

# *La integración diferenciada como narrativa para afrontar mejor el futuro de la Unión Europea<sup>1</sup>*

*—Los que quieren hacer más, podrán hacer más... sin que otros puedan impedirselo—*

DRA. DÑA. MARIOLA URREA CORRES

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de La Rioja y Directora del Centro de Documentación Europea (mariola.urrea@unirioja.es)*

*A D. Manuel Marín González. In memoriam*

- I. Introducción: sesenta años de exitosa integración no garantizan un futuro común
  - II. Los fundamentos del proceso de integración europea ante el desafío del Brexit: ¿es la Unión Europea todavía un proyecto irreversible?
    1. La irreversibilidad teórica del proceso de integración: un punto de partida en discusión
    2. Algunos elementos que cuestionan el propio fundamento de la Unión: una realidad en vías de consolidación
    3. El impacto del Brexit en la confianza del proyecto europeo: de efecto contagio a acelerador de la integración
  - III. Cómo preservar y aumentar los niveles de integración garantizando el compromiso de ¿todos? los estados miembros: la comisión europea y los escenarios de futuro
  - IV. El sistema vigente de reforma de los tratados: un condicionante para avanzar hacia la Europa federal
    1. Los síntomas de desgaste que aquejan al modelo clásico de reforma de los Tratados: el método diplomático y el procedimiento de entrada en vigor
    2. La regulación jurídica del Tratado de Lisboa: una pluralidad de procedimientos que no facilita mucho la reforma
    3. Fórmulas para avanzar en la integración al margen de los Tratados: algunas experiencias que han dado buenos resultados
  - V. La regulación jurídica de la cooperación reforzada: una herramienta con profundas limitaciones para hacer efectiva una verdadera Europa diferenciada
    1. La cláusula de cooperación reforzada prevista en los Tratados: un instrumento diseñado para preservar la unidad de destino que imposibilita una Europa con dos niveles de integración
    2. La cooperación estructurada permanente como reacción al Brexit: una integración diferenciada para impulsar la defensa europea
  - VI. A modo de conclusión: la integración diferenciada como expresión de la voluntad de hacer efectivas las ambiciones compartidas
- Anexo bibliográfico

<sup>1</sup> Premio FJL Universitas 2017 de investigación universitaria. Ganador.

## I. INTRODUCCIÓN: SESENTA AÑOS DE EXITOSA INTEGRACIÓN NO GARANTIZAN UN FUTURO COMÚN

La Unión Europea ha cumplido sesenta años. Fue el 25 de marzo de 1957 cuando Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Luxemburgo y Bélgica firmaron los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (TCEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA). Dos textos jurídicos que, sumados al Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA), permitieron la creación de las Comunidades Europeas, las cuales han desembocado, a través de un progresivo proceso de perfeccionamiento, en la actual Unión Europea. Esta evolución del proyecto de integración europea se ha producido para dar cumplimiento a dos objetivos ya contemplados en la propia Declaración Schuman: ampliar el número de Estados miembros (ampliación) y profundizar en el proyecto de construcción europea (profundización).

De este modo, como consecuencia de un proceso abierto a la participación de todo el que lo desee y cumpla unos requisitos mínimos, los seis Estados fundadores se convirtieron en nueve con la adhesión de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, en 1973. La incorporación de Grecia, en 1981, y España y Portugal, en 1986, configuró la Europa de los doce. En 1995, la Unión Europea ya contaba con quince miembros con la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia. En 2004 se incorporaron Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre, Malta, Estonia, Letonia y Lituania. Rumanía y Bulgaria se adhirieron en 2007 y, finalmente, Croacia lo hizo en 2013. En la actualidad Albania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia y Turquía son países candidatos a la Unión.

La sucesiva ampliación del número de Estados, particularmente las últimas, no han sido procesos sencillos. A pesar de haber sido el resultado de un compromiso político con la reunificación del continente europeo, tales procesos han sido objeto de una evaluación muy crítica. No en vano, desde su materialización, no puede negarse el incremento de la heterogeneidad de los Estados de la Unión y, como consecuencia, la dificultad para armonizar intereses comunes sobre el propio proceso de integración europea<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> El control democrático establecido para el ingreso en la Unión no ha sido un mecanismo suficiente para garantizar que todos los Estados miembros mantengan la calidad de sus sistemas democráticos. De hecho, en los últimos tiempos asistimos con especial preocupación a una regresión democrática en países como Polonia cuyo gobierno está imponiendo una agenda política que suscita dudas de compatibilidad con el estándar democrático exigible. Así lo atestigua el hecho de que las instituciones europeas han acordado la activación del artículo 7 del TUE en virtud del cual se podrá constatar la existencia de *un riesgo claro* de violación por parte de un Estado de los valores sobre los que se asienta la Unión (dignidad humana, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías). Si tal procedimiento no diera resultados satisfactorios, el Consejo Europeo podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente de tales valores siendo el Consejo el competente para sancionar al Estado suspendiéndole determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados, incluido, si fuera necesario, el derecho de voto en el propio Consejo.

A todo ello hay que añadir, además, una circunstancia sin precedentes en la historia de la construcción europea, como es la solicitud de retirada del Reino Unido. En este contexto, el reciente acuerdo al que han llegado las partes tras meses de difícil negociación, como primer paso para materializar la salida de este Estado de la Unión<sup>3</sup>, deja una profunda cicatriz en el fundamento mismo de la Unión Europea que deberíamos estar en disposición de sanar para afrontar el futuro con ciertas garantías<sup>4</sup>.

De otra parte, como consecuencia de la vocación de perfeccionamiento interno del proyecto europeo, éste ha ido evolucionando desde una concepción originaria estrictamente económica, hasta una dimensión más política como resultado de las reformas abordadas por el Acta Única Europea (1986), el Tratado de Maastricht (1992), el de Amsterdam (1999), Niza (2001) y Lisboa (2007). Aunque es obvio que la Unión Europea todavía no es esa Federación de Estados Unidos de Europa a la que se refirió Robert Schuman en 1950, parece claro que seis décadas de integración permiten pensar en la Unión como una creación política que, a pesar de sus imperfecciones, acumula éxitos indiscutibles en el ámbito de la consecución de la paz, la estabilidad democrática o el bienestar de los Estados y sus ciudadanos, entre otros<sup>5</sup>.

Con todo, la celebración del sexagésimo aniversario de la Unión coincide también con un momento especialmente crítico para Europa<sup>6</sup>. La crisis humanitaria de refugiados, las consecuencias que puede provocar la salida del Reino Unido de la Unión, el auge de los populismos en Europa, la regresión democrática de algunos Estados miembros, los efectos de una prolongada crisis económica, las imperfecciones en el diseño de la

---

<sup>3</sup> Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado el 14 de diciembre de 2017. EUCO 19/1/17 REV 1. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/32226/14-final-conclusions-rev1-es.pdf>.

<sup>4</sup> El 19 de septiembre de 2016, se celebró una reunión informal de los veintisiete Jefes de Estado o Gobierno de los Estados miembros de la Unión en la que se diagnosticó el estado actual de la Unión y se deliberó sobre el futuro común. El contenido de la llamada Declaración de Bratislava puede encontrarse en <http://www.consilium.europa.eu/media/21234/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es.pdf>.

<sup>5</sup> Sobre los éxitos que ha implicado el proyecto de construcción europea especialmente referido al caso de España, véase, entre otros, NASARRE GOICOECHEA, E. y ALDECOA LUZARRAGA, F. (coords.), *Treinta años de España en la Unión Europea: el camino de un proyecto histórico*, Marcial Pons, Madrid, 2015. En esta misma obra, la contribución del Profesor MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (“La Unión Europea ante el espejo: éxitos pasados no garantizan éxitos futuros”, pp. 93-109) se detiene en los éxitos que acumula el proyecto de integración europea sin negar que tales éxitos no van a resultar suficientes para afrontar con garantías los desafíos de futuro. Dicho en las palabras del autor: “Sin renovación del ideal europeo, que haga atractiva la Unión para las nuevas generaciones y encuentre un programa nuevo adaptado a las exigencias del trepidante mundo actual, no habrá otro 60 cumpleaños que celebrar”, en p. 109.

<sup>6</sup> Para el Parlamento Europeo existe una falta de visión común de nuestros Estados miembros por lo que se refiere al futuro de nuestro continente que “ha dado lugar a niveles sin precedentes de «euroescepticismo», lo cual está conduciendo a una vuelta al nacionalismo y acarrea el riesgo de menoscabar y, posiblemente, incluso de desintegrar la Unión”; en Resolución del Parlamento Europeo de 16.02.2017, *sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea*, en aptdo. F. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0048+0+DOC+XML+V0//ES>

zona euro, la forma de garantizar la seguridad de las personas y sus territorios frente al terrorismo internacional son, sin duda, algunos de los problemas a los que Europa debe dar respuesta. Una respuesta que debe encontrarse, en todo caso, dentro de las capacidades que le ofrece a la Unión su sistema jurídico, en el marco institucional del que dispone y sin traicionar los fundamentos y valores sobre los que la construcción del proyecto europeo se asienta<sup>7</sup>. No es menor, tampoco, el desafío que tiene Europa para posicionarse como un actor global relevante en un contexto mundial más inestable y volátil condicionado por la presidencia de Donald Trump en Estados Unidos, una Rusia agresiva en busca de consolidar su nueva influencia internacional a través de su presencia en zonas estratégicas, así como una amenazante Corea del Norte cuyos últimos lanzamientos de misiles balísticos intercontinentales rompen los equilibrios existentes hasta la fecha en materia de seguridad e impulsa al resto del mundo hacia una escalada nuclear poco deseable<sup>8</sup>.

En este contexto, la Comisión Europea ha abierto una interesante reflexión sobre el futuro de la Unión Europea mediante la elaboración de un *Libro Blanco*, presentado el 1 de marzo, con el propósito de renovar la confianza de los ciudadanos en el propio proyecto de construcción europea. Bajo el subtítulo *Reflexiones y escenarios para la Europa de los 27 en 2025*<sup>9</sup>, el documento expone cinco escenarios posibles hacia los que puede evolucionar la actual Unión Europea. No todas las opciones que este documento propone están, a nuestro juicio, en disposición de atender con éxito los propósitos señalados. Se ha escrito mucho sobre las causas que explican la ya mencionada situación actual de policrisis existencial de la Unión Europea<sup>10</sup>. No es, sin embargo, el propósito de nuestra investigación centrarnos en ellas. Nuestro interés está, más bien, en apuntar la fórmula que permita superar los serios problemas que acompañan el funcionamiento presente de la Unión con el fin de superarlos y afianzar, así, la viabilidad futura del proyecto<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Para formarse juicio razonable sobre el momento crítico que atraviesa la Unión Europea resulta muy oportuno adentrarse en la lectura del último trabajo de Daniel Innerarity. En él se avanzan algunas claves que permiten un mejor entendimiento y aceptación de Europa. A juicio del autor, resulta imprescindible configurar nuevas referencias conceptuales que ayuden a interpretar, con más precisión, el alcance de la construcción europea como herramienta capaz de satisfacer las expectativas de resultado y participación de esa ‘comunidad de afectados’ que constituyen los ciudadanos europeos. Véase INNERARITY, D., *La democracia en Europa*, Galaxia Gutenberg, Madrid, 2017.

<sup>8</sup> MÁRQUEZ DE LA RUBIA, F.: “Corea del Norte lanza de nuevo”, Documentos Informativos, Instituto Español de Estudios Estratégicos, núm. 10, 2017. Disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2017/DIEEEI10-2017\\_CoreaNorte\\_Lanzamiento\\_FMR.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2017/DIEEEI10-2017_CoreaNorte_Lanzamiento_FMR.pdf)

<sup>9</sup> El Libro Blanco de la Comisión Europea se encuentra disponible en [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro\\_blanco\\_sobre\\_el\\_futuro\\_de\\_europa\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf).

<sup>10</sup> BALLIN se ha referido a las «siete plagas» de la Unión Europea; en BALLIN, E.H.: “Europe: ‘Coalescence in Diversity’, *Asier Research Paper* núm. 4, 2016.

<sup>11</sup> Como señala ALDECOA LUZARRAGA, “el futuro no está garantizado, pero el análisis de lo conseguido da confianza en que es posible y necesario”, en ALDECOA LUZARRAGA, F.: “A la Europa que vamos (2045) desde la Europa que venimos (1945), *Crítica*, febrero de 2016, en p. 10.

En este marco, el acuerdo al que puedan llegar el Reino Unido y la Unión Europea en marzo de 2018 para dar por terminadas las negociaciones de conformidad con lo previsto en el artículo 50 del TUE<sup>12</sup> nos interpela acerca de la vigencia de los fundamentos del propio proceso de integración definido, al menos inicialmente, como un proyecto irreversible e irrenunciable (II). A la vista de que la realidad actual matiza estos postulados, resulta imprescindible, a nuestro juicio, volver sobre los fundamentos en los que se asienta dicha irreversibilidad teórica del proceso de construcción europea (1) para analizar el alcance de los elementos que la discuten (2). Sólo así estaremos en disposición de advertir el verdadero impacto que tiene para la Unión la consolidación de los mecanismos de excepción en el proceso de integración y, particularmente, el abandono del Reino Unido como elementos que pudieran acelerar una mutación de la naturaleza y alcance del proceso de integración europea o, por el contrario, afianzar el fundamento primitivo del proyecto de integración para los Estados parte (3).

En todo caso, el debate que nos plantea el Libro Blanco de la Comisión tiene que ver con cómo preservar y aumentar los niveles de integración garantizando, a su vez, el compromiso de los Estados Miembro (III). En este sentido, al menos dos de las cinco opciones planteadas toman más fuerza como modelo significativo que puede orientar la acción política de la Unión: de una parte, la integración diferenciada y, de otra, la llamada Europa federal. Con todo, la aspiración futura de hacer avanzar a la Unión por cualquiera de los dos escenarios propuestos cuenta con importantes limitaciones. El primero de ellos afecta al propio desarrollo de la Europa federal y está claramente condicionado por el propio sistema de reforma de los Tratados constitutivos al que necesariamente se debería recurrir para poder avanzar (IV). De hecho, en el modelo vigente de reforma se aprecian síntomas claros de desgaste que no han sido resueltos en las modificaciones aportadas por el Tratado de Lisboa (1). Desde este planteamiento, resulta muy poco realista pensar en una propuesta de reforma de los Tratados ambiciosa, como la que sugirió Guy Verhofstadt en su Informe<sup>13</sup>, si para ello hay que someterla al procedimiento que impone el artículo 48 del TUE (2). Entre tanto, resulta interesante mencionar algunas experiencias que han resultado muy positivas en términos de avance en la integración recurriendo a herramientas jurídicas al margen de las previsiones de los propios Tratados constitutivos (3).

El segundo de los condicionantes tiene que ver con los instrumentos de cooperación reforzada y la regulación establecida al efecto en los Tratados. Se trata de un armazón jurídico pensado para proteger los niveles de integración que dificulta, en consecuencia, la configuración de una Europa diferenciada (V). En este sentido, estamos en disposición

---

<sup>12</sup> En el Consejo Europeo celebrado el 14 de diciembre de 2017, se han adoptado las Orientaciones Generales que guiarán la segunda fase de las negociaciones. *Vid. supra* nota al pie núm. 2.

