que o dereito á autodeterminación, tal e como se recoñece no dereito internacional, foi considerado non pertinente no caso de comunidades políticas intraestatais non sometidas a un dominio colonial ou a un poder opresor, como pon de manifesto a sentenza do Tribunal Supremo de Canadá en relación co caso do Quebec, isto non implica que non sexa lexítima a expresión da vontade de secesión no caso dun conxunto de cidadáns establecidos nun determinado territorio no interior dun estado, aínda que non estean sometidos a un dominio colonial ou a unha situación de opresión, así como a necesidade de respectar esta vontade democrática.

A democracia e os principios que a acompañan deben facer posíbel a capacidade de poder revisar as relacións sociais e as estruturas políticas de maneira pacífica e consensuada. A autodeterminación require, por unha banda, que haxa cidadáns libres con capacidade de decisión e, por outra, que os pobos tamén o sexan. Se os cidadáns son libres e poden decidir democraticamente iniciar un proceso de independencia, todas aquelas institucións supraestatais que fomenten os valores democráticos teñen que ver con bos ollos estes procesos.

Así, unha Unión Europea que proclama aos catro ventos a liberdade dos seus pobos e dos seus cidadáns, non pode rexeitar o dereito á autodeterminación dos pobos, así como tampouco negar a lexítima expresión de vontade dos seus cidadáns, mesmo no caso en que, nun determinado territorio, unha maioría deles decidisen constituír un novo estado. En definitiva, mesmo se, neste caso, non se aplica o dereito á autodeterminación no sentido de xustificar unha secesión unilateral de acordo co dereito internacional, cabe subliñar que o mencionado dereito á autodeterminación é unha expresión do principio democrático e dos dereitos fundamentais das persoas, que constitúen a base xurídico-política da Unión. Por iso, outras manifestacións deste núcleo ideolóxico da Unión, análogas ou, eventualmente, subsumíbeis

no dereito á autodeterminación dos pobos, como agora a constitución dun novo estado no seo da Unión en base á vontade democraticamente expresada dos cidadáns europeos que viven nun territorio determinado, non poden verse desamparados, na medida en que se sosteñen nos mesmos principios e valores.

De feito, nos últimos anos a Unión Europea viu como determinados pobos de Europa iniciaban procesos democráticos de independencia e como, posteriormente, os novos estados pasaban a formar parte da Unión. Como se dixo anteriormente, a Unión Europea, a través da Oficina de Promoción da Democracia Parlamentaria, iniciou programas para a consolidación de democracias novas e emerxentes xurdidas como consecuencia de procesos democráticos. Se este respecto, este recoñecemento e este apoio da Unión Europea cara a estes procesos de independencia foi un obxectivo da súa política exterior e da súa política de ampliación, con máis razón hai que apoiar a libre autodeterminación de territorios e pobos dos estados membros.

Neste sentido, a idea europea da «unidade na diversidade», que constituía a divisa da Unión Europea (Tratado polo que se establece unha Constitución para Europa; non aparece no Tratado de Lisboa), implica a posibilidade de comunidades políticas a nivel intraestatal que poden ter relevancia a nivel europeo (comité das rexións) e que poden ser ámbitos de expresión da vontade democrática mesmo no caso de que isto represente a modificación dos límites internos dos estados membros da Unión e, particularmente, da ampliación interna, é dicir, a aparición dun novo estado membro froito da vontade democrática dos cidadáns que viven nun territorio da Unión que, ata aquel momento, pertencera a outro estado. É relevante aquí ter en conta os dereitos das persoas pertencentes a minorías (art. 2 TUE) así como a diversidade cultural (art. 3 TUE i art. 22 TFUE).

Unha vez establecida a lexitimidade e a relevancia da vontade democrática das comunidades intraestatais no ámbito da Unión, hai que considerar a cidadanía europea como a manifestación substancial da idea de Europa como comunidade de dereito. Efectivamente, a idea de Europa como comunidade de dereito en sentido substancial é o argumento que volve relacionar a manifestación de vontade no marco do principio democrático, que o dereito comparado en estados análogos aos membros da Unión (Suíza, Canadá) recoñece tanto no que se refire á expresión como aos seus efectos, coa imposibilidade de privar da cidadanía como sanción

para atoparse nun territorio onde a maioría, lexitimamente, se manifestou democraticamente no sentido de constituír un estado independente no marco da Unión, o cal significa a asunción tácita das obrigas que implica a pertenza á Unión. Efectivamente, a idea de cidadanía non permite extraer consecuencias negativas para os afectados pola decisión de constituír un novo estado, aínda que queda o problema da negociación política que tería que suceder a unha manifestación de vontade en relación coa secesión.

En definitiva, diante da expresión democrática da vontade dun conxunto de cidadáns europeos nacionais dun estado preexistente e residentes nun determinado territorio de constituír un novo estado no marco da Unión Europea:

- 1 O dereito da Unión Europea non é un impedimento, senón un fundamento para a lexitimidade do acto de expresión desta vontade.
- 2 O dereito da Unión Europea non pode ser interpretado de maneira que frustre a realización da vontade lexitimamente expresada no sentido de constituír un novo estado no marco da Unión.
- 3 O dereito da Unión Europea esixe que o novo estado xurdido da vontade democrática dun conxunto de cidadáns europeos siga a ser considerado como membro a partir da súa constitución.

En definitiva, á vista dos argumentos anteriormente expostos, a Unión Europea está obrigada a dar unha resposta positiva a unha petición de ampliación interna por parte dun estado xurdido dun proceso de secesión ou de disolución dun estado membro da Unión Europea, garantindo en todo momento a continuidade da aplicación efectiva do ordenamento xurídico da Unión no territorio do novo estado e en especial a efectividade dos dereitos e as obrigas recoñecidos aos seus cidadáns. A partir de aquí, haberá que considerar os detalles técnicos de como se articula o encaixe do novo estado na Unión, partindo, porén, da súa condición de membro.



## 2. O RÉXIME XURÍDICO DO PROCEÑO DE AMPLIACIÓN INTERNA

O proceso de sucesión na condición de membro da Unión Europea dun estado xurdido da secesión ou a disolución dun estado membro tería que:

- Garantir o respecto aos principios, os valores e os obxectivos da Unión Europea.
- Aceptar a vontade de sucesión como membro da Unión Europea manifestado polo novo estado xurdido dun proceso de secesión ou de disolución dun estado membro.
- Garantir o funcionamento normal da Unión Europea, tendo presente as consecuencias que tería esta solución para a propia Unión Europea, os estados membros e as persoas físicas e xurídicas titulares de dereitos e obrigas derivadas do ordenamento xurídico da Unión.

Partindo destas premisas, hai que definir o procedemento que mellor garanta este proceso de sucesión na condición de membro da Unión Europea.

