

# REVISTA DE Derecho Comunitario Europeo



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

## ESTUDIOS

**I. LIROLA DELGADO**

Derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión y prestaciones sociales en tiempos de crisis

**M. M. MARTÍN ÁLVAREZ**

Límites a la libre circulación de personas en la UE por razones de orden público, seguridad o salud pública en tiempos de crisis

**M. ROBLES CARRILLO**

El concepto de acoso en el derecho de la Unión Europea

**S. CARRERA NÚÑEZ y G. MARRERO GONZÁLEZ**

La ciudadanía Europea en venta

## NOTAS

**C. QUESADA ALCALÁ**

Las víctimas encuentran su lugar ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

**J. L. DE CASTRO RUANO**

El Comité de las Regiones en su vigésimo aniversario

**M. I. GONZÁLEZ PASCUAL**

El TJUE como garante de los derechos en la UE tras la sentencia Digital Rights Ireland

**G. FERNÁNDEZ ARRIBAS y M. HERMOSÍN ÁLVAREZ**

Los obstáculos de la regulación española sobre el impuesto de sucesiones y donaciones

**P. GARCÍA ANDRADE**

La ciudadanía europea y la sucesión de Estados

# 49

Año 18

Madrid

septiembre/diciembre

# 2014

ISSN: 1138-4026

ESTUDIOS



NOTAS



JURISPRUDENCIA



LEGISLACIÓN



BIBLIOGRAFÍA

ISSN: 1138-4026, Madrid  
Núm. 49, septiembre/diciembre (2014)  
Cuatrimestral

**Directores:**

**GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS**  
*Antiguo Presidente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*

**MANUEL LÓPEZ ESCUDERO**

*Catedrático de la Universidad de Granada (Director Ejecutivo)*

**Comité de redacción**

Fernando Castillo de la Torre  
*Servicio Jurídico de la Comisión Europea, Bruselas*

Valeria di Comite  
*Profesora de la Universidad Aldo Moro de Bari*

José Manuel Cortés Martín  
*Profesor Titular de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

Justo Corti Varela  
*Profesor de la Universidad San Pablo-CEU de Madrid*

Sara Iglesias Sánchez  
*Tribunal de Justicia de la UE, Luxemburgo*

Pablo Martín Rodríguez  
*Profesor Titular de la Universidad de Almería*

Sixto Sánchez Lorenzo  
*Catedrático de la Universidad de Granada*

Daniel Sarmiento  
*Profesor Titular de la Universidad Complutense de Madrid. Letrado del Tribunal de Justicia de la UE, Luxemburgo*

Antonio Segura Serrano  
*Profesor Titular de la Universidad de Granada*

Marta Sobrido Prieto  
*Profesora Titular de la Universidad de La Coruña*

**Consejo Asesor**

Victoria Abellán Honrubia  
*Catedrática de la Universidad de Barcelona*

Enoch Albertí Rovira  
*Catedrático de la Universidad de Barcelona*

Ricardo Alonso García  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*

Loïc Azoulay  
*Catedrático del Instituto Universitario Europeo de Florencia*

Alberto Bercovitz Rodríguez-Cano  
*Catedrático de la UNED*

Georges Bermann  
*Catedrático de la Universidad de Columbia, Nueva York*

Armin von Bogdandy  
*Catedrático y Director del Instituto Max-Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, Heidelberg*

Ángel Boixareu Carrera  
*Director General en el Consejo de la UE, Bruselas*

Laurence Burgorgue-Larsen  
*Catedrática Universidad Paris I Panthéon-Sorbonne*

Nuria Bouza Vidal  
*Catedrática de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona*

Oriol Casanovas y La Rosa  
*Catedrático de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona*

Edorta Cobreros Mendazona  
*Catedrático de la Universidad del País Vasco*

**Secretaria:**

**NILA TORRES UGENA**  
*Profesora Titular de la Universidad Complutense de Madrid*

Pedro Cruz Villalón  
*Abogado General del Tribunal de Justicia de la UE, Luxemburgo. Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid*

Javier Díez-Hochleitner  
*Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid*

Concepción Escobar Hernández  
*Catedrática de la UNED. Miembro de la Comisión de Derecho Internacional, Ginebra*

Gaudencio Esteban Velasco  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*

Ramón Falcón y Tella  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*

Marcello di Filippo  
*Catedrático de la Universidad de Pisa*

Gregorio Garzón Clariana  
*Catedrático de la Universidad Autónoma de Barcelona. Antiguo Jurisconsulto del Parlamento Europeo*

Luis Norberto González Alonso  
*Profesor Titular de la Universidad de Salamanca*

Luis M. Hinojosa Martínez  
*Catedrático de la Universidad de Granada*

Diego Liñán Noguera  
*Catedrático de la Universidad de Granada*

Antonio López Castillo  
*Profesor Titular de la Universidad Autónoma de Madrid*

Jean-Victor Louis  
*Catedrático emérito de la Universidad Libre de Bruselas*

Araceli Mangas Martín  
*Catedrática de la Universidad de Complutense de Madrid*

José Martín y Pérez de Nanclares  
*Catedrático de la Universidad de Salamanca. Jefe de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación*

Santiago Muñoz Machado  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*

Manuel Pérez González  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*

Pablo Pérez Tremps  
*Magistrado emérito del Tribunal Constitucional y Catedrático de la Universidad Carlos III de Madrid*

Fabrice Picod  
*Catedrático de la Universidad Paris II Panthéon-Assas*

Antonio Ortíz-Arce  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*

Rosario Silva de Lapuerta  
*Jefe del Tribunal de Justicia de la UE, Luxemburgo*

José Manuel Sobrino Heredia  
*Catedrático de la Universidad de La Coruña*

Ignacio Ulloa Rubio  
*Jefe del Tribunal General de la UE, Luxemburgo*

Alejandro del Valle Gálvez  
*Catedrático de la Universidad de Cádiz*

Eduardo Vilariño Pintos  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*

# LA CIUDADANÍA EUROPEA Y LA SUCESIÓN DE ESTADOS: A VUELTAS CON LAS IMPLICACIONES DE UNA SEPARACIÓN TERRITORIAL EN EL SENO DE LA UE

PAULA GARCÍA ANDRADE\*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. BREVES NOTAS SOBRE LA SUCESIÓN DE ESTADOS EN MATERIA DE NACIONALIDAD.
- III. LOS EFECTOS DE LA SUCESIÓN DE ESTADOS EN LOS CIUDADANOS DE LA UE.
  1. EL ESTATUTO DE LA CIUDADANÍA EUROPEA DE LOS NACIONALES DE UN ESTADO MIEMBRO TRAS LA SEPARACIÓN DE UNA PARTE DE SU TERRITORIO.
  2. LAS CONSECUENCIAS DE LA SEPARACIÓN TERRITORIAL PARA LOS CIUDADANOS DE LA UE ORIGINARIOS DE OTROS ESTADOS MIEMBROS.
- IV. EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA EUROPEA Y SU PAPEL EN UNA SUPUESTA «AMPLIACIÓN INTERNA» DE LA UE.
- V. ¿LIBRE CIRCULACIÓN EN LA UE SIN CIUDADANÍA EUROPEA?
- VI. CONCLUSIONES.

---

\* Doctora en Derecho. Profesora Colaboradora Asistente, Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Pontificia Comillas, Madrid.

El origen del presente trabajo se halla en mi participación en un seminario de expertos titulado «Secession within the Union: Intersection Points of International and European Law», celebrado el 23 de mayo de 2014 en la Universidad de Ámsterdam, por iniciativa de los Profesores Catherine Brölmann y Thomas Vandamme, en el cual planteé una aproximación preliminar al tema y cuyos resultados pueden ser consultados en la colección que, bajo el mismo título, está disponible en <http://ace1g.uva.nl/publications/secession.html>.

## I. INTRODUCCIÓN

La institución jurídica de la sucesión de Estados, a la que la práctica internacional ha contribuido con abundantes supuestos de aplicación a lo largo de la Historia<sup>1</sup>, suscita, en la actualidad, un renovado interés en el seno de la Unión Europea como consecuencia de los debates que se han venido desarrollando en algunos de sus Estados miembros en torno a las aspiraciones independentistas de partes de sus territorios. La ciudadanía, los partidos políticos, las instituciones gubernamentales se enfrentan así en Reino Unido y España, por citar aquellos países en que tales debates han alcanzado recientemente proporciones de mayor magnitud<sup>2</sup>, a los hipotéticos e inciertos efectos que podría provocar en el plano político, económico y social la separación de una parte del territorio del Estado con vistas a la conformación de uno nuevo. Es, por tanto, tarea obligada del jurista abordar una eventual modificación territorial de tales características a la luz de las reglas internacionales, europeas e internas que resulten de aplicación, intentando aportar respuestas a una problemática que generará probablemente interés de manera cíclica, a medida que surjan nuevas posturas independentistas en otras regiones de la UE.

Sin entrar a calificar la legalidad de una separación desde la perspectiva del Derecho internacional y del Derecho constitucional de los Estados implicados, la culminación de un proceso de esta naturaleza implicaría que el territorio escindido, que dejase de ser parte de un Estado miembro, abandonase automáticamente la UE<sup>3</sup>. Además de muchas otras consecuencias políticas y

---

<sup>1</sup> Véase MANGAS MARTÍN, A., «La sucesión de Estados», Capítulo XIII en Díez de Velasco, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18ª ed., Tecnos, Madrid, 2013, pp. 344-357.

<sup>2</sup> A la entrega de este trabajo, la población de Escocia se ha pronunciado en contra de la independencia del Reino Unido en un referendo celebrado el 18 de septiembre de 2014, mientras una consulta popular sobre la independencia de Cataluña ha sido convocada para el 9 de noviembre del mismo año.

<sup>3</sup> Véanse, entre otros, MANGAS MARTÍN, A., «La secesión de territorios en un Estado miembro: efectos en el Derecho de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 25, julio-diciembre 2013, pp. 47-68; MEDINA ORTEGA, M., *El derecho de secesión en la Unión Europea*, Marcial Pons, 2014; LÓPEZ-JURADO ROMERO DE LA CRUZ, C., «La secesión de territorios no coloniales y el soberanismo catalán», *REEL*, 26, 2013, pp. 19 y ss. o FREIXES SANJUÁN, T., «Secesión de Estados e integración en la Unión Europea. A propósito del debate sobre la permanencia en la Unión de Escocia y Cataluña como Estados segregados del Reino Unido y España», *Revista Jurídica de Catalunya*, nº 2, 2014, pp. 297-329.

socioeconómicas, la separación de una parte del territorio de un Estado miembro de la Unión tendría notables repercusiones en el disfrute de una de las principales realizaciones del proceso de integración europea, el estatuto de ciudadanía de la UE, del que gozan los nacionales de los Estados miembros involucrados en un proceso de separación y el cual podrían dejar de disfrutar como consecuencia de la eventual pérdida de la nacionalidad de dicho Estado miembro. Asimismo, los ciudadanos europeos de otras nacionalidades que residan en el territorio de los nuevos Estados también se verían afectados, si no en su condición de ciudadanos de la UE, sí en el modo de ejercer algunos de los derechos que dicho estatuto concede.