<sup>13</sup> Informe G. VERHOFSTADT *sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea*, de 5.07.2016.

de sostener que el régimen jurídico de la cooperación reforzada (1) no permite aventurarse por modelos de integración diferenciada de cierta dimensión que materialice una Europa de varias velocidades, más allá de lograr avances en el desarrollo de algunas de las competencias que la Unión ya tiene atribuidas. Más esperanzadora resulta, sin embargo, la reciente activación del mecanismos de la cooperación estructurada permanente entre un grupo significativo de Estados miembros comprometidos con el desarrollo de una ambiciosa Europa de la Defensa (2).

A partir de todo lo indicado, quedaría únicamente por concluir si con los condicionantes expuestos no resulta verdaderamente difícil afrontar el futuro del proceso de integración europea con garantías de éxito. Quizás resulta más razonable que nunca plantear la conveniencia, llegado el caso, de articular una integración diferenciada de alcance constitucional que restituya los fundamentos de una refundada Unión Europea (VI).

## II. LOS FUNDAMENTOS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA ANTE EL DESAFÍO DEL BREXIT: ¿ES LA UNIÓN EUROPEA TODAVÍA UN PROYECTO IRREVERSIBLE?

### 1. La irreversibilidad teórica del proceso de integración: un punto de partida en discusión

Uno de los temas objeto de atención por parte de la doctrina desde los orígenes de creación de las Comunidades Europeas ha sido la calificación de la naturaleza jurídica del proceso de integración europea como un proceso aparentemente irreversible, además de irrenunciable para los Estados miembros participantes en el mismo<sup>14</sup>. Esta máxima, teóricamente aceptada como válida, ha dado pruebas de cierto desgaste, tanto en lo que afecta al grado de integración asumido por los Estados miembros en el proyecto europeo (irreversibilidad), como en lo que se refiere al propio compromiso de continuidad de los Estados miembros con la Unión (irrenunciabilidad). De hecho, la multiplicación de cláusulas de *opting out* que excluyen compromisos de integración para algunos Estados

---

<sup>14</sup> De hecho, fue el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea el que ha reconocido expresamente en varios de sus pronunciamientos la irrevocabilidad e incondicionalidad de los compromisos adquiridos por los Estados, así como la limitación definitiva de los derechos soberanos. Véase, sentencia de 15 de julio de 1964, *Costa C. ENEL* (as. 6/64, Rec., p. 1141), en p. 1160 y sentencia del TJCE de 9 de marzo de 1978, *Simmmenthal*, (as. 106/77, Rec., p. 629), en fto. 20. En nuestra doctrina véase, por ejemplo, MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “La duración ilimitada de la Unión Europea: ¿voluntad política o realidad jurídica?”, en BADÍA MARTÍ, A., PIGRAU i SOLÉ, A. y OLESTI RAYO, A. (coords.), *Derecho Internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, Marcial Pons, Madrid, 2009, vol. II, pp. 1091-1118.

miembros en cada uno de los últimos procesos de reforma de los Tratados, así como la previsión formal del derecho de retirada de la Unión en la reforma de Lisboa son algunas expresiones claras de cómo la fundamentación clásica del proceso de integración requiere matizaciones de cierta entidad. Más aún, las reformas de los Tratados, que siempre habían servido para incrementar el grado de integración de la Unión, admiten desde el Tratado de Lisboa procesos de involución respecto del nivel de integración asumido por los Estados. No en vano, el propio artículo 48 del TUE señala que las reformas servirán para avanzar o para *retroceder* en el proceso de integración<sup>15</sup>.

En suma, los ejemplos expuestos extraídos del marco jurídico actualmente vigente para la Unión son manifestaciones muy expresivas de cómo el proceso de integración ha dejado de ser teóricamente irreversible en lo que a compromisos de integración de los Estados que forman parte del mismo se refiere. Además, la realidad reciente nos confronta también con la idea de que el proceso de integración puede ser renunciante para los Estados miembros, no sólo desde la formalidad que permite el redactado del artículo 50 del TUE, sino desde la realidad que impone la materialización del Brexit<sup>16</sup>. Veamos cada uno de estos elementos con más detenimiento.

## **2. Algunos elementos que cuestionan el propio fundamento de la Unión: una realidad en vías de consolidación**

### *2.1. La multiplicación de cláusulas de opting out: una manifestación insostenible de Europa «a la carta»*

Varias circunstancias que concurren en el proceso de integración europea a lo largo de la década de los años setenta provocaron un aumento espectacular de las reflexiones doctrinales, de los Estados miembros y de las propias instituciones europeas, acerca de la necesidad de incluir instrumentos de flexibilidad en el proceso de integración unitario. Cada propuesta de flexibilidad orientaba al proyecto europeo hacia un modelo de Europa bien diferente. Como ya señaló en su momento la doctrina, había propuestas que daban lugar a una Europa a varias velocidades, otras encaminadas más hacia una Europa a la carta, otras que impulsaban una Europa de núcleo duro o una Europa de círculos concéntricos, entre un sinfín de posibilidades<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> El énfasis es añadido.

<sup>16</sup> MUÑOZ MACHADO, A.: “Perpetuidad: el principio ausente del programa de unificación europea”, *El Cronista*, núm. 64, 2016, págs. 56 y ss.

<sup>17</sup> En el trabajo de GIERING, C.: “Vertiefung durch Differenzierung-Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte”, *Integration*, 2/1997, pp. 72-83, el autor incorpora un cuadro comparativo en el que analiza las características de las distintas manifestaciones de flexibilidad, así como los modelos de Europa a los que cada una de esas manifestaciones puede dar lugar.

En este escenario, merece la pena detenerse en aquellos mecanismos de flexibilidad vinculados con la llamada «Europa a la carta»<sup>18</sup>. Así, aunque tal conceptualización es atribuible inicialmente a DAHRENDORF<sup>19</sup>, fue un discurso de Jonh MAJOR pronunciado el 7 de septiembre de 1994 en la Universidad de Leiden el que configuró este modelo como mecanismo que garantiza a cada Estado miembro la posibilidad de elegir en qué políticas quiere voluntariamente participar y en cuales no («pick and choice») <sup>20</sup>. No parece necesario detenerse a explicar que esta fórmula concreta de flexibilidad se aleja de los postulados y fundamentos del proceso de integración europea<sup>21</sup>. Por ello, su utilización en el ámbito de la Unión Europea siempre ha despertado un rechazo mayoritario entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias<sup>22</sup>.

Con todo, algunas circunstancias de bloqueo por las que ha atravesado el proceso de construcción europea durante la negociación de las reformas o, incluso, en los procesos de ratificación de las mismas<sup>23</sup> han exigido el recurso a este tipo de fórmulas conocidas como cláusulas de *opting out*. Nos referimos, por ejemplo, a cualquiera de las cláusulas de *opting out* autorizadas por el TUE en favor del Reino Unido y Dinamarca respecto de su no participación en la UEM. También son expresión de este fenómeno las cláusulas de *opting out* del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, en virtud de las cuales se regula la situación jurídica de los citados Estados respecto de aquellas materias objeto de comunitarización parcial por parte del Tratado de Ámsterdam, así como respecto de aquellas otras materias del acervo Schengen incorporadas mediante un Protocolo a la Unión Europea<sup>24</sup>.

El Tratado de Lisboa tampoco ha sido ajeno al fenómeno de condicionar la aprobación final del texto a la negociación de algunas excepciones de integración a favor

---

<sup>18</sup> Como ya hemos señalado en alguna otra ocasión, la obra en castellano que con mayor rigor y detalle ha analizado las distintas teorías de la integración aplicables a la Unión Europea corresponde a MARISCAL BERAESTEGUI, N.: *Teorías políticas de la Integración Europea*, Tecnos, Madrid, 2003.

<sup>19</sup> DAHRENDORF, R.: *A Third Europe?*, Third Jean Monnet Lecture, Florencia, European University Institute, 26.11.1976.

<sup>20</sup> El discurso puede consultarse en *Agencia Europa*, núm. 3372, de 10 de septiembre de 1994.

<sup>21</sup> NOMDEN, K.: “A Key Element in Future European Integration?”, en DEN BOER, M./GUGGENBÜHL, A./VANHOONACKER, S. (eds.): *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*, Institut Européen d’Administration Publique, Maastricht, 1998, pp. 31-44, en p. 36.

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, Resolución del PE de 28.09.1994 sobre *la Europa a varias velocidades (DOUE C 305 de 31.10.1994, pp. 52-53)*; Resolución del PE de 17.05.1995 sobre *el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996 - Realización y desarrollo de la Unión (DO C 151 de 19.06.1995, pp. 56-67, especialmente, p. 62)*. En este mismo sentido véase el Dictamen de la Comisión Europea a la CIG’96 de 28 de febrero de 1996 *Reforzar la Unión Política y preparar la ampliación*, OPOCE, Luxemburgo, 1996, p. 22.

<sup>23</sup> Así ocurrió con el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Niza, el fallido Tratado Constitucional y, más recientemente, el Tratado de Lisboa.

<sup>24</sup> Esta cuestión la hemos abordado con detalle en nuestro trabajo *La cooperación reforzada en la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2002, pp. 284-289.

de determinados Estados que limitaban así su pertenencia al proyecto europeo. Nos referimos, fundamentalmente, al Reino Unido y a Polonia y la no aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales. Una exclusión jurídica documentada, como la mayor parte de las cláusulas de *opting out*, en el correspondiente Protocolo anejo al Tratado<sup>25</sup>.

De todo lo dicho, quizás la primera conclusión a la que podemos llegar no sea otra que la necesidad de disciplinar jurídicamente los instrumentos al alcance de aquellos Estados miembros de la Unión que más rechazo plantean ante cualquier avance en el proceso de integración. Se pretende con ello reducir su capacidad para condicionar al resto de Estados miembros en un mayor desarrollo de la integración. A cambio, el Tratado ha previsto una vía jurídica para que aquellos Estados que no se encuentren cómodos en la Unión puedan plantearse la retirada, a través del oportuno mecanismo jurídico contemplado en el artículo 50 del TUE. En este mismo sentido parece inclinarse el Informe Verhofstadt al sugerir “que la próxima revisión de los Tratados debería racionalizar el desorden actual de la «geometría variable», es decir, de «la Europa a la carta» poniendo fin a la práctica perniciosa de las opciones de participación, de exclusión voluntaria y las excepciones” y, en su lugar, recomienda que “en lugar de esas numerosas excepciones, se proponga una especie de «régimen de país asociado» a los Estados miembros de la periferia que solo quieran participar fuera del terreno de juego, es decir, en algunas políticas específicas de la Unión”<sup>26</sup>.

## *2.2. El derecho de retirada de los Estados miembros: previsión teoría en los Tratados y puesta en práctica con el Brexit*

También la redacción originaria de los propios Tratados constitutivos favorecía una interpretación en los términos apuntados por la jurisprudencia del Alto Tribunal al no haber previsto procedimiento jurídico alguno que articulara la retirada de los Estados. En este sentido, bastaba con acudir a la regulación establecida al efecto en el artículo 56 de la Convención de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre el Derecho de los Tratados para confirmar que la participación de Estados en los Tratados constitutivos excluía la opción de la retirada, en la medida en que el marco jurídico europeo ni contenía disposiciones sobre su terminación, ni tampoco previó la denuncia o el retiro del mismo. Tampoco se podía derivar una conclusión distinta de la intención de las partes, ni inferirse de la naturaleza del Tratado de la Comunidad Europea cuya vigencia –a excepción del Tratado de la CEEA– se planteó como ilimitada.

Al margen de la argumentación jurídica expuesta, es obvio que, en último extremo, la no previsión de un procedimiento de retirada en los Tratados constitutivos no hubiera sido, en

---

<sup>25</sup> Véase Protocolo núm. 30 sobre la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Reino Unido y Polonia.

<sup>26</sup> Informe G. VERHOFSTADT sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de ..., *cit.*, en p. 9, apdos. 9 y 10.

ningún caso, argumento suficiente para impedir a un Estado soberano el ejercicio del poder de decisión sobre su continuidad en la Unión Europea. Así lo ha constatado la mayor parte de la doctrina, que se ha inclinado por admitir, en todo caso, un derecho implícito de los Estados a retirarse de la Unión. Desde un punto de vista jurídico resulta en todo caso indiscutible que hasta el Tratado de Lisboa ninguna reforma de los Tratados contempló expresamente un procedimiento que permitiera a los Estados de la Unión retirarse voluntariamente<sup>27</sup>.

El procedimiento de retirada de la Unión que el Tratado de Lisboa incorpora al artículo 50 del nuevo TUE sólo se puede iniciar a instancia del Estado interesado mediante notificación al Consejo Europeo. El Tratado de Lisboa ha querido configurar este mecanismo como un auténtico ‘derecho unilateral’ de todos Estados miembros de la Unión<sup>28</sup>. Esta afirmación se puede deducir de los siguientes tres ejes en torno a los que se vertebra la regulación del procedimiento.

En primer lugar, el Estado interesado en retirarse de la Unión no *solicita* al Consejo Europeo su voluntad de retirarse, sino que se limita a *notificar* al Consejo Europeo su intención de dejar de pertenecer a la Unión Europea como Estado miembro. Decisión que no tiene más servidumbre que las que le impongan al citado Estado sus propias normas constitucionales. De la redacción del citado precepto se deduce, por tanto, que las instituciones comunitarias no pueden impedir la retirada de un Estado ya que, en realidad, su intervención en el procedimiento no tiene como pretensión autorizar al Estado su retirada de la Unión, sino más bien conducir de conformidad con un determinado procedimiento la voluntad de retirada expresada por un Estado.

En segundo lugar, el ejercicio por parte de los Estados miembros de la Unión del derecho de retirada voluntario no está sometido a ningún tipo de condición. Bastará, por tanto, la *voluntad* de un Estado miembro notificada a las instituciones comunitarias competentes para que la retirada pueda materializarse jurídicamente.

En tercer lugar, la entrada en vigor del derecho de retirada tampoco ha quedado condicionada al cumplimiento de requisito alguno. Por ello, aunque es cierto que, desde

---

<sup>27</sup> Sobre el derecho de retirada véase nuestro temprano trabajo “La retirada de Estados de la Unión en la Constitución Europea”, en AA.VV., *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2005, pp. 289-304. Tras la entrada en vigor de la reforma del Tratado de Lisboa y, particularmente, desde el momento en que el Reino Unido ha hecho uso del artículo 50 del TUE se ha multiplicado el interés de la doctrina sobre esta cuestión lo que ha motivado una pluralidad de interesantes trabajos. Véase, entre otros, EECKHOUT, P. y FRANTZIOU, E.: “Brexit and Article 50 TEU: A Constitutional Reading”, *Common Market Law Review* 2017, núm. 54, pp. 695-734; CRAIG, P.: “Brexit: A Drama in Six Acts”, *European Law Review* 2016, disponible en [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2807975###](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2807975###). Puede verse, igualmente, el número monográfico que en 2016 (núm. 602) dedicó a la cuestión del Brexit la *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* o, dentro de la doctrina española, la revista *El Cronista* (núm. 64).

