

FUNDACIÓ



JOSEP IRLA



L'AMPLIACIÓ INTERNA DE LA UNIÓ EUROPEA

ANÀLISI DE LES CONSEQÜÈNCIES JURIDICOPOLÍTIQUES
PER A LA UNIÓ EUROPEA EN CAS DE SECESSIÓ
O DE DISSOLUCIÓ D'UN ESTAT MEMBRE

FUNDACIÓ



JOSEP IRLA



L'AMPLIACIÓ INTERNA DE LA UNIÓ EUROPEA

ANÀLISI DE LES CONSEQÜÈNCIES JURIDICOPOLÍTIQUES
PER A LA UNIÓ EUROPEA EN CAS DE SECESSIÓ
O DE DISSOLUCIÓ D'UN ESTAT MEMBRE

JUNY 2010

L'AMPLIACIÓ INTERNA DE LA UNIÓ EUROPEA

ANÀLISI DE LES CONSEQÜÈNCIES JURIDICOPOLÍTIQUES
PER A LA UNIÓ EUROPEA EN CAS DE SECESSIÓ
O DE DISSOLUCIÓ D'UN ESTAT MEMBRE

Dr. Jordi Matas i Dalmases

catedràtic del Departament de Dret Constitucional i Ciència Política de la Universitat de Barcelona

Dr. Alfonso González Bondia

professor titular d'Escola Universitària de Dret Comunitari Europeu de la Universitat Rovira i Virgili

Dr. Jordi Jaria i Manzano

professor lector de Dret Constitucional de la Universitat Rovira i Virgili

Profa. Laura Román i Martín

professora titular d'Escola Universitària de l'Àrea de Dret Constitucional de la Universitat Rovira i Virgili

SUMARI

	PRÒLEG	9
1	PRESENTACIÓ	13
2	LA SINGULARITAT DE LA NATURALESA DE LA UNIÓ EUROPEA COM A FONAMENT DE LA SEVA AMPLIACIÓ INTERNA	15
3	EL RÈGIM JURÍDIC DEL PROCÉS D'AMPLIACIÓ INTERNA	51
	ANNEX	
	FULL DE RUTA PER A LA SUCCESSIÓ EN LA CONDICIÓ DE MEMBRE DE LA UNIÓ EUROPEA EN CAS DE SECESSIÓ O DE DISSOLUCIÓ D'UN ESTAT MEMBRE	69
	ÍNDEX DE SIGLES	73
	FONTS PRINCIPALS	75
	BIBLIOGRAFIA	77



PRÒLEG

Diverses nacions sense estat arreu d'Europa continuen reclamant la seva plena emancipació i la possibilitat de relacionar-se d'igual a igual amb la resta de pobles del continent i del món. El procés d'integració europea, però, ha afegit una complexitat suplementària a l'assoliment d'un estat propi en el context europeu. Efectivament, els pobles que, en el marc de la Unió Europea, aspiren a la realització plena de la seva personalitat nacional, ho volen fer sense abandonar el projecte comú que representa la construcció europea.

Aquesta circumstància obliga a plantejar-se el fet de com fer compatibles l'accés a la independència nacional amb la continuïtat de la pertinença a la Unió Europea del nou estat fruit del procés. En aquest sentit, la fermesa del compromís amb el projecte europeu que mantenen els pobles sense estat arreu d'Europa i, particularment, el poble català fa inevitable estudiar la compatibilitat entre l'assoliment d'un estat propi amb la permanència del vincle amb la Unió.

L'estudi que aquí presentem parteix de la permanència del vincle entre el nou estat i la Unió, tot considerant que la decisió democràtica que ha d'estar en l'origen de la independència és expressió de la voluntat de constituir un estat propi dintre de la Unió Europea. Així doncs, d'acord amb el respecte al principi democràtic, que informa la personalitat política de la Unió des del Preàmbul del Tractat de la Unió Europea, així com amb el respecte pels drets dels ciutadans del nou estat membre en tant que ciutadans de la Unió, l'informe defensa que la condició de membre del nou estat és automàtica. En aquest sentit, el dret de la Unió no pot constituir un obstacle que frustri la voluntat democràtica legítima dels ciutadans europeus que, en un determinat territori d'Europa, decideixen constituir-se en un nou estat a través d'un procediment democràtic i pacífic.

En definitiva, com ha succeït en el cas d'estats federals, amb els quals la Unió s'emmiralla des del punt de vista institucional, separar-se d'un estat membre no implica separar-se de la federació, sinó que, fins i tot, pot ser la manifestació d'una voluntat ferma de mantenir el compromís amb el pacte federal. D'altra banda, en el cas de nous estats europeus fora de l'àmbit de la Unió, aquesta ha mostrat el seu suport a la voluntat democràticament expressada pel poble en aquest sentit i, per tant, al reconeixement del nou estat.

A partir d'aquí, òbviament, es plantegen problemes tècnics d'articulació del nou estat amb l'arquitectura institucional de la Unió, així com en relació amb les obligacions pròpies del nou membre. En aquest sentit, partint de la condició de membre del nou estat, l'informe proposa distingir entre una fase de pertinença provisional, a partir de la notificació del nou estat de succeir l'estat predecessor com a membre de la Unió, i una fase definitiva, una vegada s'hagin modificat les normes de dret originari.

En conclusió, els valors i els principis de la Unió Europea emparen l'accés a un estat propi sense haver de renunciar al projecte de construcció europea. A partir d'aquí, la negociació entre els actors en presència ha de dibuixar l'estatut definitiu del nou estat al costat dels seus socis en el projecte comú, perquè més llibertat i més democràcia és també més Europa.

Joan Ridao, president de la Fundació Josep Irla



I

PRESENTACIÓ

El present treball té com a objecte principal la determinació de la resposta que hauria de donar la Unió Europea davant un procés de secessió o de dissolució d'un estat membre en el cas que el nou estat manifestés la seva voluntat de succeir l'estat predecessor en la condició de membre de la Unió.

L'anàlisi sobre el regim jurídic aplicable a una situació de substitució en l'exercici de la sobirania territorial d'un estat membre de la Unió Europea en relació amb la consideració com a membres de l'estat predecessor, en el cas de continuar existint, i dels nous estats resultants, requereix la identificació prèvia de les normes jurídiques aplicables al cas concret. Des de la perspectiva del Dret Internacional Públic ens trobaríem davant d'un supòsit de substitució d'un estat per un altre en la responsabilitat de les relacions internacionals d'un territori. És el que tradicionalment es coneix com la successió d'estats. Ara bé, convé tenir ben present a la hora d'identificar les normes aplicables en aquest cas concret la singularitat del procés de construcció europea materialitzat principalment a través de la Unió Europea. Aquesta singularitat fa que un procés de secessió o de dissolució en un estat membre es pugui considerar com un procés d'ampliació interna de la Unió Europea, ja que es tractaria d'un procés que es produeix a l'interior de les fronteres de la Unió Europea, per la qual cosa la solució finalment adoptada internament per aquest cas concret no implica necessàriament que es pugui aplicar en les relacions entre el nou estat i la resta de subjectes de la societat internacional.

El treball que es presenta a continuació s'articula en dues parts. La primera es dedica a l'anàlisi de la resposta que ha donar la Unió Europea davant la voluntat de successió del nou estat en la posició de membre de la Unió que tenia l'estat predecessor. La segona part analitza el procés intern que hauria de seguir la Unió Europea quan es plantegi un supòsit d'ampliació interna.



2

LA SINGULARITAT DE LA NATURESA DE LA UNIÓ EUROPEA COM A FONAMENT DE LA SEVA AMPLIACIÓ INTERNA

La singularitat de la naturalesa de la Unió Europea com a fonament de la seva ampliació interna.

La primera qüestió que cal resoldre és la resposta que ha de donar la Unió Europea quan un nou estat sorgit d'un procés de secessió o de dissolució d'un estat membre de la Unió Europea manifesta la seva voluntat de continuar com a membre de la Unió Europea. Per fer front a aquesta qüestió, cal identificar les normes jurídiques i la pràctica eventualment aplicable, tenint present el caràcter singular de la Unió Europea.

1. El caràcter singular de la Unió Europea

Tots els estudiosos del procés d'Unió Europea, que es va iniciar amb la creació de les Comunitats Europees, coincideixen en el caràcter singular d'aquest fenomen que comparteix elements propis de les organitzacions internacionals i de les estructures federals i d'altres que no tenen parangó en la societat internacional

contemporània. A tot això se li ha de sumar també alguns dels trets característics i fonamentals de la Unió: la defensa dels principis democràtics, tant a nivell intern com internacional, i la creació d'una comunitat de dret, que reconeix i garanteix un conjunt de drets fonamentals a les persones i l'estatut de ciutadania als nacionals dels Estats membres. Aquesta singularitat és clau per donar resposta a un fenomen de secessió o de dissolució en el si de la Unió Europea.

1.1. La naturalesa jurídica de la Unió Europea

Les característiques pròpies de la Unió Europea coincideixen amb els elements constitutius de les organitzacions internacionals. Com assenyala **SOBRINO HEREDIA**, les organitzacions internacionals es defineixen com a «unes associacions voluntàries d'Estats establertes per acord internacional, dotades d'òrgans permanents, propis i independents, encarregats de gestionar uns interessos col·lectius i capaços d'expressar una voluntat jurídica distinta de la dels seus membres».¹ Totes i cadascuna d'aquestes característiques es donen a la Unió Europea, però també es cert que en el seu disseny institucional i jurídic trobem molts elements propis del federalisme, que no es donen a cap altra organització internacional. Per aquest motiu, gran part de la doctrina considera que les Comunitats Europees, i ara la Unió Europea en tant que successora i continuadora de la Comunitat Europea, són organitzacions internacionals *sui generis*.²

La naturalesa jurídica internacional de la Unió Europea està determinada fonamentalment pels articles 1 i 47 del TUE. L'article 1 del TUE confirma la voluntat dels estats membres de crear una organització internacional quan estableix el següent: «Pel present Tractat, les Altes parts contractants constitueixen entre elles una Unió Europea, d'ara endavant anomenada 'Unió', a la qual els Estats membres atribueixen competències per assolir els seus objectius comuns».³ Aquesta és la fórmula clàssica utilitzada en els tractats constitutius de les organitzacions internacionals i que es completa amb el reconeixement explícit de la seva personalitat jurídica a l'article 47 del TUE, és a dir de la seva capacitat per ser titular de drets i obligacions jurídiques.

Els subjectes de dret internacional de la societat internacional es relacionen amb la Unió Europea com ho fan amb les organitzacions internacionals. Des d'aquesta perspectiva, en les seves relacions amb la resta

1 «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 jurídica distinta de la de sus miembros». SOBRINO, «Las Organizaciones internacionales: Generalidades» a DIEZ DE VELASCO, *Las Organizaciones internacionales*, p. 43.

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

3 «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».

de subjectes internacionals és titular dels drets i les obligacions jurídiques pròpies de les organitzacions internacionals contingudes a l'ordenament jurídic internacional i es relaciona amb la resta de subjectes internacionals exercint les prerrogatives pròpies de les organitzacions internacionals:

- Celebra acords internacionals amb tercers estats i organitzacions internacionals.
- Manté relacions diplomàtiques amb altres subjectes internacionals, acreditant al seu si representants d'estats i d'altres organitzacions internacionals i nomenant representants permanents de la Unió Europea davant d'estats i d'altres organitzacions internacionals.
- Participa en conferències internacionals que aborden temes de la seva competència.
- Participa a altres organitzacions internacionals com a membre de ple dret o amb altres estatuts de participació restringida.
- Pot utilitzar els mecanismes de solució de controvèrsies previstos al Dret Internacional Públic, per la qual cosa es susceptible de ser responsable internacionalment pels incompliments de les normes internacionals que hagi pogut cometre i pot exigir responsabilitat en cas de vulneració de drets que derivin d'obligacions assumides per altres subjectes internacionals.

Ara bé, com succeeix amb totes les organitzacions internacionals, la personalitat jurídica de la Unió Europea és limitada i funcional. És a dir, totes aquestes prerrogatives només es podran exercir en la mesura que es circumscriuin als àmbits materials atribuïts pels estats membres a la Unió i sempre que serveixin per assolir els objectius previstos als Tractats constitutius.

La subjectivitat internacional de la Unió Europea no anul·la la subjectivitat internacional dels estats membres. Els estats membres són subjectes de dret internacional i només tenen limitada internacionalment la seva capacitat d'acció en aquelles matèries que hagin estat atribuïdes a la Unió Europea. Aquesta circumstància implica que en determinades ocasions sigui la Unió Europea la que en exclusiva és membre d'una determinada organització internacional, participa en una determinada Conferència internacional o és part d'un determinat acord internacional i que, en d'altres ocasions, es produeixi un exercici en paral·lel d'alguna d'aquestes prerrogatives amb els estats membres, de tal manera que tant la Unió com els estats membres són parts d'un determinat acord internacional, participen a una determinada Conferència internacional o són membres d'una organització internacional.

Ara bé, en el pla internacional la Unió Europea pot actuar en determinades ocasions de manera més pròpia a la dels estats que a la de les organitzacions internacionals. Un exemple d'això es pot trobar en la possibilitat prevista a l'article 35 TUE d'atribuir a les delegacions de la Unió Europea la funció de contribuir,

conjuntament amb les missions diplomàtiques i consulars dels estats membres, «a l'aplicació del dret dels ciutadans de la Unió a gaudir de protecció en el territori de tercers països, establert en la lletra c) de l'apartat 2 de l'article 20 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea, així com de les mesures adoptades en l'aplicació de l'article 23 de l'esmentat Tractat».⁴ A més, és molt habitual que la participació de la Unió Europea en determinades organitzacions internacionals o en determinats tractats internacionals es vehiculi amb fórmules específiques a mig camí de les utilitzades per les organitzacions internacionals i els estats, pel fet que aquesta exerceix competències atribuïdes pels estats membres amb capacitat normativa interna i per vincular-se internacionalment, configurant un ordenament jurídic propi que s'integra automàticament com a dret vigent en els ordenaments interns dels estats membres.

Així doncs, tot i que la Unió Europea és una organització internacional, també és cert que internacionalment té comportaments més propis dels estats que de les organitzacions internacionals i en determinades ocasions és tractada per la resta de subjectes internacionals d'una manera més semblant al tracte que es té amb un estat que no pas amb una organització internacional.

D'altra banda, des d'un punt de vista intern, la Unió Europea també és una organització internacional singular, perquè comparteix trets propis tant de les organitzacions internacionals clàssiques de cooperació, com de les estructures de tipus federal i confederal. Com es podrà veure més endavant, moltes de les característiques de l'estructura organitzativa i de l'ordenament jurídic de la Unió Europea són més properes als models federals que als propis de les organitzacions internacionals.

Aquest fet dificulta, i en alguns casos impossibilita, l'aplicació d'algunes solucions pròpies del dret internacional per regular el funcionament intern de la Unió Europea. Així doncs, més enllà de la integració inqüestionable dels acords internacionals dels que és part la Unió Europea en el seu ordenament jurídic propi, la integració de les normes consuetudinàries i els principis generals del dret internacional en l'ordenament jurídic de la Unió només es produirà en la mesura que aquestes normes no contravinguin els principis bàsics que regeixen el seu funcionament.

En aquesta mateixa línia, l'ordenament jurídic de la Unió Europea integra també, com a principis generals del Dret, principis jurídics comuns als ordenaments dels estats membres. Aquesta possibilitat ha estat reconeguda expressament als Tractats constitutius per integrar la protecció dels drets fonamentals i les llibertats públiques en el marc de la Unió Europea (art. 6 TUE) i per determinar la reparació per danys generats en el marc de la responsabilitat extracontractual de la Unió Europea (art. 340 TFUE), i també ha estat reconeguda

⁴ «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».

de manera reiterada en altres supòsits per la jurisprudència del TJUE. Com assenyala LOUIS «el paper atribuït a aquests principis prové del caràcter necessàriament incomplet de l'ordenament jurídic comunitari, determinat pels objectius i les normes materials dels Tractats, així com per la comunitat de tradicions jurídiques dels Estats membres». ⁵ Aquest mateix autor sosté que la utilització dels principis generals del dret per part del TJUE es fonamenta en el fet que a aquest «li correspon buscar la millor solució en funció dels imperatius de l'ordenament jurídic comunitari», ⁶ tot i que està limitada pel fet que «no pot substituir el legislador comunitari quan aquest pot resoldre la mancança». ⁷

Així doncs, es pot concloure que en determinades ocasions són inaplicables determinades normes internacionals en l'àmbit de la Unió Europea per ser incompatibles amb els seus propis fonaments i és possible l'aplicació dels principis generals del dret provinents de les tradicions jurídiques dels estats membres, sempre que s'adeqüin a la naturalesa i els objectius de la pròpia Unió Europea.

1.2. El caràcter parafederal de la Unió Europea

Des dels seus orígens fins a l'actualitat, la naturalesa jurídica de la Unió Europea ha estat objecte d'una anàlisi doctrinal constant, a través de la qual s'ha posat de manifest el seu caràcter singular. Cada reforma dels tractats originaris ha arrossegat un debat entorn a la seva classificació jurídicopolítica. Més enllà dels intents de donar nom a una peculiar i complexa estructura organitzativa i decisòria en constant evolució, el cert és que avui el model d'integració europea s'escapa als paràmetres tradicionals que, des del iusinternacionalisme, han permès explicar les diverses organitzacions internacionals i s'aproxima, cada cop amb més intensitat, al patró propi de les estructures estatals contemporànies.