Por todo ello, nos proponemos en las páginas siguientes analizar los efectos que un hipotético proceso de separación y consiguiente sucesión de Estados podría plantear en la situación jurídica de los nacionales de los Estados miembros implicados desde la perspectiva de la ciudadanía europea y los derechos asociados a ésta. A estos efectos, dado que la ciudadanía de la UE se fundamenta en la nacionalidad estatal de modo que tanto la obtención como el cese en el disfrute de la primera dependen de la titularidad o pérdida de la segunda, procede partir del estudio de las reglas y principios internacionales que rigen las cuestiones de nacionalidad en el marco de una sucesión de Estados (II) para, después, estar en condiciones de inferir las consecuencias que se proyectan sobre el estatuto de la ciudadanía de la Unión tanto de los nacionales de los Estados miembros involucrados como de los nacionales de los restantes Estados miembros, residentes en el territorio escindido (III).

Por otra parte, desde ciertas posturas independentistas, se ha venido argumentando que una eventual privación del estatuto de ciudadanía europea como consecuencia de la separación de parte del territorio de un Estado miembro imposibilitaría la salida automática de la UE de la región secesionista. De esta manera, en lugar de tener que solicitar su adhesión a la UE a través del procedimiento regulado en el art. 49 TUE, se defiende que el concepto mismo de ciudadanía europea permitiría a la nueva entidad política continuar siendo miembro de la UE, produciéndose así una «ampliación interna» de la Organización Internacional<sup>4</sup>. Por ello, se abordará, a continuación, el papel que el concepto

---

<sup>4</sup> Véanse las Preguntas parlamentarias con solicitud de respuesta escrita a la Comisión E-000395/2012, de 23.02.2012 y E-008133/12, de 17.09.2012; CONSELL ASSESSOR PER A LA TRANSICIÓ NACIONAL, GENERALITAT DE CATALUNYA, «Las vías de integración de Catalunya en la Unión Europea», Informe nº 6, 14 de abril de 2014, disponible en [http://www20.gencat.cat/docs/Departament\\_de\\_la\\_Presidencia/Ambits\\_actuacio/CATN/Informes\\_publicats/inf\\_6\\_vies\\_integracio\\_cat\\_ue\\_castella.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/Departament_de_la_Presidencia/Ambits_actuacio/CATN/Informes_publicats/inf_6_vies_integracio_cat_ue_castella.pdf) (u.a. 29.09.2014), pp. 34-35;

de ciudadanía europea podría desempeñar en la pertenencia a la UE del hipotético nuevo Estado, estudiando, a estos efectos, la interpretación a aportar a la jurisprudencia del TJUE en materia de ciudadanía (IV).

Para finalizar y tras haber descartado los argumentos anteriores, nos preguntaremos cómo podrían los nacionales de los nuevos Estados, que hubieran perdido la ciudadanía europea, seguir disfrutando de la esencia de dicho estatuto. Exploraremos de esta manera cómo sería posible garantizar el derecho a la libre circulación y residencia de personas hacia y en la UE a los nacionales de los hipotéticos nuevos Estados (V).

A título preliminar, nótese que la «sucesión de Estados» es definida en Derecho Internacional como «la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio»<sup>5</sup>. Si bien el Estado predecesor es entendido como aquel que es sustituido por otro a raíz de una sucesión de Estados y el Estado sucesor como aquel que procede a sustituir al anterior<sup>6</sup>, se presupone, en un proceso de separación, que el Estado predecesor continua existiendo, preservando la personalidad jurídica del Estado preexistente, aunque limitado geográficamente.

## II. BREVES NOTAS SOBRE SUCESIÓN DE ESTADOS EN MATERIA DE NACIONALIDAD

La ciudadanía de la UE, creada por el Tratado de Maastricht de 1992, se fundamenta en la nacionalidad de los Estados miembros, tal y como se establece en el art. 20.1 TFUE, de modo que la titularidad de esta última constituye el único modo de disfrute de la primera. Se configura así la ciudadanía europea como un estatuto que concede una serie de derechos individuales, anclado en la nacionalidad estatal. Corresponde a un poder exclusivo de los Estados miembros regular las cuestiones relativas a la atribución y pérdida de la nacionalidad<sup>7</sup>, por lo que la Unión carece de competencias para atribuir,

---

o O'NEILL, A., «A quarrel in a faraway country? Scotland, independence and the EU», Eutopia law, 14 de noviembre de 2011, disponible en <http://eutopialaw.com/2011/11/14/685/> (u.a. 29.09.2014).

<sup>5</sup> Art. 2.1.b) del Convenio de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, de 23 de agosto de 1978, y art. 2.1.a) del Convenio de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado, de 7 de abril de 1983.

<sup>6</sup> Art. 2.1.c) y d) y 2.1.b) y c) de los Convenios citados *supra*.

<sup>7</sup> Como señalaba la Declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro, aneja al Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992, «[...] la cuestión de si una per-

por sí misma, el estatuto de ciudadanía europea<sup>8</sup>. Por consiguiente, cabría afirmar que *a priori*, en el momento en que parte del territorio de un Estado miembro se separase de éste, sus nacionales perderían su estatuto de ciudadanos europeos, siempre que dejasen de ser nacionales de dicho Estado miembro. La pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro conlleva la pérdida automática de la ciudadanía de la UE.

Ahora bien, dado que el cese en la titularidad de la nacionalidad de un Estado miembro no depende de la legislación europea, resulta necesario interrogarse acerca de los diversos escenarios que se pueden plantear en el contexto de una sucesión de Estados subsiguiente a un proceso de separación. Para ello, hemos de acudir al ordenamiento jurídico internacional y sus normas sobre sucesión de Estados, en concreto a aquellas dedicadas a la nacionalidad de las personas físicas.

Entre ellas, destaca la labor de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) y su Proyecto de Artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados (en adelante, Proyecto de Artículos de la CDI), aprobados en forma de declaración por la Asamblea General de Naciones Unidas<sup>9</sup>, así como normas convencionales europeas en la materia tales como el Convenio europeo sobre nacionalidad de 1997 o el Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados de 2006<sup>10</sup>.

---

sona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate. [...]».

<sup>8</sup> La falta de autonomía de la ciudadanía europea se advierte incluso en el procedimiento previsto para completar los derechos que atribuye, al necesitar de la aprobación de los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales (art. 25, párrafo segundo, TFUE), lo cual influye evidentemente en la naturaleza jurídica de este estatuto. Véase al respecto PÉREZ VERA, E., «Citoyenneté de l'Union européenne, nationalité et condition des étrangers», *Recueil des Cours*, vol. 261, 1996, pp. 243-425, en especial pp. 333-334 y 392, y con carácter general a propósito del establecimiento y sentido de la ciudadanía europea.

<sup>9</sup> Su texto figura como anexo a la Resolución de la AGNU 55/153, de 12 de diciembre de 2000. Como texto no vinculante, cabe citar también la «Declaración sobre las consecuencias de la sucesión de Estados respecto de la nacionalidad de las personas físicas», de 14 de septiembre de 1996, adoptada por la Comisión de Venecia, creada por el Consejo de Europa. Para un comentario del contenido de ambos, véase TORRES CAZORLA, M.I., *La sucesión de estados y sus efectos sobre la nacionalidad de las personas físicas*, Universidad de Málaga, Málaga, 2001.

<sup>10</sup> En vigor desde el 1 de marzo de 2000 y 1 de mayo de 2009, respectivamente. Nótese que Estados miembros de la UE, afectados en la actualidad por debates secesionistas como España o Reino Unido, no han ratificado estos convenios.

En línea con lo dispuesto con carácter general en el estado actual del desarrollo del Derecho internacional, se desprende de los textos internacionales citados que las cuestiones de nacionalidad se regirán fundamentalmente por el Derecho interno de los Estados implicados en una sucesión de Estados, esto es, las legislaciones del Estado predecesor y del Estado sucesor, respectivamente<sup>11</sup>. Ahora bien, el Derecho internacional impone determinadas restricciones y principios a tener en cuenta<sup>12</sup>. Así, los Estados involucrados en una sucesión de Estados deberían adoptar lo antes posible legislación sobre nacionalidad, informando a las personas afectadas de los efectos que dicha normativa tendrá sobre ellas, las opciones a su alcance y las consecuencias de su ejercicio<sup>13</sup>. A la hora de dictar tales reglas, los Estados deberán tener cuenta el derecho de toda persona a una nacionalidad; la obligación de evitar la apatridia como consecuencia de la sucesión de Estados<sup>14</sup>; el respeto de la voluntad de las personas afectadas; los principios de la unidad familiar y la no discriminación o la prohibición de adoptar decisiones arbitrarias<sup>15</sup>. Asimismo, se impone a los Estados involucrados en una sucesión de Estados una obligación de comportamiento respecto de la solución de las cuestiones relativas a la nacionalidad —mediante acuerdo entre ellos cuando corresponda—, que permita eliminar o mitigar los efectos perjudiciales del proceso y, especialmente, evitar posibles situaciones de apatridia<sup>16</sup>.

El Proyecto de Artículos de la CDI contiene, además, en su Parte II, disposiciones específicas aplicables a categorías concretas de sucesión de Esta-

---

<sup>11</sup> Art. 6 del Proyecto de Artículos de la CDI.

<sup>12</sup> Véase el art. 3.2 del Convenio europeo sobre nacionalidad de 1997. Si el Derecho internacional impone ciertos límites a la competencia del Estado en materia de nacionalidad, mayores cortapisas impondrá a su discrecionalidad ante un supuesto de dimensión internacional como es la sucesión de Estados: SAURA ESTAPÁ, J., *Nacionalidad y nuevas fronteras en Europa*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 19.

<sup>13</sup> Art. 6 del Proyecto de Artículos de la CDI.

<sup>14</sup> Para MARÍN LÓPEZ, se trataría de una obligación de medios y no de resultados, «pues no se puede asegurar estos a las personas sujetas a procedimientos o normas que no están en su poder»: MARÍN LÓPEZ, A., «Sucesión de Estados y cambio de nacionalidad. Las transformaciones territoriales en Europa en los años noventa», *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2002, nº 18, pp. 125-170, en particular p. 132.

<sup>15</sup> Véanse los art. 1, 4, 11, 12, 15 y 16 del Proyecto de Artículos de la CDI; art. 4, 5 y 18 del Convenio europeo sobre nacionalidad de 1997 y art. 2 a 4 y 7 del Convenio del Consejo de Europa para la prevención de la apatridia en casos de sucesión de Estados de 2006.