<sup>28</sup> VAN NUFFEL, P.: “Appartenance á l'Union”, en AMATO, G./BRIBOSIA, H./DE WITTE, B. (eds.), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruselas, 2007, pp. 247-285, en pp. 280-284, en p. 281.

el momento en que un Estado presente la notificación de retirada al Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con el Estado un acuerdo que determinará la forma de la retirada del Estado miembro y el marco de sus relaciones futuras con la Unión, no es menos cierto que la retirada surtirá efectos a partir de la fecha en la que entre en vigor el citado acuerdo o, en su defecto, a los dos años de la notificación efectuada por el Estado al Consejo Europeo, “salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo” (artículo 50.3). Nada se indica en el citado precepto sobre a las consecuencias que pudieran derivarse de una potencial dificultad para adoptar el acuerdo de retirada entre la Unión y el Estado. De hecho, una hipótesis como la planteada parece encubrir no una retirada de la Unión, sino más bien una auténtica ruptura entre el Estado y la Unión Europea<sup>29</sup>.

Con todo, sin negar que el acuerdo de un derecho de retirada afecta al propio fundamento de la Unión, la realidad es que la fórmula jurídica del artículo 50 del TUE permite concluir que se ha previsto una doble garantía a favor del proceso de integración. Así, en primer lugar, es ya una garantía para todos los Estados miembros que ven reconocido un derecho a no quedar implicados por un grado de integración no deseado. En segundo lugar, también podría ser una garantía para preservar cierta uniformidad en el nivel de integración al reconocer el derecho a dejar de seguir adquiriendo compromisos con la Unión *a futuro* mantenimiento mediante un acuerdo internacional del nivel de relaciones jurídicas ya comprometidas. Son conclusiones que podemos suscribir tras la negociación de la salida del Reino Unido de la Unión. Tras la sorpresa inicial y la preocupación por las consecuencias de todo tipo que una medida sin precedentes como esta podría provocar también para las partes implicadas<sup>30</sup>, la realidad hasta la fecha resulta más asumible en términos de impacto en el desarrollo futuro del propio proceso de construcción europea.

### *2.3. El objetivo de las futuras reformas de los Tratados: aumentar o reducir las competencias de la Unión*

Desde el origen de las Comunidades Europeas, el procedimiento de reforma de los Tratados estaba concebido para avanzar en el proceso de integración cediendo cada vez más competencias a la Unión Europea. Sin embargo, las novedades que introdujo el Tratado de Lisboa en relación con el sistema de reforma permiten, en cierta medida, incorporar algún matiz a todas estas afirmaciones.

De hecho, el apartado segundo del artículo 48 del TUE ha incorporado una referencia expresa a la finalidad de los proyectos de reforma en el sentido de reconocer la posibilidad de que permitan “aumentar o *reducir* las competencias atribuidas a la Unión en los Tratados”<sup>31</sup>. Se trata, sin duda, de una novedad que hace difícil sostener,

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 283.

<sup>30</sup> SARMIENTO, D.: “Y después del Brexit... ¿qué?”, *El Cronista*, núm. 64, 2016, pp. 42-47.

<sup>31</sup> El énfasis es añadido.

como ya hemos señalado, el carácter irreversible de la integración europea. Más bien al contrario, la literalidad del citado artículo 48 del TUE nos advierte del potencial riesgo de regresión en la integración europea. Un riesgo que en la práctica se diluye parcialmente en la medida en que todos los Estados miembros preservan un derecho de veto frente a cualquier reforma. De esta manera, la exigencia del común acuerdo para la aprobación de las reformas y la unanimidad para su vigencia ya no son herramientas para uso exclusivo de aquellos Estados con vocación menos integracionista interesados en ejercer su derecho de veto para frenar cualquier avance que una reforma de los Tratados persiga para el proyecto de integración europea.

De hecho, a la vista del nuevo objetivo que puede perseguir cualquier iniciativa de reforma de la Unión Europea, resulta esperanzador que el Tratado de Lisboa condicione la vigencia de la misma a la ratificación unánime de los Estados. Ello permite presentar a esta exigencia de unanimidad como la salvaguarda de último recurso frente a potenciales intentos de involución del proceso de integración europea articulados a través un debate de renacionalización de competencias ya atribuidas a la Unión.

### **3. El impacto del Brexit en la confianza del proyecto europeo: de efecto contagio a acelerador de la integración**

El 29 de marzo de 2017 el Reino Unido notificó al Consejo, de conformidad con lo previsto a estos efectos en el artículo 50 del TUE, su decisión de retirarse de la Unión. De esta manera, el Reino Unido daba cumplimiento al resultado del referéndum de 23 de junio de 2015 en el que los británicos se pronunciaron a favor de la salida de la Unión<sup>32</sup>. El 29 de abril el Consejo Europeo adoptó la Orientaciones Generales que determinarían el modo de afrontar las negociaciones con el objetivo de preservar sus intereses, los de los ciudadanos, sus empresas y sus Estados miembros<sup>33</sup>. Para ello, se indicaba expresamente, la

---

<sup>32</sup> No había servido de nada la oferta que los Jefes de Estado y de Gobierno formularon a los británicos en su Decisión de 18 de febrero de 2016, como respuesta a la carta del primer ministro británico de 10 de noviembre de 2015 en la que manifestaba las preocupaciones del Reino Unido. La Unión Europea ofreció al Reino Unido una pluralidad de excepciones aplicables únicamente en el supuesto de que decidieran permanecer en la Unión. Tales excepciones se referían en primer término al ámbito de la unión bancaria y mayor integración de la zona Europa, pero concernía también a otras materias sensibles: la competitividad, la subsidiariedad, las prestaciones sociales, los mecanismos de salvaguarda en caso de excepcional afluencia de trabajadores al Reino Unido procedentes de otros Estados miembros o el abuso del derecho de libre prestación de personas. Para un estudio detallado de dicha Declaración nos remitimos al trabajo de MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “La Unión Europea ante el desafío del BREXIT: de la Decisión de los Jefes de Estado o Gobierno a la activación del procedimiento de retirada”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, núm. 43, 2016, pp. 7-24.

<sup>33</sup> Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (art. 50), de 29 de abril de 2017; EUCO XT 20004/17. La documentación se encuentra disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2017/04/29/>

Unión mantendrá su unidad, actuará de forma concertada, será constructiva y procurará alcanzar un acuerdo.

Es en dichas Orientaciones Generales donde queda claro que el procedimiento de retirada se articulará en dos fases. La primera de ellas, que pretende disolver la relación entre la Unión Europea y el Reino Unido con garantías efectivas, vinculantes, no discriminatorias y completar para todos los ciudadanos de la Unión Europea y del Reino Unido, ha concluido ya con acuerdo entre las partes<sup>34</sup>. Corresponde ahora iniciar la negociación de la segunda fase centrada en determinar los detalles que permitirán ordenar la relación a futuro de la Unión Europea y el Reino Unido<sup>35</sup>. El acuerdo final debe concluir antes de que el próximo 29 de marzo de 2018 venza el plazo de dos años previsto en el artículo 50 del Tratado.

Desde el mismo momento en el que se conocieron los resultados del referendun convocado en Reino Unido el 23 de junio de 2015, el debate sobre la retirada de la Unión Europea se articuló en torno a la dureza que debía implicar la negociación de salida. *Brexit means Brexit* fue el lema que utilizaron quienes trataban de confirmar la necesidad de que la Unión Europea llevara hasta sus últimas consecuencias la voluntad de los británicos<sup>36</sup>. Solo así, se argumentaba, se estaría en disposición de evitar cualquier tentación, por parte de otros Estados miembros, de seguir la vía del Reino Unido y plantear la salida de la Unión ya sea como un objetivo en sí mismo considerado, ya sea como una estrategia para reabrir las condiciones en las que se ha materializado la pertenencia a la Unión. Las dos hipótesis resultarían, en todo caso, un precedente a evitar.

Frente a la prevención de aquellos que entendieron que el Brexit podría tener un efecto contagio, la realidad no oculta que la salida del Reino Unido de la Unión no solo comporta incertidumbres que temer. También parece ofrecer alguna oportunidad que debemos ser capaces de apreciar<sup>37</sup> y, en su caso, aprovechar<sup>38</sup>. El Brexit ha actuado,

---

<sup>34</sup> A este respecto se ha pronunciado ya el Parlamento británico el pasado mes diciembre de 2017.

<sup>35</sup> El Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2017 adoptó las Orientaciones Generales para las segunda fase de las negociaciones del Brexit; EUCO XT 20011/17. Disponibles en <http://www.consilium.europa.eu/media/32236/15-euco-art50-guidelines-en.pdf>. También resulta de interés la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo sobre el avance de las negociaciones con el Reino Unido. Véase, COM (2017) 784 final, de 8.12.2017. Disponible en [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/1\\_en\\_act\\_communication.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/1_en_act_communication.pdf)

<sup>36</sup> Véase, MARTÍN DELGADO, I.: “BREXIT means Brexit... o no. Especulaciones, conjeturas y algunas consideraciones jurídicas a propósito de la decisión del Reino Unido de retirarse de la Unión Europea en el contexto del artículo 50 TUE”, en *El Cronista*, núm. 64, 2016, pp 22-31.

<sup>37</sup> ALDECOA LUZAGARRA, E.: “El referéndum británico: una posible oportunidad para el proyecto europeo”, *Unión Europea Aranzadi* 2016, núm. 11, pp. 33-44.

<sup>38</sup> Entre las oportunidades que ha implicado el Brexit para España destaca la situación de Gibraltar. Nadie ignora el contencioso que mantenemos con el Reino Unido sobre la última colonia existente en Europa. Pues bien, el deseo de los gibraltareños de mantener el vínculo con la Unión Europea (95,9% votaron

en nuestra opinión, como un auténtico elemento federalizador de la Unión<sup>39</sup>. De hecho, en los últimos meses se ha puesto de manifiesto los esfuerzos de un número muy significativo de Estados para lograr resultados de mayor integración. El ámbito de la defensa es uno de los ámbitos que más impulso ha recibido<sup>40</sup>.

### III. CÓMO PRESERVAR Y AUMENTAR LOS NIVELES DE INTEGRACIÓN GARANTIZANDO EL COMPROMISO DE ¿TODOS? LOS ESTADOS MIEMBROS: LA COMISIÓN EUROPEA Y LOS ESCENARIOS DE FUTURO

El Presidente de la Comisión Europea compareció el 14 de septiembre de 2016 ante el Parlamento Europeo para pronunciar su Discurso sobre el Estado de la Unión<sup>41</sup>. En él hizo balance de los logros conseguidos y planteó los retos de futuro. En esta ocasión, el Presidente no quiso restar importancia a la situación de policrisis de la Unión y, en un ejercicio de realismo y honestidad, afirmó que “nunca antes había visto tanta fragmentación, tan pocas cosas en común en nuestra Unión”<sup>42</sup>. Desde este planteamiento, se preguntaba, a continuación, si queremos dejar que nuestra Unión se desintegre ante nuestros propios ojos o si, por el contrario, ha llegado el momento de ponerse manos a la obra para avanzar, en los próximos doce meses, hacia una Europa mejor. En palabras Jean Claude Juncker “una Europa que proteja, una Europa que preserve el modo de vida europeo, una Europa que empodere a nuestros ciudadanos, una Europa que vele por su seguridad y una Europa que asuma responsabilidades”<sup>43</sup>.

Resulta difícil no compartir la preocupación por la falta de impulso de un proyecto que, en el momento de conmemorar su sexagésimo aniversario, ve seriamente comprometido

---

a favor de la permanencia en la Unión) y la previsión en las Orientaciones Generales del Consejo Europeo de que la cuestión de Gibraltar exige un acuerdo entre España y Reino Unido (apdo. 24) permite plantear un proceso de negociación de carácter bilateral en el que puede resultar de interés rescatar los proyectos de co-soberanía configurados en 2001 y 2002 por Josep Piqué como Ministro de Asuntos Exteriores. Sobre este aspecto véase ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: “La nueva propuesta española de soberanía conjunta: Gibraltar en la encrucijada postbretxit”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 41, 2017, pp. 1-14. También *in extenso* MARTÍN MARTÍNEZ, M./MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Coords.), *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2017.

<sup>39</sup> MORILLAS, P.: “The EU should abandon «ever closer union» in favour of «flexible differentiation» after Brexit”, The London School of Economics and Political Science, 2017. Disponible en: <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2017/01/13/flexible-differentiation-after-brexit/>

<sup>40</sup> Véase infra apartado V.2.

<sup>41</sup> El discurso está disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-3043\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_es.htm).

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

el modelo de integración que inspiró su creación (unitario), los fundamentos sobre los que se asienta (irreversibilidad e irrenunciabilidad) y los valores que lo inspiran (dignidad humana, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos). Desde este planteamiento, teniendo como referencia la Cumbre de Roma del 25 de marzo de 2017<sup>44</sup>, la Comisión Europea quiso contribuir a la reflexión de los Jefes de Estado y Gobierno y, para ello, preparó un *Libro Blanco sobre el futuro de Europa* que contiene un interesante análisis en torno a cinco escenarios posibles hacia los que la Unión Europea puede evolucionar hasta 2025, a saber, Seguir igual (escenario 1), Solo el mercado único (escenario 2), Los que deseen hacer más, hacen más (escenario 3), Hacer menos pero de forma más eficiente (escenario 4) y Hacer mucho más conjuntamente (escenario 5).

De los cinco escenarios descritos por la Comisión Europea, en tres de ellos se aprecia un escaso nivel de compromiso con la filosofía que ha inspirado el proyecto europeo desde sus orígenes (escenario 1, 2 y 4). Más aún, mientras el escenario 1 incorpora, incluso, un potencial riesgo de involución sobre lo ya logrado, el escenario 2 proyecta una verdadera mutación de la actual Unión Europea hacia una modesta zona de libre cambio. Más ambiguo resulta la descripción del escenario 4 cuyos pretendidos resultados, para que sean positivos, demandan unos consensos previos que difícilmente pueden hoy asegurarse.

Parece claro, por tanto, que sólo los escenarios 3 y 5 descritos en el Libro Blanco presentan, realmente, un nivel mayor de ambición política con la que se aspira a definir los elementos sobre los que asentar el proyecto político de la Unión Europea del futuro. Nos detendremos, brevemente en su análisis.

Así, por lo que respecta al escenario 5, bajo el título *Hacer mucho más conjuntamente*, merece la pena señalar que éste responde, en opinión de la doctrina, al tradicional modelo de Unión federal que ha estado presente desde los documentos fundacionales. Más aún, la vocación federal del proceso de construcción europea ha estado presente en la mente de quienes han impulsado el proceso desde sus orígenes. Basta con señalar ahora a Adenauer, De Gasperi, Hallstein, Monnet, Spinelli o Spaak como precursores de esa vocación federal europea. También los Tratados desprenden en su regulación rasgos de federalismo que la doctrina ha estudiado con detalle hasta rebautizar la naturaleza de la Unión Europea como una Federación supranacional<sup>45</sup>. Obvia decir que junto a esos rasgos federales, la Unión Europea no ha prescindido de marcados elementos de intergubernamentalidad que determinan su origen y desarrollo presente<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> El documento elaborado al amparo de la citada cumbre está disponible, entre otros, en <http://es.euronews.com/2017/03/25/texto-completo-lea-la-declaracion-de-roma>.

<sup>45</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?*, I Premio Francisco Javier de Landaburu 2002, Consejo Vasco del Movimiento Federal Europeo, 2003.