Certament l'origen de la integració europea es troba clarament en l'àmbit del dret internacional en la mesura que són els estats qui mitjançant diversos tractats internacionals creen les Comunitats Europees (TCE, TCEEA, TCECA). Ara bé, la seva posterior evolució cap a una més intensa integració situa la Unió Europea en l'àmbit dels models estatals més complexos, amb estructures d'organització que s'allunyen i superen les pròpies de les organitzacions internacionals clàssiques. Només cal pensar en com s'han anat adaptant les estructures originàries de les Comunitats Europees als reptes sorgits en l'última dècada, com ara l'ampliació

5 «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.

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

7 «No puede sustituir al legislador comunitario cuando éste puede subsanar la carencia». Idem.

dels estats membres fins al nombre de 27, la cerca d'un grau més elevat de participació dels ciutadans en la vida de la Unió o l'enfortiment i la convergència de les economies dels estats membres en un context de globalització. A més, ja s'ha posat en evidència, després del fracàs del procés d'aprovació de la Constitució europea i de l'entrada en vigor del nou Tractat de Lisboa, que el procés d'integració europea no és un model finit i tancat sinó que, amb els principis i processos comuns definits per la voluntat comuna dels estats que la integren, permet mantenir obertes les bases de la seva estructura.

Si hi ha un punt de trobada entre tots aquells que han indagat en la peculiar naturalesa del fenomen de la integració europea és el de considerar que són les teories federals les que millor hi encaixen i l'expliquen.⁸ Ara bé, el recurs als models comparats federals mostren, d'una banda, que no existeix una experiència federal única sinó múltiples desenvolupaments d'una idea que troba diverses aplicacions i, d'altra banda, que aquest és el model tipus que serveix com a inspiració i alternativa comuna, en aquelles comunitats politico-jurídiques, com ara la Unió, caracteritzades per l'existència d'una pluralitat de centres territorials de decisió política que requereixen fórmules de distribució i equilibri entre les diverses entitats involucrades. L'essència del sistema federal, segons HÄBERLE, ve definida per la recerca de mecanismes i estructures propis que fixin la manera de distribuir de forma racional el poder vertical tot evitant l'abús de poder i garantint la llibertat política i que permetin conciliar els principis d'homogeneïtat (unitat) i de pluralitat òptima (diferència i diversitat). Es tracta de conjugar i preservar al mateix temps la pluralitat d'entitats particulars que conformen el pacte federal: d'una banda, l'entitat política comuna que sustenta el pacte federal i, d'altra banda, les diverses parts territorials i polítiques que la integren. El centre de gravetat es situa, doncs, en els mecanismes previstos per aconseguir la millor harmonia entre les dues tendències. En definitiva, el federalisme persegueix l'equilibri entre la llibertat i la igualtat política, cultural i econòmica, la mesura òptima del pluralisme i la diferència, i el necessari grau d'homogeneïtat.⁹

En aquesta línia, l'últim pas efectuat en el procés d'integració europea a través de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, consolida una trajectòria que d'acord amb el seu Preàmbul cerca, d'una banda, «enfortir el

8 El recurs al model federal és comú en bona part de la doctrina que, tant des del iusinternacionalisme com des del constitucionalisme, ha analitzat la naturalesa jurídica de la Unió. Així, MANGAS, LIÑAN, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*; ALDECOA, *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, evoquen el federalisme intergovernamental; 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 la construcció asimètrica del procés d'integració europea, amb principis propis federals en l'àmbit jurídic i confederals en l'àmbit polític; HÄBERLE, «Comparación constitucional y cultural de los modelos federales», *Revista de derecho constitucional europeo*, p. 171-188, assenyala la transformació de la Unió Europea, tot atribuint-li evidents elements prefederals; MARTÍN, *El federalismo supranacional. ¿Un nuevo modelo para la Unión europea?*, utilitza el concepte de federalisme supranacional.

9 HÄBERLE, *op.cit.*, p. 178-179.

funcionament democràtic i eficaç de les institucions de la Unió, amb la finalitat que puguin dur a terme millor les missions que els són encomanades, dintre d'un marc institucional únic» i alhora «acréixer la solidaritat entre els seus pobles, dintre del respecte de la seva història, de la seva cultura i de les seves tradicions».

En les línies que segueixen no tractarem d'assimilar o comparar la Unió Europea amb els models federals existents en l'actualitat sinó, més aviat, de destacar els elements pròxims o comuns amb ells per tal, en definitiva, de valorar la possibilitat d'utilitzar els recursos i mecanismes propis dels models federals davant noves situacions, com ara una eventual ampliació interna, que requereixen respostes jurídiques adients al context actual. Així, analitzarem a continuació l'estructura institucional de la Unió Europea i els mecanismes de repartiment de poders i de representació equilibrada (a); les relacions entre la Unió i els estats membres d'acord amb el principi de cooperació lleial i de solidaritat mútua (b); el sistema de producció autònoma de normes jurídiques i articulació de les relacions amb els ordenaments dels estats membres (c); el sistema de repartiment de competències entre els diversos nivells de decisió política (d); i la garantia del principi d'homogeneïtat a partir de l'assumpció d'uns valors, principis i drets fonamentals (e).

a. L'equilibri institucional a la Unió Europea

Des de la perspectiva institucional, l'actual estructura orgànica de la Unió –amb el pentàgon institucional bàsic format pel Parlament Europeu, el Consell, el Consell Europeu, la Comissió i el Tribunal de Justícia–,¹⁰ dóna resposta, d'una banda, a un repartiment dels poders entre les diverses institucions de la Unió força allunyat del model de tripartició clàssica (divisió horitzontal de poders), i d'altra banda, assegura un equilibri entre «forces centrífugues» (estats membres) i «forces centrípetes» (Unió) propi del federalisme (divisió vertical dels poders). No hem d'oblidar, a més, que aquest marc institucional està cridat teleològicament a promoure els valors i fins de la Unió Europea entre els que, de forma destacada, apareix la necessitat que les decisions es prenguin de la forma més propera possible als ciutadans, així com la de defensar i protegir els seus interessos. Convé emfatitzar, doncs, com l'estructura orgànica de la Unió Europea ha de donar resposta als interessos de les tres realitats coexistents (Unió, estats membres i ciutadania) tot instaurant les fórmules que garanteixin la presència equilibrada de les mateixes tant en la seva composició com en el procés de presa de decisions de la Unió.

Així, la naturalesa i legitimitat pròpies de cada institució vertebrun un model genuïnament comunitari: els interessos dels estats membres estan representats en el Consell, a través dels seus represen-

10 Aquest pentàgon d'institucions ha estat ampliat pel Tractat de Lisboa a set institucions. Article 13 TUE: «Les institucions de la Unió són: el Parlament Europeu, el Consell Europeu, el Consell, la Comissió, el TJUE, el BCE i el Tribunal de Comptes».

tants amb rang ministerial, i en el Consell Europeu, mitjançant els seus caps d'estat o de govern;¹¹ els interessos de la Unió estan sustentats per la Comissió formada per un nacional de cada estat elegit, per raó de la seva competència general i del seu compromís europeu, d'entre personalitats que ofereixin plenes garanties d'independència;¹² i la representació directa dels ciutadans és assumida pel Parlament Europeu, que cada cinc anys renova la seva composició mitjançant eleccions democràtiques (legitimitat democràtica). A nivell del repartiment de funcions, el Parlament Europeu es consolida, després del Tractat de Lisboa, com a colegislador i amb plena autoritat pressupostària al mateix nivell que el Consell, que està investit d'amplis poders executius. La Comissió conserva el monopoli de la iniciativa legislativa, vetlla per l'aplicació del dret de la Unió, s'encarrega de l'execució de pressupost i, conjuntament amb el Consell, de la representació exterior de la Unió.

Finalment, el Tribunal de Justícia, el caràcter constitucional del qual ja ha estat assenyalat per la doctrina en múltiples ocasions, garanteix el respecte del dret en la interpretació i aplicació dels Tractats i centralitza el sistema de control del compliment del dret de la Unió. Com si fos un tribunal federal, esdevé també àrbitre dels possibles conflictes que es puguin derivar de l'exercici de les atribucions de les diverses institucions, ja sigui a través del recurs d'anul·lació, ja sigui, en menor mesura, del recurs per omissió. Quant al control de la distribució vertical dels poders, resol les controvèrsies entre la Unió i els estats membres a través del recurs per incompliment de les obligacions derivades de l'ordenament jurídic de la Unió per part dels estats membres (control descendent) i del recurs d'anul·lació que permet el control de legalitat-constitucionalitat dels actes jurídics adoptats per les institucions de la Unió (control ascendent).

No hem d'oblidar, a més, que aquesta estructura orgànica representa només la cúspide de la Unió, ja que aquesta no disposa d'una administració pròpia que abasti tot el seu territori. Per això, la seva actuació depèn de l'estructura administrativa dels estats membres. Aquesta actitud de respecte i col·laboració entra dins del deure d'inspiració federal segons el qual la Unió i els estats membres cooperaran lleialment en el compliment de les seves missions (art. 4.3 TUE).

11 El Tractat de Lisboa crea la figura d'una presidència estable del Consell Europeu, no representativa de cap estat membre que, amb un mandat de dos anys i mig, està cridat a presidir, impulsar i coordinar el treball del Consell Europeu, així com a representar la Unió en els assumptes de política exterior i seguretat comuna. S'intenta dotar d'una certa estabilitat la institució i, al mateix temps, donar visibilitat i millorar el lideratge de la Unió.

12 Article 175 TUE: «A partir de l'1 de novembre del 2014, la Comissió estarà composta per un nombre de membres corresponent als dos terços del nombre d'estats membres, que inclourà el seu President i l'Alt Representant de la Unió per a Assumptes Exteriors i Política de Seguretat, llevat que el Consell Europeu decideixi per unanimitat modificar aquest nombre».

b. Les relacions entre la Unió i els estats membres: la cooperació lleial

Un altre element d'essència federal és la regulació de les relacions entre la Unió i els estats membres, és a dir, la definició de quines són les facultats i obligacions que corresponen als dos nivells polítics fonamentals de la Unió. Aquestes relacions es troben sotmeses al principi de cooperació lleial, de naturalesa clarament federal, segons el qual existeix una exigència de comportament lleial entre els estats membres i la Unió per tal de preservar la pròpia coherència i el funcionament eficaç del sistema.

Els deures derivats d'aquest comportament lleial es troben recollits expressament a l'article 4 del TUE. A la Unió li correspon garantir la igualtat de tots els estats membres, respectar la identitat nacional relativa a les seves estructures polítiques i constitucionals, respectar les funcions essencials dels estats pel que fa al manteniment de la seva integritat territorial, ordre públic i seguretat nacional, i assistir els estats en el compliment de les missions dels Tractats. Per la seva banda, els estats membres reciprocament hauran de respectar i assistir a la Unió en el compliment de les missions encomanades pels Tractats, així com prendre les mesures adequades per assegurar el seu compliment tot evitant actuacions que puguin posar en perill els objectius de la Unió.

c. El sistema de producció normativa autònoma i les relacions amb els ordenaments dels estats membres

Una característica essencial de la Unió Europea és la seva capacitat per crear un nou ordenament jurídic que no s'identifica ni amb el Dret Internacional Públic ni amb el dret intern dels estats membres. Es configura un sistema de producció normativa autònom ja que: a) existeix un model propi d'atribució de competències a les institucions comunes a través dels Tractats; b) la Unió posseeix, com ja hem vist, un sistema institucional amb capacitat de crear normes jurídiques; c) disposa d'un mecanisme centralitzat, el TJUE, de control del compliment, aplicació i interpretació del seu dret; i d) regula un procediment propi de revisió dels Tractats constitutius amb participació dels estats membres i les institucions de la Unió.

En el conjunt de fonts europees és comú distingir entre el dret originari integrat bàsicament pels Tractats constitutius i les seves successives reformes, d'una banda, i el dret derivat de les diverses institucions de la Unió, amb independència de la seva forma i naturalesa, de l'altra.¹³ Aquest conjunt normatiu es tanca, finalment, amb els principis generals del dret i els actes resultants de l'activitat convencional de la unió. Respecte del dret originari, malgrat l'absència d'una clàusula expressa de

13 Art. 288 i s. TFUE.

superioritat jeràrquica, es predica el seu caràcter suprem i prevalent enfront a la resta de normes, tant de la Unió com dels estats membres, i es garanteix la seva superioritat tant a través del control que efectua el TJUE com del mecanisme agreujat de reforma dels tractats (art. 48 TUE).

Des de la lògica federal, la configuració de l'ordenament jurídic reclama la previsió d'un conjunt de criteris que permetin disciplinar les relacions que es produeixen entre el dret federal i el dret dels estats federats. Primerament, cal assenyalar que les normes de l'ordenament jurídic de la Unió Europea s'integren automàticament en els ordenaments dels Estats membres des del mateix moment en què entren en vigor segons el que disposa el propi dret de la Unió Europea. A partir d'aquest moment, les relacions entre el dret de la Unió i el dret intern dels estats membres es regulen, fonamentalment, a partir dels principis d'efecte directe i de primacia del dret de la Unió.

L'efecte directe s'atribueix a aquell tipus de normes de la Unió que no requereixen una mesura estatal per generar drets i obligacions en els particulars i poden ser invocades davant els tribunals. Segons la jurisprudència del TJUE, l'efecte directe s'estén a un nombre important de normes –Tractats constitutius, reglaments i en determinades ocasions a algunes directives– ja que s'ha d'efectuar una interpretació teleològica dels Tractats i considerar l'actual naturalesa de la Unió.

El principi de primacia del dret federal és un principi intrínsec als ordenaments federals que determina la prevalença de tota norma vàlida i vigent emanada (vàlidament i en exercici d'una competència efectivament assumida) d'un òrgan federal en tot el territori de la federació. En l'àmbit de la Unió, el principi de primacia ha estat consolidat jurisprudencialment (assumpte Costa/ENEL) i, en l'actualitat, està recollit en forma de Declaració annexa als tractats constitutius, segons la qual, d'acord amb una jurisprudència reiterada del TJEU, els Tractats i el dret adoptat per la Unió sobre la base d'aquests prevalen sobre el dret dels estats membres.¹⁴ Per últim, el principi de vigilància en l'execució del dret federal el duu a terme el TJUE a través del recurs per incompliment.

d. El sistema de repartiment de competències entre els diferent nivells de decisió política

L'engranatge de l'exercici de les competències en estructures amb diversos nivells de decisió política, com és el cas de la Unió o dels estats compostos, requereix un repartiment i classificació de les competències que corresponen a cada ens. En la distribució de competències rau la clau de l'estructura federal. El Tractat de Lisboa, per primera vegada, regula expressament la delimitació de competències

14 Declaració núm. 17, annexa a l'Acta Final de la Conferència intergovernamental que va adoptar el Tractat de Lisboa.

entre la Unió i els estats membres (art. 2 TFUE) mitjançant, bàsicament, dues llistes competencials i una clàusula residual a favor dels estats membres. D'aquest principi de competències atribuïdes de forma expressa pels Tractats constitutius se'n desprèn, en última instància, la idea que la única forma d'ampliar legítimament les competències de la Unió sigui a través de la reforma d'aquests, que, recordem, requereix la ratificació de tots els estats membres.¹⁵

La primera llista, recollida a l'article 3 TFUE, enumera els àmbits de competència exclusiva de la Unió, respecte dels quals la Unió deté el monopoli de legislació i adopció d'actes jurídics vinculants, és a dir, de producció normativa. Els estats membres només podran intervenir normativament si es produeix una delegació o per aplicar la normativa de la Unió.¹⁶ La segona llista, la de l'article 4 TFUE, recull els àmbits de competència legislativa compartida entre la unió i els estats membres.¹⁷ En aquest cas els estats podran intervenir sempre que no ho hagi fet la unió o bé quan aquesta hagi renunciat al seu exercici, cas de derogació d'un acte jurídic de la unió per satisfer els principis de subsidiarietat i de proporcionalitat. La clàusula residual a favor dels estats membres, clàssica en els models federals i continguda a l'article 4 TUE, tanca el repartiment de competències reservant a aquells la titularitat i l'exercici de qualsevol altre competència que els tractats no hagin atribuït a la Unió. Finalment, els tractats constitutius reconeixen una capacitat d'acció limitada de la Unió Europea en els següents àmbits: coordinació de les polítiques econòmiques i d'ocupació dels estats membres (art. 2.3 TFUE), política exterior i seguretat comuna (art. 2.4 TFUE) i coordinació, suport i complement de l'acció dels estats membres en els àmbits previstos a l'article 2.5 TFUE.

L'exercici de les competències per part de la Unió i dels estats membres troba els seus límits en els principis de subsidiarietat i de proporcionalitat (art. 5 TUE). La subsidiarietat, en les àmbits d'acció compartida, reclama per part de la Unió un exercici de la competència limitat i subsidiari en relació a l'acció interna. Es persegueix racionalitzar l'exercici de les competències conjuntes posant en primer terme la proximitat de la presa de decisions al ciutadà, però també l'eficàcia de l'acció que podria

15 Per DíEZ-PICAZO, *La naturaleza de la Unión europea*, p. 52, la necessitat d'unanimitat dels estats membres és, en aquest àmbit, l'única diferència entre la Unió i les principals experiències federals.

16 L'article 4 TFUE determina que les competències compartides entre la Unió i els estats membres s'aplicaran als següents àmbits: el mercat interior; la política social, en els aspectes definits en el Tractat; la cohesió econòmica, social i territorial; l'agricultura i la pesca, amb exclusió de la conservació dels recursos biològics marins; el medi ambient; la protecció dels consumidors; els transports; les xarxes transeuropees; l'energia; l'espai de llibertat, seguretat i justícia; els assumptes comuns de seguretat en matèria de salut pública, en els aspectes definits en el Tractat.