## 2.1 AS CONDICIÓNIS PREVIAS QUE SE TEÑEN QUE GARANTIR POR PARTE DOS NOVOS ESTADOS PARA QUE SE PRODUZA A AMPLIACIÓN INTERNA

Formar parte da Unión Europea significa, como é ben sabido, respectar e garantir unha serie de condicións necesarias para garantir a viabilidade da integración e participación do novo estado protexendo que non se poña en perigo o funcionamento do proceso de integración.

Na década dos anos 90, ante o horizonte dunha ampliación da Unión coa incorporación dos países da Europa do leste, o Consello Europeo definiu unha serie de criterios políticos, económicos e xurídicos, coñecidos como os «criterios de Copenhague», segundo os que «a adhesión require que o país candidato acadara unha estabilidade de institucións que garanta a democracia, o Estado de Dereito, os dereitos humanos e o respecto e protección das minorías, a existencia dunha economía de mercado en funcionamento, así como a capacidade de facer fronte á presión competitiva e ás forzas do mercado dentro da Unión. A adhesión presupón a capacidade do candidato de asumir as obrigas da adhesión, incluída o cumprimento das finalidades da Unión Política, Económica e Monetaria».<sup>37</sup>

Aínda que un proceso de ampliación interna presenta unhas peculiaridades propias que o afastan do escenario que acabamos de describir, entendemos que, obviamente, estes criterios son tamén vinculantes para os estados xurdidos dun proceso de secesión ou de disolución dun estado membro da Unión Europea.

Os criterios de carácter político veñen claramente definidos polo propio artigo 49 TUE na medida en que reclama como condición de acceso á Unión o respecto dos valores que dispón o artigo segundo TUE e o compromiso de promovelos. Todo novo estado terá, pois, que ser unha democracia estábel,

---

<sup>37</sup> «La adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión. La adhesión presupone la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria». Os «criterios de Copenhague» para a adhesión de novos estados foron fixados polo Consello Europeo en Copenhague na reunión do 21-22 de xuño de 1993, intensificados no Consello Europeo de Madrid, de 15-16 de decembro de 1995 e validados o 12-13 de decembro de 2002 pola mesma institución en Copenhague.

respectuosa cos valores da dignidade humana, a liberdade, a igualdade, o Estado de Dereito e o respecto dos dereitos humanos, incluídos os dereitos das persoas que pertencen a minorías. Na mesma liña hai que asegurar o respecto dos principios de pluralismo, de non discriminación, de tolerancia, de xustiza, de solidariedade e de igualdade entre mulleres e homes.

A nivel interno, o desempeño deste conxunto de esixencias vertébrase sobre o principio democrático e terase que manifestar mediante a aprobación dun texto fundacional do novo estado, aprobado por unha asemblea representativa e referendada polo pobo, é dicir, dunha Constitución. A nova norma fundamental de estado terá que incorporar expresamente o compromiso do respecto de todos estes valores e principios propios das sociedades actuais e dos estados de dereito, democráticos e sociais; terá que estruturar un sistema institucional democrático que garanta a pluralidade política así como a separación, a independencia e o control democrático dos diferentes órganos chamados a desenvolver as principais funcións do estado (lexislativa, executiva e xudicial); e, no ámbito dos dereitos e liberdades fundamentais, terá que dotarse dun sistema de protección e garantía daqueles que, ademais, incorpore expresamente a Carta dos Dereitos Fundamentais da Unión Europea, así como o Convenio Europeo para a Protección dos Dereitos Humanos e as Liberdades Fundamentais, e se someta ás xurisdicións existentes para a protección dos dereitos.

En consonancia, a vontade manifestada polo novo estado membro de continuar como membro da Unión Europea e da Comunidade Europea da Enerxía Atómica ten que ser froito dun proceso democrático, ben porque foi froito dunha decisión dos órganos representativos do novo estado, conformados de acordo con regras democráticas, ou ben porque é froito da vontade directa dos cidadáns manifestada a través dun plebiscito.

No tocante ás condicións económicas, pídese estar dotado dunha economía de mercado eficaz e viable, capaz de facer fronte á presión competitiva e ás forzas do mercado dentro da Unión. É obvio que a natureza da Unión vén definida en boa parte polo que ten de integración económica e monetaria e que na actualidade a estabilidade económica e financeira e o progreso neste ámbito é un dos obxectivos prioritarios da unión. Consecuentemente, parece que a solvencia do novo estado no terreo económico terá que se contrastar a partir da evolución de certas variábeis, por exemplo o crecemento do PIB, a situación de estabilidade macroeconómica do estado,

a privatización e peso do sector público, o paro, o investimento estranxeiro ou os intercambios coa Unión. Por todo isto, será necesario contar coas adecuadas infraestruturas e capacitación dos recursos humanos para ser competitivos e xerar os recursos suficientes para asumir as obrigas da unión. Neste sentido, a práctica da unión até o momento demostra, tal como sinala GOSALBO, «que as esixencias económicas se relacionan coa dinámica económica de cada estado e coa súa habilidade para participar no mercado interior, é dicir, a existencia dunha economía que funcione e que entenda a liberdade de comercio e de prezos, unha regulamentación en materia de dereitos económicos e contratos, a estabilidade macroeconómica e a libre competencia».<sup>38</sup>

Desde unha perspectiva xurídica, os novos estados terán que ser capaces de asumir as obrigas inherentes á calidade de estado membro da Unión. Dunha banda, terán que dotarse dun sistema xurídico que garanta a vixencia do dereito da Unión Europea no seu territorio coa mesma eficacia que tiña antes de producirse a secesión ou a disolución do estado predecesor membro da Unión Europea. A nivel normativo, fará falta pois un esforzo adicional para adaptar as normas da unión, en particular o dereito primario e as normas de dereito derivado, ao novo marco territorial e político do estado. Doutra banda, ademais, tamén terán que garantir a correcta aplicación do dereito da unión sobre o seu territorio cunha organización administrativa eficaz e capaz de xestionar, na práctica, as normas da unión.

Finalmente, o novo estado xurdido do proceso de secesión ou de disolución ten que manifestar expresamente a súa vontade inequívoca de continuar como membro da Unión Europea e da Comunidade Europea de Enerxía Atómica. Neste sentido, a participación no proceso de Unión Europea implica necesariamente volverse membro de ambas as organizacións, sen que sexa posíbel non participar nunha de ambas as dúas.

Todas e cada unha destas condicións teñen que ser respectadas polos estados xurdidos dun proceso de secesión ou de disolución dun estado membro da Unión Europea se aspiran a continuar como membros da Unión. Só no caso de que o novo estado non cumpra algún destes requisitos, a Unión Europea estaría obrigada a non recoñecer a sucesión na condición de membro deste novo estado.