<sup>46</sup> Un estudio muy valioso acerca del intergubernamentalismo y el federalismo en la construcción europea puede consultarse en MARISCAL BERAATEGUI, N.: "Intergubernamentalismo y federalismo:

Contando con estos precedentes, resulta razonable que la propia Comisión Europea establezca como escenario de futuro más ambicioso el que más se asemeja con esa idea de Europa federal. Se trata, sin duda, de un modelo en el que los Estados miembros deciden compartir más competencias, recursos y decisiones tal forma que la cooperación entre los Estados miembros vaya más lejos que nunca en todos los ámbitos. Hacer realidad este escenario plantea, en palabras de la propia Comisión, el riesgo de que se produzca cierto distanciamiento, especialmente entre aquellos sectores de la sociedad que consideren que la Unión carece de legitimidad o ha sustraído demasiado poder a las autoridades nacionales. Además de los riesgos mencionados en el propio Libro Blanco, no es de menor importancia advertir que el avance de Unión Europea de conformidad con este modelo, exige contar con instrumentos de reforma de los Tratados que faciliten tal propósito a todos los Estados miembros. Algo que, sin embargo, no parece creíble con la regulación jurídica actualmente vigente en materia de reforma de los Tratados lo que, sin duda, nos permite mostrar cierta incredulidad en torno a la viabilidad de ese escenario.

Por su parte, el escenario 3 descrito en el libro de la Comisión parece asentarse más bien sobre un modelo de integración diferenciada capaz de afrontar avances para un grupo de Estados que quieren cooperación entre sí de manera reforzada. Se trata en suma de conseguir avanzar en el proceso de integración sin que la voluntad de la mayoría de Estados quede atrapada por la voluntad de una minoría.

La conveniencia de introducir elementos de diferenciación temporal, espacial o material en el proceso de construcción europea, para hacer compatible el progreso de la Unión con la capacidad y la voluntad de los distintos Estados miembros no es una novedad que inspira la situación de crisis existencial que aqueja actualmente a la Unión Europea. De hecho, fue Willy Brandt quien formuló por primera vez esta idea ante el Congreso del Movimiento Europeo celebrado en París en 1974<sup>47</sup> y, desde entonces, la búsqueda de fórmulas flexibles de integración con creativas formulaciones semánticas<sup>48</sup> ha sido un recurso habitual, dentro y fuera de los Tratados, para materializar, entre otras políticas, la Unión Económica y Monetaria o el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y, más recientemente, la Política de Defensa de la Unión<sup>49</sup>.

---

dos aproximaciones teóricas a la integración”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2000*, 2001, pp. 133-158.

<sup>47</sup> El texto íntegro de la conferencia fue publicado en *Informationsdienst, Deutscher Rat der Europäischen Bewegung*, num. 2, vol. 26, 1975. Un extracto de la misma puede consultarse en *Europa-Archiv* 2/1975, pp. 33-38.

<sup>48</sup> No ha faltado quien ha calificado de verdadera «indigestión semántica» la multiplicidad de expresiones que han sido adoptadas para referirse a las fórmulas de flexibilidad previstas dentro y fuera de los Tratados. Véase en STUBB, A.: *The Semantic Indigestion of Differentiated Integration*, College of Europe, Brujas, 1995.

<sup>49</sup> Véase *infra*, apartado V.2.

Desde una concepción positiva de la integración diferenciada como mecanismo encargado de reforzar el proceso de integración, el Tratado de Ámsterdam ya reguló la cláusula de cooperación reforzada imponiendo condiciones y limitaciones para su uso que las reformas de Niza y Lisboa han ido modulando con acierto<sup>50</sup>. Este mecanismo jurídico, cuya utilización hasta la fecha ha sido todavía testimonial, permite, a aquellos Estados que lo deseen, seguir avanzando en la integración –dentro de las instituciones europeas y de acuerdo con los procedimientos de la Unión– sin que sus pretensiones sean bloqueadas por aquellos otros Estados que no desean acompañar el proceso.

A lo largo de este trabajo vamos a tener oportunidad, no obstante, de analizar con detalle las limitaciones de la cláusula de cooperación reforzada para hacer avanzar a la Unión. En todo caso, más allá de ésta o de cualquier otra fórmula de integración diferenciada que se pudiera, en su caso, adoptarse, creemos que en un momento de extrema debilidad política de la Unión como el actual, la Europa diferenciada representa una iniciativa atractiva que debe explorarse con convicción. De hecho, más allá de los discursos políticos ofrecidos por algunos líderes europeos en esta línea<sup>51</sup>, entendemos que la integración diferenciada es la narrativa política que permite a la Unión Europea seguir avanzando en un contexto de objetivos e intereses no siempre coincidentes entre los Estados miembros.

#### IV. EL SISTEMA VIGENTE DE REFORMA DE LOS TRATADOS: UN CONDICIONANTE PARA AVANZAR HACIA LA EUROPA FEDERAL

La enmienda y modificación de los tratados internacionales están reguladas con carácter general en los artículos 39 a 41 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Sin embargo, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas previeron un sistema de reforma propio<sup>52</sup>. Con el Tratado de la Unión Europea los tres procedimientos de reforma fueron unificados en un único mecanismo que es el que ha permanecido sin modificación alguna hasta que el Tratado de Lisboa introdujo la actual regulación en el artículo 48 del TUE.

En realidad, pese a que el sistema de revisión de los Tratados se ha resistido a cualquier modificación sustancial de su contenido material, la reflexión doctrinal crítica sobre este

---

<sup>50</sup> Para un estudio detallado de la cuestión, remitimos al lector a nuestro trabajo *La cooperación reforzada en la Unión Europea*, Madrid, Colex, 2002.

<sup>51</sup> Nos referimos a las propuestas que expuso en su Discurso en la Universidad de La Sorbona el 26 de septiembre de 2017 bajo el título “Una iniciativa para Europa: Una Europa soberana, unidad y democrática”. El texto se encuentra disponible en <https://es.ambafrance.org/Iniciativa-para-Europa-discurso-del-Presidente-de-la-Republica>

<sup>52</sup> Artículos 96 del TCECA, 236 del TCEE y 204 del TCEEA.

modelo ha sido una constante en la Unión Europea. Fue paradigmático el temprano debate que sostuvieron Jean Victor LOUIS<sup>53</sup> y Marguerite DELIEGE-SEQUARIS<sup>54</sup> en torno a los límites de la reforma de los Tratados. Latía tras este viejo debate una tensión en torno al grado de autonomía del ordenamiento jurídico europeo respecto del Derecho Internacional que la propia evolución del Derecho de la Unión Europea se ha encargado de ir resolviendo. A partir de ahí, la doctrina iuscomunitaria<sup>55</sup> y también algunas instituciones de la Unión<sup>56</sup> advirtieron de ciertos síntomas de agotamiento del modelo clásico de reforma y con ello emergió un nuevo debate, sobre el alcance y contenido de una potencial reforma del sistema. Este debate quedó cerrado tras la redacción que a este respecto acordó el Tratado de Lisboa en lo que afecta al tenor literal del artículo 48 del TUE.

Como tendremos oportunidad de demostrar, el Tratado de Lisboa ha resultado extraordinariamente prudente en lo que se refiere al modelo de reforma de los Tratados. De hecho, al mantener en la regulación vigente aquellos aspectos que sin embargo, dificultan su utilización, no parece sencillo afrontar en el futuro más próximo una necesaria reforma de los Tratados (que muchos perciben como imprescindible) para garantizar el futuro del proceso de construcción europea. Veamos con cierto detalle algunos de estos elementos.

## **1. Los síntomas de desgaste que aquejan al modelo clásico de reforma de los Tratados: el método diplomático y el procedimiento de entrada en vigor**

Una de los argumentos más utilizados para afirmar el agotamiento del sistema de reforma de los Tratados tiene que ver con la pérdida de eficacia del método diplomático

---

<sup>53</sup> LOUIS, J.V.: “Quelques considerations sur la revision des Traités instituant les Communautés”, *Cahiers de Droit Européen*, núms. 5-6, 1980, pp. 553-558.

<sup>54</sup> DELIEGUES-SEQUARIS, M.: “Revisión des Traités européens en dehors des procédures prévues”, *Cahiers de Droit Européen*, núms. 5-6, 1980, pp. 539-552. En apoyo de su tesis, DELIEGUES-SEQUARIS cita el trabajo clásico de VISSCHER, P.: “La Communauté européenne du Charbon et de l’Acier et les États membres”, en *Actes officiels du congrès international de l’étude de la CEECA*, vol. III, Milán, 1958, pp. 11-17, así como el temprano trabajo de PESCATORE, P.: *L’ordre juridique des Communautés européennes*, Liège, 1973, pp. 61-63.

<sup>55</sup> Véase, en español, MANGAS MARTÍN, A.: “La dinámica de las revisiones de los Tratados y los déficit estructurales de la Unión Europea: reflexiones generales críticas”, en *Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 1055-1066.

<sup>56</sup> Es el caso, por ejemplo, la *Resolución sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea*, (DOCE, C47, de 21.02.2002, pp. 108-112), p. 108, Considerando G. También resulta de interés la posición de la Comisión expresada en el Dictamen presentado con motivo de la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental de 2004, COM(2003) 548 final, de 17 de septiembre de 2003.

como método encargado de la negociación y aprobación del contenido de las reformas. Un breve repaso por la sucesión de conferencias intergubernamentales de reforma de los Tratados convocadas en los últimos años y un somero análisis de las dificultades para lograr la aprobación del texto de común acuerdo por las delegaciones de los Estados que han participado en la negociación parecen confirmar esta tesis.

Así, por lo que respecta a la sucesión de conferencias intergubernamentales, resulta suficiente para nuestro propósito recordar que desde la reforma abordada por el Acta Única Europea en 1985 hasta la firma del Tratado de Lisboa en 2007, la Unión Europea ha estado sometida a un permanente proceso de reforma<sup>57</sup>. De hecho, aunque el Acta Única Europea entró en vigor el 1 de julio de 1987, sólo tres años después eran convocadas las dos conferencias intergubernamentales encargadas de preparar el Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992 y en vigor desde el 1 de noviembre de 1993. Por su parte, el propio Tratado de la Unión Europea ya anunciaba en su artículo N.2 la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental para 1996 que daría lugar al Tratado de Ámsterdam, un texto que fue adoptado el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

A su vez, como quiera que el Tratado de Ámsterdam no logró afrontar la reforma institucional necesaria para abordar el proceso de ampliación de la Unión Europea, anunció la convocatoria de una nueva conferencia intergubernamental encargada de asumir la reforma entonces aplazada. La anunciada Conferencia Intergubernamental de 2000 condujo a la adopción del Tratado de Niza el 26 de febrero de 2001, en vigor desde el 1 de febrero de 2003. De igual manera que en ocasiones anteriores, las insuficiencias del Tratado de Niza para responder a las necesidades que requería afrontar la Unión Europea quedaron patentes en la conocida Declaración núm. 23 *sobre el futuro de la Unión Europea* aneja al citado Tratado. Pues bien, un año antes de la entrada en vigor del propio Tratado de Niza, se inauguraban los trabajos de la Convención Europea como órgano encargado de preparar los trabajos de la Conferencia Intergubernamental que aprobaría el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Un texto, cuya imposibilidad para entrar en vigor, motivó la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental, en 2007, cuyo exitoso trabajo permitió la aprobación del Tratado de Lisboa y, más tarde de lo planificado, su entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009.

Además de este repaso por la sucesión de reformas asentadas en un método de negociación diplomática que presenta síntomas evidentes de desgaste, es imprescindible recordar que el artículo 48 del TUE exige que las propuestas de reforma de los Tratados sean aprobadas de común acuerdo en el ámbito de la correspondiente conferencia

---

<sup>57</sup> Así lo ha constatado DE WITTE, B.: "The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe: The Semi-Permanent Treaty Revision Process", en BEAUMONT, P. et. al. (eds.), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Hart Publishing, Oxford, 2002, pp. 39-57.

intergubernamental. La consecución de este «común acuerdo» es cada vez más complicada si atendemos no sólo al número de Estados que componen la Unión, sino también a la divergencia de planteamientos que cada uno de esos Estados mantienen en relación con el desarrollo futuro del proceso de integración. De hecho, tales dificultades han estado presentes en todas las últimas reformas de los Tratados y se han superado con la incorporación de importantes elementos de flexibilidad en las obligaciones a adquirir por los Estados, con el riesgo de fragmentación que ello implica<sup>58</sup>.

Si el procedimiento de reforma ha mostrado algunas carencias en la aplicación del método diplomático, más evidente resultan todavía las muestras de agotamiento del modelo si analizamos los problemas surgidos en la Unión Europea con motivo de los procesos nacionales de ratificación. Sin ir más lejos, el 3 de junio de 1992 el proceso de integración europea experimentó una de las primeras crisis de envergadura jurídico-política importante motivada precisamente por la exigencia impuesta en los Tratados de la ratificación unánime como condición previa a la entrada en vigor de cualquiera de sus reformas. De hecho, en pleno proceso de ratificación del Tratado de la Unión Europea, el *referendum* requerido por la legislación de Dinamarca para ratificar el Tratado de Maastricht arrojó un resultado negativo. Fue en este momento cuando surgieron algunas aportaciones doctrinales en las que se abordaba el problema y se planteaba la viabilidad jurídica de algunas soluciones no previstas en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas pero sí en la legislación internacional<sup>59</sup>.

La solución finalmente adoptada para resolver la llamada *cuestión danesa* se adoptó en el Consejo Europeo de Edimburgo. El 30 de octubre de 1992 Dinamarca presentó a todos los Estados miembros la Declaración “Dinamarca en Europa” en la cual advertía de su no participación en la elaboración y aplicación de las decisiones y acciones de la Unión que tuvieran repercusiones en el ámbito militar y la defensa<sup>60</sup>. La aceptación de este mecanismo de *opting out* por el Consejo Europeo de Edimburgo posibilitó que Dinamarca ratificara el Tratado de la Unión Europea facilitando así su entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993.

Un problema similar se planteó durante el proceso de ratificación del Tratado de Niza. En esta ocasión fue el resultado negativo del *referendum* que la Constitución irlandesa

---

<sup>58</sup> Para DE WITTE “Le prix de l’immobilisme en matière de procédure de révision risque d’être une fragmentation accrue”, en DE WITTE, B.: *La procédure de révision: continuité dans le mode de changement*, texto policopiado de una conferencia pronunciada en Ginebra el 3 de marzo de 2005, p. 7.

<sup>59</sup> Nos referimos, por ejemplo, a la posibilidad de abandono unilateral de la organización por parte de un Estado miembro mediante la denuncia de los Tratados, la expulsión de un Estado de la Unión Europea, o incluso, la disolución de la propia organización. Véase, a este respecto, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “El sistema de reforma de los Tratados y la cuestión danesa”, *Comunidad Europea-Aranzadi*, 1993, núm. 3, pp. 29-37.

<sup>60</sup> CURTIN, D./VAN OOIK, R.: “Denmark and the Edinburgh Summit: Maastricht without Tears”, en O’KEEFE, D./TWOMEY, P.M. (Eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Viley Chancery Law, Londres, 1994, pp. 349-365.

exige para ratificar cualquier reforma de los Tratados constitutivos el que amenazó con un nuevo bloqueo en el proceso de construcción europea<sup>61</sup>. Un segundo *referendum*, precedido en esta ocasión de una Declaración efectuada por Irlanda, en la que manifestó su neutralidad y su voluntad de no quedar vinculada por compromiso alguno de defensa mutua, arrojó un resultado positivo que permitió ratificar el Tratado de Niza y que éste entrara en vigor el 1 de febrero de 2003 para los entonces quince Estados miembros que conformaban la Unión Europea.