17 Protocol núm. 2 sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat.

arribar a justificar una intervenció de la Unió. En virtut del principi de proporcionalitat, el contingut i la forma de l'acció de la Unió no podran excedir d'allò necessari per assolir els objectius dels Tractats.¹⁸

e. El principi d'homogeneïtat: una unió de valors, principis i drets

Ja hem destacat anteriorment que un dels elements consubstancials al model federal és la recerca d'un equilibri raonable entre el principi d'homogeneïtat necessari entre les diverses parts i la preservació d'un grau òptim de pluralitat que permeti a tots expressar adequadament els seus propis interessos. Pel que fa al principi d'homogeneïtat, aquest és concebut com el mínim comú de coincidència i conviccions intocables imprescindible per a la pròpia existència i supervivència de la federació. En l'actualitat, la garantia de l'homogeneïtat a la Unió Europea cristal·litza en el reconeixement d'un conjunt de drets i llibertats homologables arreu, així com en l'aprofundiment de la identitat europea condensada en un conjunt de valors i principis fonamentals ineludibles.

El procés de reconeixement i codificació dels drets fonamentals en el si de la Unió és assimilable als processos federals, tant pel que fa al *iter* com en relació amb allò que fa referència al seu caràcter integrador¹⁹. Malgrat haver desaprofitat l'oportunitat de constitucionalitzar el catàleg de drets i llibertats fonamentals de la Unió, el Tractat de Lisboa els incorpora al seu ordenament per remissió a la Carta dels Drets fonamentals de la Unió Europea (art. 6 TUE). De forma similar, es reconeix expressament l'obligació de la Unió d'adherir-se al Conveni Europeu per a la protecció del Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals, dels quals, a més, es reconeix explícitament el seu caràcter comú i originari respecte de les tradicions constitucionals dels estats membres de la Unió de tal manera que s'integren en l'ordenament jurídic de la Unió com a principis generals. En la línia del constitucionalisme contemporani, la integració europea es caracteritza no només per la presència d'un ampli catàleg de drets sinó, i sobretot, per la idea comuna que els drets fonamentals de la persona constitueixen un element essencial en la configuració democràtica i la caracterització com a comunitat de dret de la Unió que, en conseqüència, ha de vetllar per la seva garantia i respecte. Esdevenen, en suma, un element qualificador del sistema politicojurídic de la Unió.

Pel que fa als valors, l'article 2 del TUE estableix que la Unió es fonamenta en els valors de respecte de la dignitat humana, llibertat, democràcia, igualtat, Estat de Dret i respecte dels drets humans, inclo-

¹⁸ Protocol núm. 2 sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat.

¹⁹ Originàriament, tant el model federal nord-americà com el canadenc incorporen i reconeixen la tutela dels drets fonamentals en textos que s'aproven al marge de la Constitució, és el cas del *Bill of Rights* de 1791, incorporat a la Constitució dels Estat Units, i de la Carta canadenc de drets i llibertats, aprovada més recentment, el 1982.

sos els drets de les persones que pertanyen a minories. A més, tots ells són comuns a les societats dels estats membres caracteritzades pel pluralisme, la no discriminació, la tolerància, la justícia, la solidaritat i la igualtat entre dones i homes. Aquest valors i principis es constitueixen en límits explícits al comportament de la Unió i dels seus estats membres i conformen el substrat de la comunitat política europea. Més enllà del seu valor principal són guies pel correcte funcionament de la Unió –en aquest sentit, el seu incompliment podria ser denunciat davant el TJUE– i dels estats membres. En aquest darrer cas, si es constatés l'existència d'una violació d'aquests valors o d'un risc greu de violació d'aquells per part d'algun estat membre, l'article 7 TUE regula la possibilitat d'establir sancions que, prèvia intervenció de les institucions de la Unió, podrien arribar a suspendre determinats drets derivats de l'aplicació dels tractats, com ara el dret de vot del representant al Consell. Ara bé, una sanció d'aquest tipus haurà de valorar, per mandat exprés del TUE, les conseqüències que se'n derivarien pels drets i obligacions de les persones físiques i jurídiques.

1.3. Els principis democràtics de la Unió Europea

El continent europeu ha estat històricament un referent en la creació, desenvolupament i consolidació de sistemes polítics democràtics i, per tant, en la defensa d'institucions, de processos i de valors democràtics. Durant molts anys les forces polítiques clandestines de països europeus amb règims polítics dictatorials i autoritaris observaven, amb admiració, com anaven evolucionant els països democràtics del Vell Continent. Actualment, uns i altres caminen juntament i actuen braç a braç per difondre i refermar els principis democràtics a Europa i a arreu del món. La Unió Europea és un instrument privilegiat per fer-ho.

Efectivament, la Unió Europea és una organització internacional al servei de la integració dels seus estats membres i de la defensa dels principis i valors democràtics. Tant és així que, tal com s'indica en el preàmbul, el TUE s'inspira en «l'herència cultural, religiosa i humanista d'Europa, a partir de la qual s'han desenvolupat els valors universals dels drets inviolables i inalienables de la persona, així com la llibertat, la democràcia, la igualtat i l'Estat de Dret», confirma «la seva adhesió als principis de llibertat, democràcia i respecte dels drets humans i de les llibertats fonamentals i de l'Estat de Dret» i desitja «enfortir el funcionament democràtic i eficaç de les institucions». A més, cal destacar l'article 2 del TUE, ja que fixa de manera clara i contundent els valors en els quals es fonamenta la Unió Europea: «respecte de la dignitat humana, llibertat, democràcia, igualtat, Estat de Dret i respecte dels drets humans, inclosos els drets de les persones que pertanyen a minories». L'article 2 del TUE acaba afirmant que «aquests valors són comuns als estats membres en una societat caracteritzada pel pluralisme, la no discriminació, la tolerància, la justícia, la solidaritat i la igualtat entre dones i homes».

Tota aquesta base ideològica de la Unió Europea ha comportat una activitat en defensa de la democràcia no només dins dels estats membres sinó també arreu del món. La promoció de la democràcia és, doncs, un objectiu clau de la política exterior de la Unió Europea. Un exemple d'aquesta vocació de difusió i d'implantació internacional dels valors democràtics són les polítiques de cooperació per garantir la pau i el respecte als valors democràtics en els països mediterranis. En aquest sentit, la Declaració de Barcelona del 28 de novembre del 1995 va significar un pas ferm per fer avançar l'anomenat Partenariat Euromediterrani cap a aquest objectiu. Un altre exemple de gran importància són els programes de suport per garantir la consolidació de les democràcies noves i emergents de l'Oficina de Promoció de la Democràcia Parlamentària (depenent de la Direcció General de Polítiques Exteriors de la Unió del Parlament Europeu). Aquests programes de suport proactiu consisteixen, bàsicament, en assessorar, formar, intercanviar experiències, dissenyar fulls de ruta i col·laborar en xarxa per tal de capacitar institucionalment i administrativament els parlaments de les noves democràcies.

Unió Europea endins també hi ha molts mecanismes per garantir en tot moment el desenvolupament dels sistemes democràtics dels estats membres. Partint del fet de considerar la democràcia moderna com un fenomen en constant evolució, des de la Unió Europea es vol acompanyar els estats membres en aquells processos d'intensificació dels valors democràtics, d'augment de la transparència, de foment del respecte mutu, d'identificació de responsabilitats polítiques i d'increment del control social. Es tracta, però, de fomentar nous processos emmarcats en models democràtics diferenciats, ja que la Unió Europea és rica en diversitat de règims democràtics i, a més, pretén preservar aquesta riquesa. Així doncs, es vol fer planar per tots els estats membres els valors democràtics universals de respecte a la voluntat del poble lliurement expressada i de defensa dels drets fonamentals.

Una manera de fer preservar aquests valors és garantir que la mateixa Unió Europea tingui un funcionament democràtic. En aquest, el Títol II del TUE estableix diverses disposicions sobre els principis democràtics de la Unió. Es basa, d'una banda, en la democràcia representativa i, d'una altra, en la democràcia participativa. El Títol II del TUE vol definir amb quatre articles (articles 9, 10, 11 i 12 del TUE) el model polític europeu i, més concretament, els principis democràtics que el guien. De fet, reproduïx, amb alguns canvis, el Títol VI de la Part I de la Constitució Europea, que feia referència a la «vida democràtica de la Unió Europea», tot partint de la base del concepte de ciutadà europeu com a subjecte de drets i com a subjecte legitimador del poder públic.

L'article 9 del TUE comença fent referència al respecte de la Unió pel principi d'igualtat dels seus ciutadans, els quals s'han de beneficiar per igual de l'atenció de les seves institucions, òrgans i organismes. La

igualtat dels ciutadans en relació al funcionament de la Unió s'estén a totes aquelles persones que tinguin la nacionalitat d'un estat membre. L'article 10 incideix en el principi de democràcia representativa, el qual queda assumit en el primer apartat i es concreta en els tres següents en l'àmbit institucional, participatiu i processal. Des d'un punt de vista institucional, es diu que els ciutadans estaran directament representats a través del Parlament Europeu i que els estats membres estaran representats, en el Consell Europeu, pel seu cap d'estat o pel seu cap de govern i, en el Consell, pels representants dels seus governs. Pel que fa a la participació, tot ciutadà té dret a participar en la vida democràtica de la Unió i les decisions hauran de ser preses de la manera més oberta i pròxima als ciutadans. Finalment, des d'un punt de vista processal el principi de democràcia participativa es concreta, com ho fan també les Constitucions dels estats membres, en la funció que tenen assignada els partits polítics europeus per a la formació de la consciència política europea i per a expressar la voluntat dels ciutadans de la Unió.

El principi de democràcia participativa es concreta a l'article 11 del TUE. En primer lloc, es diu que les institucions hauran de donar als ciutadans la possibilitat d'expressar i intercanviar públicament les seves opinions en tots els àmbits d'actuació de la Unió. En segon lloc, es demana que les institucions europees fomentin el diàleg obert, transparent i regular amb les associacions i la societat civil. En tercer lloc, s'estableix que la Comissió Europea mantingui àmplies consultes amb les parts interessades. Finalment, en quart lloc, s'ofereix la possibilitat als ciutadans –i es fixen uns requisits mínims– de convidar la Comissió Europea perquè, en el marc de les seves atribucions, presenti una proposta adequada sobre qüestions que els ciutadans considerin que han de generar un acte jurídic de la Unió per a l'aplicació dels Tractats. En definitiva, es tracta de fixar en el TUE diverses vies de participació dels ciutadans i de les associacions representatives i, per tant, d'anar més enllà, d'acord amb la manera de fer que se suposa que tenen les institucions democràtiques, així com d'apuntar els objectius democràtics de participació i de funcionament transparent que han d'especificar altres normes com ara el TFUE o les derivades de l'aplicació del Llibre Blanc sobre la Governança Europea.

El darrer dels articles del Títol II del TUE on es fixen les disposicions sobre els principis democràtics, relaciona els parlaments dels estats membres amb el funcionament de la Unió. Així, per a garantir el bon funcionament de la Unió s'enumeren sis accions que afecten els parlaments nacionals: ser informats per les institucions de la Unió i rebre notificació dels projectes d'actes legislatius de la Unió, vetllar pel respecte al principi de subsidiarietat, participar en l'avaluació de l'aplicació de les polítiques de la Unió, participar en els procediments de revisió dels tractats, ser informats de les sol·licituds d'adhesió a la Unió i, finalment, participar en la cooperació interparlamentària entre els parlaments nacionals i amb el Parlament Europeu.

Totes elles són mesures que pretenen, d'una banda, enfortir els lligams entre les institucions europees i els parlaments dels estats membres i, d'altra banda, emmarcar aquestes relacions en l'objectiu de preservar els principis democràtics en el funcionament de la Unió.

En coherència amb la defensa i promoció de la democràcia més enllà dels estats membres de la Unió i amb l'establiment d'un funcionament democràtic dins la Unió, els criteris que es fixen perquè un tercer estat s'adhereixi a la Unió Europea (art. 49 del TUE) són el respecte als principis de l'article 2 del TUE: la dignitat humana, la llibertat, la democràcia, la igualtat, l'Estat de Dret, els drets humans, els drets de les minories, el pluralisme, la tolerància, la justícia, la solidaritat i la igualtat entre dones i homes. Així doncs, es demana com a condició que el nou estat sigui una democràcia constitucional, malgrat que es dóna llibertat als estats per configurar el model de democràcia que considerin més pertinent.

El requisit de ser un estat democràtic per entrar a la Unió Europea, la defensa dels principis democràtics arreu un cop s'és membre de la Unió i la garantia d'un funcionament democràtic intern, justifiquen la redacció de l'article 7 del TUE, que estableix la possibilitat que té el Consell Europeu per suspendre determinats drets derivats de l'aplicació dels tractats a aquells estats que violin de manera greu i persistent els valors establerts a l'article 2.

En definitiva, el respecte als valors democràtics és un fil conductor que trobem en els criteris d'entrada, en el funcionament intern, en la política exterior i en la mateixa naturalesa de la Unió Europea. No és possible entendre la Unió Europea sense la defensa dels principis democràtics i tampoc es pot entendre una Unió Europea que no respecti les decisions i els processos democràtics dels estats membres.

1.4. La Unió Europea com a comunitat de dret: drets i ciutadania en la Unió

Com posa de manifest l'historiador del dret alemany Michael **STOLLEIS**, basant-se en l'opinió de Walther **HALLSTEIN**, que va ser el primer president de la Comissió Europea, Europa es constitueix en una comunitat de dret, concepte anàleg al d'Estat de dret que s'utilitza per caracteritzar la cultura jurídica del conjunt d'Europa que, particularment, s'aplica a la Unió Europea.²⁰ Això significa que Europa fa del dret el vehicle necessari per a l'expressió del poder polític, la qual cosa constitueix objectivament un límit a l'exercici d'aquest i, per tant, un impediment per a l'arbitrarietat.

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

Des d'un punt de vista formal, això implica que els estats europeus i la Unió confien en el dret com a solució pacífica dels conflictes socials. La seguretat jurídica és, en aquest context, una garantia de la previsibilitat de les solucions a aquests conflictes, que no estan subjectes al caprici del poder (l'anomenada justícia del cadí). La garantia de la previsibilitat del dret, pròpia de l'Estat de dret en sentit formal, s'ha d'entendre com a quelcom instrumental adreçat a garantir l'Estat de dret en sentit substancial, que ve configurat pels drets (fonamentals, humans), la qual cosa enllaça amb l'estatut de la ciutadania.

Efectivament, els drets fonamentals/humans són el nucli central del *novum ius publicum commune europaeum* com a manifestació d'un ordre social just on el poder de l'estat és limitat i té un origen democràtic. Aquest és l'element nuclear de la cultura jurídica europea que es projecta necessàriament –i, al mateix temps, atorgant un caràcter singular en relació amb les organitzacions internacionals convencionals– sobre la Unió Europea. Efectivament, la jurisprudència dels Tribunals constitucionals estatals, del Tribunal Europeu dels Drets Humans, a Estrasburg, i del TJUE, a Luxemburg, defineix l'estàndard comú europeu en matèria de drets fonamentals i, amb això, el nucli essencial del *novum ius publicum commune europaeum*, tot donant lloc a una constitució europea de naturalesa material que delimita les possibilitats de l'exercici del poder i de la creació del dret a Europa, la qual cosa representa una influència determinant en el procés de convergència dels diversos sistemes jurídics europeus.²¹

La ciutadania europea en el si de la Unió és una manifestació particular d'això, a partir d'un element fonamental en el desenvolupament del *novum ius publicum commune europaeum*, això és, la idea de la vida humana individual com a bé jurídic suprem, que es concreta en la dignitat de la persona com a fonament de l'ordre polític i social (§ 1.1GG o art. 10.1CE, per exemple). Efectivament, la idea de l'Estat de dret en sentit substancial, que es projecta sobre la concepció d'Europa com a comunitat de dret, és que el poder polític es compromet amb la protecció de l'esfera pròpia de cadascun dels individus en la qual despleguen la seva vida d'acord amb la idea de dignitat.

21 La distinció entre constitució formal i constitució material que aquí s'utilitza parteix de la idea que decisions polítiques fonamentals d'una determinada comunitat política no tenen perquè està contingudes necessàriament en el text de la Constitució escrita, com, entre molts altres, posa de manifest AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, p. 101. Aquest sentit de la idea de constitució material és diferent de la que es defensava en l'obra MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, publicada per Costantino Mortati (1891-1985), on aquest concepte s'entenia com a «organització de les forces socials establement ordenades a l'entorn d'un sistema d'interessos i fins determinats», representant doncs una idea fàctica més que normativa de constitució, a la qual s'oposa, amb raó, JIMÉNEZ, «Contra la Constitución material», *Estudios de Derecho público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, p. 42-43. Per a la clarificació de la distinció entre totes dues concepcions de constitució en sentit material, vegeu VIGNOCCHI, GHETTI, *Corso di diritto pubblico*, p. 25-26.

La Unió Europea neix, amb les comunitat originàries, vinculada a la idea d'emancipació dels éssers humans i, per tant, compromesa amb la idea d'Estat de dret substancial que, primàriament, es projectarà en la idea, fortament tenyida de sentit economicista, de les llibertats comunitàries, i que s'anirà desenvolupant fins a arribar a la idea d'una Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea. Efectivament, el singular estatus de l'individu en l'àmbit de la Unió Europea, especialment a partir del Tractat de Maastricht, ve definit pel concepte de ciutadania, entesa com a vincle jurídic i polític entre la Unió i les persones físiques consistent en el gaudi d'un seguit de drets i en l'assumpció de certes obligacions. La perspectiva d'una relació jurídica directa entre les institucions comunitàries i el poble de la Unió suggereix un paral·lelisme singular amb l'estructura jurídica dels estats federals, la característica distintiva dels quals és l'existència d'un vincle directe entre l'ordenament federal i els ciutadans dels estats federats. Però no hem d'oblidar que el federalisme actual es llegeix també com a comunitat i unió de ciutadans, i és en aquesta dimensió on els elements de cohesió existents en l'àmbit de la Unió, com ara la ciutadania, manifesten una vocació de fonamentalitat que els situa més enllà del seu caràcter estrictament jurídic.