---

<sup>38</sup> GOSALBO, «La ampliación: el estado de la cuestión», *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, p. 12.

## 2.2 A FORMALIZACIÓN DA SUCESIÓN NA POSICIÓN DE MEMBRO DA UNIÓN EUROPEA

A ausencia dunha regulación específica nos tratados constitutivos polos casos de ampliación interna obriga á Unión Europea a establecer o proceso que ten que traer a rápida normalización da situación derivada polos cambios nas fronteiras internas da Unión. A solución adoptada ten que ser respectuosa coa vontade manifestada polo novo estado de continuar como membro da Unión, cos principios fundamentais da Unión Europea e co ordenamento xurídico da Unión Europea.

Como vimos anteriormente, a práctica seguida en materia de sucesión na condición de membro noutras organizacións nos casos de sucesión ou disolución dun estado membro expón tres camiños a seguir: a petición ex novo da adhesión, a continuidade na condición de membro e a sucesión na posición de membro. A solución seguida por algunhas organizacións internacionais de obrigar ao novo estado a solicitar a adhesión ex novo á organización internacional, con independencia do feito de que este xurdise dun estado que anteriormente formaba parte da organización internacional, sería inaplicábel ao suposto de ampliación interna da Unión Europea porque colidiría cos principios básicos e a esencia da propia Unión Europea, no sentido de que rompería a aplicación uniforme do dereito da Unión Europea no territorio do novo Estado. Esta vía poderíase interpretar como un tipo de sanción cara aos cidadáns do novo Estado que democraticamente decidiron constituírse nun novo Estado. Pola súa banda, a continuidade automática na condición de membro da organización internacional tamén parecería inaplicábel no marco da Unión Europea, como consecuencia das dificultades institucionais que implicaría para a propia Unión e os problemas que exporía respecto á aplicación de determinadas normas materiais da Unión Europea tanto para o novo estado como para o estado predecesor, que verían como determinados dereitos e obrigas individuais e diferenciados resultantes do dereito derivado da Unión están adaptadas á situación anterior á secesión. En cambio, a sucesión na condición de membro no caso dunha ampliación interna da Unión Europea constitúe a solución máis axustada á singular natureza da Unión Europea e ás súas políticas, e estaría na liña das normas xerais establecidas para a sucesión de estados en materia de tratados multilaterais para estados de recente independencia,<sup>39</sup> sempre que haxa unha manifestación de vontade do novo estado de suceder ao estado predecesor

---

<sup>39</sup> *Artigo 17 de Convención de Viena, sobre a sucesión de estados en materia de tratados*

na condición de membro da Unión Europea, que o novo estado cumpra os requisitos que se esixen a todos os membros da Unión Europea e que a Unión Europea recoñeza formalmente esta sucesión na condición de membro.

A manifestación de vontade do novo estado de suceder ao estado predecesor na condición de membro da Unión Europea teríase que materializar, como se fixo noutras organizacións internacionais, mediante unha «notificación de sucesión» por parte do novo estado na que comunicaría a nova situación e a súa vontade de suceder ao estado predecesor na condición de membro da Unión Europea como novo estado que respecta os principios e condicións requiridas para ser membro da Unión, é dicir, os valores mencionados no artigo 2 TUE e o modelo de economía de mercado e a capacidade administrativa necesaria para garantir a correcta aplicación do Dereito da Unión Europea no seu territorio. A «notificación de sucesión» tería que conter tamén o compromiso por parte do novo estado da aceptación de todo o caudal da Unión Europea, incluíndo o conxunto de acordos adoptados polos estados membros no seo do Consello e as declaracións, resolucións e outras posicións adoptadas polo Consello Europeo e o Consello, así como as relativas á Unión Europea adoptadas polos estados membros. Finalmente, a notificación tería que conter a súa vontade de iniciar inmediatamente o proceso de adaptación que ten que permitir a adecuación do dereito da Unión Europea á nova situación e de adoptar todos aqueles actos que permitan o cumprimento de todas as obrigas internacionais asumidas polos estados como membros da Unión Europea.

Esta notificación só serviría para iniciar o camiño cara á continuidade como membro do novo estado ao seno da Unión Europea, pero non sería suficiente para perfeccionar o proceso derivado da ampliación interna da Unión Europea.

Así pois, habería que complementar esta «notificación de sucesión» co recoñecemento da nova situación por parte da Unión Europea e a adopción das modificacións pertinentes do conxunto de normas do ordenamento xurídico da Unión Europea (dereito primario e dereito derivado) e a sucesión respecto os acordos internacionais derivados da condición de membro dos que formaba parte o estado predecesor para adecuarse á nova situación derivada dunha ampliación interna.

Así pois, a Unión Europea terá que recoñecer esta situación, adoptando as decisións necesarias para facela efectiva. Primeiramente, a Unión Europea

haberá de adoptar un «Acto recoñecendo a sucesión como membro da Unión dun novo estado xurdido da secesión ou da disolución doutro estado membro da Unión Europea». Este acto implicaría o recoñecemento do estado predecesor, no caso de continuar existindo, e do estado/s sucesor/s como membros da Unión Europea e tería que conter as disposicións iniciais necesarias para garantir o funcionamento da Unión.

Todo o proceso que se tería que seguir para a normalización da situación provocada por unha sucesión de estados na calidade de membro da Unión Europea tense que rexer polo principio de continuidade. Sobre esta base, o proceso completaríaase en dúas fases: en primeiro lugar co establecemento dun réxime transitorio, e seguidamente co establecemento dun réxime definitivo.

O establecemento do réxime transitorio teríase que producir de maneira inmediata e tería como obxectivo garantir:

- A continuidade da aplicación uniforme das disposicións materiais do ordenamento xurídico da Unión Europea en todo o territorio da Unión.
- O cumprimento das disposicións institucionais que fan depender o número de compoñentes dunha institución, un órgano e/ou unha axencia do número de estados membros.
- A eficacia dos procedementos de adopción de decisións nas diversas institucións e órganos da Unión, e
- A participación dos representantes dos gobernos de todos os estados membros nas institucións e órganos intergubernamentais da Unión Europea.

Todas aquelas cuestións que non requiran da modificación formal dos tratados constitutivos poden ser solucionadas durante o período transitorio. Desde esta perspectiva, incluíríanse todas aquelas cuestións que supuxesen a aplicación das disposicións dos Tratados constitutivos e do resto dos actos derivados da súa aplicación ou a modificación e as adaptacións formais dos actos de dereito derivado e dos acordos celebrados pola Unión Europea, así como a sucesión no marco de todos aqueles acordos internacionais celebrados polos estados membros no marco do proceso de construción europea.