Con todo, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa adoptado el 29 de octubre de 2004 ha sido, en realidad, la primera gran víctima de la rigidez del proceso de reforma establecido en el artículo 48 del TUE<sup>62</sup>. En esta ocasión, no se logró la fórmula que permitiera superar los resultados negativos arrojados por los *referenda* celebrados en Países Bajos y Francia y, en consecuencia, el Tratado Constitucional no pudo entrar en vigor. La voluntad de rescatar la mayor parte del Tratado constitucional provocó la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental en 2007 cuyo riguroso trabajo permitió una rápida aprobación del Tratado de Lisboa. Más complicada fue su entrada en vigor al toparse con una nueva crisis de ratificación que provocó, una vez más, Irlanda<sup>63</sup>.

Las crisis de ratificación a las que nos hemos referido ponen de manifiesto una evidencia: la unanimidad como requisito para la entrada en vigor de las reformas de los Tratados introduce una rigidez en el sistema que resulta cada vez más difícil de asumir si atendemos no sólo al estado actual de desarrollo de la Unión, sino también al número de Estados miembros y a la distinta concepción que sobre el modelo de integración europea manejan cada uno de ellos.

Con estas limitaciones que ofrece el desarrollo de las distintas fases del proceso de reforma de los Tratados, ¿resulta realista plantear una iniciativa de esta naturaleza? Francamente parece razonable inclinarse por una respuesta negativa.

---

<sup>61</sup> GILLAND, K.: "Ireland's (First) Referendum on the Treaty of Nice", *Journal of Common Market Studies*, núm. 3, 2002, pp. 527-535.

<sup>62</sup> ALDECOA LUZARRAGA, F.: "El proceso constituyente: ¿víctima' del proceso de ratificación?", *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 7, 2005 ([www.iustel.com](http://www.iustel.com)).

<sup>63</sup> El 12 de junio de 2008 se celebró en Irlanda el referéndum relativo a la participación de Irlanda en el Tratado de Lisboa. Con una participación del 51'26%, el 53'75% emitió un voto negativo frente al 46'25% que votaron afirmativamente. Un primer análisis de los resultados de este referéndum se puede encontrar en el Eurobarómetro del mes de julio de 2008, núm. 245. El informe completo bajo el título "Post referéndum survey in Ireland" se encuentra disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_245\\_full\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_full_en.pdf). Véase BROWN, T.: "El segundo referéndum irlandés", *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos* ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)).

## 2. La regulación jurídica del Tratado de Lisboa: una pluralidad de procedimientos que no facilita mucho la reforma

### 2.1. *Los elementos del procedimiento ordinario que hacen prácticamente imposible la revisión de los Tratados*

La regulación del sistema de reforma del Tratado de Lisboa supone la primera modificación del modelo de revisión de los Tratados desde su configuración originaria en los Tratados constitutivos. Se trata, sin duda, de una reforma evidentemente continuista que preserva la esencia intergubernamental del modelo, sin renunciar, por ello, a pequeñas aportaciones que pueden solventar algunos de sus síntomas de agotamiento.

En este sentido, el Tratado de Lisboa opta, de una parte, por diversificar los procedimientos de reforma (ordinario<sup>64</sup> y simplificados<sup>65</sup>) permitiendo cierta flexibilidad a la hora de atender las necesidades de modificación de algunas partes de los Tratados, y, de otra parte, mejora el procedimiento de reforma ordinario al prever el método convencional como un sistema «preferente» en la preparación de futuras conferencias intergubernamentales y al constitucionalizar el papel reservado al Consejo Europeo en el supuesto de crisis de ratificación.

El Tratado de Lisboa no reniega del modelo iusinternacional de reforma y, en consecuencia, no propone cambios en aquellos aspectos que subrayan este extremo y que, al parecer de la doctrina, eran precisamente los que justificaban el debate en torno a la necesidad de reformar el sistema de revisión de los Tratados.

Al igual que el procedimiento de enmienda establecido originariamente en los Tratados constitutivos, el procedimiento de revisión ordinario previsto en el artículo 48 del TUE también consta de tres fases perfectamente identificables. Así, la primera fase de carácter comunitario consiste en la apertura y preparación de la reforma. La segunda fase, de naturaleza intergubernamental, requiere la convocatoria de una Conferencia de Representantes de los Gobiernos de cada uno de los Estados miembros encargados de adoptar, en su caso, un común acuerdo. Y, finalmente, la tercera fase consiste en la ratificación del texto por cada uno de los Estados de conformidad con sus normas constitucionales.

El artículo 48 del TUE, en su apartado segundo, aclara que el procedimiento ordinario de reforma podrá ser iniciado por el gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo<sup>66</sup> o la Comisión mediante la remisión del oportuno proyecto

---

<sup>64</sup> Apartados 2 a 5 del artículo 48 del TUE.

<sup>65</sup> Apartados 6 y 7 del artículo 48 del TUE.

<sup>66</sup> La reforma del Tratado de Lisboa legitima al Parlamento Europeo para presentar proyectos de modificación de los Tratados. Esta novedad resuelve una demanda reiteradamente planteada por el

de revisión al Consejo. Una vez planteados los proyectos de reforma de los Tratados al Consejo, éste será el encargo de remitirlos al Consejo Europeo, así como de notificarlos a los parlamentos nacionales sin más pretensión que la meramente informativa<sup>67</sup>.

Adoptada por el Consejo Europeo la decisión favorable al examen de las modificaciones del Tratado, el apartado 3 del artículo 48 del TUE atribuye al Presidente de la citada institución la competencia para determinar la metodología a seguir para el tratamiento de las reformas. Así, el procedimiento de reforma ordinario de los Tratados actualmente vigente puede seguir para su preparación el método convencional<sup>68</sup> o, en su caso, el método diplomático. De la regulación vigente se puede deducir, a nuestro juicio, la existencia de cierta jerarquización entre las dos metodologías a utilizar en futuras reformas de los Tratados. Así, consideramos que el artículo 48 del TUE prevé, en primer lugar, una opción preferente (Convención + CIG) en virtud de la cual los trabajos de preparación de la reforma ordinaria de los Tratados requieren de la convocatoria de una Convención y, en segundo lugar, una opción residual (CIG) en la que se prescinde de la Convención como método preparatorio de los trabajos a favor del tradicional método diplomático<sup>69</sup>.

La Convención, en tanto que órgano responsable de examinar los proyectos de revisión futura y adoptar una recomendación a una Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados convocada al efecto por el presidente del Consejo, tomará sus decisiones por consenso. Concluidos los trabajos preparatorios del órgano convencional, se procederá a la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental encargada de negociar y, en su caso, lograr el común acuerdo del texto que finalmente se someterá a la autenticación y prestación del consentimiento por cada uno de los Estados miembros<sup>70</sup>.

---

Parlamento Europeo, basándose para ello no sólo en el carácter democrático de su representación, sino también en su condición de poder legislativo de la Unión Europea. El procedimiento no podrá ser iniciado por los parlamentos nacionales que seguirán desempeñando, sin embargo, un papel fundamental en el proceso de ratificación de la citada reforma.

<sup>67</sup> La participación de los parlamentos nacionales en esta fase del procedimiento de reforma con efectos meramente informativos encaja perfectamente en la lógica internacional del proceso de reforma de los Tratados que es la que impera en el sistema establecido desde los orígenes de los Tratados constitutivos. Dentro de esta lógica internacional, la función de los parlamentos nacionales sólo cobra un auténtico protagonismo en la fase de ratificación del texto internacional en virtud de la cual el Estado presta el consentimiento en quedar vinculado por el citado Tratado.

<sup>68</sup> No nos detendremos ahora a analizar el método convencional, nos remitimos para ello a MARHOLD, H.: “La méthode de la convention”, *L'Europe en formation*, núm. 2, 2003, pp. 43-58.

<sup>69</sup> Con la regulación finalmente adoptada se ha reforzado, a nuestro juicio, la opción del método convencional como método preferente de reforma de los Tratados sin agravar el sistema de adopción de la decisión correspondiente en el Consejo Europeo. Para lograrlo, el Tratado de Lisboa ha impuesto dos condiciones. La primera consiste en vincular la renuncia del método convencional al supuesto en el que “la importancia de las condiciones no lo justifiquen”. La segunda requiere que la decisión en virtud de la cual el Consejo Europeo renuncia a la convocatoria de la Convención cuente con la aprobación del Parlamento Europeo.

<sup>70</sup> La potencial generalización del método convencional como instrumento preparatorio de las reformas de los Tratados adoptadas de conformidad con el procedimiento ordinario no sólo no implica la

Dando por válido que la mayor parte de las reformas futuras del Tratado se planteen a través de la convocatoria de la correspondiente Convención, surge el interrogante de hasta qué punto la Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros encargada de adoptar definitivamente la reforma quedará vinculada por el proyecto de reforma desarrollado, en su caso, por el citado órgano convencional. Desde un punto de vista jurídico tal vinculación no puede admitirse. Sin embargo, a partir de la experiencia de las dos Convenciones ya celebradas<sup>71</sup> se podría pensar que la función de la Conferencia Intergubernamental quedará reducida, más bien, a una labor de mero perfeccionamiento técnico y político del proyecto de reforma elaborado, en su caso, por una Convención.

Aunque la entrada en vigor de las futuras reformas de los Tratados también se subordina a la ratificación por *todos* los Estados miembros, el apartado quinto del nuevo artículo 48 del TUE declara expresamente la competencia del Consejo Europeo para examinar la situación en el supuesto que el proceso de ratificación fracase. De esta manera, el TUE otorga un soporte jurídico al poder político del Consejo Europeo para examinar la cuestión cuando el procedimiento de ratificación haya fracasado y siempre que concurren cumulativamente las siguientes dos circunstancias. La primera, de carácter temporal, consistente en que hayan transcurridos dos años desde la firma del Tratado por el que se pretenda modificar los Tratados. La segunda circunstancia, de carácter numérico, condiciona la actuación del Consejo Europeo a que el texto modificado haya sido ratificado por cuatro quintas partes de los Estados miembros o, dicho de otra manera, que la reforma haya sido ratificada por una «masa crítica» de Estados.

A pesar del enigma que rodea esta especie de «clause de secours»<sup>72</sup>, parece razonable considerar –tomando prestadas las palabras de OBERDORFF– que “l’efficacité de cette

---

renuncia al método diplomático, sino que, antes al contrario, supone su consolidación. Y ello por dos razones. La primera porque, como detalla el ya mencionado precepto, será la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros la responsable última de la aprobación, de común acuerdo, de las modificaciones propuestas, en su caso, por el órgano convencional. Pero, además, como segunda razón, debe tenerse en cuenta que en el supuesto en el que el Consejo Europeo decidiera no convocar una Convención, será la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros el órgano encargado de desarrollar –en los términos clásicos de la reforma de los Tratados– los trabajos de preparación de la reforma y de negociación y aprobación de la misma.

<sup>71</sup> Nos referimos, de una parte, a la Convención creada con motivo de la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, de otra, a la Convención creada para la elaboración del Tratado por el que se estableció una Constitución para Europa. Sobre el funcionamiento de la última de las dos Convenciones mencionadas y lo que ha significado como modificación en el método de reforma de los Tratados siguen resultando de actualidad los trabajos de ALDECOA LUZARRAGA, F.: *Una Europa. Su proceso constituyente 2000-2003*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003, especialmente, pp. 119-140; ARPIO SANTACRUZ, M.: “La Convención Europea sobre el futuro de Europa”, *Revista española de Derecho Europeo*, núm. 8, 2003, pp. 639-664; ZANNON, F.: “EU constitutional reform and the Convention method”, *The International Spectator*, núm. 4, 2003, pp. 75-90.

<sup>72</sup> AUER, A.: “E pour *si muore*. La caractere constitutionnel de la Constitution pour l’Europe”, *Revue du Droit de l’Union européenne*, núm. 1, 2005, pp. 65-90, en p. 70.

mise à l'ordre du jour du conseil européen dépendra largement du climat politique du moment sur cette question"<sup>73</sup>.

La previsión del Tratado, sin ser la solución que en ocasiones se ha reclamado frente a la rigidez que impone la unanimidad en el procedimiento de reforma, sí puede ser el signo que nos alerta de la toma de conciencia de un problema, paso previo para su solución<sup>74</sup>. En todo caso, mientras la solución final se madura, esta opción que facilita el Tratado para atender supuestos de crisis de ratificación representa una muestra más de la progresiva erosión que están sufriendo los Estados en su derecho de veto.

## *2.2. Los procedimientos simplificados de reforma: una solución que no resuelve todos los riesgos de bloqueo*

El nuevo artículo 48 del TUE incorporó una pluralidad de mecanismos que permiten afrontar, con cierta flexibilidad, algunas reformas de los Tratados. Con estos procedimientos —de tramitación menos compleja que el procedimiento ordinario— se pretende asumir aquellas modificaciones vinculadas a la efectividad del propio funcionamiento ordinario de la Unión Europea. En definitiva, modificaciones no asociadas a lo que podríamos definir el ‘marco constitucional’ de la Unión.

A nuestro juicio, ni el procedimiento establecido en el apartado 6 del artículo 48 del TUE, ni el previsto al efecto en el apartado 7 del mismo artículo son *stricto sensu* sistemas de revisión del Tratado. Se trata, más bien, de sistemas de reforma mixtos o cuasi-autónomos a través de los que se atribuye a las instituciones de la Unión Europea una capacidad reformadora importante, si bien la efectividad de las reformas abordadas queda condicionada a una intervención posterior más o menos intensa de los Estados miembros.

Sin embargo, la pertenencia de ambos procedimientos de revisión simplificados a esta categoría genérica de mecanismos de reforma mixtos no los hace mecanismos idénticos. Así, el sistema de revisión simplificada establecido en el apartado 7 del artículo 48 del TUE puede ser considerado como una subespecie de las tradicionales «pasarelas»<sup>75</sup> contempladas ya en los actuales Tratados comunitarios<sup>76</sup>. Con ellas

---

<sup>73</sup> OBERDORFF, H.: “La ratification et la revision du traité établissant une Constitution pour l'Europe”, *Notre Europe*, núm. 38, 11.04.2005, (<http://www.notre-europe.asso-fr>), en p. 17.

<sup>74</sup> Idea que ya plasmó JACQUÉ al advertir que “certes, celles-ci peuvent parêre modeste, mais, au sein de l'Union, il s'écoule un temps de latence entre la prise de consciencia d'un problème et l'adoption d'une solution satisfaisante”, en JACQUÉ, J.-P.: *loc. cit.* (“Les dispositions generale et finales du Traité ...”), en p. 556.

<sup>75</sup> Así lo han entendido, entre otros, PFERSMANN, O.: “The New Revision of the Old Constitution”, en AA.VV., *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, *Jean Monnet Working Paper*, núm. 5, 2004 ([www.jeanmonnetprogram.org](http://www.jeanmonnetprogram.org)), en p. 11.

<sup>76</sup> El Tratado de la Unión Europea estableció en el artículo 42 del TUE la conocida como ‘gran pasarela’, un sistema de auto-reforma que no ha sido utilizado y que el Tratado de Lisboa ya ha derogado. Por su parte, el Tratado de Ámsterdam estableció la llamada ‘pequeña pasarela’ en el artículo 67 del TCE.

comparte el mismo objetivo aunque difiera de aquéllas en dos puntos. Uno el relativo a los criterios para su utilización y, el otro, el relativo al ámbito de aplicación material de la misma. El citado procedimiento de reforma es, en cierta medida, una atribución competencial de ‘auto-reforma’ que el Tratado pone a disposición de las instituciones de la Unión para ser utilizados exclusivamente en algunos ámbitos del citado Tratado.