<sup>16</sup> Art. 18.2 del Proyecto de Artículos de la CDI; art. 19 del Convenio europeo sobre nacionalidad de 1997 y art. 13 del Convenio del Consejo de Europa de 2006.

dos resultantes de una modificación territorial. Por lo que se refiere a la separación de una parte del territorio<sup>17</sup>, supuesto que aquí interesa, el Proyecto de Artículos de la CDI detalla los supuestos en que el Estado sucesor ha de atribuir su nacionalidad, incluyendo a las personas con la nacionalidad del Estado predecesor que residen habitualmente en el territorio del Estado sucesor o tengan un vínculo jurídico apropiado con una unidad constitutiva del Estado predecesor que ahora forme parte del Estado sucesor<sup>18</sup>, así como a las personas que, no teniendo derecho a la nacionalidad de ninguno de los Estados involucrados según los criterios anteriores, tengan su residencia en un tercer Estado y estén vinculadas al Estado sucesor por su lugar de nacimiento, su última residencia habitual o cualquier otro vínculo apropiado<sup>19</sup>. Por otra parte, se establece que el Estado predecesor retirará su nacionalidad a las personas que, teniendo su nacionalidad, adquieran efectivamente la nacionalidad del Estado sucesor<sup>20</sup>. No podrá, sin embargo, retirar su nacionalidad a aquellos que reúnan las condiciones para adquirir la nacionalidad del Estado sucesor pero tengan su residencia habitual en el territorio del Estado predecesor; cuenten con otro vínculo jurídico apropiado con una unidad constitutiva del Estado predecesor; o, residiendo en un tercer Estado, les una al Estado predecesor su lugar de nacimiento, su última residencia habitual o cualquier otro vínculo apropiado<sup>21</sup>. Tanto la atribución de la nacionalidad del Estado sucesor como la retirada de la nacionalidad del Estado predecesor, siguiendo los parámetros indicados, han de entenderse sin perjuicio de la concesión de

---

<sup>17</sup> Sección cuarta de la Parte II del Proyecto de Artículos de la CDI.

<sup>18</sup> Se remite así al vínculo jurídico que pudiera existir, por ejemplo, entre el individuo y un Estado en el interior de un Estado federal.

<sup>19</sup> Art. 24 del Proyecto de Artículos de la CDI. El art. 5 del Convenio del Consejo de Europa de 2006 indica también que el Estado sucesor deberá atribuir su nacionalidad para evitar la apatridia que pueda producirse como consecuencia de la sucesión de Estados, basándose en un criterio de residencia habitual y la referencia a otros vínculos apropiados.

<sup>20</sup> Art. 25.1 del Proyecto de Artículos de la CDI.

<sup>21</sup> Art. 25.2 del Proyecto de Artículos de la CDI. El art. 6 del Convenio del Consejo de Europa de 2006 exige del Estado predecesor que no retire la nacionalidad a aquellos que no adquieran la nacionalidad del Estado sucesor y se conviertan en apátridas a resultas de la sucesión de Estados. El art. 18 del Convenio europeo sobre nacionalidad de 1997 indica que los Estados involucrados en una sucesión de Estados deberán tener en cuenta, en relación con la adquisición o conservación de su nacionalidad, el vínculo efectivo y genuino con el Estado, la residencia habitual, la voluntad del individuo y su origen territorial.

un derecho de opción a aquellos que reúnan las condiciones para adquirir y conservar, respectivamente, dichas nacionalidades<sup>22</sup>.

Una vez que cada Estado involucrado haya procedido a dictar sus normas en materia de nacionalidad aplicables a la sucesión de Estados de conformidad con los principios indicados, cabe sostener que la ciudadanía del Estado predecesor podría quedar dividida en diversos grupos en función de su situación jurídica. En primer lugar, nos hallaríamos ante las personas que conserven la nacionalidad del Estado predecesor, hallándose entre ellas aquellas que no reúnan las condiciones para adquirir la nacionalidad del Estado sucesor o no deseen optar por adquirirla. Un segundo grupo de personas obtendría la nacionalidad del Estado sucesor, perdiendo la nacionalidad del Estado predecesor, consecuencia jurídica acorde con los preceptos contenidos en los instrumentos internacionales mencionados. El Estado sucesor puede, en efecto, condicionar la atribución de su nacionalidad a la renuncia a la nacionalidad previa<sup>23</sup>, del mismo modo que el Estado predecesor puede disponer que la adquisición voluntaria de la nacionalidad del Estado sucesor implique la pérdida de su nacionalidad<sup>24</sup>. En todo caso, un Estado no debería condicionar la adquisición o conservación de su nacionalidad a la renuncia o pérdida de otra nacionalidad cuando ello no sea ni posible ni razonable<sup>25</sup>. Por último, encontraríamos a aquellos que podrían mantener ambas nacionalidades, la del Estado predecesor y la del Estado sucesor<sup>26</sup>. Los supuestos de doble nacionali-

---

<sup>22</sup> Art. 26 del Proyecto de Artículos de la CDI. Para una clarificación detallada del contenido del Proyecto de Artículos de la CDI y los ejemplos de la práctica internacional pertinentes en cada caso, nos remitimos a los Comentarios que acompañan al Proyecto, publicados en el Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 51º período de sesiones (3 de mayo-23 de julio de 1999), *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1999, doc. A/54/10, pp. 25 y ss. Para un excelente estudio en profundidad de las reglas y la práctica de la sucesión de Estados en materia de nacionalidad, véase TORRES CAZORLA, M.I., *La sucesión de estados y sus efectos...*, *op. cit.* Asimismo, véanse ZIMMERMANN, A., «State Succession and the Nationality of Natural Persons - Facts and Possible Codification», en P.M. Eisemann, M. Koskenniemi (dirs.), *La succession d'États: la codification à l'épreuve des faits / State Succession: Codification Tested against the Facts*, Kluwer Law International, The Hague, 2000, pp. 611-661; SAURA ESTAPÁ, J., *Nacionalidad y nuevas fronteras...*, *op. cit.*; o MARÍN LÓPEZ, A., «Sucesión de Estados y cambio de nacionalidad...», *op. cit.*

<sup>23</sup> Art. 9 del Proyecto de Artículos de la CDI.

<sup>24</sup> Art. 10.1 del Proyecto de Artículos de la CDI. Véase también al respecto el art. 11 sobre el derecho de opción para evitar la apatridia.

<sup>25</sup> Art. 16 del Convenio europeo sobre nacionalidad de 1997.

<sup>26</sup> Al conceder la posibilidad de que los Estados, predecesor y sucesor, prevean la pérdida de sus nacionalidades respectivas en caso de adquisición voluntaria de la otra

dad, los cuales han sido acogidos tradicionalmente con recelo por parte del ordenamiento internacional<sup>27</sup>, dependerán de lo que prevea la legislación interna de cada Estado afectado y presentan, como luego veremos, un interés evidente desde la perspectiva del Derecho de la UE.

### III. LOS EFECTOS DE LA SUCESIÓN DE ESTADOS EN LOS CIUDADANOS DE LA UE

#### 1. EL ESTATUTO DE LA CIUDADANÍA EUROPEA DE LOS NACIONALES DE UN ESTADO MIEMBRO TRAS LA SEPARACIÓN DE UNA PARTE DE SU TERRITORIO

El Derecho de la UE no debe intervenir, como ya apuntamos, en la regulación de quién conserva o pierde la nacionalidad de uno de sus Estados miembros, pues corresponde a una competencia exclusiva estatal, más aun cuando nos hallemos enfrentados a un contexto político que afecte a la integridad territorial y la identidad nacional de un Estado<sup>28</sup>. Únicamente será relevante atender al ordenamiento jurídico de la UE para deducir de éste los efectos que los distintos escenarios expuestos en el apartado anterior tendrán sobre el disfrute de la ciudadanía europea y sus derechos.

En primer lugar, aquellos que conserven la nacionalidad del Estado predecesor, esto es, del Estado miembro de la UE, preservarán también, como es evidente, la ciudadanía europea. Si estas personas residen en el territorio del Estado miembro, sus derechos como ciudadanos de la UE no se verán afecta-

---

nacionalidad, el art. 10 del Proyecto de Artículos de la CDI puede interpretarse en el sentido de que la doble nacionalidad prefiere ser evitada por los Estados.

<sup>27</sup> Entre la abundante doctrina en materia de doble nacionalidad, véase, por ejemplo, MARTIN, D.A., HAILBRONNER, K. (ed.), *Rights and Duties of Dual Nationals. Evolution and Prospects*, Kluwer Law International, The Hague, 2003.

<sup>28</sup> Art. 4.2 TUE. Véanse las respuestas del Presidente Barroso, de 28.08.2012 y 12.11.2012, a las preguntas parlamentarias con solicitud de respuesta escrita planteadas a la Comisión, E-007453/2012 y E-008133/2012, respectivamente. Destaca también, a estos efectos, la iniciativa ciudadana sobre el «Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva», presentada a la Comisión el 1 de abril de 2012 con el objetivo de garantizar que los ciudadanos de un nuevo Estado, resultante de una separación territorial, siguiesen siendo ciudadanos de la UE. La Comisión rechazó la iniciativa por hallarse fuera de las competencias de la UE, al no poder abordar las consecuencias de una secesión y fundarse la ciudadanía europea en la nacionalidad del Estado miembro (C(2012)3689, de 30.05.2012).

dos en modo alguno. Si, por el contrario, su residencia estuviese establecida en el territorio de lo que viene a conformar el Estado sucesor, el modo de ejercicio de sus derechos de ciudadanía sí se vería afectado, de la misma manera que les ocurriría a los ciudadanos europeos originarios de otros Estados miembros, como tendremos ocasión de analizar en el apartado siguiente. En todo caso, el Proyecto de Artículos de la CDI señala que la sucesión de Estados no podrá incidir en la condición jurídica de estas personas en cuanto residentes habituales del Estado sucesor<sup>29</sup>, mientras que el Convenio europeo sobre nacionalidad de 1997 prevé que los nacionales del Estado predecesor que mantengan su residencia en el territorio del Estado sucesor, sin adquirir la nacionalidad de este último, deberán gozar del derecho a permanecer en el territorio en que residen y del derecho a la igualdad de trato respecto de derechos económicos y sociales, si bien podrán ser excluidos de los empleos en el sector público que impliquen el ejercicio de poderes soberanos<sup>30</sup>.

En segundo lugar, aquellas personas que adquieran la nacionalidad del Estado sucesor y que, como consecuencia de ello, pierdan la nacionalidad del Estado miembro, se verían privados del estatuto de ciudadanía europea y de todos los derechos asociados a éste al convertirse en nacionales de un país tercero. Con toda probabilidad, el derecho cuya pérdida mayores efectos puede hacer sentir en los individuos será el de libre circulación y residencia en los Estados miembros de la UE<sup>31</sup>, incluido el Estado predecesor.