O establecemento do réxime definitivo lograríase coa celebración dun Tratado modificativo da Unión Europea no que se recolliesen todas as

adaptacións que hai que facer ás normas de Dereito primario para adecuar as súas disposicións á realidade resultante da secesión ou a disolución dun estado membro. Os Tratados constitutivos non estableceron o procedemento que se ten que seguir para modificar as normas de dereito primario no caso dunha ampliación interna da Unión Europea. Ao noso parecer, o procedemento que habería que seguir sería o previsto no artigo 48 TUE para a revisión ordinaria, descartando o procedemento previsto pola adhesión de novos estados membros no artigo 49 TUE e o previsto no artigo 218 TFUE para a celebración de acordos internacional entre a Unión Europea e terceiros estados e/ou organizacións internacionais e que tamén se aplica, en virtude do que se sinala no artigo 50 TUE para negociar a retirada dun estado membro da Unión Europea.

## **2.3 O RÉXIME TRANSITORIO**

O cambio na Unión Europea en relación ao número de estados membros xurdidos dunha secesión ou disolución dun estado membro suporía, como regra xeral, adoptar as medidas adecuadas para garantir a continuidade do réxime xurídico material aplicábel en todo o territorio da Unión Europea, as adaptacións das normas de dereito material que non implicasen necesariamente a modificación dos tratados constitutivos e a adaptación da composición das institucións e órganos da Unión Europea. Por unha banda, cumprir o que establecen os Tratados constitutivos e, por outra, garantir a participación dos representantes dos gobernos de todos os estados membros e dos cidadáns na estrutura orgánica da Unión. Esta adaptación terase que realizar seguindo os procedementos previstos para modificar os actos adoptados en aplicación dos Tratados.

### **Adaptacións institucionais**

A composición das institucións e órganos da Unión Europea atópase regulada nas disposicións institucionais dos Tratados constitutivos e nos seus respectivos regulamentos internos. Durante o período transitorio hai que modificar a composición das institucións e órganos da Unión Europea en cumprimento desta normativa e, no caso de que sexa necesario, facer as adaptacións oportunas ás disposicións que o regulan para permitir a participación dos representantes dos novos estados e da súa cidadanía en igualdade de condicións.

## A ADAPTACIÓN DA COMPOSICIÓN DAS INSTITUCIÓNS DA UNIÓN EUROPEA

- O Consello Europeo: O artigo 15.2 TUE establece que se trata dunha institución imposta polos xefes de estado ou de goberno dos estados membros da Unión. Como o TUE non designa de maneira individualizada os estados membros e hai un acordo da Unión recoñecendo o novo estado como membro da Unión, este pode participar nas reunións do Consello Europeo sen modificar ningunha disposición institucional dos Tratados constitutivos.
- O Consello da Unión Europea: O artigo 16 TUE establece que se trata dunha institución composta polos representantes dos estados membros con rango ministerial. Como o TUE non designa de maneira individualizada os estados membros e hai un acordo da Unión recoñecendo a condición de membro da Unión do novo estado, os seus representantes poden participar sen modificar ningunha disposición institucional dos Tratados constitutivos. Agora ben, se a sucesión se produce antes do 31 de marzo de 2017, haberá que asignar o número de votos que lle corresponde ao representante do goberno do novo estado no caso de votacións para a adopción de acordos por maioría cualificada. Neste suposto é necesaria unha modificación do Protocolo número 36 sobre as disposicións transitorias. A doutrina iusinternacionalista considera os protocolos anexos aos tratados partes do propio tratado, polo cal a súa modificación tería que se facer en principio seguindo os procedementos de revisión dos tratados previstos no artigo 48 TUE. Agora ben, a práctica da Unión Europea demostra que en determinadas ocasións non se seguiu esta posición. O procedemento previsto polo dereito internacional público en materia de celebración de tratados non se seguiu durante os procesos de ratificación do TUE e do Tratado de Lisboa, posto que se permitiu a inclusión de novas declaracións e protocolos anexos aos Tratados ou a modificación dalgunhas das acordadas previamente unha vez asinado o tratado e con varias ratificacións xa depositadas.<sup>40</sup> Aínda así, a proposta do goberno español, o Consello Europeo iniciou un proceso de reforma dos tratados, incluíndo un novo protocolo que modifica as disposicións transitorias sobre a composición do Parlamento Europeo do Protocolo número 36 anexo aos Tratados constitutivos, utilizando

---

<sup>40</sup> Sobre a práctica da Unión Europea durante o período de ratificación do Tratado de Lisboa, ver Gutiérrez, Cervell, *La adaptación del Tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio, su acción exterior y personalidad jurídica*, p. 109-116.

como base xurídica o artigo 48 TUE.<sup>41</sup> Así pois, a práctica da Unión Europea, de acordo coas decisións adoptadas polo Consello Europeo, sobre se as declaracións e os protocolos anexos aos tratados poden ser obxecto de modificación sen seguir o procedemento do artigo 48 TUE é claramente inconsistente e está rexido por un pragmatismo político evidente. Seguindo esta liña de pragmatismo e flexibilidade, os estados membros poderían adoptar un acordo internacional simplificado en forma de decisión atípica adoptada polo Consello Europeo para revisar as disposicións sobre as votacións por maioría cualificada do Consello reguladas no Protocolo número 36 sobre as disposicións transitorias, co obxectivo de dar resposta á nova situación creada como consecuencia da ampliación interna da Unión Europea.

- O Parlamento Europeo: O artigo 14.2 TUE establece que se trata dunha institución composta polos representantes dos cidadáns da Unión. Tendo en conta que os cidadáns do novo estado membro participaron nas eleccións ao Parlamento Europeo e os deputados elixidos non actúan baixo ningún tipo de mandato estatal nin de partido político, non faría falta ningún tipo de modificación mentres non se estableza o réxime definitivo no que se determine o número de deputados que se escollerán nas próximas eleccións no Parlamento Europeo. Esta opción suporía que os parlamentarios elixidos nas eleccións europeas de varios estados membros pasarían a representar aos cidadáns do novo estado. Agora ben, durante o período transitorio poderíase establecer o réxime definitivo seguindo o procedemento previsto no artigo 14 TUE en virtude do cal «O Consello Europeo adoptará por unanimidade, a iniciativa do Parlamento Europeo e coa súa aprobación, unha decisión pola que se fixe a composición do Parlamento Europeo conforme aos principios a que se refire o parágrafo primeiro.»<sup>42</sup> Estes principios son os seguintes: «O seu número non será superior a setecentos cincuenta, máis o Presidente. A representación dos cidadáns será decrecentemente proporcional, cun mínimo de seis deputados por Estado membro. Non se asignará a ningún

---

<sup>41</sup> *Carta do Embaixador, D. Carlos Bastarache Sagües, Representante Permanente de España, a D. Pierre de Boissieu, Secretario Xeral do Consello, relativa a unha proposta de modificación dos Tratados en relación coa composición do Parlamento Europeo, a Nota de transmisión da Secretaría Xeral do Consello ao Consello/COREPER, doc. núm. 17196/09, POLGEN 232, Bruxelas, 4 de decembro de 2009; e Consello Europeo, Conclusións, doc. núm. EUCO 6/09, Bruxelas, 11 de decembro de 2009, punto 5.*

<sup>42</sup> «El Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refiere el párrafo primero».