Por su parte, el apartado sexto del artículo 48 del TUE prevé, en realidad, un auténtico sistema simplificado de revisión de los Tratados cuya naturaleza jurídica, aunque parece propia de los sistemas de auto-reforma de carácter mixtos también previstos ya en los Tratados<sup>77</sup>, difiere de aquéllos no sólo en el alcance general de la propuesta de reforma que formula, sino también en el conjunto de instituciones legitimadas para plantear la reforma<sup>78</sup>. El citado procedimiento está pensado para aquellos supuestos en los que se pretenda afrontar una reforma parcial del Tratado y materialmente limitada al título III del TFUE relativo a las políticas y acciones internas de la Unión. De esta forma, se legitima al gobierno de cualquier Estado miembro, al Parlamento Europeo y a la Comisión para dirigirse al Consejo Europeo con un proyecto de revisión de la totalidad o de parte de las disposiciones del título III del TFUE<sup>79</sup>. Recibido el proyecto de reforma, el Consejo Europeo será el órgano competente encargado de adoptar una decisión europea que modifique la totalidad o parte de las citadas disposiciones del título III del TFUE siempre que la reforma no implique una nueva atribución de competencias. La decisión del Consejo Europeo se adoptará por unanimidad y requerirá la previa consulta a la Comisión, al Parlamento Europeo y también al Banco Central Europeo cuando afecte a modificaciones institucionales en el ámbito monetario. Como puede apreciarse de la regulación que el Tratado de Lisboa tomó del Tratado constitucional son tres las consideraciones que básicamente se pueden realizar de un análisis del citado precepto desde una perspectiva de la simplificación.

---

Este último sistema fue utilizado por el Consejo mediante decisión de 22 de diciembre de 2004 (*DOCEL* 396, de 31.12.2004, p. 45). Asimismo, el artículo 333 del TFUE atribuye al Consejo –compuesto a estos efectos por los Estados de la cooperación reforzada– la competencia para modificar el sistema de votación o, en su caso, el procedimiento legislativo previsto al efecto por el Tratado constitucional.

<sup>77</sup> Salvando las distancias, se trata de un procedimiento similar, por ejemplo, al previsto actualmente en el artículo 223.1 del TFUE para la adopción de los principios comunes al procedimiento electoral uniforme, y el establecido en el artículo 311 del TFUE en relación con los recursos propios. Así ha sido constatado, entre otros, por OBERDORFF, H.: *loc. cit.* (“La ratification et la révision du traité établissant ...”), p. 17.

<sup>78</sup> Así, al igual que ocurre en el procedimiento ordinario, el sistema previsto en el artículo apartado sexto del artículo 48 del TUE puede ser iniciado por los Gobiernos de los Estados, la Comisión o el Parlamento Europeo.

<sup>79</sup> De la redacción del precepto llama la atención –sólo por comparación con el procedimiento de revisión ordinario– que tales propuestas no se trasladan a los parlamentos nacionales.

En primer lugar, se trata de un procedimiento de reforma cuya fase de preparación, negociación y aprobación se resuelve íntegramente en el marco de las instituciones de la Unión al otorgar al Consejo Europeo una competencia cuasi-constituyente que le permite adoptar la decisión que modifique la totalidad o parte de las disposiciones del título III del TFUE. El procedimiento de revisión simplificado prescinde tanto de un órgano convencional encargado de preparar la reforma, como de la convocatoria de la correspondiente Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados como instrumento de negociación y aprobación de la propuesta final.

En segundo lugar, el acuerdo adoptado por el Consejo Europeo quedará formalizado jurídicamente en una decisión que será adoptada por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo, la Comisión y el Banco Central Europeo si se trata de modificaciones institucionales en el ámbito monetario. Las consultas deben entenderse como no vinculantes lo cual resulta razonable en relación con la Comisión y, en su caso, el Banco Central Europeo, pero pudiera parecer menos acertado en relación con el Parlamento Europeo atendiendo a su marcado poder legislativo.

En tercer lugar, la entrada en vigor de la decisión adoptada por el Consejo Europeo requerirá la aprobación por parte de los Estados miembros de conformidad con sus procedimientos constitucionalmente establecidos al efecto con el evidente riesgo de bloqueo.

En suma, el procedimiento de revisión simplificado no ha prescindido de los rasgos característicos del sistema de revisión clásico previsto en la Unión Europea más allá de la renuncia a la celebración de una conferencia intergubernamental como método encargado de preparar la reforma. De hecho, los Estados siguen conservando también en este mecanismo simplificado el derecho a rechazar el contenido de la reforma en, al menos, dos momentos. En un primer momento, al someter la reforma a la aprobación unánime del Consejo Europeo y, en un segundo momento, durante la necesaria aprobación de la misma en los Estados de conformidad con las normas constitucionalmente previstas al efecto.

A este respecto, consideramos que quizá hubiera sido interesante haber planteado la posibilidad de sustituir la exigencia de la unanimidad en el Consejo Europeo por un sistema de votación de mayoría cualificada<sup>80</sup> en la medida en que tal sistema garantiza

---

<sup>80</sup> Así lo propuso la presidencia italiana a las delegaciones nacionales mediante un documento de reflexión sobre la *revisión del Tratado*. En dicho documento presentó la posibilidad de establecer un sistema de reforma más ágil aplicable a las políticas internas de la Unión. Para el diseño del citado documento la presidencia italiana propuso dos opciones. Una primera mediante adopción de una decisión del Consejo europeo por mayoría cualificada y aprobación por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Una segunda opción proponía atenuar el requisito de la plena ratificación nacional, sustituyéndolo por un procedimiento de obtención del 'nihil obstat' de los parlamentos nacionales. En este último supuesto el acuerdo seguiría siendo común y los parlamentos nacionales tendrían

una mayor eficacia del procedimiento sin colisionar con la legitimidad internacional que exige la vigencia de normas de naturaleza internacional que se ve garantizada, en cualquier caso, por la necesaria aprobación posterior de la misma en cada uno de los Estados como requisito para su vigencia. No haberlo hecho, resta eficacia al procedimiento y dificulta también por esta vía la reforma de los Tratados.

### 3. Fórmulas para avanzar en la integración al margen de los Tratados: algunas experiencias que han dado buenos resultados

El Convenio de Schengen representa el paradigma de lo que implica avanzar en el proceso de integración de la Unión a través de un mecanismo convencional propio del Derecho Internacional y, en consecuencia, ajeno a lo dispuesto en los propios Tratados constitutivos. Nos referimos al Acuerdo de Schengen de 1985 y su Convenio de Aplicación de 1990. Como es sabido, el Tratado de Amsterdam puso fin a esta fórmula al incorporar el acervo Schengen a la Unión Europea mediante el oportuno Protocolo<sup>81</sup>. A partir de ese momento, el contenido y posterior desarrollo del acervo Schengen formarían parte del Derecho de la Unión Europea y vincularía a todos los Estados miembros de la Unión Europea, salvo aquellos que disponían de la oportuna cláusula de excepción<sup>82</sup>. Quedaba así de manifiesto la fuerza de atracción que ejerce el método de integración europeo sobre cualquier otra experiencia de naturaleza internacional<sup>83</sup>.

Tras la experiencia que supuso el Acuerdo de Schengen como manifestación de flexibilidad al margen de los Tratados, un grupo de siete Estados, entre ellos España, firmaron el Tratado de Prüm con el propósito de incrementar la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la inmigración ilegal<sup>84</sup>.

---

en realidad la capacidad de 'veto' sobre cualesquiera revisiones que se propusieran. (CIG 46/03, de 11 de noviembre, p. 4, punto 7).

<sup>81</sup> Hemos estudiado con detalle este asunto en nuestro trabajo *op. cit.* (*La Cooperación Reforzada en ...*), en pp. 284-296.

<sup>82</sup> Es el caso, por una lado, del Reino Unido e Irlanda y, por el otro, de Dinamarca. La situación jurídica de estos Estados queda reflejado en los oportunos Protocolos anejos a los Tratados.

<sup>83</sup> Sobre el efecto integrador que han tenido determinadas cláusulas de *opting out* en el proceso de construcción europea puede consultarse, *in extenso*, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: "La flexibilidad como instrumento básico del futuro modelo competencial de la Unión Europea", en LINÁN NOGUERAS, D.J. (ed.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada 2003, pp. 83-111.

<sup>84</sup> Una de las primeras reflexiones académicas tras la adopción de este Tratado puede verse en ZILLER, J. "El Tratado de Prüm", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7, 2007, pp. 21-30. Con posterioridad, resulta de interés el trabajo de MARTÍNEZ CAPDEVILA, C.: "¿Son los acuerdos *inter se* una alternativa a la cooperación reforzada?", *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 40, 2011.

Una de las últimas experiencias relevantes que merece la pena ser comentada en este sentido, es el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza Económica<sup>85</sup>. El nuevo Tratado nacía ignorando la regulación especialmente establecida por el mecanismo de revisión contemplado al efecto en el artículo 48 del TUE. El carácter de transitoriedad o, si se prefiere, de provisionalidad con el que se diseña el TCEG aparece contemplado en el propio artículo 16 del Tratado. En dicho artículo se precisa que “en el plazo máximo de cinco años, se adoptarán, sobre la base de una evaluación de la experiencia en su aplicación, las medidas necesarias, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a fin de incorporar el contenido del presente Tratado al marco jurídico de la Unión”. Esta previsión normativa pone de manifiesto la auténtica intencionalidad con la que nace el TCEG que no es otra que la de abandonar su naturaleza puramente internacional con el fin de regresar, lo antes posible, a su vocación estrictamente europea.

En todos los casos descritos se trata de una situación coyuntural en virtud de la cual los Estados miembros prescinden de los instrumentos normativos propios del Derecho de la Unión Europea con el fin último de avanzar más en el proceso de integración. En realidad, la iniciativa consiste en prescindir inicialmente del Derecho de la Unión Europea para llegar a profundizar en él algo que ha sido avalado, en todo caso, por el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>86</sup>.

La experiencia que aportan los casos ya enunciados contribuye a subrayar la potencialidad del Derecho Internacional para fortalecer el proceso de integración cuando las herramientas del Derecho de la Unión no permiten avances en la materia<sup>87</sup>. Con todo, no parece que esta fórmula sea la más adecuada para utilizar con carácter general.

---

<sup>85</sup> También podemos citar el Tratado por el que se crea el MEDE, de 2012, así como el Tratado por la transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución de 2014 (BOE, núm. de 18 de diciembre de 2015).

<sup>86</sup> Sentencia de 27 de noviembre de 2012, *Pringle*, C-370/12.

<sup>87</sup> Sobre la capacidad para aprovechar las potencialidades del Derecho Internacional a través de la utilidad de los acuerdos *inter se* véase ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: “La Unión Europea y el Derecho de los Tratados: una relación compleja”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68, 2016, pp. 51-102, especialmente, en pp. 78-82.

## V. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA COOPERACIÓN REFORZADA: UNA HERRAMIENTA CON PROFUNDAS LIMITACIONES PARA HACER EFECTIVA UNA VERDADERA EUROPA DIFERENCIADA

### 1. La cláusula de cooperación reforzada prevista en los Tratados: un instrumento diseñado para preservar la unidad de destino que imposibilita una Europa con dos niveles de integración

La adopción de cualquier mecanismo o técnica de flexibilidad en los Tratados constitutivos conlleva, siquiera teóricamente, un riesgo para la unidad y la propia evolución del proceso de integración europea. Para evitar que el recurso a la cooperación reforzada provoque un desmantelamiento de la Unión o conduzca a la misma a un conglomerado de Estados unidos entre sí por una multitud de relaciones intergubernamentales, el Tratado de Ámsterdam, el de Niza y también la regulación prevista por el Tratado de Lisboa han incorporado suficientes prevenciones en la reglamentación jurídica de la cooperación reforzada como para preservar los fundamentos propios de la construcción europea<sup>88</sup>.

A estos efectos, el propio artículo 20 del Tratado de la Unión Europea afirma, que la cooperación reforzada tiene como finalidad el refuerzo del proceso de integración. Es más, la regulación vigente considera de forma expresa que impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración constituyen no una condición más a cumplir por aquellos Estados que deseen iniciar un proyecto de cooperación reforzada, sino la finalidad misma de dicha cooperación reforzada.

En segundo lugar, cualquier proyecto de cooperación reforzada exige para su aprobación contar con un número determinado de Estados que la regulación vigente concreta en “al menos, nueve Estados” (artículo 20.2 TUE). Sobre este aspecto conviene precisar que esta masa crítica de Estados exigida no es sino una condición meramente cuantitativa. Además, el artículo 328 del TFUE advierte que las cooperaciones reforzadas estarán en cualquier momento abiertas a la participación de todos los Estados. Más aún, incluso la Comisión y los Estados miembros están llamados a procurar fomentar la participación del mayor número posible de Estados.

En tercer lugar, la cooperación reforzada debe respetar el marco institucional único de la Unión no admitiéndose, en consecuencia, la creación de órganos o instituciones propias y diferentes de las de la Unión. El Tratado de la Unión sí acepta que el Consejo module su composición, así como el modo en que quedará constituida la unanimidad o

---

<sup>88</sup> Sobre este aspecto, véase *supra* apartado II.

la mayoría cualificada en función de si tal institución actúa en el marco de la Unión o en el de un proyecto de cooperación reforzada (art. 20.3 del TUE). No ocurrirá lo mismo en el resto de instituciones las cuales, atendiendo a la función que cumplen, no alterarán su composición cuando actúen en el marco de una cooperación reforzada.

En cuarto lugar, las cooperaciones reforzadas deben respetar los Tratados y el Derecho de la Unión. En este sentido, el Tratado trata de preservar del ámbito material de aplicación de la cooperación reforzada un aspecto sensible de la integración al indicar que las cooperaciones reforzadas “no perjudicarán al mercado interior, ni a la cohesión económica, social y territorial. No constituirán un obstáculo ni una discriminación para los intercambios entre Estados miembros, ni provocarán distorsiones de competencia entre ellos” (artículo 326, párrafo segundo del TFUE).

En quinto lugar, con el propósito de articular algún tipo de control en virtud del cual se garantice cierta coherencia entre los proyectos de cooperación reforzada que fueran surgiendo y las políticas de la Unión, la regulación mantiene en su artículo 334 del TFUE lo que hemos venido en llamar cláusula de coherencia en virtud de la cual el Consejo y la Comisión velarán por la coherencia de las acciones emprendidas en el marco de una cooperación reforzada, así como por la coherencia de dichas acciones con las políticas de la Unión y cooperarán a tal efecto.

Finalmente, en sexto lugar, conviene mencionar siquiera brevemente el sistema de financiación de la cooperación reforzada (artículo 332 del TFUE) que en nada difiere del que se determinó originariamente en la regulación de Ámsterdam. En consecuencia, salvo los gastos administrativos que son asumidos por el presupuesto de la Unión, son los presupuestos de los Estados participantes en una cooperación reforzada los que sufragan los gastos que las mismas generen.