El Tractat de Lisboa avança decididament cap a la consolidació d'aquest particular estatus, no només regulant jurídicament el conjunt de drets i obligacions que en formen part sinó, sobretot, tal com assenyala **MANGAS**, consumant un gir decisiu en el que la ciutadania i els drets que comporta tenen com a «finalitat servir al ciutadà, que es constitueix en el propi objectiu de la integració europea, objectiu retrobat d'una unió cada cop més estreta entre els pobles d'Europa». En aquest sentit, el Preàmbul del TUE evoca expressament la voluntat de crear una ciutadania comuna als nacionals dels estats membres.

Des de la perspectiva jurídica, l'estatus adherit al concepte de ciutadania europea fa referència a un conjunt de drets i obligacions de tot ciutadà de la Unió que tingui la nacionalitat d'un estat membre recollits, en una primera formulació, a l'article 20 TFUE:²²

- Dret de circular i residir lliurement en el territori dels estats membres.
- Dret de sufragi actiu i passiu en les eleccions al Parlament Europeu i en les eleccions municipals on resideixin en les mateixes condicions que els nacionals de l'estat esmentat.
- Dret d'acollir-se, al territori d'un tercer país en el qual no hi hagi representat l'estat membre del qual siguin nacionals, a la protecció de les autoritats diplomàtiques i consulars de qualsevol estat membre en les mateixes condicions que els nacionals de l'estat esmentat.

22 Recollits també al Capítol V, intitulat «Ciutadania», de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, articles 39 a 46.

- Dret de formular peticions al Parlament Europeu, de recórrer al Defensor del Poble Europeu, així com d'adreçar-se a les institucions i als òrgans consultius de la Unió en una de les llengües dels Tractats i de rebre una contestació en aquesta mateixa llengua.

De forma complementària, el règim de ciutadania també està integrat per altres àmbits que permeten la participació de l'individu en l'àmbit de la Unió, com ara al dret d'iniciativa legislativa ciutadana, una certa protecció jurisdiccional davant el TJUE o la consideració de la persona com a destinatari directe de les normes de l'ordenament jurídic de la Unió Europea.

Més enllà del conjunt de drets positius reconeguts als ciutadans europeus, la identitat dels ciutadans europeus està articulada entorn d'un sistema de valors constitucionals i democràtics, als quals ja ens hem referit (art. 2 TUE). Seria impensable avui l'acceptació a Europa d'un sistema polític i institucional en el qual les decisions s'adoptessin d'esquena a la ciutadania, on no hi hagués sistemes de control democràtic de les autoritats i en el que no es reconeguessin i garantissin els drets fonamentals. És doncs evident que en l'actualitat l'orientació dels components d'identitat dels ciutadans de la Unió ha d'anar dirigida cap a la consecució dels valors de democràcia i de ciutadania i que és en aquest sentit que la Unió està destinada a reforçar-se de manera molt intensa en el futur. Legitimitat democràtica i ciutadania representen avui l'essència mateixa de la Unió. Així ho avançava el fracassat projecte de Constitució Europea, quan declarava la voluntat comuna dels ciutadans i dels estats d'Europa de construir un futur comú.

2. Anàlisi dels possibles models a seguir en cas d'una secessió o d'una dissolució d'un estat membre de la Unió Europea

La singularitat del procés d'integració europea és fonamental per determinar la resposta que la Unió Europea ha de donar davant un procés d'ampliació interna derivada d'una secessió o d'una dissolució d'un estat membre de la Unió. L'existència eventual de normes de Dret Internacional Públic aplicables a un supòsit d'ampliació interna de la Unió Europea o la possibilitat d'aplicar les solucions adoptades en el marc d'altres organitzacions internacionals al cas que ens ocupa són dues de les qüestions a dilucidar a l'hora de donar resposta al repte d'una ampliació interna de la Unió.

Una altra possibilitat, i tenint present la singularitat de la Unió Europea com a ens parafederal, seria la d'explorar les solucions donades en els models federals per fer front als canvis interns d'organització territorial. La pràctica interna en el si dels estats membres o en d'altres estats federals poden ser de gran utilitat

per donar una resposta a la qüestió que ens ocupa. Així doncs, es poden trobar exemples significatius en la pràctica d'estats federals que han hagut de fer front a canvis en la configuració dels seus territoris i fins i tot en alguns casos sense que les seves constitucions haguessin establert els procediments que s'havien de seguir per fer-se efectius.

2.1 La regulació internacional en matèria de successió d'estats en l'estatut de membre de les organitzacions internacionals, l'eventual existència de normes pròpies de la Unió Europea i la pràctica de les organitzacions internacionals

L'ampliació interna de la Unió Europea, resultant d'un procés de secessió o de la dissolució d'un estat membre, seria considerada d'acord amb el dret internacional com un cas de successió d'estats. Des del punt de vista dels convenis internacionals sobre la matèria, el concepte de successió d'estats, que determina l'àmbit d'aplicació d'aquests tractats, posa l'accent en dos elements: d'una banda, en la substitució, i de l'altra, en la responsabilitat de les relacions internacionals d'un territori. En aquest sentit, l'article 2.1 b) del Conveni de Viena de 1978, sobre la successió d'estats en matèria de tractats, i l'article 2.1 b) del Conveni de Viena de 1983, sobre la successió d'estats en matèria de béns, arxius i deutes de l'estat, defineixen la successió d'estats com: «la substitució d'un estat per un altre en la responsabilitat de les relacions internacionals d'un territori.»

Els supòsits de successió previstos a les dues convencions acabades d'esmentar són els següents:

- Una part del territori d'un estat canvia de titularitat de sobirania d'un estat a un altre.
- La creació d'un estat de recent independència que sorgeix d'un procés de descolonització.
- La separació d'una part o de diverses parts del territori d'un estat, amb independència de si continua l'estat predecessor.
- La unificació de dos o més estats amb el naixement d'un nou estat.
- La dissolució quan l'estat predecessor deixa d'existir, creant-se dos o més estats successors.

Una part dels problemes jurídics que plantegen els supòsits de successió d'estats ha estat objecte d'un procés de codificació molt lenta per part de la CDI. La CDI va decidir dividir la matèria a codificar en quatre grans apartats: la successió en matèria de tractats, la successió en matèries diferents als tractats, la successió en l'estatut de membre de les organitzacions internacionals i la nacionalitat en relació a la successió d'estats.

Els resultats dels treballs de codificació han estat fins al moment:

- El Conveni de Viena de 1978, sobre la successió d'estats en matèria de tractats, que encara no ha entrat en vigor.
- El Conveni de Viena de 1983, sobre la successió d'estats en matèria de béns, arxius i deutes de l'estat, que encara no ha entrat en vigor.
- L'adopció l'any 1999 per part de la CDI d'un projecte d'articles sobre la nacionalitat de les persones físiques en relació a la successió d'estats.

L'any 1987 es va decidir aparcar el procés de codificació de les normes relatives a la successió en la qualitat de membre de les organitzacions internacionals.

Els treballs de codificació volien conjugar dues sensibilitats diferents. D'una banda, la pràctica tradicional, i de l'altra, les pretensions dels estats sorgits de la descolonització. Els resultats reflecteixen sobretot la segona de les posicions, per això es pot dir que els dos convenis es poden considerar més un desenvolupament progressiu que una codificació del dret vigent. Potser aquest fet ajuda a comprendre les dificultats que ha tingut en el procés d'entrada en vigor, que ha estat força lent. De fet, a dia d'avui, només el Conveni de Viena del 1978 ha aconseguit el nombre de ratificacions mínimes per assolir la seva entrada en vigor.

Ara bé, aquests convenis no exhaureixen la normativa internacional existent sobre la qüestió. A més de diversos tractats que solucionen els problemes derivats d'un procés concret de successió d'estats, no es pot excloure l'existència de normes consuetudinàries sobre la qüestió en àmbits no regulats expressament en els instruments internacionals de caràcter convencional i que han estat aplicades en diversos processos de solució pacífica de controvèrsies.

Quan la successió d'estats suposa l'aparició d'un estat nou es planteja el problema de si aquest el succeeix en la condició de membre de les organitzacions internacionals a les que pertanyia l'estat predecessor. L'abandonament d'aquesta qüestió per part de la CDI ens deixa amb un únic precepte del Conveni de Viena de 1978, sobre successió en matèria de tractats, que es refereix a la qüestió. Es tracta de l'article 4, que regula l'àmbit d'aplicació de la Convenció de Viena de 1978 i afirma el següent:

«Els presents articles s'apliquen als efectes de la successió d'Estats en allò que concerneix a:

- a) Tot tractat que és l'acta constituent d'una organització internacional, sens perjudici de les normes relatives a l'adquisició de la qualitat de membre i sens perjudici de qualsevol altra norma pertinent de l'organització;

b) Tot tractat adoptat en el si d'una organització internacional, sens perjudici de qualsevol norma pertinent de l'organització». ²³

Convé assenyalar, amb caràcter previ, que les solucions que dona la Convenció de Viena de 1978, en el cas de successió d'estats que no sorgeixin d'un procés de descolonització, es sustenten en el principi de continuïtat, de tal manera que els estats successors, si ho desitgen, segueixen sent part dels tractats dels que era part l'estat predecessor amb una simple notificació de successió per escrit. ²⁴

Ara bé, l'aplicació obligatòria d'aquestes regles es força complicada, perquè tot i que, de manera general, s'estableix que la Convenció de Viena del 1978 s'aplica als supòsits de successió d'estats en matèria d'acords constitutius d'organitzacions internacionals, a continuació s'afirma que aquesta regla general s'aplica sens perjudici de les aplicables a l'adquisició de la qualitat de membre i de qualsevol altra norma pertinent de l'organització. La interpretació de l'abast d'aquest precepte no és del tot pacífica per part de la doctrina, tot i que majoritàriament es considera que trasllada a les regles pròpies de l'organització internacional la solució de la qüestió d'una eventual successió en la qualitat de membre d'una organització internacional. ²⁵ Amb això, se segueix també el que estableix la pròpia CDI, amb ocasió de comentar el projecte d'articles de la Convenció que aquest mateix òrgan va adoptar l'any 1974, quan assenyalava:

«malgrat que freqüentment les regles de la successió d'Estats no s'apliquen a l'acte constitutiu d'una organització internacional, seria incorrecte afirmar que no s'apliquen en absolut a aquesta categoria de tractats. En principi, tenen preferència les regles pertinents de l'organització, però aquestes no exclouen completament l'aplicació de les regles generals de la successió d'Estats en matèria de tractats quan el tractat és l'acte constitutiu d'una organització internacional». ²⁶

23 «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».

24 En el cas concret de les repúbliques successores de la Unió Soviètica i tenint en compte que el Tractat no estava en vigor i el fet que es plantejaven dubtes sobre si, en aquesta matèria, s'ha produït realment un procés de simple codificació de normes preexistents, aquest principi ha estat acceptat en la Declaració d'Almaty, de 21 de desembre de 1991. En relació a la unificació alemanya, es va signar un tractat entre la RFA i la RDA que va establir la continuació dels tractats de la RFA per a tot el territori de l'estat i l'examen dels tractats de la RDA per veure si continuaven en vigor, si s'havien d'adaptar o si havien d'expirar.

25 Sobre la qüestió es pot veure l'anàlisi de BÜHLER, *State succession and membership in international organizations: legal theories versus political pragmatism*, p. 30-35.

26 «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 internatio-

Així doncs, es pot afirmar que per solucionar aquestes qüestions cal remetre's al dret propi de l'organització internacional, però també és cert que això no significa que les normes generals en matèria de successió d'estats no es puguin aplicar a les organitzacions internacionals, caldrà veure doncs la compatibilitat d'aquesta normativa amb les regles de l'organització internacional, incloent-hi en aquesta categoria, com fa la CDI, les normes escrites i els costums de la pròpia organització.²⁷

En el mateix sentit, com veurem més endavant, la pràctica internacional no semblaria reforçar l'existència d'una norma jurídica internacional de caràcter consuetudinari que reforçés o impedís l'aplicació de les disposicions del Conveni de Viena del 1978, sobre successió en matèria de tractats, en els supòsits de successió en la condició de membre d'una organització internacional, perquè la pràctica és molt variada. Així doncs, segons el dret internacional, la solució adoptada per un supòsit d'ampliació interna de la Unió Europea ens remetria al dret intern de la pròpia organització; es a dir, al conjunt de normes escrites i costums que configuren el marc jurídic regulador de la seva existència.

Tenint present que en el cas que ens ocupa els Tractats constitutius no estableixen de manera expressa disposicions que regulin aquesta qüestió, convé analitzar la pràctica de la pròpia organització sobre la qüestió per determinar l'existència d'un marc jurídic regulador sobre la matèria.

Des de la creació de les Comunitats Europees fins a l'actualitat, el procés de construcció europea no ha hagut de fer front a cap supòsit de successió d'estats pròpiament dit, tot i que en dues ocasions s'han produït modificacions de l'àmbit d'aplicació territorial dels Tractats constitutius. Això ha estat així com a conseqüència de canvis de sobirania de territoris que, inicialment, configuraven un altre estat sobirà que no formava part de la Unió Europea (RDA), els quals s'integraven en un estat membre (RFA); o de canvis d'organització territorial d'un estat membre –autonomia política de Grenlàndia en el si de Dinamarca–. En ambdós casos, malgrat no haver-hi regles específiques en el marc de la Unió que reguessin aquest canvis, la Unió Europea ha mostrat la seva capacitat d'adaptació i de flexibilitat per donar una solució ràpida i satisfactòria a les demandes que es plantejaven.

Així doncs, en absència de regulació expressa en els tractats constitutius i la inexistència d'una pràctica de la pròpia Unió Europea que ens serveixi per fer front als casos de secessió o de dissolució d'un estat

*nale, 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 traites et commentaires», *Annuaire de la Commission du droit international*, 1974, vol. II, 1re. partie, p. 178-279.*

27 Idem.

membre, convé analitzar l'eventual aplicació de la pràctica de les organitzacions internacionals sobre successió d'estats en relació a la condició de membre. La pràctica internacional sobre la matèria ens mostra solucions de tota mena, des dels casos, que en són majoritaris, en els que no s'accepta la successió automàtica dels nous estats sorgits d'un procés de successió d'estats, fins als supòsits en què una simple notificació a l'organització internacional per part del nou estat successor és suficient perquè es reconegui la seva condició de membre.²⁸

L'estudi realitzat per BÜHLER sobre la pràctica de les organitzacions internacionals des del 1945 fins al 1990 identifica sis categories de respostes: la continuïtat de la condició de membre, la recuperació de la condició de membre, l'admissió *ex novo* com a membre, la successió en la condició de membre, la substitució en la condició de membre i l'amalgama en la condició de membre.²⁹ De tots aquests exemples sorgits de la pràctica de les organitzacions internacionals, el supòsit de secessió o de dissolució d'un estat membre de la Unió Europea podria donar lloc, per al nou o nous estats sorgits del procés, en el marc d'aquesta organització, a un cas de continuïtat en la condició d'estat membre, un cas d'admissió *ex novo* com a membre o a un cas de successió en la condició de membre.

- La continuïtat s'ha aplicat en casos de separació o secessió per a l'estat predecessor, en cas d'incorporació o d'accessió per a l'estat resultant i en casos d'altres persones internacionals continuadores després d'un simple canvi en el seu estatut, com per exemple l'adquisició de sobirania estatal. En tots aquests supòsits algunes organitzacions han acceptat la continuïtat en la condició de membre de l'organització internacional des de la data original de l'adquisició de membre amb els mateixos drets i obligacions que l'estat originari.
- L'admissió *ex novo* com a membre de l'organització s'ha aplicat en casos de separació/secessió o de desmembrament per part d'algunes organitzacions internacionals i implica que l'estat successor ha d'iniciar els procediments formals d'admissió com a membre d'una organització internacional d'acord amb els respectius instruments constitutius.
- La successió en la condició de membre ha estat aplicada per algunes organitzacions internacionals en casos de separació/secessió o de desmembrament i suposa acceptar la successió en la condició de membre per al nou estat creat en la condició de membre que ostenta l'estat predecessor. Aquesta

28 Una anàlisi sobre els diversos tipus de solucions donades per les provisions dels tractats constitutius de les organitzacions internacionals als supòsits de successió d'estats en la condició de membre es pot veure a BÜHLER, *op. cit.*, p. 18-30.

29 Vegeu BÜHLER, *op. cit.*, p. 287.

circumstància no es produeix de manera automàtica, requereix d'una «notificació de successió» i en alguns casos ha requerit també del compliment de determinades condicions i d'una decisió formal de l'organització. En aquest cas el nou estat es considera membre des de la data de successió.

Aquesta varietat de pràctiques impossibilita el naixement d'un costum internacional sobre la matèria que sigui d'obligat compliment per a la Unió Europea, però no impediria l'aplicació per analogia d'alguna de les solucions donades. Ara bé, aquesta aplicació analògica estaria condicionada per l'adequació de la solució adoptada a la naturalesa singular de la Unió Europea. Cal analitzar, doncs, si les solucions utilitzades per altres organitzacions internacionals són adequades, tenint present les conseqüències que tindrien aquestes solucions per a la pròpia Unió Europea.