La no pertenencia del nuevo Estado a la UE conllevaría la instalación de controles en las fronteras, ahora «exteriores», entre los Estados miembros y el Estado recién creado<sup>32</sup>. Sería también posible, aunque poco probable, la introducción, por parte de la UE, del requisito de contar con un visado para acceder al territorio de los Estados miembros, a través de la inclusión del Estado sucesor en la lista del anexo I del Reglamento nº 539/2001<sup>33</sup>. Además,

<sup>29</sup> Art. 14.1 del Proyecto de Artículos de la CDI.

<sup>30</sup> Art. 20 del Convenio europeo sobre nacionalidad de 1997. Véase al respecto TORRES CAZORLA, M., *La sucesión de Estados y sus efectos...*, op. cit., p. 65.

<sup>31</sup> Art. 20.2.a) y 21 TFUE, completados por la Directiva 2004/38 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, DO L 158, de 30.4.2004, p. 77.

<sup>32</sup> Reglamento nº 562/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), DO L 105, de 13.4.2006, p. 1.

<sup>33</sup> Reglamento nº 539/2001, del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de

la entrada y residencia de los nacionales del nuevo Estado al territorio de la UE requeriría cumplir con las exigencias impuestas a los extranjeros para obtener un permiso de residencia o de trabajo, en condiciones mucho más estrictas, como es evidente, que las aplicables en el seno del régimen europeo de la libre circulación. A estas personas sería de aplicación el acervo de la UE en materia migratoria y, en particular, las diversas directivas adoptadas en materia de inmigración legal e irregular a través de las normativas estatales de transposición de las mismas<sup>34</sup>.

Por último, resta referirse a aquellos que mantendrían ambas nacionalidades, la del Estado predecesor y el Estado sucesor. Las situaciones de doble nacionalidad permitirían a sus titulares disfrutar de los derechos que les concede la ciudadanía europea al trasladarse a otro Estado miembro de la UE, sea el Estado predecesor o cualquier otro. Mientras residan en el nuevo Estado, ejercerán sus derechos de ciudadanía en el modo que analizaremos en el apartado siguiente, equiparándose su situación a la de aquellos ciudadanos europeos, originarios de otros Estados miembros, que residen en el territorio que se separa. No obstante, no parece que esta situación pudiese perdurar por mucho tiempo, ya que diversas legislaciones en materia de nacionalidad limitan que se perpetúen generaciones de nacionales residiendo en el extranjero<sup>35</sup>.

---

visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, DO L 81, de 21.3.2001, p. 1. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, aunque los nacionales del hipotético nuevo Estado estuvieran exentos de presentar un visado Schengen para acceder a la UE, el visado Schengen del que fueran titulares otros extranjeros no daría derecho a circular libremente por los territorios de los nuevos Estados, países terceros respecto de la UE. Como señala A. Schrauwen, esto haría menos atractivo para los turistas provenientes de fuera de la UE incluir a los nuevos Estados en un *tour* por Europa, consideración a tener en cuenta por parte de la industria turística de los territorios secesionistas (SCHRAUWEN, A., «Secession and the Loss of Rights for EU Citizens», en Brölmann, C., Vandamme, T. (eds.), *Secession within the Union: Intersection points of International and European Law*, online pub. ACELG-ACIL University of Amsterdam, July 2014, p. 63. A no ser, evidentemente, que el nuevo Estado asumiese como propia la lista de países terceros cuyos nacionales están exentos de presentar un visado para entrar en la UE (anexo II del Reglamento 539/2001), en detrimento de la soberanía reclamada.

<sup>34</sup> Véase al respecto PEERS, S., «What happens to British expatriates if the UK leaves the EU?», Blog EU Law Analysis, disponible en <http://eulawanalysis.blogspot.com/es/2014/05/what-happens-to-british-expatriates-if.html> (u.a. 29.09.2014). Aunque aborda el escenario de una posible retirada de Reino Unido de la UE, su análisis sobre los efectos en los ciudadanos resulta extrapolable a un proceso de separación territorial que afecte a un Estado miembro de la UE.

<sup>35</sup> SCHRAUWEN, A., «Secession and the Loss of Rights...», *op. cit.*, p. 60. En el caso de España, véase el art. 24.3 del Código Civil, el cual regula la pérdida de la nacionali-

La doble nacionalidad presenta, sin duda, un notable interés a efectos del disfrute del estatuto de ciudadanía europea en el contexto que estamos analizando<sup>36</sup>. Ciertamente es que, en una situación concreta, podría considerarse que la nacionalidad efectiva de un individuo con doble nacionalidad sería la del Estado sucesor, Estado tercero respecto de la UE, en virtud de criterios de domicilio o residencia que impliquen un vínculo genuino entre el individuo y el Estado<sup>37</sup>. Sin embargo, de la jurisprudencia clásica del TJUE iniciada con el asunto *Micheletti*, se desprende claramente que la nacionalidad efectiva del individuo en cuestión, a los efectos del Derecho de la UE, ha de ser la nacionalidad del Estado miembro, como consecuencia de un ejercicio de los poderes estatales en materia de nacionalidad que tome en consideración el Derecho de la Unión y garantice su efecto útil<sup>38</sup>. El Tribunal de Justicia ha especificado, además, que el mero hecho de que un nacional de un Estado miembro tenga también la nacionalidad de un país tercero, en el que reside, no le priva de sus derechos en virtud del Derecho de la UE<sup>39</sup>, aunque ello afecte de alguna manera a su modo de disfrute.

Se deduce, en todo caso, de las consideraciones anteriores que estamos asumiendo que el Estado predecesor habría reconocido la situación jurídico-política resultante de la separación de una parte de su territorio. En efecto, la adopción de normativa reguladora de las cuestiones de nacionalidad en este contexto, asumiendo los efectos jurídicos de la adquisición de la nacionalidad del nuevo Estado, podría considerarse un acto, al menos implícito, de reconocimiento del mismo. Sin embargo, no cabría descartar la posibilidad de que el Estado miembro no reconozca al nuevo Estado surgido de un proceso de secesión *stricto sensu*, que pudiera ser contrario a la legalidad internacional e interna<sup>40</sup>. Las reglas sobre los efectos de la sucesión de Estados en

---

dad española de los nacidos y residentes en el extranjero de padre o madre españoles, también nacidos en el extranjero, cuando el país de residencia les atribuya su nacionalidad, salvo que declaren su voluntad de conservar la nacionalidad española en un plazo de tres años desde su mayoría de edad o emancipación.

<sup>36</sup> El Mundo, «Junqueras aboga por la doble nacionalidad por el «lazo emocional» con España», 22 de septiembre de 2013; Government of Scotland, «Scotland's Future: Your Guide to an Independent Scotland», 26 de noviembre de 2013, <http://www.scotland.gov.uk/resource/0043/00439021.pdf> (u.a. 29.09.2014).

<sup>37</sup> Asunto *Nottebohm*, Sentencia de 6 de abril de 1955, CIJ, Rec. 1955, p. 23.

<sup>38</sup> Sentencia de 7 de julio de 1992, *Micheletti*, C-369/90, Rec., p. I-4239, apdos. 10-11.

<sup>39</sup> Sentencia de 2 de octubre de 1997, *Saldanha*, C-122/96, Rec., p. I-5325, apdo. 15.

<sup>40</sup> Respecto de la concepción e implicaciones de la secesión en tanto que creación de una nueva entidad estatal a partir de la separación de una parte del territorio de un Estado

materia de nacionalidad sólo serían aplicables ante una sucesión de Estados que se produzca de conformidad con el Derecho internacional<sup>41</sup>, por lo que, a los efectos que aquí interesan, no existiría deber alguno por parte del Estado miembro de regular las consecuencias de la separación en su legislación sobre nacionalidad, ni de seguir los principios y pautas antes apuntados. En ese caso, por tanto, la población del territorio escindido que gozase, antes de la secesión, de la nacionalidad del Estado miembro seguiría disfrutando de la ciudadanía europea en virtud de la conservación de dicha condición.

Para finalizar este apartado, procede referirse siquiera brevemente a los casos de Groenlandia y Chipre, los cuales demostrarían una cierta inclinación de la UE por la búsqueda de soluciones flexibles, pragmáticas e imaginativas<sup>42</sup>. Sin embargo, a nuestro entender, estos ejemplos no resultarían pertinentes por lo que respecta a la cuestión de la ciudadanía europea. En relación con Groenlandia, la exclusión respecto de la UE de este territorio autónomo bajo soberanía de Dinamarca no supuso que los ciudadanos groenlandeses no pudieran disfrutar de la ciudadanía europea con base en su nacionalidad danesa<sup>43</sup>. Este territorio abandonó la UE, pero no se separó de un Estado miembro<sup>44</sup>. En un contexto bien diferente, la suspensión de la aplicación del acer-

---

existente sin el consentimiento de éste, véase, entre otros, DUGARD, J., «The Secession of States and their Recognition in the wake of Kosovo», *Recueil des Cours*, vol. 357, 2011, pp. 9-222, así como LÓPEZ-JURADO ROMERO DE LA CRUZ, C., «La secesión de territorios...», *op. cit.*

<sup>41</sup> Así lo prevé el art. 3 del Proyecto de Artículos de la CDI. Lo mismo se desprende del art. 6 de la Convención de Viena sobre sucesión de Estados en materia de Tratados de 1978 y del art. 3 de la Convención de Viena sobre sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de 1983.

<sup>42</sup> Véase CONSELL ASSESSOR PER A LA TRANSICIÓ NACIONAL, GENERALITAT DE CATALUNYA, «Las vías de integración...», *op. cit.*, pp. 14-15.

<sup>43</sup> Tratado por el que se modifican los Tratados que establecen las Comunidades Europeas en relación con Groenlandia, hecho en Bruselas el 13 de marzo de 1984, DO L 29, de 1.02.1985, p. 1. Sus relaciones con la UE se rigen por la Cuarta Parte del TFUE relativa a la asociación de los países y territorios de ultramar (en particular, art. 204 TFUE) y el Protocolo nº 34 anejo a los Tratados sobre el régimen particular aplicable a Groenlandia.

<sup>44</sup> Lo mismo ha ocurrido, por ejemplo, con San Bartolomé, colectividad de ultramar del Estado francés, que en 2012 dejó de formar parte de la UE y se asoció a la misma también bajo el marco de las relaciones con los países y territorios de ultramar. Sus ciudadanos siguen disfrutando del estatuto de la ciudadanía europea. Véase la Decisión del Consejo Europeo nº 2010/718, de 29 de octubre de 2010, por la que se modifica el estatuto respecto de la Unión de la isla de San Bartolomé, DO L 325, de 9.12.2010, p. 4.

vo europeo en el Norte de Chipre, como consecuencia de su adhesión a la UE en 2004 sin haber resuelto el conflicto que divide a la isla, no afecta a los derechos individuales de sus ciudadanos. La población del Norte de la isla disfruta de la ciudadanía europea siempre que gocen de la nacionalidad de la República de Chipre, Estado miembro de la UE. Estos ejemplos sólo permiten evidenciar cómo la ciudadanía europea continúa asociada a la nacionalidad estatal. Quizás el fundamento exclusivo de la ciudadanía europea en la nacionalidad de los Estados miembros y la falta de intervención de la Unión en su concesión puedan resultar criticables<sup>45</sup>, pero el Derecho de la UE, al menos en su estado actual, no permite dar una respuesta distinta: el disfrute de la ciudadanía europea va indisolublemente ligado a la nacionalidad de un Estado miembro.