Estado membro máis de noventa e seis escanos».<sup>43</sup> Esta vía suporía a redución do número de parlamentarios asignados a determinados estados membros para poder asignar un número de parlamentarios ao novo estado, que tería que convocar inmediatamente unhas eleccións no Parlamento Europeo. Esta posibilidade poderíase ver comprometida se se impón sen cambios o texto da proposta de protocolo do goberno español presentado para iniciar un proceso de reforma dos tratados constitutivos co obxectivo de permitir superar este límite e asignar novos parlamentarios representantes dos cidadáns dos estados membros que se viron prexudicados pola entrada en vigor do Tratado de Lisboa con posterioridade ás eleccións no Parlamento Europeo do 2009. A base xurídica que fundamenta este proceso de reforma das disposicións transitorias relativas á composición do Parlamento Europeo é a do artigo 48 TUE e suporá a adopción dun novo protocolo que modifica o Protocolo número 36 anexo aos tratados constitutivos. O texto do novo protocolo proposto polo goberno español aumenta o número de parlamentarios a 754 membros e asigna deputados suplementarios por varios estados. Esta situación, esgotando o número de parlamentarios posibles e utilizando esta base xurídica para a súa regulación, maniféstase contraria á regulación prevista ao TUE, porque en lugar de respectar o límite previsto no artigo 14 TUE e utilizar este precepto para modificar a composición do Parlamento Europeo durante a lexislatura 2009-2014, optouse por buscar unha fórmula que non prexudicase os estados que verían diminuído o número de escanos asignados. Isto mostra unha vez máis o pragmatismo político que reina na Unión Europea. No caso de que se impuxese esta opción no seo da Unión Europea, a posibilidade de normalizar a composición do Parlamento Europeo durante o período transitorio veríase claramente dificultada.

- A Comisión Europea: O artigo 17.4 TUE establece que se trata dunha institución composta por un nacional de cada estado membro (até o 31 de outubro de 2014) elixidos en razón da súa competencia xeral e o seu compromiso europeo, de entre personalidades que ofrezan plenas garantías de independencia. A composición e designación dos seus membros realízase a través dun procedemento regulado nos Tratados constitutivos no que participan o Presidente elixido da Comisión, o

---

<sup>43</sup> «Su número no excederá de setecientos cincuenta, más el Presidente. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños».

Parlamento Europeo, o Consello Europeo e o Consello. O artigo 17.5 TUE establece que a partir do primeiro de novembro do 2014 reducirase o número de membros da Comisión correspondente a dúas terceiras partes dos estados membros e serán seleccionados entre os nacionais dos estados membros respectando un sistema de rotación estritamente igual entre os estados membros previsto no artigo 244 TFUE. No momento en que se produza o recoñecemento do novo estado como membro da Unión, terase que iniciar, se procede, o procedemento específico polo nomeamento do novo membro da Comisión.

- O Tribunal de Xustiza da Unión Europea: Trátase dunha institución que comprende o Tribunal de Xustiza, o Tribunal Xeral e os Tribunais especializados, composta por xuíces e avogados xerais elixidos de mutuo acordo polos gobernos dos estados membros. No tocante ao número de xuíces, o artigo 19.2 TUE establece que o Tribunal de Xustiza estará composto por un xuíz por estado membro e o Tribunal Xeral de polo menos un xuíz por estado membro. Isto suporía a necesidade de nomear un xuíz máis polo Tribunal de Xustiza, seguindo o procedemento previsto no artigo 19.2 TUE e o 253 TFUE no que se require un acordo dos gobernos dos estados membros. Este cambio na composición do Tribunal comportaría, nun momento posterior, a modificación do artigo 9 do Protocolo número 3 sobre o Estatuto do TXUE que regula a súa renovación parcial. No tocante á composición do Tribunal Xeral, o aumento de estados membros non suporía automaticamente ningunha modificación, porque o artigo 48 do Estatuto do TXUE establece que estará composto por 27 xuíces, sen ningún outro tipo de remisión ao número de estados membros. En relación co Tribunal da Función Pública da Unión Europea, o artigo 2 do Anexo 1 do Estatuto do TXUE establece que estará formado por sete xuíces e que o Consello poderá decidir o aumento de membros, previa petición do Tribunal de Xustiza. Así pois, o aumento de estados membros da Unión non suporía necesariamente un incremento de xuíces do Tribunal da Función Pública. En relación aos avogados xerais adscritos ao Tribunal de Xustiza, o artigo 252 TFUE establece que haberá un total de oito avogados xerais, polo cal non hai que facer obrigatoriamente ningún tipo de adaptación como consecuencia dunha ampliación de membros da Unión.
  
- O Banco Central Europeo: O artigo 283 TFUE establece que o Consello de goberno do BCE está formado polo Consello Executivo do BCE e os gobernadores dos Bancos centrais nacionais dos estados membros

que teñen o Euro como moeda oficial. O mesmo precepto sinala que o Consello Executivo está formado por un presidente, un vicepresidente e catro membros máis, nomeados polo Consello Europeo entre os seus nacionais. Todos eles terán que ser persoas de recoñecido prestixio e experiencia profesional neste ámbito. Así pois, unha ampliación interna da Unión Europea unicamente suporía en relación con esta institución a entrada do gobernador do seu Banco central nacional no Consello de goberno do BCE no caso de que o novo estado tivese o Euro como moeda oficial.

- O Tribunal de Contas: O artigo 285 TFUE establece que se trata dunha institución composta por un nacional de cada un dos estados membros. De acordo co procedemento de nomeamento previsto no artigo 286.2 TFUE, o novo estado membro terá que propor o candidato que cumpra os requisitos establecidos, que será nomeado polo Consello, previa consulta no Parlamento Europeo. Así pois, teranse que adoptar os acordos pertinentes sobre a adecuación da súa composición co que establece o Tratado.