Des d'aquesta perspectiva cal tenir present que la pràctica analitzada correspon a organitzacions internacionals clàssiques de cooperació molt diferents a la Unió Europea, organització internacional d'integració amb trets característics d'estructures de tipus federal i confederal, com hem provat de mostrar en les pàgines precedents. Singularitat que es reforça encara més amb les particularitats dels procediments previstos al TUE per regular dues qüestions bàsiques relacionades amb la condició de membre de l'organització. Així, els procediments d'adhesió per a tercers estats (art. 49 TUE) i de retirada de la Unió Europea (art. 50 TUE) no tenen comparació amb els utilitzats per la resta d'organitzacions internacionals. En ambdós casos, com a conseqüència dels resultats que aquests dos fets tenen per a la Unió, els estats membres, la ciutadania i les persones jurídiques que operen en el seu territori, s'ha previst la celebració d'un tractat internacional, que regularà les condicions de l'adhesió i les adaptacions necessàries (art. 49 TUE), així com la forma de la seva retirada i les relacions futures entre l'antic membre i la Unió (art. 50.2 TUE).

L'admissió *ex novo* del nou estat sorgit d'una secessió o d'una dissolució d'un estat membre a la Unió Europea implicaria un trencament absolut del nou estat amb la Unió i la possibilitat que la Unió Europea pogués no acceptar l'adhesió del nou estat o endarrerir-la durant un període de temps indeterminat. Aquesta opció suposaria en definitiva la no aplicació dels Tractats Constitutius des del moment de la independència efectiva del nou estat, amb totes les conseqüències que això tindria en l'aplicació efectiva de l'ordenament jurídic de la Unió Europea, en especial en l'efectivitat dels drets i les obligacions reconegudes no només als estats, sinó també als ciutadans i les persones jurídiques, tant els nacionals del nou estat com els ciutadans i persones jurídiques de la Unió que es trobessin en el territori del nou estat. D'altra banda, l'elecció d'aquesta opció per part de la Unió Europea implicaria també una mena de sanció per als ciutadans del nou Estat, que haurien exercir l'opció democràtica de crear un nou Estat, actitud contrària a la defensa dels principis democràtics que postula la pròpia Unió.

La continuïtat automàtica i la successió del nou estat en la condició de membre de la Unió Europea no suposaria un trencament amb aquesta última. Aquesta solució suposaria una veritable ampliació interna que garantiria la continuïtat en l'aplicació efectiva de l'ordenament de la Unió Europea en el territori del nou estat amb tot el que això significa: entre d'altres, garantir l'autoritat de les institucions i òrgans de la Unió Europea, en especial els referents als mecanismes de control administratiu i judicial de l'aplicació del dret de la Unió. Ara bé, la continuïtat automàtica no permetria modular les condicions de permanència del nou estat a la Unió Europea, perquè aquest tindria els mateixos drets i obligacions que l'estat predecessor, la qual cosa provocaria problemes institucionals a la Unió Europea i podria tenir conseqüències negatives, tant per a la Unió Europea com per al nou estat i els seus nacionals en relació amb l'aplicació de determinades disposicions de dret material de la Unió, com per exemple succeiria en el cas de quotes assignades als estats membres. En canvi, la successió en la condició de membre permetria donar resposta a la situació creada per la secessió o la dissolució d'un estat membre, garantint també la continuïtat dels drets i deures derivats de l'aplicació del dret de la Unió Europea. Aquesta solució seria, a més, respectuosa amb la defensa dels principis democràtics que postula la Unió.

2.2 Les modificacions internes territorials en els estats federals: estudis de cas

A partir del que s'ha dit del caràcter singular de la Unió Europea i de la successió d'estats en el seu si, d'acord tant amb els precedents com amb la lògica interna del sistema, cal veure alguns casos significatius de com estats federals i democràtics han afrontat la qüestió de la secessió, és a dir, de la constitució, a partir d'una decisió democràtica, d'un nou estat des del punt de vista de la legitimitat d'aquesta decisió; així com les conseqüències que se'n deriven per al nou estat en relació amb la seva pertinença a la comunitat (estat) federal a la qual el seu territori i ciutadans ja pertanyien en el marc de l'estat predecessor. Pel que fa a la segona qüestió, ens fixarem en un precedent de secessió que acaba generant una veritable ampliació interna (dels membres) d'un estat federal, és el cas del Jura a Suïssa. Pel que fa a la qüestió de la legitimitat de la decisió de secessió, per tant, de la impossibilitat de derivar-ne sancions o represàlies, ens fixarem en com s'ha plantejat la qüestió pel que fa a una eventual secessió del Quebec de la resta del Canadà.

a. Secessió interna i permanència en la federació:

el cas de la secessió del Jura i l'article 53.2 de la Constitució federal suïssa

Els territoris del Jura es van incorporar al cantó de Berna, després de les Guerres Napoleòniques, en el marc del Congrés de Viena (1815), com a compensació per les pèrdues territorials que Berna havia

experimentat en el conflicte. La incorporació d'un territori majoritàriament francòfon i catòlic a un cantó (estat) de majoria germanòfona i protestant no va estar lliure de tensions, però el conflicte no va adquirir dimensions significatives fins al 1947, amb l'anomenat afer Moeckli.

Des d'aleshores en endavant el moviment separatista del Jura va anar adquirint notorietat fins arribar a forçar les autoritats berneses a cercar una solució política al problema. La qüestió rellevant aquí és que els separatistes del Jura no pretenien abandonar Suïssa, sinó tan sols Berna i esdevenir un cantó independent en el marc de la Confederació. En aquest sentit, el cas és anàleg a un episodi de secessió en el marc d'un estat membre de la Unió Europea en el que el nou estat no pretén abandonar el marc parafederal comú.

El procés, òbviament marcat per la importància de la democràcia directa en el sistema polític suís, va desenvolupar-se de la manera que descrivim a continuació. El 1959 va haver-hi una iniciativa cantonal impulsada pel Rassemblement Jurassien tot preguntant la població del Jura històric sobre la seva voluntat de formar un cantó sobirà en el marc de la Confederació.³⁰ La iniciativa va guanyar en els tres districtes catòlics del Nord, però va perdre en els tres districtes protestants del Sud, així com en el districte catòlic però germanòfon del Laufental.

El 1970, es va produir la reforma de la Constitució del cantó de Berna per permetre la iniciativa de referèndum en sectors del territori cantonal, per a l'aprovació de la qual va caldre un referèndum en el conjunt del cantó. El 1974 es va dur a terme un referèndum en el territori del Jura demanant al poble si «volia formar un nou cantó». El resultat va ser positiu. L'any següent, d'acord amb la reforma constitucional de 1970, es van dur a terme, successivament, referèndums al Jura del Sud i al Laufental, per veure si aquests territoris volien romandre al cantó de Berna o incorporar-se al nou cantó (al Jura del Sud va vèncer l'opció de romandre a Berna, mentre que el Laufental primer va decidir de romandre a Berna i, posteriorment, d'incorporar-se al cantó de Basel-Landschaft, atès que la nova frontera el separava de Berna i, en canvi, no d'aquest cantó). Després que aquests territoris manifestessin la seva voluntat de romandre, es van dur a terme referèndums locals als municipis fronterers perquè determinessin si volien romandre a Berna o incorporar-se al Jura (5 municipis van optar per romandre a Berna i 8 per incorporar-se al nou cantó).

³⁰ En el marc del sistema suís de democràcia directa, la iniciativa cantonal consisteix en la possibilitat de suscitar un referèndum en el si d'un cantó, d'acord amb les seves pròpies normes de dret constitucional, per part d'un percentatge determinat del cens electoral. Això és, la convocatòria del referèndum no depèn dels poders representatius, sinó que parteix del mateix poble, la qual cosa permet posar en el debat polític qüestions, fins i tot contra la voluntat dels partits representats en el parlament (cantonal). En relació amb el referèndum i la iniciativa cantonal a Suïssa, vegeu 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.

El 1977, posteriorment a la qüestió de la delimitació, el poble del Jura va aprovar la nova constitució, mitjançant la qual esdevenien un nou estat. L'any següent, una vegada constituït el nou cantó, es va modificar la Constitució federal per admetre el nou cantó. El president de la Confederació va apel·lar al respecte a les minories per defensar el sí al nou cantó en el referèndum de reforma de la Constitució federal, mitjançant el qual s'admetia el Jura a la Confederació. El referèndum va ser tenir un resultat positiu. Així, finalment, el 1979 el cantó va incorporar-se a la Confederació amb l'entrada en vigor de la reforma de la Constitució federal prèviament aprovada pel poble i els cantons.

Com es pot veure, a nivell bernès (estat membre preexistent), el procés va comportar decisions constitucionals que, en qualsevol cas, es van adreçar a permetre la realització de la voluntat de les diverses comunitats en presència, tot respectant tant la dels jurasians secessionistes com la d'aquells que volien romandre al cantó. La flexibilitat a l'hora de trobar una solució pacífica i pactada al conflicte lliga amb la doctrina del Tribunal Suprem del Canadà a la que ens referirem tot seguit. D'altra banda, a nivell de la Confederació, tot i que era necessària una reforma constitucional per incorporar el nou cantó, el procés va vehicular-se com el reconeixement de la voluntat expressada en el procés de secessió del Jura de Berna, no posant en dubte la pertinença a Suïssa dels jurasians secessionats que, en tot cas, s'havien pronunciat per la seva permanència a la Confederació.

Hom es podria preguntar què hagués passat si el referèndum federal hagués rebutjat la incorporació del Jura. El que és clar, però, és que a partir de la constitució del nou cantó, els jurasians van continuar essent suïssos i el Jura va continuar romanent a Suïssa, una victòria del no en el referèndum federal de 1978 hagués obligat a iniciar el procediment de secessió del Jura de Suïssa, que no hagués estat automàtica, o bé a reformular la reforma constitucional i, per tant, l'encaix del Jura a la Confederació. Segons el nostre criteri, aquesta situació ofereix prou llum en relació amb el que hauria de passar si es produís un cas de secessió o dissolució a l'interior de la Unió Europea, particularment, posant en dubte la necessitat d'una admissió *ex novo*. En definitiva, sembla que la permanència en la Unió seria la conseqüència automàtica de la constitució del nou estat i que, per a l'abandonament de la Unió, caldria efectivament iniciar un procés de separació, en base a l'article 50 TUE.

Cal notar que la situació que es va produir en relació amb el Jura no es va considerar, en el cas suís, només com un fet puntual sinó que, de fet, es va interpretar com el que hauria de ser la solució normal d'un cas de secessió a l'interior de la Confederació. Per tant, atenent els problemes que s'havien plantejat a manca d'una regulació expressa a nivell constitucional per resoldre el cas plantejat, es va produir posteriorment una reforma de la Constitució federal, l'actual article 53.2, que pretén resoldre

la contradicció entre la garantia de l'estatalitat (incloent-hi la integritat) dels cantons que assumeix la Confederació i el respecte a la voluntat democràtica de secessió d'una part de la població d'un cantó. En última instància, la protecció de la integritat dels cantons per part de la Confederació cedeix davant del principi democràtic, d'acord amb el que estableix l'article esmentat. Una vegada mostrada que l'admissió *ex novo* no és pas la solució que millor s'ajusta a la lògica d'un sistema federal quan es produeix una secessió en un dels membres de la federació, enllacem aquí amb la qüestió de la legitimitat de l'acte de secessió per mostrar que, en realitat, l'admissió *ex novo* és contradictòria amb la pròpia adhesió de la Unió Europea al principi democràtic. Ho farem tot referint-nos un altre cas, el de la secessió del Quebec.

b. Democràcia, Estat de dret i secessió: la sentència del Tribunal Suprem del Canadà sobre la secessió del Quebec

Arran del segon referèndum sobre la sobirania de Quebec, que es va dur a terme el 30 d'octubre de 1995, el Govern federal va demanar al Tribunal Suprem que es pronunciés sobre el dret eventual de Quebec de separar-se unilateralment del Canadà. El Tribunal Suprem ho va fer el 20 d'agost de 1998.³¹

El pronunciament del Tribunal constitueix una opinió fonamentada jurídicament sobre el problema que planteja la secessió d'un territori ocupat per un grup de població en el marc d'un estat democràtic de dret. En certa manera, els plantejaments del Tribunal Suprem canadenc són plenament coherents amb la pràctica de la secessió del Jura i semblen indicar una manera de resoldre aquest tipus de contenciosos en un estat democràtic de dret.

El Tribunal Suprem parteix d'una comprensió subtil i penetrant alhora de la idea de Constitució, amb la qual cosa renuncia a donar una resposta mecànica al problema plantejat que eviti arribar a una solució pacífica basada en el respecte a les minories. Altrament, no hi ha altra opció que les vies de fet. Efectivament, per al Tribunal Suprem canadenc, la Constitució «conté normes tant escrites com no explícites»,³² de manera que una lectura superficial i literal de disposicions escollides de la Constitució escrita pot ser enganyosa en relació amb els continguts reals del pacte constituent que sosté una societat determinada.³³

31 *Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217.

32 «*Embraces unwritten, as well as written rules*».

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

Per això, segons el Tribunal Suprem del Canadà, és necessària una investigació sobre els «principis subjacents que donen vida al conjunt de la Constitució, incloent-hi els principis de federalisme, democràcia, constitucionalisme i l'Estat de Dret, així com el respecte a les minories».³⁴ La conclusió del Tribunal és que no hi ha dret a la secessió del Quebec ni en la Constitució ni en el dret internacional. Tanmateix, tampoc no hi hauria cap base per part del govern federal i de les altres províncies «per negar el dret del govern del Quebec a impulsar la secessió si una majoria clara del poble del Quebec així ho vol, sempre que fent-ho el Quebec respecti els drets d'altri».³⁵ A partir d'aquí, la qüestió del procediment hauria de ser resolta políticament.

Efectivament, tal com ho entén el Tribunal Suprem del Canadà, «[...] un sistema de govern no només sobreviu a través del respecte a la legislació vigent. Un sistema de govern ha de tenir legitimitat, i en la nostra cultura política, això requereix la interacció entre l'Estat de Dret i el principi democràtic. El sistema ha de ser capaç de reflectir les aspiracions del poble».³⁶ Més enllà de l'aplicació d'això en el procés intern, a nivell de la Unió, cal concloure que, d'acord amb les idees de democràcia i protecció de les minories, el resultat d'un procés de secessió o dissolució en el seu si, fruit de la voluntat democràtica dels implicats, hauria de conduir a una interpretació teleològica del dret de la Unió en el sentit de descartar l'aplicació mecànica del procediment d'admissió per als estat/s resultant/s del procés.

Efectivament, d'acord amb els precedents de Grenlàndia i, sobretot, de la unificació alemanya, la Unió hauria de ser capaç de respondre a les aspiracions democràtiques d'una part dels seus ciutadans en el sentit de constituir un nou estat, la qual cosa descartaria l'admissió *ex novo*. Així, tornant a la jurisprudència del Tribunal Suprem canadenc, que parteix dels mateixos fonaments que el *novum ius publicum commune europaeum*, nucli central del dret de la Unió, configurat pels drets fonamentals i el principi democràtic, caldria dir que els Tractats no poden ser utilitzats en el sentit de frustrar la voluntat d'una majoria legítima, en aquest cas la dels ciutadans europeus nacionals d'un determinat estat i habitants d'un determinat territori que decideixen, democràticament, constituir un nou estat diferent d'aquell al que, fins al moment, pertanyien, sense voler renunciar a la seva condició de ciutadans europeus, ja que el contrari seria tant com sancionar algú per exercir un dret legítim.

34 «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.*

35 «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.*

36 «[...] 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.*

c. La legitimitat de la decisió democràtica de constituir un nou estat com a fonament de l'ampliació interna

Es pot veure que, en els casos analitzats, es planteja la secessió d'una comunitat política no sotmesa a un domini colonial ni sotmesa a un poder opressiu. No es tracta, per tant, d'anar als efectes de la doctrina del dret a l'autodeterminació en el marc del dret internacional per justificar la constitució d'un nou estat. Més aviat, cal basar-se en els fonaments interns de l'ordenament jurídic i del sistema polític comunitari per justificar que un acte (democràtic) de secessió interna no afecta la pertinença del nou estat a la Unió des de la seva constitució.

D'entrada, donem per fet el dret democràtic a pronunciar-se sobre la possible secessió de la població concernida. En aquest sentit, dos casos diferents des del punt de vista de la idea de democràcia, un on prima la democràcia directa (Suïssa) i un altre on prima la democràcia representativa (Canadà), accepten la possibilitat de la manifestació d'una opinió democràtica vinculada a la constitució d'una nova entitat política que trenca l'*statu quo*, renunciant a una aplicació mecànica de les regles constitucionals per frustrar les aspiracions democràtiques d'una part de la població, a partir d'una idea de constitució fortament vinculada als valors i drets fonamentals. D'aquesta manera, no hi ha un «dret» («*no basis*», diu la sentència canadenc) a negar la secessió en base a una aplicació mecànica de les regles constitucionals, la qual cosa, des del punt de vista de la Unió, significa que els Tractats han de ser interpretats de manera que permetin trobar un encaix a una manifestació de voluntat que s'empara en els fonaments juridicopolítics de la Unió, com a comunitat democràtica de dret.