## 2. LAS CONSECUENCIAS DE LA SEPARACIÓN TERRITORIAL PARA LOS CIUDADANOS DE LA UE ORIGINARIOS DE OTROS ESTADOS MIEMBROS

La separación de una parte del territorio de un Estado miembro para convertirse en un nuevo Estado independiente repercutiría igualmente sobre la situación jurídica de aquellos ciudadanos de la UE, nacionales de otros Estados miembros y residentes en el territorio secesionista, quienes pasarían de residir en la Unión, en un espacio sin controles en las fronteras internas, a hallarse establecidos en el territorio de un país tercero.

Como es evidente, estas personas no perderían por ello su estatuto de la ciudadanía europea, dado que ésta depende exclusivamente de la nacionalidad de un Estado miembro. Ahora bien, no puede realizarse una afirmación tan categórica respecto del modo de hacer valer cada uno de los derechos que este estatuto concede. Procedamos a revisarlos.

El derecho a acogerse a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de otros Estados miembros en un tercer país cuando el Estado miembro de origen no tenga representación en él no se vería afectado en modo alguno, teniendo en cuenta que no exige, por su propia naturaleza, ni la residencia, ni la presencia del ciudadano en el territorio de un Estado miembro<sup>46</sup>. Lo

<sup>45</sup> En este sentido, véase, por ejemplo, KOCHENOV, D., «*Ius Tractum* of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights», *Columbia Journal of European Law*, vol. 15, nº 2, 2009, pp. 169-237, en particular pp. 182 y ss.

<sup>46</sup> Art. 20.2.c) y 23 TFUE.

mismo cabe afirmar en relación con los que podríamos calificar de «derechos impropios» de ciudadanía, como son el derecho de petición al Parlamento Europeo, el derecho de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo y el derecho de dirigirse a las instituciones y órganos consultivos de la Unión en cualquier de las lenguas oficiales de los Tratados y de recibir una respuesta en esa misma lengua<sup>47</sup>. Todos estos derechos podrían ser ejercidos por ciudadanos europeos no residentes en la UE<sup>48</sup>.

Los ciudadanos europeos que residan en el territorio del Estado sucesor no perderán su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros cuando se trasladen a éstos. No obstante, verían afectado el modo de ejercer ese derecho desde su lugar de residencia, convertido en el territorio de un Estado tercero, dado que implicaría cruzar una «frontera exterior» para acceder al Estado miembro en que deseen ejercer tal derecho. El control de dicha frontera se reforzaría, si bien para los titulares de la libre circulación no podría tratarse de una inspección minuciosa, pero sí de carácter mínimo<sup>49</sup>. La separación territorial también afectaría, por supuesto, al fundamento de su residencia en el territorio del Estado sucesor, pues ya no estarían haciendo uso de su derecho de libre circulación y residencia en virtud del Derecho de la UE. Nada impediría, sin embargo, al nuevo Estado conceder a los ciudadanos europeos, sobre la base de su legislación interna, un régimen administrativo similar al de la libertad de circulación que rige en la Unión, previsión poco probable en ausencia de condiciones de reciprocidad para los nacionales de los nuevos Estados en el territorio de los Estados miembros<sup>50</sup>.

Por último, es necesario referirse a los derechos de participación política de que gozan los ciudadanos de la UE en relación con las elecciones municipi-

---

<sup>47</sup> Art. 20.2.d) y 24 TFUE.

<sup>48</sup> Véanse los art. 227 y 228 TFUE, por los que se regula el derecho de petición al Parlamento Europeo y el derecho de dirigir una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo, respectivamente, en los que tales derechos son atribuidos a los ciudadanos de la UE, así como a cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, condición que, a juzgar por la redacción de los preceptos mencionados, no resulta predicable de los ciudadanos europeos.

<sup>49</sup> Cfr. art. 7.2 y 7.3 del Reglamento nº 562/2006 por el que se establece el Código de Fronteras Schengen.

<sup>50</sup> Ténganse en cuenta también los efectos que podrían producirse en materia de Seguridad Social ya que, en aplicación del Reglamento nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166, de 30.04.2004, p. 1), el pago de las prestaciones adquiridas bajo los sistemas de seguridad social de varios Estados miembros se garantiza únicamente a aquellas personas que residen en el territorio de los Estados miembros.

pales y al Parlamento Europeo. El Derecho de la UE exige la garantía de estos derechos respecto de los ciudadanos europeos que residen en un Estado miembro del que no son nacionales<sup>51</sup>, sin regular la situación de los ciudadanos de la Unión que tengan su residencia fuera de ésta. Este último aspecto dependerá de la legislación nacional del Estado miembro de origen del ciudadano europeo<sup>52</sup>. El Tribunal de Justicia se ha pronunciado en este sentido en el asunto *Eman y Sevinger*, relacionado con ciudadanos europeos que residían en países y territorios de ultramar, por lo que su argumentación puede ser aplicada también a los residentes en países terceros<sup>53</sup>. Así, como ha indicado el Tribunal, las disposiciones del Tratado no confieren a los ciudadanos europeos un derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo de carácter incondicional, sino que se limitan a exigir que los ciudadanos de la UE residentes en un Estado miembro del que no son nacionales disfruten de ese derecho en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro de residencia<sup>54</sup>. También se desprende de dicho asunto que el criterio de la residencia en los Estados miembros, que éstos pueden imponer para conceder el derecho de participación en las elecciones europeas en uso de su facultad discrecional al respecto, no es un requisito arbitrario ni irrazonable, siempre que sea conforme con el principio de no discriminación<sup>55</sup>.

#### IV. EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA EUROPEA Y SU PAPEL EN UNA SUPUESTA «AMPLIACIÓN INTERNA» DE LA UE

Tan importante como clarificar los efectos que una separación de una parte del territorio de un Estado miembro de la UE tendría sobre el estatuto de ciu-

---

<sup>51</sup> Art. 20.2.b) y 22 TFUE, así como la Directiva 93/109 del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales (DO L 329 de 30.12.1993, p. 34), modificada por la Directiva 2013/1 del Consejo, de 20 de diciembre de 2012 (DO L 26 de 26.1.2013, p. 27).

<sup>52</sup> A estos efectos, véase ARRIGHI, J.T. *et al.*, «Franchise and electoral participation of third-country citizens residing in the European Union and of European Union citizens residing in third countries», *Study*, European Parliament, 2013, PE 474.441.

<sup>53</sup> Sentencia de 12 de septiembre de 2006 (Gran Sala), *Eman y Sevinger*, C-300/04, Rec., p. I-8060.

<sup>54</sup> *Ibid.*, apdos. 52-53.

<sup>55</sup> *Ibid.*, apdos. 54 y ss.

dadanía europea de que disfrutaban sus nacionales, resulta analizar el papel que dicho estatuto en sí mismo podría jugar en el futuro jurídico-internacional del Estado sucesor resultante de dicho proceso. En efecto, desde algunas posiciones independentistas, se ha defendido la idea de la denominada «ampliación interna» de la UE, por la que esa parte del territorio que desea independizarse de un Estado miembro no dejaría de pertenecer a la UE<sup>56</sup>. Según esta teoría, en el momento de su separación del Estado miembro, el nuevo Estado sería considerado como Estado miembro de la UE de manera ininterrumpida, recurriendo, entre otros, al argumento de que una eventual privación de los derechos individuales que el estatuto de ciudadanía europea confiere permitiría rechazar su salida automática de la UE<sup>57</sup>.

El Derecho internacional no permite sostener, con carácter general, que un nuevo Estado surgido de un proceso de separación territorial pueda suceder al Estado predecesor en su calidad de miembro de una Organización Internacional<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> MATAS, J., *et al.*, «The Internal Enlargement of the European Union», Centre Maurits Coppieters, Bruselas, 2010, disponible en <http://irla.cat/documents/the-internal-enlargement-of-the-EU.pdf> (u.a. 29.09.2014). También referida como «escenario de permanencia» en CONSELL ASSESSOR PER A LA TRANSICIÓ NACIONAL, GENERALITAT DE CATALUNYA, «Las vías de integración...», *op. cit.*, pp. 20 y ss.

<sup>57</sup> CONSELL ASSESSOR PER A LA TRANSICIÓ NACIONAL, GENERALITAT DE CATALUNYA, «Las vías de integración...», *op. cit.*, pp. 34-35; O'NEILL, A., «A quarrel...», *op. cit.*, para pronunciarse en favor de una sucesión en la pertenencia a la UE del Reino Unido por parte de una Escocia independiente y el resto del Estado británico; Pregunta parlamentaria con solicitud de respuesta escrita a la Comisión E-008133/12, de 17.09.2012. Para la posición contraria, véanse Ministerio español de Asuntos Exteriores y Cooperación, «Por la convivencia democrática», marzo de 2014, p. 104, así como CRAWFORD, J., BOYLE, A. «Opinion: Referendum on the Independence of Scotland – International Law Aspects», UK Government, December 2012) <[www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/79408/Annex\\_A.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79408/Annex_A.pdf) (u.a. 29.09.2014), pp. 104 y ss. DOUGLAS-SCOTT afirma que la ciudadanía europea no provocaría la pertenencia automática a la UE de una Escocia independiente, pero que serviría de argumento para una simple reforma de los Tratados a través del art. 48 TUE: DOUGLAS-SCOTT, S., «How easily could an independent Scotland join the EU?», *University of Oxford Legal Research Paper Series*, XXX/2014, p. 19.

<sup>58</sup> Véase MANGAS MARTÍN, A., «La sucesión de Estados», *op. cit.*, pp. 350 y ss., así como los trabajos citados *supra* nota 3. Respecto de la práctica internacional, véanse, entre otros, GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., «Notas sobre la práctica de las Organizaciones Internacionales respecto a los efectos de la sucesión de Estados en el estatuto de miembro de la Organización», *Revista Española de Derecho Internacional*, 1962, pp. 465-508 o BÜHLER, K.G., «State Succession, Identity/Continuity and Membership in the United Nations», en P.M. Eisemann, M. Koskenniemi (dirs.), *La succession d'États: la codification à l'épreuve des faits / State Succession: Codification Tested against the Facts*, Kluwer Law International, The Hague, 2000, pp. 187-326.

La doctrina de la «ampliación interna» defiende, sin embargo, que la sucesión automática en la pertenencia a una Organización Internacional como la UE sería posible con base en o con la ayuda del carácter singular del vínculo que une a ésta con sus ciudadanos, cuya vocación, como afirmó el TJUE, «es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros»<sup>59</sup>.