## A ADAPTACIÓN DOS ÓRGANOS DA UNIÓN EUROPEA

- O Comité das Rexións e o Comité Económico e Social: Cada un destes dous órganos consultivos da Unión Europea está formado por representantes de varios estamentos nomeados polo Consello a proposta de cada un dos estados membros (art. 302.1 TFUE e art. 305 TFUE), e exercen as súas funcións con plena independencia (art. 300.4 TFUE). O Comité das Rexións está formado por representantes dos entes rexionais e locais (art. 300.3 TFUE) e o Comité Económico e Social por representantes das organizacións de empresarios, traballadores e doutros sectores representativos da sociedade civil (art. 300.2 TFUE). O número de membros de cada un destes órganos non pode exceder de 350, e a determinación da súa composición definitiva, incluíndo o reparto do número de membros proposto por cada estado membro, terase que facer por decisión do Consello da Unión adoptada por unanimidade (arts. 301 e 305 TFUE). No caso dunha ampliación interna da Unión Europea, será necesaria a adopción destas decisións e a designación dos novos membros por parte do Consello.
- O Banco Europeo de Investimentos: Trátase dun órgano da Unión Europea con personalidade xurídica propia e do que serán membros

todos os estados da Unión (art. 308 TFUE). Para concretar a participación do novo estado no Banco Europeo de Investimentos haberá que modificar os Estatutos deste órgano recollidos no Protocolo número 5 anexo aos Tratados constitutivos, seguindo o procedemento lexislativo especial previsto no artigo 308 TFUE.

- O Comité económico e financeiro: O artigo 134 TFUE establece que os estados membros, a Comisión e o BCE designarán, cada un deles, un máximo de dous membros do Comité económico e financeiro, a pesar de que esta disposición está desenvolvida nunha normativa adoptada polo Consello. Así pois, en cumprimento das disposicións do TFUE, haberá que revisar a normativa adoptada polo Consello co obxectivo de garantir a presenza do novo estado neste órgano.
- Os órganos auxiliares do Consello (o Comité de Representantes Permanentes, o Comité Político e de Seguridade, os Grupos de traballo): Trátase dun conxunto de órganos auxiliares do Consello de carácter intergubernamental e que se atopan regulados por varias disposicións dos Tratados constitutivos e polo Regulamento interno do Consello da Unión Europea. Agora ben, xa que os Tratados non regulan a súa composición, para garantir a presenza dos representantes do goberno do novo estado membro haberá que facer as reformas adecuadas ao regulamento interno do Consello e a outras normas que eventualmente regulen a súa existencia e funcionamento.
- Outros órganos, organismos e axencias da Unión Europea: Habería que analizar cada un dos regulamentos internos e actos xurídicos que regulan a súa composición para facer progresivamente as modificacións que resulten do aumento dos estados membros.

## **Adaptacións do dereito material**

Durante este período hai que analizar todas as normas aplicábeis no territorio do novo estado membro co obxectivo de garantir a súa aplicación, e en especial o das normas que conteñen dereitos e obrigas individualizadas e diferenciadas para os estados membros. Isto permitirá identificar, e eventualmente fixar, as obrigas e os dereitos individuais e diferenciados que lle corresponden ao novo estado membro de acordo con esta normativa e as que poidan corresponder ao estado predecesor, no caso de que continuase existindo.

En virtude do principio de sucesión teríase que garantir de maneira inmediata:

- A continuidade na aplicación das normas que conforman o caudal Schengen, no caso de que o estado predecesor formase parte del.
- A continuidade na aplicación dos compromisos derivados da Política Exterior e de Seguridade Común, na mesma medida en que se aplicaba para o estado predecesor.
- A continuidade na participación na Unión Económica e monetaria, no caso de que o estado predecesor formase parte dela.
- A vinculación do estado sucesor cos acordos celebrados ou aplicados provisionalmente pola Unión Europea con terceiros estados ou organizacións internacionais, na mesma medida en que vinculaban o estado predecesor.
- A continuidade da aplicación uniforme do conxunto do dereito material da Unión Europea aplicábel a todo o territorio da Unión Europea.

Hai que analizar todas as normas de dereito derivado para determinar as adaptacións que se teñen que facer co obxectivo de identificar e fixar os dereitos e as obrigas individuais e diferenciadas do novo estado resultante do dereito derivado da Unión Europea. A tarefa de identificación das normas susceptibles de adaptación vese moi facilitada polos traballos realizados nos recentes procesos de ampliación da Unión Europea. Este proceso de adaptación non implicaría necesariamente o establecemento de períodos transitorios específicos para o novo estado, como os que se negocian nos procesos de ampliación. En caso de dificultades do novo estado para cumprir as obrigas derivadas do dereito da Unión Europea, este podería alegar as excepcións e as cláusulas de salvagarda que se lle poidan aplicar.

Durante o período de negociacións no seo da Unión Europea, e mentres non se produza a progresiva adaptación das normas de dereito material que conteñen dereitos e obrigas para os estados membros, en virtude do principio de cooperación leal contido no artigo 4.3 TUE,<sup>44</sup> o estado sucesor e o estado predecesor no caso de que continuase existindo ou os

---

<sup>44</sup> Art. 4 TUE: «[...] 3. Conforme ao principio de cooperación leal, a Unión e os Estados membros respectaranse e asistiranse mutuamente no cumprimento das misións derivadas dos Tratados. Os Estados membros adoptarán todas as medidas xerais ou particulares apropiadas para asegurar o cumprimento das obrigas derivadas dos Tratados ou resultantes dos actos das institucións da Unión. Os Estados membros axudarán á Unión no cumprimento da súa misión e absteranse de toda medida que poida pór en perigo a consecución dos obxectivos da Unión».

novos estados sucesores resultantes da disolución dun estado membro responderán solidariamente das obrigas que tiña anteriormente o estado predecesor e estarán obrigados a adoptar todas as medidas para garantir a aplicación do dereito da Unión Europea, en especial o relativo aos dereitos e obrigas das persoas físicas e xurídicas.

En relación cos acordos internacionais celebrados polo estado predecesor con terceiros estados e/ou organizacións internacionais despois de ser membro da Unión Europea terá que garantir:

- A sucesión á vista do que establece o Dereito Internacional Público na posición do estado predecesor nos acordos celebrados ou asinados conxuntamente pola Unión Europea e o estado membro predecesor.
- A sucesión do acordo co que establece o Dereito Internacional Público na posición do estado predecesor nos acordos internos celebrados entre os estados membros, na medida en que formase parte o estado predecesor, para a aplicación de acordos celebrados pola Unión Europea e terceiros estados e/ou organizacións internacionais. Agora ben, no caso de que estes acordos internos inclúisen un reparto das obrigas e dereitos entre os estados membros, fará falta unha revisión previa á sucesión para determinar as obrigas e dereitos que lle corresponderán ao estado sucesor baseándose nunha nova clave de repartición entre os estados membros.