3. Els fonaments jurídics i polítics de la resposta de la Unió Europea davant un procés d'ampliació interna

La Unió Europea, d'acord amb el seu caràcter d'organització internacional singular d'estructura parafederal, adopta una posició de no ingerència sobre els afers interns dels estats (art. 4.2 TUE), que si bé no és un compromís actiu amb la protecció de la integritat dels estats membres del tipus que conté l'article 53.1 de la Constitució federal suïssa, implica un deure de no ingerència. Ara bé, el compromís de la Unió amb els valors democràtics no pot deixar de modular aquest respecte a l'estatalitat, que sembla derivar de l'article 4.2 TUE, en la mesura que, d'acord amb les solucions comparades en tradicions juridicopolítiques anàlogues a les de la Unió, el principi democràtic implica la possibilitat de l'expressió de la voluntat col·lectiva en àmbits subestats, així com l'obligació de tenir en compte aquesta voluntat legítimament expressada, tant a nivell intern (estatal) com a nivell federal, tal com posa de manifest particularment el cas del Jura.

Efectivament, com s'ha analitzat anteriorment, la Unió Europea es basa en el respecte als valors i principis democràtics, adopta un funcionament intern democràtic i té com a objectiu la difusió i promoció de la democràcia arreu del món. És evident que aquesta base ideològica de la naturalesa de la Unió Europea comporta el respecte a tots els processos democràtics que es desenvolupen dins dels estats membres, encara que aquests processos no estiguin específicament regulats en el TUE o, en general, en el dret de la Unió.

Una Unió Europea assentada sobre aquests pilars no pot expressar un menyspreu polític, institucional i jurídic cap a processos escrupolosament democràtics de dissolució d'un Estat membre o de secessió de territoris que formen parts dels estats membres. Així, encara que el cos jurídic de la Unió Europea no prevegi (explícitament) l'ampliació interna de la Unió Europea, és a dir, la possibilitat que alguns territoris dels estats membres puguin esdevenir un nou estat independent membre de la Unió Europea, si el supòsit de fet es produís s'haurien de preveure solucions jurídiques i institucionals encaminades a respectar i a donar els efectes necessaris per preservar el drets democràtics dels ciutadans europeus que han decidit la creació d'un nou estat. Certament, no s'entendria que una Unió Europea basada en estats que, en molts casos, van sorgir a través de processos poc o gens democràtics –cal recordar que l'origen de l'estat nacional i de les seves fronteres no és precisament democràtic–, no donés una resposta satisfactòria a nous estats sorgits en el si de la Unió. Si la democràcia requereix un acord sobre l'espai de vigència territorial del poder polític, la possibilitat d'una ampliació interna de la Unió feta a través de vies transparents, obertes i participatives ha de ser ben acceptada tant pels (altres) estats membres de la Unió que es guien per principis democràtics com per la mateixa Unió.

Tot i que és cert que el dret a l'autodeterminació, tal com és reconegut en el dret internacional, ha estat considerat com a no pertinent en el cas de comunitats polítiques intraestats no sotmeses a un domini colonial o a un poder opressor, com posa de manifest la sentència del Tribunal Suprem del Canadà en relació amb el cas del Quebec, això no implica que no sigui legítima l'expressió de la voluntat de secessió en el cas d'un conjunt de ciutadans desplecats sobre un determinat territori a l'interior d'un estat, encara que no estiguin sotmesos a un domini colonial o a una situació d'opressió, així com la necessitat de respectar aquesta voluntat democràtica.

La democràcia i els principis que l'acompanyen han de fer possible la capacitat de poder replantejar les relacions socials i les estructures polítiques de manera pacífica i consensuada. L'autodeterminació demana, d'una banda, que hi hagi ciutadans lliures amb capacitat de decisió i, d'una altra, que els pobles també ho siguin. Si els ciutadans són lliures i poden decidir democràticament iniciar un procés d'independència, totes aquelles institucions supraestats que fomenten els valors democràtics han de veure amb bons ulls aquests processos.

Així, una Unió Europea que proclama als quatre vents la llibertat dels seus pobles i dels seus ciutadans, no pot repel·lir el dret a l'autodeterminació dels pobles, així com tampoc negar la legítima expressió de voluntat dels seus ciutadans, fins i tot en el cas en què, en un determinat territori, una majoria d'ells decideixin constituir un nou estat. En definitiva, fins i tot si, en aquest cas, no s'aplica el dret a l'autodeterminació en el sentit de justificar una secessió unilateral d'acord amb el dret internacional, cal subratllar que l'esmentat dret a l'autodeterminació és una expressió del principi democràtic i dels drets fonamentals de les persones, que constitueixen la base jurídicopolítica de la Unió. Per això, altres manifestacions d'aquest nucli ideològic de la Unió, anàlogues o, eventualment, subsumibles en el dret a l'autodeterminació dels pobles, com ara la constitució d'un nou estat en el si de la Unió en base a la voluntat democràticament expressada dels ciutadans europeus que viuen en un territori determinat, no poden ser desemparades, en la mesura que se sostenen en els mateixos principis i valors.

De fet, en els darrers anys la Unió Europea ha vist com determinats pobles d'Europa iniciaven processos democràtics d'independència i que, posteriorment, els nous estats passaven a formar part de la Unió. Com s'ha dit anteriorment, la Unió Europea, a través de l'Oficina de Promoció de la Democràcia Parlamentària, ha iniciat programes per a la consolidació de democràcies noves i emergents sorgides com a conseqüència de processos democràtics. Si aquest respecte, aquest reconeixement i aquest suport de la Unió Europea cap a aquests processos d'independència ha estat un objectiu de la seva política exterior i de la seva política d'ampliació, amb més raó s'ha de donar suport a la lliure autodeterminació de territoris i pobles dels estats membres.

En aquest sentit, la idea europea de la «unitat en la diversitat», que constituïa la divisa de la Unió Europea (Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa; no apareix en el Tractat de Lisboa), implica la possibilitat de comunitats polítiques a nivell intraestatal que poden tenir rellevança a nivell europeu (comitè de les regions) i que poden ser àmbits d'expressió de la voluntat democràtica fins i tot en el cas que això representi la modificació dels límits interns dels estats membres de la Unió i, particularment, de l'ampliació interna, és a dir, l'aparició d'un nou estat membre fruit de la voluntat democràtica dels ciutadans que viuen en un territori de la Unió que, fins a aquell moment, havia pertangut a un altre estat. És rellevant aquí tenir en compte els drets de les persones pertanyents a minories (art. 2 TUE) així com la diversitat cultural (art. 3 TUE i art. 22 TFUE).

Una vegada establerta la legitimitat i la rellevança de la voluntat democràtica de les comunitats intraestats en l'àmbit de la Unió, cal considerar la ciutadania europea com a manifestació substancial de la idea d'Europa com a comunitat de dret. Efectivament, la idea d'Europa com a comunitat de dret en sentit substancial és l'argument que relliga la manifestació de voluntat en el marc del principi democràtic, que el

dret comparat en estats anàlegs als membres de la Unió (Suïssa, Canadà) reconeix tant pel que fa a l'expressió com als seus efectes, amb la impossibilitat de privar de la ciutadania com a sanció per trobar-se en un territori on la majoria, legítimament, s'ha manifestat democràticament en el sentit de constituir un estat independent en el marc de la Unió, la qual cosa, significa l'assumpció tàcita de les obligacions que implica la pertinença a la Unió. Efectivament, la idea de ciutadania no permet extraure conseqüències negatives per als afectats per la decisió de constituir un nou estat, encara que resti el problema de la negociació política que hauria de succeir a una manifestació de voluntat en relació amb la secessió.

En definitiva, davant de l'expressió democràtica de la voluntat d'un conjunt de ciutadans europeus nacionals d'un estat preexistent i residents en un determinat territori de constituir un nou estat en el marc de la Unió Europea:

1. El dret de la Unió Europea no és un impediment, sinó un fonament per a la legitimitat de l'acte d'expressió d'aquesta voluntat.
2. El dret de la Unió Europea no pot ser interpretat de manera que frustri la realització de la voluntat legítimament expressada en el sentit de constituir un nou estat en el marc de la Unió.
3. El dret de la Unió Europea exigeix que el nou estat sorgit de la voluntat democràtica d'un conjunt de ciutadans europeus sigui considerat com a membre a partir de la seva constitució.

En definitiva, a la vista dels arguments anteriorment exposats, la Unió Europea està obligada a donar una resposta positiva a una petició d'aplicació interna per part d'un estat sorgit d'un procés de secessió o de dissolució d'un estat membre de la Unió Europea, garantint en tot moment la continuïtat de l'aplicació efectiva de l'ordenament jurídic de la Unió en el territori del nou estat i en especial l'efectivitat dels drets i les obligacions reconeguts als seus ciutadans. A partir d'aquí, caldrà considerar els detalls tècnics de com s'articula l'encaix del nou estat en la Unió, partint, però, de la seva condició de membre.



EL RÈGIM JURÍDIC DEL PROCÉS D'AMPLIACIÓ INTERNA

El procés de successió en la condició de membre de la Unió Europea d'un estat sorgit de la secessió o la dissolució d'un estat membre hauria de:

- Garantir el respecte als principis, els valors i els objectius de la Unió Europea.
- Acceptar la voluntat de successió com a membre de la Unió Europea manifestat pel nou estat sorgit d'un procés de secessió o de dissolució d'un estat membre.
- Garantir el funcionament normal de la Unió Europea, tenint present les conseqüències que tindria aquesta solució per a la pròpia Unió Europea, els estats membres i les persones físiques i jurídiques titulars de drets i obligacions derivades de l'ordenament jurídic de la Unió.

Partint d'aquestes premisses, cal definir el procediment que millor garanteixi aquest procés de successió en la condició de membre de la Unió Europea.

1. Les condicions prèvies que s'han de garantir per part dels nous estats perquè es produeixi l'ampliació interna

Formar part de la Unió Europea significa, com és ben sabut, respectar i garantir un seguit de condicions necessàries per garantir la viabilitat de la integració i

participació del nou estat tot preservant que no es posi en perill el funcionament del procés d'integració.

A la dècada dels noranta, davant l'horitzó d'una ampliació de la Unió amb la incorporació del país de l'Europa de l'est, el Consell Europeu va definir un seguit de criteris polítics, econòmics i jurídics, coneguts com els «criteris de Copenhaguen», segons els quals «l'adhesió requereix que el país candidat hagi assolit una estabilitat d'institucions que garanteixi la democràcia, l'Estat de Dret, els drets humans i el respecte i protecció de les minories, l'existència d'una economia de mercat en funcionament, així com la capacitat de fer front a la pressió competitiva i a les forces del mercat dins de la Unió. L'adhesió pressuposa la capacitat del candidat d'assumir les obligacions d'adhesió, inclosa el compliment de les finalitats de la Unió Política, Econòmica i Monetària».³⁷

Si bé un procés d'ampliació interna presenta unes peculiaritats pròpies que l'allunyen de l'escenari que acabem de descriure, entenem que, òbviament, aquests criteris són també vinculants pels estats sorgits d'un procés de secessió o de dissolució d'un estat membre de la Unió Europea.

1. Els criteris de caràcter polític vénen clarament definits pel propi article 49 TUE en la mesura que reclama com a condició d'accés a la Unió el respecte als valors que disposa l'article segon TUE i el compromís de promoure'ls. Tot nou estat haurà doncs de ser una democràcia estable, respectuosa amb els valors de la dignitat humana, la llibertat, la igualtat, l'Estat de Dret i el respecte als drets humans, inclosos els drets de les persones que pertanyen a minories. En la mateixa línia cal assegurar el respecte als principis de pluralisme, de no discriminació, de tolerància, de justícia, de solidaritat i d'igualtat entre dones i homes.

A nivell intern, l'acompliment d'aquest conjunt d'exigències es vertebrava sobre el principi democràtic i s'haurà de manifestar mitjançant l'aprovació d'un text fundacional del nou estat, aprovat per una assemblea representativa i referendat pel poble, és a dir, d'una Constitució. La nova norma fonamental de l'estat haurà d'incorporar expressament el compromís del respecte a tots aquests valors i principis propis de les societats actuals i dels estats de dret, democràtics i socials; haurà d'estructurar un sistema institucional democràtic que garanteixi la pluralitat política així com la separació, la independència i el

³⁷ «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». Els «criteris de Copenhaguen» per l'adhesió de nous estats van ser fixats pel Consell Europeu a Copenhaguen en la reunió del 21-22 de juny de 1993, intensificats en el Consell Europeu de Madrid, de 15-16 de desembre de 1995 i validats el 12-13 de desembre de 2002 per la mateixa institució a Copenhaguen.

control democràtic dels diferents òrgan cridats a desenvolupar les principals funcions de l'estat (legislativa, executiva i judicial); i, en l'àmbit dels drets i llibertats fonamentals, haurà de dotar-se d'un sistema de protecció i garantia d'aquells que, a més, incorpori expressament la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea així com el Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i les Llibertats Fonamentals i es sotmeti a les jurisdiccions existents per a la protecció dels drets.

En consonància, la voluntat manifestada pel nou estat membre de continuar com a membre de la Unió Europea i de la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica ha de ser fruit d'un procés democràtic, bé perquè ha estat fruit d'una decisió dels òrgans representatius del nou estat conformats d'acord amb regles democràtiques o bé perquè és fruit de la voluntat directa dels ciutadans manifestada a través d'un plebiscit.

2. Pel que fa a les condicions econòmiques, es demana estar dotat d'una economia de mercat eficaç i viable, capaç de fer front a la pressió competitiva i a les forces del mercat dins de la Unió. És obvi que la naturalesa de la Unió ve definida en bona part pel que té d'integració econòmica i monetària i que en l'actualitat l'estabilitat econòmica i financera i el progrés en aquest àmbit és un dels objectius prioritaris de la unió. Conseqüentment, sembla que la solvència del nou estat en el terreny econòmic s'haurà de contrastar a partir de l'evolució de certes variables, com ara el creixement del PIB, la situació d'estabilitat macroeconòmica de l'estat, la privatització i pes del sector públic, l'atur, la inversió estrangera o els intercanvis amb la Unió. Per tot això, serà necessari comptar amb les adequades infraestructures i capacitació del recursos humans per ser competitius i generar els recursos suficients per assumir les obligacions de la unió. En aquest sentit, la pràctica de la unió fins al moment demostra, tal com assenyala **GOSALBO**, «que les exigències econòmiques es relacionen amb la dinàmica econòmica de cada estat i amb la seva habilitat per participar en el mercat interior, és a dir, l'existència d'una economia que funcioni i que entengui la llibertat de comerç i de preus, una reglamentació en matèria de drets econòmics i contractes, l'estabilitat macroeconòmica i la lliure competència».³⁸
3. Des d'una perspectiva jurídica, els nous estats hauran de ser capaços d'assumir les obligacions inherents a la qualitat d'estat membre de la Unió. D'una banda, hauran de dotar-se d'un sistema jurídic que garanteixi la vigència del dret de la Unió Europea en el seu territori amb la mateixa eficàcia que tenia abans de produir-se la secessió o la dissolució de l'estat predecessor membre de la Unió Europea. A

38 GOSALBO, «La ampliación: es estado de la cuestión», *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, p. 12.

nivell normatiu, caldrà doncs un esforç addicional per adaptar les normes de la unió, en particular el dret primari i les normes de dret derivat, al nou marc territorial i polític de l'estat. D'una altra banda, a més, també hauran de garantir la correcta aplicació del dret de la unió sobre el seu territori amb una organització administrativa eficaç i capaç de gestionar, en la pràctica, les normes de la unió.

Finalment, el nou estat sorgit del procés de secessió o de dissolució ha de manifestar expressament la seva voluntat inequívoca de continuar com a membre de la Unió Europea i de la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica. En aquest sentit, la participació en el procés d'Unió Europea implica necessàriament esdevenir membre d'ambdues organitzacions, sense que sigui possible no participar en una d'ambdues.

Totes i cadascuna d'aquestes condicions han de ser respectades pels estats sorgits d'un procés de secessió o de dissolució d'un estat membre de la Unió Europea si aspiren a continuar com a membres de la Unió. Només en el cas que el nou estat no compleixi algun d'aquests requisits, la Unió Europea estaria obligada a no reconèixer la successió en la condició de membre d'aquest nou estat.

2. La formalització de la successió en la posició de membre de la Unió Europea

L'absència d'una regulació específica en els tractats constitutius pels casos d'ampliació interna obliga la Unió Europea a establir el procés que ha de portar la ràpida normalització de la situació derivada pels canvis en les fronteres internes de la Unió. La solució adoptada ha de ser respectuosa amb la voluntat manifestada pel nou estat de continuar com a membre de la Unió, amb els principis fonamentals de la Unió Europea i amb l'ordenament jurídic de la Unió Europea.

Com hem vist anteriorment, la pràctica seguida en matèria de successió en la condició de membre en altres organitzacions en els casos de successió o dissolució d'un estat membre planteja tres camins a seguir: la petició *ex novo* d'adhesió, la continuïtat en la condició de membre i la successió en la posició de membre. La solució seguida per algunes organitzacions internacionals d'obligar el nou estat a sol·licitar l'adhesió *ex novo* a l'organització internacional, amb independència del fet que aquest sorgís d'un estat que anteriorment formava part de l'organització internacional, seria inaplicable al supòsit d'ampliació interna de la Unió Europea perquè col·lidiria amb els principis bàsics i l'essència de la pròpia Unió Europea, en el sentit que es trencaria l'aplicació uniforme del dret de la Unió Europea en el territori del nou Estat. Aquesta via es podria interpretar com una mena de sanció cap als ciutadans del nou Estat que democràticament han decidit constituir-se en un nou Estat. Per la seva part, la continuïtat automàtica en la condició de membre de l'organització inter-

nacional també semblaria inaplicable en el marc de la Unió Europea, com a conseqüència de les dificultats institucionals que implicaria per a la pròpia Unió i els problemes que plantejaria respecte l'aplicació de determinades normes materials de la Unió Europea tant per al nou estat, com per a l'estat predecessor, que veurien com determinats drets i obligacions individuals i diferenciats resultants del dret derivat de la Unió estan dimensionades a la situació anterior a la secessió. En canvi, la successió en la condició de membre en el cas d'una ampliació interna de la Unió Europea constitueix la solució més ajustada a la singular naturalesa de la Unió Europea i a les seves polítiques, i estaria en la línia de les normes generals establertes per a la successió d'estats en matèria de tractats multilaterals per a estats de recent independència,³⁹ sempre que hi hagi una manifestació de voluntat del nou estat de succeir l'estat predecessor en la condició de membre de la Unió Europea, que el nou estat compleixi els requisits que s'exigeixen a tots els membres de la Unió Europea i que la Unió Europea reconegui formalment aquesta successió en la condició de membre.