Además de la regulación general de la cláusula de cooperación reforzada a la que los Estados han recurrido, hasta en tres ocasiones, para avanzar en alguna de las políticas concretas de la Unión<sup>89</sup>, merece la pena recordar que los artículos 82, 83 86 y 87 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea han incorporado lo que hemos venido en denominar cooperaciones reforzadas predeterminadas. Se trata de cooperaciones reforzadas cuyo ámbito material de aplicación está ya predefinido en

---

<sup>89</sup> Decisión del Consejo de 12 de julio de 2010, por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación legal (*DOUE*, L 189, de 22.07.2010, en p. 12); Decisión del Consejo de 10 de marzo de 2011, por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de protección mediante una patente unitaria (*DOUE*, L 73, de 22.3.2011, p. 53); Decisión 2016/954 del Consejo de 9 de junio de 2016 por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones relativas a los regímenes económicos de las parejas internacionales, tanto en materia de regímenes económicos matrimoniales como de efectos patrimoniales de las uniones registradas, (*DOUE*, L 159, de 16.6.2016, p.16).

los Tratados tanto para el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal (artículo 82, 83 y 86), como para la cooperación policial (artículo 87) y su puesta en marcha no requiere acreditar que se recurre a este mecanismo como ‘último recurso’ (artículo 20.2 del TUE). Su autorización es automática una vez quede constatada la falta de unanimidad para adoptar la medida, la existencia de un grupo de al menos nueve Estados miembros interesados en la misma, el intento fallido por parte del Consejo Europeo para lograr un consenso y la comunicación por parte de los Estados interesados en adoptar la medida por cooperación reforzada al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. El último proyecto de cooperación reforzada recientemente aprobado para la creación de la Fiscalía Europea responde, precisamente, a lo contemplado en este artículo 86 del TUE<sup>90</sup>.

Como podemos confirmar, hasta la fecha no ha sido muy intenso el recurso a la cooperación reforzada como mecanismo alternativo al método de integración unitario. Sin embargo, las dificultades que genera la reforma del marco jurídico europeo<sup>91</sup>, unido a las complicaciones que entraña el propio funcionamiento de la Unión Europea a veintisiete Estados miembros hace inevitable pensar que el recurso a mecanismos de integración diferencia puede ser más necesario a partir de ahora.

## **2. La cooperación estructurada permanente como reacción al Brexit: una integración diferenciada para impulsar la defensa europea**

### *2.1. El régimen jurídico de la cooperación estructurada permanente: una novedad prevista en el Tratado de Lisboa*

Más allá de la cláusula de cooperación reforzada, el Tratado de Lisboa incorporó otros instrumentos de integración diferenciada diseñados específicamente para la política de seguridad y defensa<sup>92</sup>. Nos referimos a la cooperación estructurada permanente contemplada en los artículos 42 y 46 del TUE, así como en un Protocolo anejo al Tratado<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> Reglamento 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (*DOUE*, L 283 de 31.10.2017, p. 1).

<sup>91</sup> En los términos que ya hemos señalado *supra* apartado IV.

<sup>92</sup> Para un análisis más detallado de todos los mecanismos de integración diferenciada en el ámbito de la Política Exterior, de Seguridad y de Defensa de la Unión véase, nuestros trabajos, “La aplicación de la integración diferenciada en la Política Exterior y en la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea”, *Cuadernos de Economía Aragonesa*, núm. 1-2, 2012, pp. 85-99 y “La política (común) de seguridad y defensa en el Tratado de Lisboa: la eficacia como objetivo, la flexibilidad como instrumento y la ambición como propuesta”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 33, 2010, pp. 91-120.

<sup>93</sup> BARROSO CORTÉS, F.S.: “El impacto de la cooperación estructurada permanente sobre la Comunidad de Seguridad Europea”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 34, 2014; CÓZAR MURILLO, B.: “La

De conformidad con la fórmula prevista en el apartado 6 del artículo 42 y el artículo 46 del TUE, “los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto con miras a realizar las misiones más exigentes, establecerán una cooperación estructurada en el marco de la Unión”. Para ello, los Estados miembros notificarán su intención al Consejo y al Alto Representante de la Unión. El Consejo, en un plazo de tres meses y tras consultar al Alto Representante, adoptará una decisión por mayoría cualificada en la que se establecerá la cooperación estructurada permanente y se determinará la lista de Estados participantes (art. 46.1 y 2 del TUE).

A diferencia de las cooperaciones reforzadas ordinarias (abiertas a la participación de todos los Estados miembros), la cooperación estructurada requiere a los Estados miembros interesados que posean criterios más elevados de capacidades militares y deseo de acometer compromisos más vinculantes en este ámbito militar. La participación de tales Estados en el citado mecanismo de cooperación estructurada implica la pertenencia de los mismos a la Agencia Europea de Defensa. En la actualidad todos los Estados miembros de la Unión, salvo Dinamarca, son Estados miembros de la misma.

Esta cooperación estructura permanente no queda cerrada o limitada exclusivamente a los Estados que la constituyan originariamente, sino que permitirá la incorporación de aquellos otros Estados miembros de la Unión siempre, claro está, que los Estados solicitantes comuniquen su voluntad al Consejo y al Alto Representante. Será el Consejo, compuesto únicamente por los Estados miembros participantes en la cooperación estructurada, el encargado de autorizar la decisión por mayoría cualificada una vez comprobado que el Estado miembro de que se trate cumple los criterios y asume los compromisos establecidos en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente.

Así, siguiendo el tenor literal del artículo 1 del citado Protocolo, los objetivos de la propia cooperación estructurada se centran, de una parte, “en acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación y la adquisición del armamento” (Agencia Europea de Desarrollo); y, de otra parte, en estar, a más tardar en 2010, en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas tácticamente como una agrupación táctica, con elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística, capaces de emprender misiones definidas, tal

---

cooperación estructurada permanente: ¿el impulso definitivo que necesita la Política Común de Seguridad y Defensa”, *Instituto Española de Estudios Estratégicos*, Documento de Investigación, núm. 12/2017, 42 pp.

y como se contemplan en el artículo 43 del TUE, en un plazo de 5 a 30 días, en particular para atender a solicitudes de la Organización de las Naciones Unidas, y sostenibles durante un periodo inicial de 30 días prorrogables hasta al menos 120 días”.

Más allá de las previsiones contempladas en el Tratado de Lisboa, la cooperación estructurada permanente no había encontrado el contexto político adecuado para ser impulsada. Dos circunstancias han acelerado, a nuestro juicio, su reciente activación con el propósito de incrementar las capacidades militares de la Unión y lograr así cierta «autonomía estratégica»<sup>94</sup>. La primera de tales circunstancias tiene que ver con la retirada del Reino Unido de la Unión Europea. La segunda está vinculada con la presentación de la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad* de la Unión en el Consejo Europeo de los días 28 y 29 de junio de 2016<sup>95</sup>.

## 2.2. *La notificación y puesta en marcha de la PESCO: el despertar de la «bella durmiente de la defensa»*<sup>96</sup>

Con la materialización del Brexit, una de las áreas que los Estados miembro y las instituciones europeas tenían claro que debían de potenciar era, sin duda, las cuestiones vinculadas con la defensa<sup>97</sup>. De ahí que la cooperación estructurada permanente volviera a la agenda política tras su inclusión en el Tratado de Lisboa<sup>98</sup>. Así quedó evidenciado tras

---

<sup>94</sup> El concepto de «autonomía estratégica» aparece mencionado en la Estrategia Global de la Unión Europea aunque no se define. El texto se limita a señalar que «un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras» (en pág. 5). Con todo, existe cierto consenso a la hora de señalar que los Estados miembros de la Unión interpretan este término de acuerdo a dos concepciones bien diferenciadas. Así, de una parte, se entiende que la Unión Europea tendrá autonomía estratégica cuando disponga de ciertas capacidades militares; de otra, se vincula la autonomía estratégica a cierta capacidad de acción de la Unión para articular su posición en un conflicto con independencia de la que adopten, en su caso, Estados terceros aliados o estructuras de defensa como la OTAN. Véase, MORA BENAVENTE, E.: “Presentación”, en *Una Estrategia Global de la Unión Europea para tiempos difíciles*, Cuadernos de Estrategia, núm. 184, Madrid, 2016, pp. 13-33, en pp. 18-20.

<sup>95</sup> Documento de Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, 2016, en pág. 5.

<sup>96</sup> Así se refirió a ella MAURO, F.: “Permanent Structured Cooperation. The Sleeping Beauty of European Defence”, Analysis, *Group de Recherche et d’information sur la Pax et la Sécurité*, 2015. También utilizó esta misma metáfora el Presidente de la Comisión Europea en el discurso que ofreció con motivo de la Conferencia de Seguridad y Defensa celebrada en Praga el 9 de junio de 2017. Véase en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-1581\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1581_en.htm)

<sup>97</sup> Como ya hemos tenido oportunidad de indicar en otro trabajo, “observando cómo se posicionan nuestros y aliados tradicionales en este nuevo contexto, los europeos tenemos que ser capaces de tomar nuestra defensa y seguridad más en serio que en las últimas décadas”, en “Una aproximación a la estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea a partir de la respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional”, en *Una Estrategia Global de la Unión Europea para tiempos difíciles*, Cuadernos de Estrategia, núm. 184, Madrid, 2016, pp. 13-33, en pp. 265-299.

<sup>98</sup> Algo a lo que, a juicio de BISCOP, ha contribuido el Brexit, Putin y Trump. Así lo subraya este autor en “Differentiated Integration in Defence: A Plea for PESCO”, *Instituto Affari Internazionali*, 2017, p., 1. Disponible en [http://www.iai.it/sites/default/files/eu60\\_1.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/eu60_1.pdf).

la reunión que mantuvieron los presidentes de Francia, Alemania, Italia y España el 6 de marzo de 2017 en Versalles<sup>99</sup>. A partir de ahí, la cuestión a dilucidar era determinar el planteamiento sobre el número de Estados miembros invitados. Una de las propuestas, impulsada por Francia, se inclinaba por activar una cooperación estructurada reducida en cuanto al número de Estados. La otra opción, por el contrario, interpretaba la puesta en marcha de una cooperación reforzada desde planteamientos más inclusivos, lo que sugería una invitación generalizada a todos los Estados miembros para tomar parte en ella.

Desde estos planteamientos, el pasado 13 de noviembre, veintitres Estados miembros<sup>100</sup> –entre ellos España<sup>101</sup>– notificaron al Consejo y a la Alta Representante su voluntad de poner en marcha la cooperación estructurada permanente como mecanismo de integración diferenciada establecido tras la reforma de Lisboa. El 7 de diciembre, Portugal e Irlanda<sup>102</sup> hicieron lo propio. Como queda de manifiesto, la fórmula que finalmente se ha impuesto en materia de defensa es una fórmula integradora<sup>103</sup> de la que todos los Estados miembros de la Unión Europea son parte, salvo Malta y Dinamarca<sup>104</sup>.

Finalmente, el 11 de diciembre de 2017, el Consejo aprobó la Decisión por la que se establece la cooperación estructurada permanente en el ámbito de la defensa<sup>105</sup>. De conformidad con lo establecido en dicha Decisión, los veinticinco Estados miembros que forman parte de este mecanismo cumplen con criterios más elevados de capacidades militares<sup>106</sup> y que han suscrito entre ellos compromisos en la materia para realizar las misiones más exigentes y contribuir al cumplimiento del nivel de ambición de la Unión<sup>107</sup>.

La cooperación estructurada permanente persigue, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Protocolo, que los Estados participantes cooperen en

---

<sup>99</sup> La reunión informal se desarrolló el 6 de marzo de 2017.

<sup>100</sup> Se trata de Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Rumanía y Suecia.

<sup>101</sup> El Consejo de Ministros acordó, en su reunión de 10 de noviembre de 2017, autorizar la participación de España en la PESCO. Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2017/refc20171110.aspx#Lanzamiento>

<sup>102</sup> Notificación de 7 de diciembre de 2017.

<sup>103</sup> El Consejo Europeo, reunido el 14 de diciembre de 2017, declaró que, tras haber examinado los avances realizados en materia de seguridad y defensa, “celebra el establecimiento de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), ambiciosa e integradora, y destaca la importancia de que se lleven a cabo con rapidez los primeros proyectos...”, *cit.* p. 1.

<sup>104</sup> Dinamarca no es parte de la cooperación estructurada permanente en virtud de lo establecido al efecto en el artículo 5 del Protocolo anejo al Tratado en virtud del cual Dinamarca no participa en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en la defensa.

<sup>105</sup> DOUE L 331, de 14.12.2017, p. 57.

<sup>106</sup> En virtud de lo establecido al efecto en el artículo 1 del Protocolo núm. 10 anejo al Tratado.

<sup>107</sup> En virtud de lo establecido al efecto en el artículo 2 del Protocolo núm. 10 anejo al Tratado.

gastos de inversión en materia de equipos de defensa, aproximen las legislaciones en el ámbito de instrumentos de defensa, tomen medidas relativas al despliegue de fuerzas, cooperen en un mecanismo de desarrollo de capacidades y participen en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura. Para dar cumplimiento a tales objetivos, los Estados integrantes en la cooperación estructurada permanente asumen hasta una veintena de compromisos ambiciosos y más vinculantes que detalla el oportuno Anexo de la Decisión en la que se pone en marcha el mecanismo. El desarrollo de tales compromisos se afrontará de manera progresiva, según detalle el Consejo, en torno a dos fases 2018-2020 y 2021-2025<sup>108</sup>.

## VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA INTEGRACIÓN DIFERENCIADA COMO EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD DE HACER EFECTIVAS LAS AMBICIONES COMPARTIDAS

De todo lo indicado a lo largo del presente trabajo, parece obvio subrayar que con la configuración actual de Estados miembros de la Unión Europea existen verdaderas dificultades para hacer posible una evolución significativa de la misma de acuerdo al método de integración clásico adoptado hasta la fecha. Más aún, la diversidad de objetivos e intereses que, en ocasiones, expresan los veintisiete Estados miembros de la Unión, unido a la situación de crisis existencial por la que atraviesa el proyecto de construcción europea hacen muy complicado avanzar con garantías de éxito en la integración europea.

Desde este planteamiento, la Comisión Europea apuntó en marzo de 2017, a modo de reflexión, algunos escenarios que pueden inspirar la actuación de la Unión Europea en los próximos años. De todas las opciones que se han planteado resulta interesante poner la atención sobre dos de los escenarios que, a nuestro entender, pueden determinar el desarrollo futuro de la Unión Europea. Nos referimos, de una parte, a la opción planteada como escenario 3 y, de otra, a la opción representada como escenario 5. El avance de la Unión Europea a través de fórmulas de integración diferenciada o, en su caso, el avance más intenso de todos los Estados miembros encuentran, sin embargo, algunos obstáculos técnicos que no podemos obviar y que están vinculados a la propia regulación jurídica de los Tratados en lo referente al proceso de reforma, así como la cláusula de cooperación reforzada. De hecho, las limitaciones del sistema de reforma clásico no hacen factible una iniciativa de reforma ambiciosa como la que reclama el futuro de la Unión Europea y la reglamentación de los mecanismos de integración diferencia establecidos en los Tratados no siempre actúan como un instrumento que garantice un avance significativo en la integración.