Para garantir este proceso, hai que identificar todos os acordos internacionais asinados entre os estados membros no marco do proceso da Unión Europea e os acordos internacionais mixtos asinados pola Unión Europea e os estados membros, por unha parte, e terceiros estados e/ou organizacións internacionais para iniciar o proceso de sucesión en materia de tratados co obxectivo de iniciar os procedementos que implicarán a sucesión en materia de tratados, tal como prevé a normativa sobre a materia. Neste sentido, a Convención de Viena sobre a sucesión de estados en materia de tratados establece como regra xeral para os estados de recente independencia a liberdade que estes teñen para decidir non continuar obrigados polos tratados dos que formaba parte o estado predecesor,<sup>45</sup> de forma que só hai que manifestar por escrito ao depositario do tratado unha notificación de sucesión para facer constar a súa calidade de parte dos tratados multilaterais.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Artigo 16 da Convención de Viena sobre a sucesión de estados en materia de tratados.

<sup>46</sup> Artigo 17 da Convención de Viena sobre a sucesión de estados en materia de tratados.

## 2.4 O RÉXIME DEFINITIVO

O proceso de Unión Europea pon de manifesto a flexibilidade e o pragmatismo que demostrou en determinadas ocasións a propia Unión Europea nos procesos de reforma dos Tratados constitutivos coa vontade de permitir unha rápida entrada en vigor das modificacións acordadas, respectando, iso si, que unha modificación dunha norma de dereito primario só se produce por outra norma de dereito primario.

Partindo da base de que os Tratados constitutivos non regulan de maneira expresa o procedemento que hai que seguir nos casos de ampliación interna da Unión Europea, hai que determinar o procedemento que se ten que seguir para a celebración do Tratado internacional que establece o réxime definitivo derivado da ampliación da Unión. Segundo as disposicións dos tratados constitutivos, pódense identificar catro posibilidades diferentes:

- O procedemento previsto no artigo 48 TUE para a modificación dos tratados constitutivos.
- O procedemento previsto no artigo 49 TUE para a celebración de acordos de adhesión de terceiros estados á Unión Europea.
- O procedemento previsto no artigo 50 TUE para a retirada dun estado membro da Unión Europea.
- O procedemento previsto no artigo 218 TFUE para a celebración de acordos internacionais celebrados pola Unión Europea.

A elección da base xurídica aplicábel no caso dunha ampliación interna está condicionada polo obxecto do tratado que se pretende celebrar. Segundo o noso parecer, o obxecto principal deste acordo é a modificación das disposicións dos Tratados constitutivos para adecuarse á nova situación derivada da sucesión de estados en caso de secesión ou disolución dun estado membro.

Desde esta perspectiva, o procedemento previsto no artigo 50 TUE é claramente inaplicábel, pois a situación exposta é xustamente a contraria á prevista neste precepto.

A aplicación do procedemento xeral previsto no artigo 218 TFUE tamén parece en principio inadecuada, porque este precepto foi aplicado nos supostos de remisión expresa dos tratados ou cando se celebraron acordos internacionais con terceiros estados e/ou organizacións internacionais e non se previra outro procedemento.

O artigo 49 TUE regula o ingreso dun terceiro estado na Unión Europea. O procedemento prevé, por unha banda, verificar o cumprimento dos requisitos previstos no TUE e dos criterios de elixibilidade acordados polo Consello Europeo, e por outra, establecer as condicións de admisión e as adaptacións no ordenamento xurídico da Unión que del se derivan. Este procedemento non responde ás necesidades que se expoñen nunha ampliación interna da Unión Europea. Así por exemplo, nos procesos de adhesión previstos no artigo 49 TUE, o territorio e os cidadáns da Unión vense ampliados, cousa que non sucede nos procesos de ampliación interna.

Así pois, o artigo 48 TUE revélase como a base xurídica máis adecuada para regular o procedemento que se ten que seguir para modificar os tratados constitutivos. Este proceso só ten por obxecto modificar os tratados constitutivos para adecuarse aos cambios das fronteiras internas da Unión Europea resultantes da secesión ou a disolución dun estado membro.

As modificacións das disposicións dos Tratados constitutivos necesarias para formalizar o aumento do número de estados membros son:

O establecemento das partes contratantes dos Tratados constitutivos (TUE, TFUE e TCEEA).

A inclusión, no caso de que fose necesario, de novas declaracións anexas aos Tratados adoptadas polo novo estado ou polos outros estados membros relativas á nova situación creada pola ampliación interna da Unión Europea. A adaptación dos protocolos anexas aos Tratados, no caso de que fose necesario, que regulan aspectos relacionados coa composición das institucións e órganos da Unión Europea.

Finalmente, unha das cuestións que se expón é a de determinar o momento en que se ten que iniciar o proceso de modificación dos tratados constitutivos. Tendo presente o longo período de tempo que se necesita para a formalización e entrada en vigor do tratado modificativo, o procedemento previsto no artigo 48 TUE deberíase iniciar no mesmo momento no se producisen as adaptacións institucionais necesarias que garantan a participación dos representantes do novo estado membro nas institucións e órganos intergubernamentais e que normalice a composición do resto das institucións que teñen que participar no proceso de negociación do novo tratado.

# Anexos

## **FOLLA DE RUTA PARA A SUCESIÓN NA CONDICIÓ DE MEMBRO DA UNIÓN EUROPEA NO CASO DE SECESIÓN OU DE DISOLUCIÓN DUN ESTADO MEMBRO**

- Declaración de independencia dun estado xurdido da secesión ou da disolución dun estado membro despois dun proceso democrático.
  
- Notificación de sucesión na condición de estado membro da Unión Europea por parte do estado xurdido da secesión ou da disolución dun estado membro. Neste acto comunicárase a nova situación, a súa vontade de suceder ao estado predecesor na condición de membro da Unión Europea como novo estado que respecta os principios e condición requiridas para ser membro da Unión e o modelo de economía de mercado e a capacidade administrativa esixida, o compromiso por parte do novo estado de aceptación de todo o caudal da Unión Europea, a súa vontade de iniciar inmediatamente o proceso de adaptación que ten que permitir a adecuación do dereito da Unión Europea á nova situación e o compromiso de adoptar todos aqueles actos que permitan o cumprimento de todas as obrigas internacionais asumidas polos estados como membros da Unión Europea.
  
- Acto adoptado pola Unión Europea de recoñecemento da sucesión como membro da Unión do novo estado xurdido da secesión ou da disolución doutro membro da Unión Europea. Este acto suporía o recoñecemento do estado predecesor, no caso de continuar existindo, e do estado/s sucesor/es como membros da Unión Europea e terían que conter as disposicións iniciais necesarias para garantir o funcionamento da Unión.
  
- Estabelecemento do réxime transitorio:  
  
Aplicación do principio de continuidade nos actos que non requiren cambios e modificación dos actos de dereito derivado para permitir:  
  
A continuidade da aplicación uniforme das disposicións materiais do ordenamento xurídico da Unión Europea no territorio do novo estado.