A estos efectos, se ha recurrido a la jurisprudencia del TJUE sobre la ciudadanía europea y, en concreto, a su sentencia dictada en el famoso asunto *Rottmann*, relacionado con la privación del mencionado estatuto<sup>60</sup>. En dicho asunto, el Tribunal de Justicia admite que la privación de la nacionalidad alemana al Sr. Rottmann y, por consiguiente, de la ciudadanía de la UE, constituye una situación regida por el Derecho de la UE<sup>61</sup>. En el caso que nos ocupa, cabría argumentar que la pérdida de la nacionalidad del Estado miembro o Estado predecesor, consecuencia de la adquisición voluntaria de la nacionalidad del Estado sucesor, se hallaría también bajo el ámbito de aplicación del Derecho de la UE por cuanto que supone la pérdida de la ciudadanía europea. Ahora bien, ello no implica necesariamente que la medida deba ser considerada contraria al Derecho de la UE, ni tampoco que tenga por consecuencia generar una obligación de proteger los derechos adquiridos por los ciudadanos que impidan, en su caso, la salida de la UE del territorio del que serían nacionales.

En efecto, en el asunto *Rottmann*, el Tribunal no entiende que la medida controvertida —la revocación de la nacionalidad alemana adquirida por naturalización— fuese incompatible con el ordenamiento jurídico de la UE<sup>62</sup>. La privación de la nacionalidad constituía una medida legítima fundamentada en el fraude o engaño cometido en la adquisición de dicha nacionalidad, por lo

---

<sup>59</sup> Entre otras, Sentencia de 20 de septiembre de 2001, *Grzelczyk*, C 184/99, Rec. p. I-6193, apdo. 31, Sentencia de 17 de septiembre de 2002, *Baumbast*, C 413/99, Rec. p. I-7091, apdo. 82 y Sentencia de 2 de octubre de 2003, García Avello, C-148/02, Rec., p. I-11613, apdo. 22.

<sup>60</sup> Sentencia de 2 de marzo de 2010 (Gran Sala), *Rottmann*, C-135/08, Rec., p. I-1449.

<sup>61</sup> *Ibid.*, apdo. 42. Por contra, en el asunto *Kaur*, el Tribunal de Justicia indica que no se produce una privación de derechos a los que pudiera aspirar con arreglo al Derecho de la UE una persona no comprendida en la definición de nacional del Reino Unido, pues tales derechos nunca nacieron a favor de dicha persona: Sentencia de 20 de febrero de 2001, *Kaur*, C-192/99, Rec. 2001, p. I-1252, apdo. 25.

<sup>62</sup> El hecho de que la pérdida de la nacionalidad del Estado miembro tuviera en el supuesto que analizamos una dimensión colectiva en lugar de individual como en *Rottmann* no parece que tuviera incidencia sobre la cuestión. Véase, en este sentido, ATHANASSIOU, P., SHAELOU, S.L., «EU Accession from Within? – An Introduction», *Yearbook of European Law*, 2014, 1, pp. 22-23.

que resultaba conforme con el Derecho internacional aplicable, incluso en caso de que supusiera convertir al individuo en apátrida<sup>63</sup>. Por último, no se cuestionó la legitimidad de la privación de la nacionalidad, aunque ello tuviera por consecuencia la pérdida de la ciudadanía europea, siempre que la medida fuese proporcional tanto en función del Derecho de la Unión como del Derecho nacional<sup>64</sup>.

Empleando los mismos parámetros que el Tribunal de Justicia en *Rottmann*, sería posible entonces afirmar que la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro como consecuencia de la adquisición de la nacionalidad de un tercer Estado resulta conforme con las reglas internacionales que así lo permiten. Como se ha señalado anteriormente, en el marco de una sucesión de Estados, el Estado predecesor puede disponer que la adquisición voluntaria de la nacionalidad del Estado sucesor conlleve la pérdida de su nacionalidad<sup>65</sup>, aunque el límite impuesto por la obligación de evitar la apatridia sí resultaría de aplicación en este caso<sup>66</sup>. Si el Tribunal no apreció que una medida de privación de nacionalidad que podía convertir al individuo en apátrida fuese contraria al Derecho de la UE por suponer la pérdida de la ciudadanía europea<sup>67</sup>, entendemos que menos problemática aún sería una medida que provoca la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro como consecuencia de la adquisición voluntaria de la nacionalidad de un tercer Estado<sup>68</sup>.

<sup>63</sup> Sentencia de 2 de marzo de 2010, C-135/08, ya citada, apdos. 50-54. Véanse el art. 8.2.b) de la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961 y el art. 7.1 y 3 del Convenio europeo sobre Nacionalidad de 1997.

<sup>64</sup> Sentencia de 2 de marzo de 2010, C-135/08, ya citada, apdos. 55-56, donde, además, el Tribunal aporta una serie de criterios a tener en cuenta por el juez nacional en su valoración de la proporcionalidad.

<sup>65</sup> Véanse los art. 10.1 y 25.1 del Proyecto de Artículos de la CDI, así como el art. 7.1.a) del Convenio europeo sobre nacionalidad de 1997.

<sup>66</sup> Art. 11.4 del Proyecto de Artículos de la CDI y art. 7.3 del Convenio europeo sobre nacionalidad de 1997.

<sup>67</sup> Para una visión crítica de esta respuesta del Tribunal, véanse, entre otros, IGLESIAS SÁNCHEZ, S., «TJUE – Sentencia de 2 de marzo de 2010 (Gran Sala), Janko Rottmann c. Freistaat Bayern, Asunto C-135/08. ¿Hacia una nueva relación entre la nacionalidad estatal y la ciudadanía europea?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 37, septiembre-diciembre 2010, pp. 933-950; KOCHENOV, D., «Case C-135-/08, Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, Judgement of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2010», *Common Market Law Review*, 47, 2010, pp. 1831-1846 o la colección de trabajos publicada en SHAW, J. (ed.), *Has the European Court of Justice Challenged Member States Sovereignty in Nationality Law?*, *EUI Working Paper RSCAS*, 2011/62.

<sup>68</sup> No siendo posible hablar en ese caso de «privación» de la nacionalidad al intervenir la voluntad del individuo. En este sentido, véase PÉREZ VERA, E., «Citoyenneté...»,

Además, aceptar que el disfrute del estatuto de la ciudadanía europea constituye un interés superior a proteger frente a cualquier regla estatal relacionada con la adquisición y pérdida de la nacionalidad no parece jurídicamente posible. En ese caso, se estaría atentando contra el poder de los Estados miembros de regular las cuestiones relativas a la determinación de quiénes son sus nacionales, infringiendo así el art. 20.1 TFUE por el que se determina que la ciudadanía europea se fundamenta en la nacionalidad de un Estado miembro e incluso contraviniendo el art. 4.2 TUE que asegura el respeto, por parte de la Unión, de la identidad nacional de sus Estados miembros<sup>69</sup>.

En todo caso, para asegurar que la eventual medida de privación de la nacionalidad del Estado miembro que actúe como Estado predecesor es conforme con el Derecho de la UE, ésta habrá de cumplir con los parámetros arriba indicados de modo que se garantice que dicho Estado no retira su nacionalidad y, por consiguiente, la ciudadanía europea de manera arbitraria, ni desproporcionada.

En favor de la idea de una «ampliación interna» de la UE, también podría alegarse la jurisprudencia del TJUE que, partiendo del asunto *Rottmann*, se desarrolla con el asunto *Ruiz Zambrano* y es posteriormente continuada en los asuntos *McCarthy*, *Dereci* u *O.S.* En estas sentencias, el Tribunal de Justicia considera contrarias al Derecho de la UE las medidas nacionales cuyo efecto sea «privar a los ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto de ciudadanía de la Unión»<sup>70</sup>, entendiéndose como tal el derecho de libre circulación y residencia en los Estados miembros<sup>71</sup>. En los casos mencionados, se cuestionaban decisiones adoptadas por los

---

*op. cit.*, p. 308. Como se afirma en ATHANASSIOU, P., SHAELOU, S.L., «EU Accession from Within?...», *op. cit.*, p. p. 23, el test de proporcionalidad sería menos exigente que en el supuesto en que la consecuencia sea la apatridia.

<sup>69</sup> En este sentido, Conclusiones del Abogado General Poiares Maduro, presentadas el 30 de septiembre de 2009, *Rottmann*, C-135/08, apdos. 24-25. Como señala el AG, la imposibilidad de revocar la nacionalidad de un Estado miembro por suponer la pérdida de la ciudadanía europea llevaría a «la solución paradójica en que lo accesorio determinaría lo principal: el mantenimiento de la ciudadanía de la Unión permitiría exigir el mantenimiento de la nacionalidad de un Estado miembro» (apdo. 24).

<sup>70</sup> Sentencia de 8 de marzo de 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, Rec. p. I-1177, apdo. 42; Sentencia de 5 de mayo de 2011, *McCarthy*, C-434/09, Rec. p. I-3375, apdo. 47; Sentencia de 15 de noviembre de 2011, *Dereci*, C-256/11, Rec. p. I-11315, apdo. 64; Sentencia de 6 de diciembre de 2012, *O.S.*, C-356/11 y 357/11, apdo. 45.

<sup>71</sup> Conclusiones de la Abogado General Sharpston, presentadas el 30 de septiembre de 2010, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, punto 80. Entre la abundante doctrina, nos remitimos

Estados miembros por las cuales se procedía a la expulsión de un extranjero, miembro de la familia de un ciudadano de la UE. Tales medidas de expulsión son consideradas contrarias al art. 20 TFUE y, por tanto, al propio estatuto de ciudadanía europea, en la medida en que se dé la circunstancia de que el ciudadano de la Unión se vea obligado, como consecuencia de la expulsión de su familia, a abandonar no sólo el territorio del Estado miembro del que es nacional, sino también el de la Unión en su conjunto, pues de hacerlo así «se privaría de efecto útil a la ciudadanía de la Unión»<sup>72</sup>. El contexto que aquí analizamos es, sin embargo, bien distinto a los supuestos que son objeto de la jurisprudencia citada. La privación de nacionalidad operada *ex lege* como consecuencia de la adquisición de la nacionalidad de un tercer Estado en el marco de un proceso de separación territorial no responde a la lógica que subyace en estos asuntos. Así, no estaríamos frente a la privación de uno de los derechos conferidos por el estatuto de ciudadanía de la UE, la libre circulación y residencia, que vacíe de contenido dicho estatuto, sino que el Estado miembro – Estado predecesor habría privado al individuo de su nacionalidad, esto es, del fundamento del estatuto de ciudadanía europea, aún en manos de los Estados miembros. Los supuestos no son, por tanto, equiparables.