La manifestació de voluntat del nou estat de succeir l'estat predecessor en la condició de membre de la Unió Europea s'hauria de materialitzar, com s'ha fet en d'altres organitzacions internacionals, mitjançant una «notificació de successió» per part del nou estat en la que comunicaria la nova situació i la seva voluntat de succeir l'estat predecessor en la condició de membre de la Unió Europea en tant que nou estat que respecta els principis i condicions requerides per ser membre de la Unió, és a dir, els valors esmentats a l'article 2 TUE i el model d'economia de mercat i la capacitat administrativa necessària per garantir la correcta aplicació del Dret de la Unió Europea en el seu territori. La «notificació de successió» hauria de contenir també el compromís per part del nou estat d'acceptació de tot el cabal de la Unió Europea, incloent-hi el conjunt d'acords adoptats pels estats membres al si del Consell i les declaracions, resolucions i altres posicions adoptades pel Consell Europeu i el Consell, així com les relatives a la Unió Europea adoptades pels estats membres. Finalment, la notificació hauria de contenir la seva voluntat d'iniciar immediatament el procés d'adaptació que ha de permetre l'adequació del dret de la Unió Europea a la nova situació i d'adoptar tots aquells actes que permetin el compliment de totes les obligacions internacionals assumides pels estats en tant que membres de la Unió Europea.

Aquesta notificació només serviria per iniciar el camí cap a la continuïtat com a membre del nou estat al si de la Unió Europea, però no seria suficient per perfeccionar el procés derivat de l'ampliació interna de la Unió Europea. Així doncs, caldria complementar aquesta «notificació de successió» amb el reconeixement de la nova situació per part de la Unió Europea i l'adopció de les modificacions pertinents del conjunt de nor-

39 Article 17 de la Convenció de Viena, sobre la successió d'estats en matèria de tractats.

mes de l'ordenament jurídic de la Unió Europea (dret primari i dret derivat) i la successió respecte els acords internacionals derivats de la condició de membre dels que formava part l'estat predecessor per adequar-se a la nova situació derivada d'una ampliació interna.

Així doncs, la Unió Europea haurà de reconèixer aquesta situació, adoptant les decisions necessàries per fer-la efectiva. Primerament, la Unió Europea haurà d'adoptar un «Acte reconeixent la successió com a membre de la Unió d'un nou estat sorgit de la secessió o de la dissolució d'un altre estat membre de la Unió Europea». Aquest acte implicaria el reconeixement de l'estat predecessor, en el cas de continuar existint, i de l'estat/s successor/s com a membres de la Unió Europea i hauria de contenir les disposicions inicials necessàries per garantir el funcionament de la Unió.

Tot el procés que s'hauria de seguir per a la normalització de la situació provocada per una successió d'estats en la qualitat de membre de la Unió Europea s'ha de regir pel principi de continuïtat. Sobre aquesta base, el procés es completaria en dues fases: en primer lloc amb l'establiment d'un règim transitori, i seguidament amb l'establiment d'un règim definitiu.

L'establiment del règim transitori s'hauria de produir de manera immediata i tindria com a objectiu el de garantir:

- La continuïtat de l'aplicació uniforme de les disposicions materials de l'ordenament jurídic de la Unió Europea en tot el territori de la Unió.
- El compliment de les disposicions institucionals que fan dependre el nombre de components d'una institució, un òrgan i/o una agència del nombre d'estats membres.
- L'eficàcia dels procediments d'adopció de decisions en les diverses institucions i òrgans de la Unió, i
- La participació dels representants dels governs de tots els estats membres a les institucions i òrgans intergovernamentals de la Unió Europea.

Totes aquelles qüestions que no requereixin de la modificació formal dels tractats constitutius poden ser solucionades durant el període transitori. Des d'aquesta perspectiva, s'inclourien totes aquelles qüestions que suposessin l'aplicació de les disposicions dels Tractats constitutius i de la resta d'actes derivats de la seva aplicació o la modificació i les adaptacions formals dels actes de dret derivat i dels acords celebrats per la Unió Europea, així com la successió en el marc de tots aquells acords internacionals celebrats pels estats membres en el marc del procés de construcció europea.

L'establiment del règim definitiu s'assoliria amb la celebració d'un Tractat modificatiu de la Unió Europea en el que es recollís totes les adaptacions que cal fer a les normes de Dret primari per adequar les seves

disposicions a la realitat resultant de la secessió o la dissolució d'un estat membre. El Tractats constitutius no han establert el procediment que s'ha de seguir per a modificar les normes de dret primari en el cas d'una ampliació interna de la Unió Europea. Al nostre parer, el procediment a seguir seria el previst a l'article 48 TUE per a la revisió ordinària, descartant el procediment previst per l'adhesió de nous estats membres a l'article 49 TUE i el previst a l'article 218 TFUE per a la celebració d'acords internacional entre la Unió Europea i tercers estats i/o organitzacions internacionals i que també s'aplica, en virtut del que s'assenyala a l'article 50 TUE per negociar la retirada d'un estat membre de la Unió Europea.

3. El règim transitori

El canvi a la Unió Europea en relació al nombre d'estats membres sorgits d'una secessió o dissolució d'un estat membre suposaria, com a regla general, adoptar les mesures adients per garantir la continuïtat del regim jurídic material aplicable a tot el territori de la Unió Europea, les adaptacions de les normes de dret material que no impliqués necessàriament la modificació dels tractats constitutius i l'adaptació de la composició de les institucions i òrgans de la Unió Europea per, d'una banda, complir el que estableixen els Tractats constitutius i, de l'altra, garantir la participació dels representants dels governs de tots els estats membres i dels ciutadans en l'estructura orgànica de la Unió. Aquesta adaptació s'haurà de realitzar seguint els procediments previstos per modificar els actes adoptats en aplicació dels Tractats.

3.1. Adaptacions institucionals

La composició de les institucions i òrgans de la Unió Europea es troba regulada a les disposicions institucionals dels Tractats constitutius i als seus respectius reglaments interns. Durant el període transitori cal modificar la composició de les institucions i òrgans de la Unió Europea en compliment d'aquesta normativa i, en el cas que sigui necessari, fer les adaptacions oportunes a les disposicions que ho regulen per permetre la participació dels representants dels nous estats i de la seva ciutadania en igualtat de condicions.

L'adaptació de la composició de les institucions de la Unió Europea

- El Consell Europeu:
L'article 15.2 TUE estableix que es tracta d'una institució composta pels Caps d'estat o de govern dels estats membres de la Unió. Com que el TUE no designa de manera individualitzada els estats membres i hi ha un acord de la Unió reconeixent el nou estat com a membre de la Unió, aquest pot

participar a les reunions del Consell Europeu sense modificar cap disposició institucional dels Tractats constitutius.

– El Consell de la Unió Europea:

L'article 16 TUE estableix que es tracta d'una institució composta pels representants dels estats membres amb rang ministerial. Com que el TUE no designa de manera individualitzada els estats membres i hi ha un acord de la Unió reconeixent la condició de membre de la Unió del nou estat, els seus representants poden participar-hi sense modificar cap disposició institucional dels Tractats constitutius. Ara bé, si la successió es produeix abans del 31 de març de 2017, caldrà assignar el nombre de vots que li correspon al representant del govern del nou estat en el cas de votacions per a l'adopció d'acords per majoria qualificada. En aquest supòsit cal una modificació del Protocol número 36 sobre les disposicions transitòries. La doctrina *iusinternacionalista* considera els protocols annexes als tractats parts del propi tractat, per la qual cosa la seva modificació s'hauria de fer en principi seguint els procediments de revisió dels tractats previstos a l'article 48 TUE. Ara bé, la pràctica de la Unió Europea demostra que en determinades ocasions no s'ha seguit aquesta posició. El procediment previst pel dret internacional públic en matèria de celebració de tractats no s'ha seguit durant els processos de ratificació del TUE i del Tractat de Lisboa, ja que s'ha permès la inclusió de noves declaracions i protocols annexes al Tractats o la modificació d'algunes de les acordades prèviament un cop signat el tractat i amb diverses ratificacions ja dipositades.⁴⁰ Tanmateix, a proposta del govern espanyol, el Consell Europeu ha iniciat un procés de reforma dels tractats, incloent-hi un nou protocol que modifica les disposicions transitòries sobre la composició del Parlament Europeu del Protocol número 36 annex als Tractats constitutius, utilitzant com a base jurídica l'article 48 TUE.⁴¹ Així doncs, la pràctica de la Unió Europea, d'acord amb les decisions adoptades pel Consell Europeu, sobre si les declaracions i els protocols annexes als tractats poden ser objecte de modificació sense seguir el procediment de l'article 48 TUE és clarament inconsistent i està regida per un pragmatisme polític evident. Seguint aquesta línia

40 Sobre la pràctica de la Unió Europea durant el període de ratificació del Tractat de Lisboa, vegeu GUTIÉRREZ, CERVELL, *La adaptación del Tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio, su acción exterior y personalidad jurídica*, p. 109-116.

41 *Carta del Embajador, D. Carlos Bastarache Sagües, Representante Permanente de España, a D. Pierre de Boissieu, Secretario General del Consejo, relativa a una propuesta de modificación de los Tratados en relación con la composición del Parlamento Europeo*, a Nota de transmisión de la Secretaría General del Consejo al Consejo/COREPER, doc. núm. 17196/09, POLGEN 232, Brussel·les, 4 de desembre de 2009; i Consell Europeu, Conclusiones, doc. núm. EUCO 6/09, Brussel·les, 11 de desembre de 2009, punt 5.

de pragmatisme i flexibilitat, els estats membres podrien adoptar un acord internacional simplificat en forma de decisió atípica adoptada pel Consell Europeu per revisar les disposicions sobre les votacions per majoria qualificada del Consell regulades al Protocol número 36 sobre les disposicions transitòries, amb l'objectiu de donar resposta a la nova situació creada com a conseqüència de l'ampliació interna de la Unió Europea.

– El Parlament Europeu:

L'article 14.2 TUE estableix que es tracta d'una institució composta pels representants dels ciutadans de la Unió. Com que els ciutadans del nou estat membre varen participar en les eleccions al Parlament Europeu i els diputats elegits no actuen sota cap tipus de mandat estatal ni de partit polític, no caldria cap tipus de modificacions mentre no s'estableixi el règim definitiu en el que s'estableixi el nombre de diputats que s'escolliran a les properes eleccions al Parlament Europeu. Aquesta opció suposaria que els parlamentaris elegits a les eleccions europees de diversos estats membres passarien a representar els ciutadans del nou estat. Ara bé, durant el període transitori es podria establir el règim definitiu seguint el procediment previst a l'article 14 TUE en virtut del qual «El Consell Europeu adoptarà per unanimitat, a iniciativa del Parlament Europeu i amb la seva aprovació, una decisió per la qual es fixi la composició del Parlament Europeu conforme als principis a què es refereix el paràgraf primer.»⁴² Aquest principis són els següents: «El seu nombre no serà superior a set-cents cinquanta, més el President. La representació dels ciutadans serà decreixentment proporcional, amb un mínim de sis diputats per Estat membre. No s'assignarà a cap Estat membre més de noranta-sis escons».⁴³ Aquesta via suposaria la reducció del nombre de parlamentaris assignats a determinats estats membres per poder assignar un nombre de parlamentaris al nou estat, que hauria de convocar immediatament unes eleccions al Parlament Europeu. Aquesta possibilitat es podria veure compromesa si s'imposa sense canvis el text de la proposta de protocol del govern espanyol presentat per iniciar un procés de reforma dels tractats constitutius amb l'objectiu de permetre superar aquest límit i assignar nous parlamentaris representants dels ciutadans dels estats membres que s'han vist perjudicats per l'entrada en vigor del

42 «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».

43 «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».

Tractat de Lisboa amb posterioritat a les eleccions al Parlament Europeu del 2009. La base jurídica que fonamenta aquest procés de reforma de les disposicions transitòries relatives a la composició del Parlament Europeu és la de l'article 48 TUE i suposarà l'adopció d'un nou protocol que modifica el Protocol número 36 annex als tractats constitutius. El text del nou protocol proposat pel govern espanyol augmenta el nombre de parlamentaris a 754 membres i assigna diputats suplementaris per diversos estats. Aquesta situació, exhaurint el nombre de parlamentaris possibles i utilitzant aquesta base jurídica per a la seva regulació, es manifestament contrària a la regulació prevista al TUE, perquè en lloc de respectar el límit previst a l'article 14 TUE i utilitzar aquest precepte per modificar la composició del Parlament Europeu durant la legislatura 2009-2014, s'ha optat per buscar una fórmula que no perjudiqués els estats que veurien disminuïts el nombre d'escons assignats. Això mostra una vegada més el pragmatisme polític que regna a la Unió Europea. En cas que s'imposés aquesta opció al si de la Unió Europea, la possibilitat de normalitzar la composició del Parlament Europeu durant el període transitori es veuria clarament dificultada.

– La Comissió Europea:

L'article 17.4 TUE estableix que es tracta d'una institució composta per un nacional de cada estat membre (fins al 31 d'octubre de 2014) elegits en raó de la seva competència general i el seu compromís europeu, d'entre personalitats que ofereixin plenes garanties d'independència. La composició i designació dels seus membres es realitza a través d'un procediment regulat als Tractats constitutius en el que participen el President elegit de la Comissió, el Parlament Europeu, el Consell Europeu i el Consell. L'article 17.5 TUE estableix que a partir del primer de novembre del 2014 es reduirà el nombre de membres de la Comissió corresponent a dues terceres parts dels estats membres i seran seleccionats entre els nacionals dels estats membres respectant un sistema de rotació estrictament igual entre els estats membres previst a l'article 244 TFUE. En el moment en què es produeixi el reconeixement del nou estat com a membre de la Unió, s'haurà d'iniciar, si escau, el procediment específic pel nomenament del nou membre de la Comissió.

– El Tribunal de Justícia de la Unió Europea:

Es tracta d'una institució que comprèn el Tribunal de Justícia, el Tribunal General i els Tribunals especialitzats, composta per jutges i advocats generals elegits de comú acord pels governs dels estats membres. Quant el nombre de jutges, l'article 19.2 TUE estableix que el Tribunal de Justícia estarà

compost per un jutge per estat membre i el Tribunal General d'almenys un jutge per estat membre. Això suposaria la necessitat de nomenar un jutge més pel Tribunal de Justícia, seguint el procediment previst a l'article 19.2 TUE i el 253 TFUE en el que es requereix un acord dels governs dels estats membres. Aquest canvi en la composició del Tribunal comportaria, en un moment posterior, la modificació de l'article 9 del Protocol número 3 sobre l'Estatut del TJUE que regula la seva renovació parcial. Quant a la composició del Tribunal General, l'augment d'estats membres no suposaria automàticament cap modificació, perquè l'article 48 de l'Estatut del TJUE estableix que estarà compost per 27 jutges, sense cap altre tipus de remissió al nombre d'estats membres. En relació amb el Tribunal de la Funció Pública de la Unió Europea, l'article 2 de l'Annex 1 de l'Estatut del TJUE estableix que estarà format per set jutges i que el Consell podrà decidir l'augment de membres, prèvia petició del Tribunal de Justícia. Així doncs, l'augment d'estats membres de la Unió no suposaria necessàriament un increment de jutges del Tribunal de la Funció Pública. En relació als advocats generals adscrits al Tribunal de Justícia, l'article 252 TFUE estableix que hi haurà un total de vuit advocats generals, per la qual cosa no cal fer obligatòriament cap tipus d'adaptació com a conseqüència d'una ampliació de membres de la Unió.

- El Banc Central Europeu:
L'article 283 TFUE estableix que el Consell de govern del BCE està format pel Consell Executiu del BCE i els governadors dels Bancs centrals nacionals dels estats membres que tenen l'Euro com a moneda oficial. El mateix precepte assenyala que el Consell Executiu està format per un president, un vicepresident i quatre membres més, nomenats pel Consell Europeu entre els seus nacionals. Tots ells hauran de ser persones de reconegut prestigi i experiència professional en aquest àmbit. Així doncs, una ampliació interna de la Unió Europea únicament suposaria en relació amb aquesta institució l'entrada del governador del seu Banc central nacional al Consell de govern del BCE en el cas que el nou estat tingués l'Euro com a moneda oficial.

- El Tribunal de Comptes:
L'article 285 TFUE estableix que es tracta d'una institució composta per un nacional de cadascun dels estats membres. D'acord amb el procediment de nomenament previst a l'article 286.2 TFUE, el nou estat membre haurà de proposar el candidat que compleixi els requisits establerts, que serà nomenat pel Consell, prèvia consulta al Parlament Europeu. Així doncs, s'hauran d'adoptar els acords pertinents sobre l'adequació de la seva composició al que estableix el Tractat.