A adaptación das institucións e órganos da Unión Europea co obxecto de garantir, por unha banda, a participación dos representantes do novo estado nas institucións e órganos intergubernamentais e, por outra, o cumprimento das disposicións institucionais que fan depender o número de compoñentes dunha institución, un órgano e/ou unha axencia do número de estados membros, así como o funcionamento correcto dos procedementos de adopción de decisións das diversas institucións e órganos da Unión. Estas adaptacións institucionais teñen que se levar a cabo a través da aplicación das disposicións contidas nos tratados e nas normas de dereito derivado, e no suposto de que sexa necesario mediante a modificación das normas de dereito derivado.

A sucesión nos acordos internacionais adoptados conxuntamente pola Unión Europea e o estado predecesor.

A sucesión nos acordos celebrados entre os estados membros, derivados da súa condición de membros da Unión.

A adaptación do dereito material adoptado pola Unión Europea que implique a identificación de dereitos e obrigas diferenciadas entre os estados membros, a través dos procedementos previstos nos tratados.

— Establecemento do réxime definitivo:

Modificación das normas de dereito orixinario (Tratados constitutivos e anexos, se procede) a través do procedemento previsto no artigo 48 TUE.

# Siglas

BCE: Banco Central Europeo

CE: Constitución Española

CDI: Comisión de Dereito Internacional

GG: Grundgesetz (Lei fundamental para a República Federal Alemá)

RDA: República Democrática Alemá

RFA: República Federal Alemá

TCE: Tratado constitutivo das Comunidades Europeas

TCECA: Tratado constitutivo da Comunidade Europea do Carbón e do Aceiro

TCEEA: Tratado constitutivo da Comunidade Europea da Enerxía Atómica

TFUE: Tratado do Funcionamento da Unión Europea

TXUE: Tribunal de Xustiza da Unión Europea

TUE: Tratado da Unión Europea

# Fontes principais

*Bill of Rights*. Nova York, 1789.

Carta Canadense de dereitos e liberdades. Ottawa, 1982.

Carta dos Dereitos fundamentais da Unión Europea. Niza, 2000.

Constitución de Canadá. Ottawa, 1982.

Constitución do Cantón de Berna. Berna, reforma de 1970.

Constitución do Cantón do Xura. Delémont, 1977.

Constitución dos Estados Unidos. Filadelfia, 1787.

Constitución federal da Confederación Suíza. Berna, reforma de 1978.

Convenio Europeo para a protección dos Dereitos Humanos e das Liberdades Fundamentais. Consello de Europa. Estrasburgo, 1950.

Convenio de Viena sobre a sucesión de estados en materia de tratados. Viena, 1978.

Convenio de Viena sobre a sucesión estados en materia de bens, arquivos e débedas do estado. Viena, 1983.

Regulamento Interno do Consello da Unión Europea. Bruxelas, 2004.

Tratado constitutivo da Comunidade Europea do Carbón e o Aceiro. París, 1951.

Tratado constitutivo da Comunidade Europea da Enerxía Atómica. Roma, 1957.

Tratado constitutivo das Comunidades Europeas. Roma, 1957.

Tratado do Funcionamento da Unión Europea. Lisboa, 2007.

Tratado da Unión Europea. Maastricht, 1992.

Tratado de reforma institucional da Unión Europea. Lisboa, 2007.

Tratado polo que se establece unha Constitución para Europa. Roma, 2004.

Tribunal Supremo do Canadá. *Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3.

Tribunal Supremo do Canadá. *Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217

# Bibliografía

- Aldecoa Luzárraga , Francisco. *La Europa que viene. El Tratado de Lisboa*. Madrid: Marcial Pons, 2010.
- Aubert , Jean-François, *Traité de droit constitutionnel suisse*. Neuchâtel: Ides et calendes, 1967.
- Balaguer Callejón, Francisco. «El tratado de Lisboa en el diván. Una reflexión sobre estatalidad, constitucionalidad y Unión Europea» en *Revista española de derecho constitucional*, 2008, núm. 83, p. 57-92.
- Bühler , Konrad G. *State succession and membership in international organizations. Legal theories versus political pragmatism*. La Haia: Kluwer Law International, 2001.
- Díez-Picazo, Luis María. *La naturaleza de la Unión Europea*. Madrid: Civitas, 2009. Gosalbo Bono, Ricardo. «La ampliación. El estado de la cuestión» en *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 2003, núm. 8, p. 9-25
- Gutiérrez Espada, Cesáreo; Cervell Hortal , María José. *La adaptación al Tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio de la Unión, su acción exterior y personalidad jurídica*. Granada: Comares, 2010.
- Häberle, Peter. «Comparación constitucional y cultural de los modelos federales», en *Revista de derecho constitucional europeo*, 2007, núm. 8, p. 171-188
- Jaria Manzano, Jordi. «Las consultas populares en Suiza (Un estudio sobre la democracia directa)», *Jus. Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UJED*, 2009, núm. 17, p. 127-144.
- Jiménez Campo, Javier. «Contra la Constitución material» en *Estudios de Derecho público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*. Madrid: Tecnos, 1997, p. 42-43.
- Louis, Jean-Victor. *El ordenamiento jurídico comunitario*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea, 1995.
- Mangas, Araceli; Liñán, Diego J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2010.
- Martín y Pérez de Nanclares, José. *El federalismo supranacional. ¿Un nuevo modelo para la Unión europea?*. Vitoria-Gasteiz: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003.
- Mortati , Costantino. *La costituzione in senso materiale*. Milà: Giuffrè, 1998.
- Pérez Bernárdez, Carmela. *Las relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales. Análisis jurídico de la práctica institucional*. Madrid: Dirección General de Universidades, 2003.

- «Rapport de la Commission à l'Assemblée générale. Projet d'articles sur la succession d'États en matière de traites» en *Annuaire de la Commission du droit international*, 1974, vol. II, 1re. partie. New York: Nations Unies, 1975, 178-279.
- Sobrino Heredia, José Manuel. «Las Organizaciones internacionales. Generalidades» a Díez de Velasco, Manuel. *Las Organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2008, p. 37-56.
- Stolleis, Michael. «Europa como Comunidad de Derecho» en *Historia constitucional. Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 2009, núm. 10, p. 475-485.
- Vignocchi, Gustavo; Ghetti, Giulio. *Corso di diritto pubblico*. Milà: Giuffrè, 1991.



O Centro Maurits Coppieters (CMC) é unha Fundación Política Europea recoñecida polo Parlamento Europeo. O CMC está ligado á familia política europea da Alianza Libre Europea (ALE). Os seus obxectivos son: observar, analizar datos e contribuír ao debate sobre cuestións de política pública europea con especial atención ao papel dos movementos nacionalistas democráticos e rexionalistas e o proceso de integración europea.