En suma, entendemos que una eventual «ampliación interna» de la UE con base en el concepto de ciudadanía europea como estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros no se sostiene jurídicamente, sino que el hipotético nuevo Estado se vería obligado a solicitar su adhesión a la UE conforme al art. 49 TUE en caso de desear pertenecer a la Organización<sup>73</sup>. Con todo, aunque el TJUE pudiera considerar que la privación de la ciudadanía europea operada como consecuencia de una separación territorial fuese contraria al Derecho de la UE, no parece que fuera posible inferir de

---

al comentario de IGLESIAS SÁNCHEZ, S., «El asunto Ruiz Zambrano: una nueva aproximación del Tribunal de Justicia a la ciudadanía de la Unión», *Revista General de Derecho Europeo*, 24, 2011, pp. 1-22.

<sup>72</sup> Sentencia de 15 de noviembre de 2011, C-256/11, apdo. 67 y Sentencia de 6 de diciembre de 2012, C-356/11 y 357/11, apdos. 47-48, ambas citadas *supra*.

<sup>73</sup> Véase también la argumentación desarrollada en MEDINA ORTEGA, M., «Los ciudadanos europeos y la secesión de territorios en la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 25, julio-diciembre 2013, pp. 69-86, en particular pp. 81 y ss., así como MEDINA ORTEGA, M., *El derecho de secesión...*, *op. cit.*, pp. 108, 129 y ss. La Profª. Mangas califica de «absurda» la teoría de la ampliación interna sin solicitud de adhesión que, de aceptarse, exigiría no obstante revisiones de los Tratados por unanimidad en virtud del art. 48 TUE: MANGAS MARTÍN, A., «La secesión de territorios en un Estado miembro...», *op. cit.*, pp. 60-61.

ello un derecho de una entidad territorial a seguir perteneciendo a una Organización Internacional. Como mucho, los nacionales del Estado sucesor que hubieran gozado de la ciudadanía europea como nacionales del Estado predecesor podrían mantener el estatuto de ciudadanía y los derechos adquiridos con base en éste, pero ello no otorgaría al nuevo Estado la membresía automática de la UE al carecer la organización política del territorio escindido de derechos adquiridos<sup>74</sup>.

Otro obstáculo a la idea de una «ampliación interna» fundamentada en el estatuto de la ciudadanía europea, aunque de menor importancia que los anteriores, sería de orden procesal, pues resulta cuando menos dudoso que el TJUE tuviera ocasión de pronunciarse acerca de esta cuestión<sup>75</sup>. Antes de que se hiciera efectiva la separación territorial y, por tanto, la salida de la UE del territorio afectado, sería complicado que un asunto real y no hipotético fuese planteado ante un tribunal interno de manera que permitiese el recurso a la competencia prejudicial del Tribunal de Justicia que le concede el art. 267 TFUE. Con anterioridad a la separación, cabría plantearse que el Estado miembro afectado y el territorio secesionista comenzasen a negociar un acuerdo para regular las cuestiones de nacionalidad que pudieran surgir en la futura sucesión de Estados, pero en dicho acuerdo no cabría intervención alguna de la UE al carecer de competencias para ello, por lo que el TJUE no podría pronunciarse tampoco en virtud de la competencia consultiva prevista en el art. 218.11 TFUE. En todo caso, de hallar una vía procesal adecuada, el TJUE se vería, a nuestro entender, limitado por la obligación de la UE de respetar la integridad territorial y la identidad nacional de sus Estados miembros, consagrada en el art. 4.2 TUE<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Véase MOLINA, I., «Independentismo e integración europea (I): la imposible adhesión automática a la UE de un territorio secesionado», *ARI Real Instituto Elcano*, nº 80, 2012, disponible en [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org) (u.a. 29.09.2014) y MANGAS MARTÍN, A., «La secesión de territorios en un Estado miembro...», *op. cit.*, p. 64.

<sup>75</sup> En este sentido, véase CRAWFORD, J., BOYLE, A. «Opinion: Referendum on the Independence of Scotland...», *op. cit.*, p. 105.

<sup>76</sup> También se ha planteado la posibilidad de justificar la preservación de la ciudadanía europea de los nacionales de un nuevo Estado sobre la base de la controvertida existencia de una norma consuetudinaria sobre sucesión automática en los tratados sobre protección de los derechos humanos. Véase GOUNIN, Y., «Les dynamiques d'éclatementes d'États dans l'Union européenne!: casse-tête juridique, défi politique», *Politique étrangère*, 4, 2013, nota 28 en p. 21.

## V. ¿LIBRE CIRCULACIÓN EN LA UE SIN CIUDADANÍA EUROPEA?

Tras concluir que los nacionales del Estado nacido de la separación de una parte del territorio de un Estado miembro de la UE perderían la condición de ciudadanos europeos sin que, por otra parte, dicho estatuto permita al nuevo Estado formar parte de la UE sin solución de continuidad, parece oportuno reflexionar acerca de las posibilidades con que contarían dichos individuos para continuar disfrutando, al menos, de uno de los derechos más importantes que concede la ciudadanía europea, esto es, el derecho a la libre circulación y residencia en la UE, considerado la esencia de dicho estatuto.

La primera opción sería, por supuesto, la de la adhesión a la UE de ese nuevo Estado, tras seguir los trámites ordinarios previstos en el art. 49 TUE y habiendo descartado cualquier otra vía de «ampliación interna» de la UE. De no ser viable tal escenario por falta de voluntad del nuevo Estado de formar parte de la UE o por las dificultades políticas que se deriven del voto por unanimidad que exige todo proceso de adhesión a la misma, una alternativa consistiría en la celebración de un acuerdo internacional entre la UE y el nuevo Estado, por el que se acordase la extensión del régimen de libre circulación de personas, en condiciones de reciprocidad, a los ciudadanos de las Partes. De esta manera, se equipararía la situación de los nacionales del Estado recién creado a la de los nacionales de Noruega, Islandia, Liechtenstein, por una parte, y Suiza, por otra, en virtud del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y del Acuerdo relativo a la libre circulación de personas, respectivamente<sup>77</sup>.

Para ello, sería necesario recurrir a la firma de un acuerdo de asociación, figura prevista en el art. 217 TFUE. Nuestra inclinación por el empleo de la competencia externa específica de la asociación encuentra una justificación jurídica en el reparto de competencias externas entre la UE y sus Estados miembros. Si bien la UE no cuenta con una competencia externa expresa en materia de libre circulación de personas, habría que plantearse la posibilidad de deducir una competencia externa implícita de la base jurídica de los Tratados por la que se atribuye competencia interna a la Unión en la materia,

---

<sup>77</sup> Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, hecho en Oporto el 2 de mayo de 1992, en vigor desde el 1.01.1994, DO L 1, de 3.01.1994, p. 3 y Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra, hecho en Luxemburgo el 21 de junio de 1999, en vigor desde el 1.06.2002, DO L 114, de 30.04.2002, p. 6.

siempre que la celebración de acuerdos internacionales facilite o contribuya a la realización del objetivo de dicha competencia interna<sup>78</sup>. Sin embargo, esta operación concreta no nos parece jurídicamente posible, precisamente, porque no se justifica que la conclusión de un acuerdo internacional por el que se extienda la libre circulación de personas a nacionales de un tercer Estado pueda contribuir de alguna manera a la realización del derecho de los ciudadanos europeos a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. En efecto, la garantía del derecho regulado en el art. 21 TFUE no necesita de una dimensión exterior que reconozca ese mismo derecho a nacionales de terceros Estados. Asimismo, tampoco sería posible recurrir a una competencia externa implícita deducida del art. 79.2.a) TFUE relativo a la inmigración legal de nacionales de terceros países, ya que la lógica que inspira a esta política difiere claramente del fundamento de la libertad de circulación que estaría en la base del acuerdo pretendido<sup>79</sup>. Por ello, el modo de solventar la ausencia de competencias externas específicas en la materia, tanto expresas como implícitas, sería recurrir a la conclusión de un acuerdo de asociación, dado que, como afirmó el Tribunal de Justicia, el art. 217 TFUE permite a la Unión asumir «compromisos frente a terceros Estados en todos los ámbitos cubiertos por el Tratado»<sup>80</sup>. Esta argumentación explica que el Acuerdo de Libre Circulación de Personas UE-Suiza, cuya propuesta inicial de decisión de conclusión se fundamentaba en una competencia externa implícita derivada de los preceptos relativos a las libertades de los ciudadanos europeos<sup>81</sup>, se haya fundado finalmente en el art. 217 TFUE, de manera que una única decisión del Consejo sirvió para concluir siete acuerdos sectoriales con Suiza, incluido el relativo a la libre circulación de personas, como si se hubiese tratado de un único acuerdo de asociación<sup>82</sup>.

<sup>78</sup> Tal y como se deduce de la doctrina de las competencias externas implícitas, consagrada en la jurisprudencia del TJUE y ahora codificada en el art. 216.1 TFUE.

<sup>79</sup> Véase GUILD, E., PEERS, S., «Out of the Ghetto? The Personal Scope of EU Law», en Peers, S., Rogers, N. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2006, pp. 81-114, en particular p. 99.

<sup>80</sup> Sentencia de 30 de septiembre de 1987, *Demirel*, 12/86, Rec. p. 3719, apdo. 9. Véanse también las Conclusiones del Abogado General Darmon, presentadas el 19 de mayo de 1987, *Demirel*, 12/86, apdo. 14.

<sup>81</sup> Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, del Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por un parte, y la Confederación Suiza, por otra parte, COM (1999) 229, de 4.05.1999.

<sup>82</sup> Decisión n° 2002/309 del Consejo y de la Comisión respecto al Acuerdo de cooperación científica y tecnológica, de 4 de abril de 2002, sobre la celebración de siete

El recurso a la figura del acuerdo de asociación, siendo jurídicamente necesaria en virtud del principio de atribución competencial, podría presentar dificultades en el plano político, al requerir también el voto por unanimidad en el seno del Consejo<sup>83</sup>. No estaría tampoco exento de controversias, como consecuencia de las complicaciones derivadas de la probable ausencia de reconocimiento de los nuevos Estados por parte de algunos de los Estados miembros de la UE, no sólo en tanto que miembros de la Organización Internacional con la que dicha entidad celebraría un acuerdo internacional, sino también como Partes independientes en el mismo al tratarse con toda seguridad de un acuerdo mixto<sup>84</sup>.

A este respecto, el precedente de la negociación de un acuerdo de asociación con Kosovo no ayudaría mucho a la oposición que pudieran plantear aquellos Estados miembros contrarios al reconocimiento de un nuevo Estado surgido de la separación de una parte de su territorio. En efecto, en el mes de octubre de 2013, la Comisión inició las negociaciones de un Acuerdo de Asociación y Estabilización con Kosovo en la línea de los acuerdos similares suscritos con otros países de los Balcanes<sup>85</sup>. El obstáculo de la falta de reconocimiento de Kosovo como Estado por parte de ciertos Estados miembros pretende ser presumiblemente salvado mediante la inclusión de una declara-

---

Acuerdos con la Confederación Suiza, DO L 114, de 30 de abril de 2002, p. 1. Si bien la extensión de las libertades de circulación exigen aplicar el mismo argumento competencial, la calificación del Acuerdo EEE como acuerdo de asociación se explica por cuanto que aborda diversas materias que son objeto de cooperación al modo de un acuerdo de asociación ordinario. Hemos analizado esta cuestión en mayor profundidad en GARCÍA ANDRADE, P., «Privileged Third-Country Nationals and Their Right of Free Movement and Residence to and in the EU: Questions of Status and Competence», en Guild, E., Gortázar Rotaèche, C.J., Kostakopoulou, D., (eds.), *The Reconceptualization of European Union Citizenship*, Brill-Nijhoff, Leiden, 2013, pp. 111-131.

