

# LA AMPLIACIÓN INTERNA DE LA UE Y EL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN EN LOS DERECHOS HUMANOS

## 1. INTRODUCCIÓN

Es objeto de la presente ponencia una breve puesta en común de las consideraciones jurídicas generales con respecto a la denominada ampliación interna de la UE y, en particular, a la vista de una eventual secesión de parte de un Estado miembro de la UE y considerando la hipótesis bajo dos premisas previas:

- a) La actual condición de sus ciudadanos como miembros de pleno derecho de la UE.
- b) Una eventual voluntad de dicha ciudadanía de continuar manteniendo la citada condición de miembros de la UE.

## 2. ÁMBITO DE REGULACIÓN EN LOS TRATADOS COMUNITARIOS

La cuestión relativa a la ampliación interna de la UE, en los términos planteados en esta ponencia, no se encuentra expresamente regulada en los Tratados comunitarios.

Existe una regulación en el art. 49 del Tratado de la UE que se refiere a la ampliación de nuevos Estados, pero cuyo tenor no está pensado, en principio, para una eventual ampliación interna, en especial si consideramos que en este caso, los ciudadanos de Escocia, Catalunya o Euskadi partirían de una situación inicial de plenitud de derechos en los Tratados de la UE.

Esto es, en el caso de Escocia, los ciudadanos escoceses (más de 5 millones de personas) ya son, de hecho y de Derecho, ciudadanos de la UE, lo que obliga a considerar la situación planteada a la luz de una serie de principios jurídicos generales que busquen garantizar la continuidad de sus derechos, especialmente desde el punto de vista de los Derechos

## XABIER EZEIZABARRENA

ABOGADO. DOCTOR EN DERECHO (UPV/EHU)  
PROFESOR DE DERECHO ADMINISTRATIVO (UPV/EHU Y  
UNIVERSIDAD DE DEUSTO)

Fundamentales de los que son titulares y que han ejercido en plenitud durante décadas.

En suma, hay una problemática formal para la garantía eficaz de estos derechos, toda vez que Escocia u otros casos podrían considerarse un nuevo Estado europeo en los términos del art. 49 TUE, pero los derechos de sus ciudadanos a efectos de los Tratados europeos existen con anterioridad a la conformación del nuevo Estado y, por lo tanto, desde la perspectiva individual, son derechos de cada uno de los ciudadanos de Escocia que mayoritariamente quieren ver garantizados. En este aspecto es fundamental considerar el carácter individual e indivisible de los derechos fundamentales y el principio de no regresión en los mismos que deriva del Derecho Internacional y Europeo.

No obstante, se reproduce a continuación el art. 49 del Tratado de la UE:

### Artículo 49 TUE

*“Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo”.*

*“Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.*

**El derecho de libre determinación de los pueblos se encuentra reconocido en los Pactos de Derechos Civiles y Políticos de 1966 en términos de derecho individual y colectivo, y no necesaria o exclusivamente para las situaciones ya extintas de dominación colonial**

### 3. PRINCIPIOS BÁSICOS PARA UNA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

- a) El derecho de libre determinación de los pueblos se encuentra reconocido en los Pactos de Derechos Civiles y Políticos de 1966 en términos de derecho individual y colectivo, y no necesaria o exclusivamente para las situaciones ya extintas de dominación colonial. El dictamen del Tribunal Supremo de Canadá de 1998 avala esta tesis instaurando el derecho a una negociación formal entre las partes derivada del principio “respuesta clara a una pregunta clara”. Si este derecho viene acompañado de la voluntad de mantener y/o ampliar los derechos fundamentales de las personas afectadas por una segregación o secesión, el principio de no regresión avala la necesidad de garantizar los derechos, como mínimo en los términos que venían siendo protegidos en un determinado contexto<sup>1</sup>.
- b) El citado art. 49 TUE no está previsto para la denominada “ampliación interna” pues su previsión es aplicable a nuevos Estados cuyos ciudadanos carecen “ab initio” del status de ciudadanía europea y de los derechos y libertades que ello implica a todos los efectos.

**El respeto a los Derechos Humanos y a los principios democráticos no es algo negociable ni susceptible de veto pues forma parte de la propia esencia jurídica de la UE: “nadie puede ir contra sus propios actos”; mucho menos frente a los derechos y valores reconocidos por la UE para todos sus ciudadanos en los arts. 2 y 3 TUE**

c) En consecuencia, dicha ausencia de previsión expresa debe situar la cuestión en términos abiertos de negociación política, en la medida en que el nuevo Estado solicite la continuidad de los derechos que se venían garantizando a sus ciudadanos por el Derecho de la UE. Si el nuevo Estado respeta los valores del art. 2 TUE<sup>2</sup>, los principios democráticos y los Derechos Humanos, no cabría un derecho de veto frente al nuevo Estado y frente a los Derechos Fundamentales de sus ciudadanos pues, de facto, dicho veto supondría una violación directa de principios comunitarios básicos como el principio de igualdad, la regla democrática y el carácter universal e indivisible de todos los Derechos Humanos. En resumen, el respeto a los Derechos Humanos y a los principios democráticos no es algo negociable ni susceptible de veto pues forma parte de la propia esencia jurídica de la UE: “*nadie puede ir contra sus propios actos*”; mucho menos frente a los derechos y valores reconocidos

**Los Derechos Humanos, en particular los derechos de identidad, ciudadanía y las libertades públicas comunitarias son derechos de las personas y no de los Estados**

por la UE para todos sus ciudadanos en los arts. 2 y 3 TUE<sup>3</sup>.