L'adaptació dels òrgans de la Unió Europea

- El Comitè de les Regions i el Comitè Econòmic i Social:
Cadascun d'aquests dos òrgans consultius de la Unió Europea està format per representants de diversos estaments nomenats pel Consell a proposta de cadascun dels estats membres (art. 302.1 TFUE i art. 305 TFUE), i exerceixen les seves funcions amb plena independència (art. 300.4 TFUE). El Comitè de les Regions està format per representants dels ens regionals i locals (art. 300.3 TFUE) i el Comitè Econòmic i Social per representants de les organitzacions d'empresaris, treballadors i d'altres sectors representatius de la societat civil (art. 300.2 TFUE). El nombre de membres de cadascun d'aquests òrgans no pot excedir de 350, i la determinació de la seva composició definitiva, incloent-hi el repartiment del nombre de membres proposat per cada estat membre, s'haurà de fer per decisió del Consell de la Unió adoptada per unanimitat (arts. 301 i 305 TFUE). En el cas d'una ampliació interna de la Unió Europea, serà necessària l'adopció d'aquestes decisions i la designació dels nous membres per part del Consell.
- El Banc Europeu d'Inversions:
Es tracta d'un òrgan de la Unió Europea amb personalitat jurídica pròpia i del que en seran membres tots els estats de la Unió (art. 308 TFUE). Per concretar la participació del nou estat al Banc Europeu d'Inversions caldrà modificar els Estatuts d'aquest òrgan recollit al Protocol número 5 annex als Tractats constitutius, seguint el procediment legislatiu especial previst a l'article 308 TFUE.
- El Comitè econòmic i financer:
L'article 134 TFUE estableix que els estats membres, la Comissió i el BCE designaran cadascun d'ells un màxim de dos membres del Comitè econòmic i financer, tot i que aquesta disposició es desenvoluparà a una normativa adoptada pel Consell. Així doncs, en compliment de les disposicions del TFUE, caldrà revisar la normativa adoptada pel Consell amb l'objectiu de garantir la presència del nou estat en aquest òrgan.
- Els òrgans auxiliars del Consell (el Comitè de Representants Permanents, el Comitè Polític i de Seguretat, els Grups de treball):
Es tracta d'un conjunt d'òrgans auxiliars del Consell de caràcter intergovernamental i que es troben regulats per diverses disposicions dels Tractats constitutius i pel Reglament intern del Consell de la

Unió Europea. Ara bé, com que els Tractats no regulen la seva composició, per garantir la presència dels representants del govern del nou estat membre s'hauran de fer les reformes adients al reglament intern del Consell i a altres normes que eventualment reguessin la seva existència i funcionament.

- Altres òrgans, organismes i agències de la Unió Europea:
Caldria analitzar cadascun dels reglaments interns i actes jurídics que regulen la seva composició per fer progressivament les modificacions que resultin de l'augment d'estats membres.

3.2. Adaptacions del dret material

Durant aquest període cal analitzar totes les normes aplicables en el territori del nou estat membre amb l'objectiu de garantir la seva aplicació, i en especial la de les normes que contenen drets i obligacions individualitzades i diferenciades per als estats membres. Això permetrà identificar, i eventualment fixar, les obligacions i els drets individuals i diferenciats que li corresponen al nou estat membre d'acord amb aquesta normativa i les que puguin correspondre a l'estat predecessor, en el cas que continués existint.

En virtut del principi de successió s'hauria de garantir de manera immediata:

- La continuïtat en l'aplicació de les normes que conformen el cabal Schengen, en el cas que l'estat predecessor en formés part.
- La continuïtat en l'aplicació dels compromisos derivats de la Política Exterior i de Seguretat Comuna, en la mateixa mesura que ho era per a l'estat predecessor.
- La continuïtat en la participació en la Unió Econòmica i monetària, en el cas que l'estat predecessor en formés part.
- La vinculació per a l'estat successor dels acords celebrats o aplicats provisionalment per la Unió Europea amb tercers estats o organitzacions internacionals, en la mateixa mesura que ho era amb l'estat predecessor.
- La continuïtat de l'aplicació uniforme del conjunt del dret material de la Unió Europea aplicable a tot el territori de la Unió Europea.

Cal analitzar totes les normes de dret derivat per determinar les adaptacions que s'han de fer amb l'objectiu d'identificar i fixar els drets i les obligacions individuals i diferenciades del nou estat resultant del dret derivat de la Unió Europea. La tasca d'identificació de les normes susceptibles d'adaptació es veu molt facilitada

pels treballs realitzats en els recents processos d'ampliació de la Unió Europea. Aquest procés d'adaptació no implicaria necessàriament l'establiment de períodes transitoris específics per al nou estat, com els que es negocien en el processos d'ampliació. En cas de dificultats del nou estat per complir les obligacions derivades del dret de la Unió Europea, aquest podria al·legar les excepcions i les clàusules de salvaguarda que se li puguin aplicar.

Durant el període de negociacions al si de la Unió Europea, i mentre no es produeixi la progressiva adaptació de les normes de dret material que contenen drets i obligacions per als estats membres, en virtut del principi de cooperació lleial contingut a l'article 4.3 TUE,⁴⁴ l'estat successor i l'estat predecessor en cas que continués existint o els nous estats successors resultants de la dissolució d'un estat membre respondran solidàriament de les obligacions que tenia anteriorment l'estat predecessor i estaran obligats a adoptar totes les mesures per garantir l'aplicació del dret de la Unió Europea, en especial el relatiu als drets i obligacions de les persones físiques i jurídiques.

En relació amb els acords internacionals celebrats per l'estat predecessor amb tercers estats i/o organitzacions internacionals en tant que membre de la Unió Europea caldrà garantir:

- La successió a la vista del que estableix el Dret Internacional Públic en la posició de l'estat predecessor en els acords celebrats o firmats conjuntament per la Unió Europea i l'estat membre predecessor.
- La successió d'acord amb el que estableix el Dret Internacional Públic en la posició de l'estat predecessor en els acords interns celebrats entre els estats membres, en la mesura que en formés part l'estat predecessor, per a l'aplicació d'acords celebrats per la Unió Europea i tercers estats i/o organitzacions internacionals. Ara bé, en el cas que aquests acords interns incloguessin un repartiment d'obligacions i drets entre els estats membres, caldrà una revisió prèvia a la successió per determinar les obligacions i drets que li correspondran a l'estat successor en base a una nova clau de repartiment entre els estats membres.

44 Art. 4 TUE: «[...] 3. Conforme al principi de cooperació lleial, la Unió i els Estats membres es respectaran i assistiran mútuament en el compliment de les missions derivades dels Tractats. Els Estats membres adoptaran totes les mesures generals o particulars apropiades per assegurar el compliment de les obligacions derivades dels Tractats o resultants dels actes de les institucions de la Unió. Els Estats membres ajudaran a la Unió en el compliment de la seva missió i s'abstindran de tota mesura que pugui posar en perill la consecució dels objectius de la Unió».

«[...] 3. Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión. Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión».

Per garantir aquest procés, cal identificar tots els acords internacionals signats entre els estats membres en el marc del procés d'Unió Europea i els acords internacionals mixtes signats per la Unió Europea i els estats membres, d'una part, i tercers estats i/o organitzacions internacionals per iniciar el procés de successió en matèria de tractats amb l'objectiu d'iniciar els procediments que implicaran la successió en matèria de tractats, tal com preveu la normativa sobre la matèria. En aquest sentit, la Convenció de Viena sobre la successió d'estats en matèria de tractats estableix com a regla general pels estats de recent independència la llibertat que aquests tenen per decidir no continuar obligats pels tractats dels que era part l'estat predecessor,⁴⁵ de manera que només cal manifestar per escrit al dipositari del tractat una notificació de successió per fer constar la seva qualitat de part dels tractats multilaterals.⁴⁶

4. El règim definitiu

El procés d'Unió Europea posa de manifest la flexibilitat i el pragmatisme que ha demostrat en determinades ocasions la pròpia Unió Europea en els processos de reforma dels Tractats constitutius amb la voluntat de permetre una ràpida entrada en vigor de les modificacions acordades, respectant, això sí, que una modificació d'una norma de dret primari només es produeix per una altra norma de dret primari.

Partint de la base que els Tractats constitutius no regulen de manera expressa el procediment a seguir en els casos d'ampliació interna de la Unió Europea, cal determinar el procediment que s'ha de seguir per a la celebració del Tractat internacional que estableixi el regim definitiu derivat de l'ampliació de la Unió. Segons les disposicions dels tractats constitutius, es poden identificar quatre possibilitats diferents:

- El procediment previst a l'article 48 TUE per a la modificació dels tractats constitutius.
- El procediment previst a l'article 49 TUE per a la celebració d'acords d'adhesió de tercers estats a la Unió Europea.
- El procediment previst a l'article 50 TUE per a la retirada d'un estat membre de la Unió Europea.
- El procediment previst a l'article 218 TFUE per a la celebració d'acords internacionals celebrats per la Unió Europea.

45 Article 16 de la Convenció de Viena, sobre la successió d'estats en matèria de tractats.

46 Article 17 de la Convenció de Viena sobre la successió d'estats en matèria de tractats.

L'elecció de la base jurídica aplicable en el cas d'una ampliació interna està condicionada per l'objecte del tractat que es pretén celebrar. Segons el nostre parer, l'objecte principal d'aquest acord és la modificació de les disposicions dels Tractats constitutius per adequar-se a la nova situació derivada de la successió d'estats en cas de secessió o dissolució d'un estat membre.

Des d'aquesta perspectiva, el procediment previst a l'article 50 TUE és clarament inaplicable, doncs la situació plantejada és justament la contrària a la prevista en aquest precepte.

L'aplicació del procediment general previst a l'article 218 TFUE també sembla en principi inadequada, perquè aquest precepte s'ha utilitzat en els supòsits de remissió expressa dels tractats o quan s'han celebrat acords internacionals amb tercers estats i/o organitzacions internacionals i no s'havia previst altre procediment.

L'article 49 TUE regula l'ingrés d'un tercer estat a la Unió Europea. El procediment preveu, d'una banda, verificar el compliment dels requisits previstos en el TUE i dels criteris d'eleligibilitat acordats pel Consell Europeu, i de l'altra, establir les condicions d'admissió i les adaptacions en l'ordenament jurídic de la Unió que se'n deriven. Aquest procediment no respon a les necessitats que es plantegen en una ampliació interna de la Unió Europea. Així per exemple, en els processos d'adhesió previstos a l'article 49 TUE, el territori i els ciutadans de la Unió es veuen ampliat, cosa que no succeeix en els processos d'ampliació interna.

Així doncs, l'article 48 TUE es revela com la base jurídica més adequada per regular el procediment que s'ha de seguir per modificar els tractats constitutius. Aquest procés només té per objecte modificar els tractats constitutius per adequar-se als canvis de les fronteres internes de la Unió Europea resultants de la secessió o la dissolució d'un estat membre.

Les modificacions de les disposicions dels Tractats constitutius necessàries per formalitzar l'augment del nombre d'estats membres són:

- L'establiment de les parts contractants dels Tractats constitutius (TUE, TFUE i TCEEA).
- La inclusió, en el cas que fos necessari, de noves declaracions annexes als Tractats adoptades pel nou estat o pels altres estats membres relatives a la nova situació creada per l'ampliació interna de la Unió Europea.
- L'adaptació dels protocols annexes als Tractats, en cas que fos necessari, que regulen aspectes relacionats amb la composició de les institucions i òrgans de la Unió Europea.

Finalment, una de les qüestions que es planteja és la de determinar el moment en què s'ha d'iniciar el procés de modificació dels tractats constitutius. Tenint present el llarg període de temps que es necessita per

a la formalització i entrada en vigor del tractat modificatiu, el procediment previst a l'article 48 TUE s'hauria d'iniciar en el mateix moment en el s'hagin produït les adaptacions institucionals necessàries que garanteixin la participació dels representants del nou estat membre a les institucions i òrgans intergovernamentals i que normalitzi la composició de la resta d'institucions que han de participar en el procés de negociació del nou tractat.



ANNEX

FULL DE RUTA PER A LA SUCCESSIÓ EN LA CONDICIÓN DE MEMBRE DE LA UNIÓ EUROPEA EN CAS DE SECESSIÓ O DE DISSOLUCIÓ D'UN ESTAT MEMBRE

Declaració d'independència d'un estat sorgit de la secessió o de la dissolució d'un estat membre després d'un procés democràtic.

Notificació de successió en la condició d'estat membre de la Unió Europea per part de l'estat sorgit de la secessió o de la dissolució d'un estat membre. En aquest acte es comunicaria la nova situació, la seva voluntat de succeir l'estat predecessor en la condició de membre de la Unió Europea en tant que nou estat que respecta els principis i condicions requerides per ser membre de la Unió i el model d'economia de mercat i la capacitat administrativa exigida, el compromís per part del nou estat d'acceptació de tot el cabal de la Unió Europea, la seva voluntat d'iniciar immediatament el procés d'adaptació que ha de permetre l'adequació del dret de la Unió Europea a la nova situació i el compromís d'adoptar tots aquells actes que permetin el compliment de totes les obligacions internacionals assumides pels estats en tant que membres de la Unió Europea.

Acte adoptat per la Unió Europea de reconeixement de la successió com a membre de la Unió del nou estat sorgit de la secessió o de la dissolució d'un altre estat membre de la Unió Europea. Aquest acte suposaria el reconeixement

de l'estat predecessor, en el cas de continuar existint, i de l'estat/s successor/s com a membres de la Unió Europea i hauria de contenir les disposicions inicials necessàries per garantir el funcionament de la Unió.

Establiment del règim transitori:

- Aplicació del principi de continuïtat en els actes que no requereixen de canvis i modificació dels actes de dret derivat per permetre:
- La continuïtat de l'aplicació uniforme de les disposicions materials de l'ordenament jurídic de la Unió Europea en el territori del nou estat.
- L'adaptació de les institucions i òrgans de la Unió Europea amb l'objectiu de garantir, d'una banda, la participació dels representants del nou estat a les institucions i òrgans intergovernamentals i, de l'altra, el compliment de les disposicions institucionals que fan dependre el nombre de components d'una institució, un òrgan i/o una agència del nombre d'estats membres, així com el funcionament correcte dels procediments d'adopció de decisions de les diverses institucions i òrgans de la Unió. Aquestes adaptacions institucionals s'han de dur a terme a través de l'aplicació de les disposicions contingudes als tractats i a les normes de dret derivat, i en el cas que sigui necessari mitjançant la modificació de les normes de dret derivat.
- La successió en els acords internacionals adoptats conjuntament per la Unió Europea i l'estat predecessor.
- La successió en els acords celebrats entre els estats membres, derivats de la seva condició de membres de la Unió.
- L'adaptació del dret material adoptat per la Unió Europea que impliqui la identificació de drets i obligacions diferenciades entre els estats membres, a través dels procediments previstos als tractats.

Establiment del règim definitiu:

- Modificació de les normes de dret originari (Tractats constitutius i annexes, si escau) a través del procediment previst a l'article 48 TUE.

ÍNDEX DE SIGLES



BCE	Banc Central Europeu
CE	Constitució Espanyola
CDI	Comissió de Dret Internacional
GG	Grundgesetz (Llei fonamental per a la República Federal d'Alemanya)
RDA	República Democràtica Alemanya
RFA	República Federal Alemanya
TCE	Tractat constitutiu de les Comunitats Europees
TCECA	Tractat constitutiu de la Comunitat Europea del Carbó i l'Acer
TCEEA	Tractat constitutiu de la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica
TFUE	Tractat de Funcionament de la Unió Europea
TJUE	Tribunal de Justícia de la Unió Europea
TUE	Tractat de la Unió Europea

FONTS PRINCIPALS



Bill of Rights. Nova York, 1789.

Carta Canadenca de drets i llibertats. Ottawa, 1982.

Carta dels Drets fonamentals de la Unió Europea. Niça, 2000.

Constitució del Canadà. Ottawa, 1982.

Constitució del Cantó de Berna. Berna, reforma de 1970.

Constitució del Cantó del Jura. Delémont, 1977.

Constitució dels Estats Units. Filadèlfia, 1787.

Constitució federal de la Confederació Suïssa. Berna, reforma de 1978.

Conveni Europeu per a la protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals. Consell d'Europa. Estrasburg, 1950.

Conveni de Viena sobre la successió d'estats en matèria de tractats. Viena, 1978.

Conveni de Viena sobre la successió d'estats en matèria de béns, arxius i deutes de l'estat. Viena, 1983.

Reglament Intern del Consell de la Unió Europea. Brussel·les, 2004.

Tractat constitutiu de la Comunitat Europea del Carbó i l'Acer. París, 1951.

Tractat constitutiu de la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica. Roma, 1957.

Tractat constitutiu de les Comunitats Europees. Roma, 1957.

Tractat de Funcionament de la Unió Europea. Lisboa, 2007.

Tractat de la Unió Europea. Maastricht, 1992.

Tractat de reforma institucional de la Unió Europea. Lisboa, 2007.

Tractat pel qual s'estableix una Constitució per Europa. Roma, 2004.

Tribunal Suprem del Canadà. *Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3.

Tribunal Suprem del Canadà. *Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217



BIBLIOGRAFIA

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» a *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» a *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», a *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» a *Estudios de Derecho público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*. Madrid: Tecnos, 1997, p. 42-43.
- LOUIS, Jean-Victor. *El ordenamiento jurídico comunitario*. Luxemburg: 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 BERNARDEZ, 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'Etats en matière de traites» a *Annuaire de la Commission du droit international*, 1974, vol. II, 1re. partie. Nova 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» a *Historia constitucional. Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 2009, núm. 10, p. 475-485.
- VIGNOCCHI, Gustavo; GHETTI, Giulio. *Corso di diritto pubblico*. Milà: Giuffrè, 1991.