<sup>83</sup> Art. 218.8, párrafo segundo, TFUE.

<sup>84</sup> Los Estados miembros suelen insistir, por razones políticas, en la forma mixta a la hora de celebrar acuerdos de asociación por parte de la UE, aunque, en nuestra opinión, el carácter mixto de los acuerdos de asociación sólo se justifique jurídicamente en caso de abordar materias correspondientes al poder exclusivo de los Estados miembros, como sostenemos en GARCÍA ANDRADE, P., *La acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria: un problema de reparto de competencias*, Tirant lo Blanch, en prensa. En este sentido, véase ECKHOUT, P., *EU External Relations Law*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 219.

<sup>85</sup> EUROPEAN COMMISSION, Press Release, «EU starts the Stabilisation and Association Agreement Negotiations with Kosovo», MEMO/13/938, de 28.10.2013. Las negociaciones concluyeron en mayo de 2014.

ción al Acuerdo<sup>86</sup>, por la que se especifique que la celebración de éste no supone un acto de reconocimiento tácito por parte de los Estados miembros que todavía no reconocen a Kosovo como Estado<sup>87</sup>. Además, se deduce, al menos de la información oficial disponible, que la tradicional negativa de los Estados miembros a permitir que la UE celebre en solitario los acuerdos de asociación puede ser flexibilizada cuando otras consideraciones políticas, de mayor relevancia que las cuestiones competenciales, así lo requieran, de tal modo que el futuro Acuerdo de asociación con Kosovo no tendrá carácter mixto, evitando así la necesidad de ratificación formal e independiente por parte de cada uno de los veintiocho Estados miembros<sup>88</sup>. Habría que ver, no obstante, si la celebración de un acuerdo de asociación con un Estado que surgiese de una separación territorial que afecte a un Estado miembro de la Unión y cuyo propósito consista, concretamente, en reconocer un derecho de libre circulación a los ciudadanos del nuevo Estado es capaz de concitar el mismo consenso en el seno de la UE.

## VI. CONCLUSIONES

El principio de atribución de competencias y el respeto por la integridad territorial de sus Estados miembros limitan notablemente el papel que ha de desempeñar la UE en un proceso de separación o secesión que afecte a una parte del territorio de uno de sus Estados miembros y en sus implicaciones. Así se observa en el estatuto de ciudadanía europea del que disfrutaban los nacionales de los Estados miembros. La ciudadanía de la UE no constituye más que un vínculo formal entre el individuo y la Organización Internacional de

---

<sup>86</sup> COMISIÓN EUROPEA, Comunicación «relativa al estudio de viabilidad de un Acuerdo de Estabilización y Asociación entre la Unión Europea y Kosovo», COM (2012) 602, de 10.10.2012, pp. 3-4.

<sup>87</sup> A septiembre de 2014, cinco Estados miembros de la UE —Chipre, Eslovaquia, España, Grecia y Rumanía— siguen sin reconocer a Kosovo como Estado independiente. Respecto de la actitud tomada por la UE, véase MANGAS MARTÍN, A., «Kosovo y Unión Europea: una secesión planificada», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 63, nº 1, 2011, pp. 101-123, en especial pp. 107 y ss.

<sup>88</sup> Véase la nota de prensa de la Comisión Europea citada *supra* nota 85, donde se afirma que se tratará de un acuerdo puro de la UE, negociado por la Comisión Europea y por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, por lo que se refiere a las disposiciones clásicas de diálogo político y otros preceptos relativos a la PESC incluidos en el acuerdo.

la que su Estado forma parte, sin haberse erigido, por el momento, en un vínculo directo de pertenencia a una entidad política que permita a sus titulares sentirse parte integrante de un «pueblo europeo». La conservación de este estatuto, cuya adquisición y pérdida se asienta en el disfrute de la nacionalidad estatal, dependerá en este contexto del Derecho interno de los Estados predecesor y sucesor, respectivamente, y de los eventuales acuerdos a los que puedan llegar entre ellos.

Cierto es que una separación territorial no implicaría necesariamente el desposeimiento del estatuto de ciudadanía europea para aquellos que, por no desear adquirir la nacionalidad del Estado sucesor o por hallarse en un supuesto de doble nacionalidad, conserven la nacionalidad del Estado predecesor, Estado miembro de la UE. Los efectos de la separación se harán sentir, sin duda, en los que pasen a ser titulares con carácter exclusivo de la nacionalidad del Estado sucesor, que se convertirá automáticamente en un Estado tercero respecto de la UE, aunque también en la manera de ejercer los derechos individuales que este estatuto concede a los nacionales de los Estados miembros, implicados en la separación territorial o ajenos a ella, que conserven su residencia habitual en el territorio del Estado sucesor.

Asimismo, cabe afirmar que el concepto de ciudadanía europea no sería apto para sostener la desatinada idea de una «ampliación interna» de la UE, no sólo porque los argumentos contenidos en la jurisprudencia del TJUE en materia de ciudadanía no impedirían que el individuo que deja de ser nacional de un Estado miembro pierda la ciudadanía de la Unión, sino también porque una entidad política carecería de cualquier derecho adquirido respecto de la pertenencia a una Organización Internacional.

En definitiva, la constitución de un nuevo Estado como resultado de una modificación territorial de un Estado miembro supondría, por una parte, su salida de la UE y, por otra, la pérdida, para los nacionales del territorio escindido, de la ciudadanía de la Unión y del conjunto de derechos asociados a ésta. No sería imposible, en todo caso, que dichas personas pudieran disfrutar de uno de los derechos esenciales de la ciudadanía europea, como es el derecho de libre circulación y residencia. Sin embargo, ello exigiría la celebración, no exenta de dificultades, de un acuerdo internacional de asociación entre el nuevo Estado y la UE - probablemente de carácter mixto -, que extendiese, entre ellos, el régimen de libre circulación de personas que tanto interés suscita dentro y fuera de la Unión.

No ha de perderse de vista que asumir los deseos de independencia de una región de la UE respecto del Estado miembro del que forma parte signi-

fica también asumir las consecuencias jurídicas que de ello se deriven para los ciudadanos implicados, especialmente por lo que respecta a las ventajas y beneficios del proyecto de integración que constituye la Unión Europea.

LA CIUDADANÍA EUROPEA Y LA SUCESIÓN DE ESTADOS:  
A VUELTAS CON LAS IMPLICACIONES DE UNA SEPARACIÓN  
TERRITORIAL EN EL SENO DE LA UE

RESUMEN: Los debates independentistas que se han venido desarrollando en algunos Estados miembros de la UE conducen a reflexionar acerca de las implicaciones que una hipotética separación de una parte del territorio de un Estado miembro tendría en realizaciones tan relevantes del proceso de integración europea como la ciudadanía de la UE, estatuto fundamentado en la nacionalidad de los Estados miembros. El presente trabajo analiza cómo afectaría la sucesión de Estados al estatuto de ciudadanía de los nacionales del Estado miembro involucrado, así como al modo de ejercer estos derechos por parte de los ciudadanos europeos originarios de otros Estados miembros que residiesen en el territorio escindido. Se aborda asimismo el papel que el concepto mismo de ciudadanía europea podría desempeñar como fundamento de la idea de «ampliación interna» de la UE, sostenida por ciertas posturas independentistas y según la cual la imposibilidad de privar a los individuos de su estatuto de ciudadanía europea permitiría que el territorio secesionista no dejase de pertenecer a la Unión. Por último, se exploran las alternativas que harían posible garantizar a los nacionales del hipotético nuevo Estado un derecho de libre circulación y residencia en la UE sin gozar de la ciudadanía europea.

PALABRAS CLAVE: Ciudadanía europea; Separación territorial; Sucesión de Estados; Adquisición y pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro

EUROPEAN CITIZENSHIP AND STATE SUCCESSION:  
STRUGGLING WITH THE EFFECTS OF A TERRITORIAL  
SEPARATION WITHIN THE EU

ABSTRACT: Independence debates held in certain EU Member States lead us to give thought to the effects of a hypothetical separation of part of the territory of a Member State on achievements of European integration as relevant as EU citizenship, a status founded on the nationality of Member States. This article analyses how State succession would affect the enjoyment of Union citizenship rights by nationals of the Member State involved, and the way in which those rights are to be exercised by EU citizens from other Member States who reside in a seceding region. It will also tackle the role that the concept of EU citizenship as such may play as a basis of the idea of an «internal enlargement» of the EU. This argument, advocated by some pro-independence positions, would prevent the separating territory from leaving the EU due to the impossibility of depriving individuals of their EU citizenship status. Finally, the possible alternatives to grant

freedom of movement and residence in the EU to nationals of the hypothetical new State will be explored.

KEY WORDS: EU citizenship; Territorial separation; State succession; Acquisition and loss of the nationality of an EU Member State.

LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE ET LA SUCCESSION D'ÉTATS:  
À PROPOS DES IMPLICATIONS D'UNE SÉPARATION  
TERRITORIALE AU SEIN DE L'UE

RÉSUMÉ: Les débats indépendantistes qui se développent au sein de certains États membres de l'UE conduisent à réfléchir à propos des implications qu'une séparation d'une partie du territoire d'un État membre aurait sur des réussites de l'intégration européenne aussi importantes que la citoyenneté européenne, un statut fondée sur la nationalité des États membres. Le présent travail analyse les effets qu'une succession d'États pourrait avoir sur le statut de citoyenneté européenne des ressortissants de l'État membre impliqué, ainsi que sur la manière dont ces droits seraient exercés par les citoyens européens, ressortissants d'autres États membres et résidant dans le territoire sécessionniste. Le rôle que le concept de citoyenneté européenne pourrait jouer en lui-même comme base de l'idée d'un «élargissement interne» de l'UE est aussi abordé. Cet argument, soutenu par certaines positions indépendantistes, servirait à éviter que le territoire sécessionniste abandonne l'UE sur la base de l'impossibilité de priver aux individus de leur statut de citoyenneté européenne. Pour finir, les alternatives qui permettraient d'assurer la liberté de circulation et résidence dans l'UE aux ressortissants du nouvel État seront explorées.

MOTS CLÉS: Citoyenneté européenne; Séparation territoriale; Succession d'États; Acquisition et perte de la nationalité d'un État membre.





ISSN 1138-4026  
9 771138 402608 00049



18,00 €