- d) Una interpretación excesivamente formalista llevaría a la peligrosa conclusión de que se podría privar a la ciudadanía de Escocia o de otros casos en hipótesis de los derechos de los que gozan desde hace décadas como europeos en base al derecho de veto de un Estado miembro. Tal posibilidad iría en contra del citado principio de no regresión y de la indivisibilidad universal de los Derechos Humanos. Si en la práctica, siguiendo esta hipótesis los ciudadanos de Escocia quieren seguir gozando de las libertades de circulación, establecimiento y comercio, entre otras, constituiría una regresión jurídica de calado que fuera un tercero – mediante simple veto político- quien privara a Escocia y a sus ciudadanos de tales derechos aun cuando Escocia solicite y demuestre su compromiso activo y eficaz con la UE y sus valores. De hecho, si la cuestión se ha negociado dentro del propio Reino Unido es descartable, por absurdo, que otros Estados puedan interferir en una negociación que el propio Estado matriz ha aceptado de manera bilateral y voluntaria<sup>4</sup>. Por ello, conviene adelantar y prever con discreta anticipación los términos de la negociación entre Escocia, el Reino Unido y la UE, o cualquier otra situación de similares características que afecte a algún Estado miembro de la UE.
- e) La evolución paulatina del concepto de soberanía justifica, con creces, que los Derechos Humanos, en particular los derechos de identidad, ciudadanía y las libertades públicas comunitarias son derechos de las personas y no de los Estados. Una vez más, el sentido común y el principio de no regresión justifica que se mantengan tales derechos en la medida en que una comunidad política quiere seguir manteniendo y/o ampliando su protección. Es fundamental aquí considerar que la soberanía de la UE y de sus Estados miembros está y estará limitada siempre por los Derechos Fundamentales de las personas. Los arts. 3.2<sup>5</sup>, 3.5<sup>6</sup> y 4.2 TUE avalan lo anterior cuando los Tratados comunitarios garantizan un espacio de protección de derechos y libertades “a sus ciudadanos” con respeto a sus identidades nacionales. Son pues derechos

de las personas que la UE no puede dejar de tutelar sin incurrir en violación de sus propias normas jurídicas.

f) Desde una perspectiva procedimental, resultaría de importancia abrir en el caso de Escocia un trámite previo o simultáneo a la consecución de la independencia pues formalmente no cabe solicitud alguna hasta que el nuevo Estado existe. Por lo tanto, es importante abrir un diálogo y unas consultas previas entre las instituciones implicadas. Este procedimiento debiera ser un procedimiento simplificado y diferente, en todo caso, al genérico del art. 49 TUE pues no cabe un tratamiento igual a un colectivo de más de 5 millones de personas que ya son ciudadanos de la Unión Europea frente al procedimiento seguido con los Estados no miembros. Un procedimiento simplificado fue el utilizado en el caso de la reunificación de Alemania y la entrada como nuevos ciudadanos de la UE de los 16 millones de ciudadanos de la República Democrática Alemana<sup>7</sup>.

g) La reiterada afirmación de la inexistencia de antecedentes a un caso de las características objeto de estudio es sólo parcialmente cierta. La realidad es que todo nuevo Estado comprometido con los Tratados comunitarios y con su régimen de protección estricta de los Derechos Humanos ha visto normalmente reconocido su ingreso en la UE. Con más razón y evidente legitimidad, por tanto, para quienes han visto reconocidos sus derechos y libertades durante varias décadas en el propio seno de la UE.

h) El art. 1 del TUE establece:

*“El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”.*

Es claro que una decisión política que prive a la ciudadanía de Escocia, Catalunya, Euskadi u otras naciones de sus derechos fundamentales como europeos y en contra de su voluntad libremente manifestada, constituiría un ejercicio político contrario al acervo comunitario y al espíritu y a la letra de dicho precepto, junto a los anteriormente mencionados en la presente ponencia.

#### NOTAS:

1. Vid. EZEIZABARRENA, X. “Algunas consideraciones sobre el derecho de libre determinación de los pueblos”, Revista Aranzadi del Tribunal Constitucional nº 10, Octubre 2004.

2. Art. 2 TUE: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

3. Art. 3 TUE: “1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos. 2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”.

**Es claro que una decisión política que prive a la ciudadanía de Escocia, Catalunya, Euskadi u otras naciones de sus derechos fundamentales como europeos y en contra de su voluntad libremente manifestada, constituiría un ejercicio político contrario al acervo comunitario y al espíritu y a la letra de dicho precepto, junto a los anteriormente mencionados en la presente ponencia**

4. Vid. KEATING, M. “The independence of Scotland”, Oxford University Press, 2010, págs. 90 y ss.

5. Vid. nota 3.

6. Art. 3.5 TUE: “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

7. Vid. KEATING, M. op. cit.