---

<sup>108</sup> Artículo 4 de la Decisión de 11 de diciembre de 2017, *cit.*

En suma, si los Estados no pueden recurrir a la reforma de los Tratados cuando se precise, ni tampoco pueden imaginar proyectos de cierta relevancia a través de mecanismos como la cláusula de cooperación reforzada prevista en los Tratados, no es improbable que los Estados que quieran avanzar más en el proceso de integración se vean en la obligación de utilizar, llegado el caso, instrumentos jurídicos al margen de los Tratados. Hasta ahora siempre que los Estados han optado por estas fórmulas lo han hecho en situaciones excepcionales para superar momentos de parálisis institucional y con el propósito de abordar avances muy específicos. Así ocurrió en su momento con el Tratado de Prüm, en materia de terrorismo; o, más recientemente, con el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, como mecanismos para superar de forma urgente algunas carencias de configuración de la Unión Económica y Monetaria que demandó la Unión para poder afrontar la crisis económica sin comprometer su propia viabilidad.

Al margen de la reflexión sobre la efectividad del mecanismo de la cooperación reforzada como herramienta de integración diferenciada o de apuntar los condicionantes que provoca en el momento actual la rigidez del sistema de reforma de los Tratados, quizá no esté de más impulsar una reflexión sobre la necesidad de que la Unión aborde un proceso de refundación mediante una integración diferenciada de orden constitucional que opere, por tanto, desde el Derecho originario. Somos conscientes de que el marco jurídico europeo vigente no parece ofrecer respuestas sencillas a una iniciativa como la indicada. Sin embargo, más allá de la cuestión estrictamente jurídica, parece claro que la realidad política invita a pensar en un debate europeo apoyado en este tipo de planteamientos<sup>109</sup>. Las palabras del Presidente Macron en el discurso ofrecido en Universidad de La Sorbona el pasado mes de septiembre resultan especialmente expresivas: “En el seno de esta Unión, los que quieran llegar más lejos, más deprisa, deben poder hacerlo sin impedimentos. La cooperación siempre estará abierta a todos, basándose en el único criterio de la ambición compartida, sin formatos predefinidos”<sup>110</sup>.

De confirmarse esta tendencia fundamentada en una ambición compartida por avanzar en el proceso de integración de la Unión Europea, será necesario valorar la posibilidad de exportar el régimen jurídico establecido para la cooperación reforzada como modelo que permita compatibilizar jurídicamente la existencia dentro de la Unión Europea de un grupo de vanguardia de Estados dispuestos a avanzar más. Para ello, el primer grupo de Estados debería quedar vinculado entre sí por un nuevo texto jurídico, mientras que el resto del grupo de Estados de la Unión permanecerían jurídicamente unidos por los Tratados constitutivos los cuales actuarán, en este sentido, como el acervo que determina

---

<sup>109</sup> Ya se pronunció sobre esta hipótesis CONSTANTINESCO, V.: “La coopération renforcée: désintégration ou pré-intégration?”, en Institut Suisse de Droit Comparé, Lausanne, 7-8 de noviembre de 2001, pp. 109-125, en p. 123.

<sup>110</sup> *Iniciativa para Europa. Una Europa soberana, unida, democrática.*

las relaciones entre el grupo de Estados que hayan decidido seguir adelante con el proceso de integración y el resto de Estados que hayan permanecido al margen.

Con independencia del resultado final al que todas estas reflexiones conduzcan, lo realmente importante es que la Unión Europea parece haber despertado de su letargo político. Gracias a las dificultades internas y externas que el proyecto se ha encontrado en los últimos tiempos, los Estados y la instituciones europeas han querido aprovechar la conmemoración del sexagésimo aniversario de los Tratados constitutivos para confirmar la voluntad de seguir avanzando en la consolidación de un proyecto en el que “actuaremos juntos, a distintos ritmos y con distinta intensidad cuando sea necesario, mientras avanzamos en la misma dirección, como hemos hecho en el pasado, de conformidad con los Tratados y manteniendo la puerta abierta a quienes quieran unirse más adelante”<sup>111</sup>.

## ANEXO BIBLIOGRÁFICO

ALDECOA LUZARRAGA, F.:

- “Primeros resultados del debate sobre el futuro de Europa entre la profundización y la refundación (2000-2002), *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, WP núm. 8, 2002, ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)).
- “La CIG confirma el Tratado Constitucional de la Convención”, *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, DT núm. 44, 2004, ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)).
- “El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado constitucional”, *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, DT núm. 3, 2006 ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)).
- “A la Europa que vamos (2045) desde la Europa que venimos (1945), *Crítica*, febrero de 2016, 12 pp.
- “El referéndum británico: una posible oportunidad para el proyecto europeo”, *Unión Europea Aranzadi* 2016, núm. 11, pp. 33-44.

ALDECOA LUZARRAGA, F. y DÍAZ MATEY, G.: “Hacer creíble la Alianza Defensiva”, *Política Exterior* 2017, núm. 178, pp. 112-121.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.:

- “El tiempo de las cooperaciones reforzadas y los acuerdos inter se en la Unión Europea: ¿Todos los instrumentos llevan a la integración?”, *La Ley Unión Europea*, núm. 10/2013, pp. 5-28.
- “La nueva propuesta española de soberanía conjunta: Gibraltar en la encrucijada postbrexit”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 41, 2017, pp. 1-14.

---

<sup>111</sup> Declaración de Roma firmada, el 27 de marzo de 2017, por los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea con motivo de la celebración, en Roma, del sesenta aniversario de su creación.

- AUER, A.: "Adoption, ratification and entry into force", *European Constitutional Law Review*, núm. 1, 2005, pp. 131-135.
- BALLIN, E.H.: "Europe: 'Coalescence in Diversity'", *Asser Research Paper* núm. 4, 2016.
- BARROSO CORTÉS, F.S.: "El impacto de la cooperación estructurada permanente sobre la Comunidad de Seguridad Europea", *UNISCI Discussion Papers*, núm. 34, 2014.
- BIEBER, R.: "Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté européenne", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 367, 1993, pp. 343-350.
- BISCOPI, S.: "Differentiated Integration in Defence: A Plea for PESCO", *Instituto Affari Internazionali*, 2017. [http://www.iai.it/sites/default/files/eu60\\_1.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/eu60_1.pdf)
- CAMPINS ERITJA, M.: "La revisión del Tratado de la Unión europea", *Gaceta Jurídica de la CE y de la competencia*, octubre, 1995
- CÓZAR MURILLO, B.: "La cooperación estructurada permanente: ¿el impulso definitivo que necesita la Política Común de Seguridad y Defensa", Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Investigación, núm. 12/2017, 42 pp.
- CRAIG, P.; "Brexit: A Drama in Six Acts", *European Law Review* 2016.
- CURTIN, D./VAN OOIK, R.: "Denmark and the Edinburgh Summit: Maastricht without Tears", en O'KEEFE, D./TWOMEY, P.M. (Eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Viley Chancery LawLondres, 1994, pp. 349-365.
- DE WITTE, B.:
- "The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe: The Semi-Permanent Treaty Revision Process", en BEAUMONT, P. *et. al.* (eds.), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Hart Publishing, Oxford, 2002, pp. 39-57.
  - "Entry into Force and Revision", en *Ib.* (ed.): *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, European University Institute, Florencia, 2003, pp. 210-219.
  - "European Treaty Revision: a case of multilevel constitutionalism", en *The Treaty on a Constitution for Europe: perspectives after the IGC*, Symposium of the European Constitutional, Law Network at Charles University in Prague, 23-24 septiembre 2004, ([www.ecln.net/elements/conferences/prague](http://www.ecln.net/elements/conferences/prague)).
  - "Entrée en vigueur et révision du traité constitutionnel", en ROSSI, L.S.: *Vers une nouvelle architecture de l'Union Européenne. Le Projet de Traité-Constitution*, Bruylant, Bruselas, 2004, pp. 77-98.
- DEHOUSSE, F./COUSSENS, W.: "Rethinking the revision and entry into force clauses of the European Constitution", en *Ib.*, *The Convention's Constitutional Treaty: old wine in a new bottle?*, Studia Diplomatica, núm. 1-2, 2003.
- DELIEGES-SEQUARIS, M.: "Revision des Traités européens en dehors des procédures prévues", *Cahiers de Droit Européen*, núm. 5-6, 1980, pp. 539-552.
- EECKHOUT, P. y FRANTZIOU, E.: "Brexit and Article 50 TEU: A Constitutional Reading", *Common Market Law Review* 2017, núm. 54, pp. 695-734.

- GIERING, C.: “Vertiefung durch Differenzierung-Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte”, *Integration*, 2/1997, pp. 72-83.
- GROPPI, T.: “La revisione della Costituzione”, en BOU FRANCH, V./CERVERA VALLTERRA, M. (coords.): *Estudios sobre la Constitución europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 221-246.
- GILLAND, K.: “Ireland’s (First) Referendum on the Treaty of Nice”, *Journal of Common Market Studies*, núm. 3, 2002, pp. 527-535.
- HANS-JUERGEN, L.: “Les clauses de révision des traités instituant les Communautés Européennes”, *Annuaire Francaise de Droit International*, 1961, pp. 593-631.
- INNERARITY, D., *La democracia en Europa*, Galaxia Gutenberg, Madrid, 2017.
- JACQUÉ, J.P.:
- “De la Convention à la Conférence Intergouvernementale, le projet de la Convention à l’épreuve des réalités politiques”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, núm. 2, 2005, pp. 227-242.
  - “Les dispositions générales et finales du Traité établissant une Constitution pour l’Europe”, *Revue Trimestrielle du Droit Européenne*, núm. 2, 2005, pp. 549-556.
- LENAERTS, K.: “La déclaration de Laeken: premier jalon d’une Constitution européenne?”, *Journal des Tribunaux - Droit européen*, 2002, 29-43.
- LOUIS, J.-V.: “Quelques considerations sur la revision des Traités instituant les Communautés”, *Cahiers de Droit Européen*, 5-6/1980, pp. 553-558.
- MAGNETTE, P.:
- “La Convention européenne: argumenter et negocier dans une Assemblée constituante multinationale”, *Revue Française de Science Politique*, núm. 1, 2004, pp. 5-42.
  - “La constitutionnalisation des traités européens. Forces et limites de la ‘méthode conventionnelle’”, en DE SHUTTER, N O./NIHOUL, P., *Une Constitution pour l’Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l’Union européenne*, Larcier, Bruselas, 2004, pp. 23-51.
  - “La Constitutionnalisation des traités européens. Forces et limites de la ‘méthode conventionnelle’”, en DE SCHUTTER, O./NIHOUL, P.: *Réflexions sur les transformations du droit de l’Union européenne*, Larcier, Bruselas, 2004, pp. 23-51.
- MANGAS MARTIN, A.: “La dinámica de las revisiones de los Tratados y los déficit estructurales de la Unión Europea: reflexiones generales críticas”, en *Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 1055-1066.
- MARISCAL BERAATEGUI, N.: *Teorías políticas de la Integración Europea*, Tecnos, Madrid, 2003.
- MARHOLD, H.: “La méthode de la convention”, *L’Europe en formation*, núm. 2, 2003, pp. 43-58.
- MARTÍN DELGADO, I.: “BREXIT means Brexit... o no. Especulaciones, conjeturas y algunas consideraciones jurídicas a propósito de la decisión del Reino Unido de retirarse de la Unión Europea en el contexto del artículo 50 TUE”, en *El Cronista*, núm. 64, 2016, pp. 22-31.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.:
- “El sistema de reforma de los Tratados y la cuestión danesa”, *Comunidad Europea Aranzadi*, nº 3, marzo, 1993, pp. 37- 44.

- “La flexibilidad como instrumento básico del futuro modelo competencial de la Unión Europea”, en LIÑAN NOGUERAS, D.J. (dir.): *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Granada, 2003, pp. 83-111.
  - “La duración ilimitada de la Unión Europea: ¿voluntad política o realidad jurídica?”, en BADÍA MARTÍ, A., PIGRAU i SOLÉ, A. y OLESTI RAYO, A. (coords.), *Derecho Internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, Marcial Pons, Madrid, 2009, vol. II, pp. 1091-1118.
  - “La Unión Europea ante el desafío del BREXIT: de la Decisión de los Jefes de Estado o Gobierno a la activación del procedimiento de retirada”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, núm. 43, 2016, pp. 7-24.
- MARTÍN MARTÍNEZ, M./MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Coords.), *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2017.
- MARTÍNEZ CAPDEVILA, C.: “¿Son los acuerdos *inter se* una alternativa a la cooperación reforzada?”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 40, 2011.
- MATEO GONZÁLEZ, G.: “Hacia una Constitución Europea: la Convención Europea y su impacto en la Conferencia Intergubernamental de 2003 y 2004”, *Cuadernos Europeos de Deusto* núm. 30, 2004, pp. 115-139.
- MORA BENAVENTE, E.: “Presentación”, en *Una Estrategia Global de la Unión Europea para tiempos difíciles*, Cuadernos de Estrategia, núm. 184, Madrid, 2016, pp. 13-33.
- MUÑOZ MACHADO, A.: “Perpetuidad: el principio ausente del programa de unificación europea”, *El Cronista*, núm. 64, 2016.
- NASARRE GOICOECHEA, E. y ALDECOA LUZARRAGA, F. (coords.), *Treinta años de España en la Unión Europea: el camino de un proyecto histórico*, Marcial Pons, Madrid, 2015.
- NOMDEN, K.: “A Key Element in Future European Integration?”, en DEN BOER, M./GUGGENBÜHL, A./VANHOONACKER, S. (eds.): *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amterdamn*, Institut Europeén d’Administration Publique, Maastricht, 1998, pp. 31-44.
- OBERDORFF, H.: “La ratification et la revision du traité établissant une Constitution pour l’Europe”, *Notre Europe*, núm. 38, 11.04.2005, (<http://www.notre-europe.asso-fr>)
- PÉREZ TREMPES, P.: “La Constitución española ante la Constitución Europea”, ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.): *El Proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, en pp. 485-526.
- PFERSMANN, O.: “The New Revision of the Old Constitution”, en AA.VV., *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper, núm. 5, 2004 ([www.jeanmonnetprogram.org](http://www.jeanmonnetprogram.org))
- ROIG MOLÉS, E.: “Continuidad y refundación; deliberación y decisión: el proceso de la Convención y la reforma de los Tratados”, en ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.), *El proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 19-130.
- SARMIENTO, D.: “Y después del Brexit... ¿qué?”, *El Cronista*, núm. 64, 2016, pp. 42-47.

URREA CORRES, M.:

- “El dilema de la *Convención*: la búsqueda de una solución alternativa al modelo clásico de reforma de los Tratados”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 14, 2003, pp. 265-280.
  - La cooperación reforzada en la Unión Europea, COLEX, 2002
  - “La retirada de Estados de la Unión en la Constitución Europea”, en *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2005, pp. 289-304
  - “La efectividad del derecho de retirada, el sistema de reforma y las cooperaciones reforzadas: una incógnita que condiciona el proceso de integración de la Unión”, *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 687-703.
  - “Mecanismo de integración y (des)integración diferenciada en la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 39, 2008, pp. 169-190.
  - “La política (común) de seguridad y defensa en el Tratado de Lisboa: la eficacia como objetivo, la flexibilidad como instrumento y la ambición como propuesta”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 33, 2010, pp. 91-120.
  - “La aplicación de la integración diferenciada en la política exterior y en la política de seguridad y defensa de la Unión Europea”, *Cuadernos aragoneses de economía*, núm. 1-2, 2012, pp. 85-99.
- VAN NUFFEL, P.: “Appartenance á l’Union”, en AMATO, G./BRIBOSIA, H./DE WITTE, B. (eds.), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruselas, 2007, pp. 247-285, en pp. 280-284.