

# EL TIEMPO DE LAS COOPERACIONES REFORZADAS Y LOS ACUERDOS *INTER SE* EN LA UNIÓN EUROPEA: ¿TODOS LOS INSTRUMENTOS LLEVAN A LA INTEGRACIÓN?

Por

Paz Andrés Sáenz de Santa María

Catedrática de Derecho internacional público

Universidad de Oviedo

Es para mí un honor pronunciar este discurso de ingreso en la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia. Agradezco a sus ilustres miembros que me hayan elegido para formar parte de ella y les ofrezco toda mi colaboración para el desempeño de sus tareas, en esta etapa de impulso renovado.

El tema que he escogido para mi intervención parte de la premisa de que la creación de las CCEE reposó sobre la idea eje de una integración unitaria, construida y compartida por todos los Estados miembros, y articulada en torno a un sistema institucional que pronto se fue unificando y a un ordenamiento jurídico que enseguida fue proclamado como común e integrado en los ordenamientos nacionales. Esa vocación de construcción compartida del proyecto de integración se manifiesta –entre otros aspectos- en la exigencia de unanimidad para la reforma de los Tratados; también, en la regla de votación por mayoría cualificada en el Consejo, orientada hacia la protección de las minorías, la búsqueda del consenso y la garantía de la legitimidad.

No hay duda de que desde el punto de vista normativo, esa actuación en común ha tenido un desarrollo extraordinario y desde la perspectiva de los logros materiales, el éxito del proyecto también es indiscutible. Sin embargo, la expansión de las políticas comunitarias, la superación del objetivo del mercado común y la incorporación de nuevas finalidades en la integración, unido todo ello a la heterogeneidad de situaciones e intereses aportada por las sucesivas ampliaciones, hizo que el reconocimiento de las dificultades para avanzar todos juntos se impusiera como una realidad y que se planteara la necesidad de afrontar esta situación. A ello responden expresiones tales como “Europa de varias velocidades”, “integración diferenciada”, “flexibilidad en la integración”, “vanguardia”, “geometría variable”... que se vienen oyendo desde hace años. Los propios Estados miembros quisieron abordar expresamente esta situación

introduciendo en el Tratado de Ámsterdam el mecanismo de las cooperaciones reforzadas, para permitir que si un grupo de Estados tiene la voluntad de profundizar en la integración sin que los demás quieran o puedan seguirles, lo hagan, siempre que reúnan un número mínimo, se siga un procedimiento ante las instituciones, se trate de un último recurso y queden preservados los intereses de la Unión.

En el momento presente, asistimos a los primeros usos de las cooperaciones reforzadas pero también al recurso a fórmulas intergubernamentales al margen de los Tratados. Esta práctica dibuja un escenario complejo en el que se entrecruzan el derecho de la UE y el derecho internacional y en el que se plantean dudas jurídicas y políticas sobre el estado del proceso de integración europea. A estas cuestiones voy a dedicar mi intervención, partiendo de la hipótesis de que –como indico en el título del discurso- en la UE es el tiempo de las cooperaciones reforzadas y los acuerdos *inter se*, y preguntándome si todos los instrumentos que se están poniendo en juego llevan a la integración.

#### I. El despegue de las cooperaciones reforzadas

Por lo que se refiere a las cooperaciones reforzadas, ha habido que esperar hasta 2010 para ver el primer uso de este mecanismo. Hasta ahora, contamos con dos cooperaciones reforzadas ya materializadas y otra en camino. Como veremos, la más compleja es la segunda.

El ámbito material elegido para la primera cooperación reforzada ha sido el espacio de libertad, seguridad y justicia, concretamente la cooperación judicial en los asuntos civiles con repercusión transfronteriza y la razón responde a la imposibilidad de alcanzar un acuerdo para adoptar un Reglamento propuesto por la Comisión en 2006 por el que se pretendía modificar otro anterior en lo relativo a la competencia judicial e introducir normas relativas a la ley aplicable en materia matrimonial<sup>1</sup>. Tras constatar el Consejo, en 2008, que no había unanimidad sobre esta propuesta y que existían dificultades insuperables que hacían imposible lograrla, 15 Estados miembros presentaron a la Comisión una solicitud para emprender una cooperación reforzada<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> El Reglamento a modificar era el Reglamento (CE) nº 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental (DO L 338 de 23.12.2003).

<sup>2</sup> Se trataba de Bélgica, Bulgaria, Alemania, Grecia, España, Francia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Hungría, Malta, Austria, Portugal, Rumania y Eslovenia. Con posterioridad, Grecia se retiró de la iniciativa.

que fue autorizada por el Consejo en julio de 2010<sup>3</sup> y que ha dado lugar al Reglamento (UE) n° 1259/2010, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial<sup>4</sup>. Más recientemente, Lituania se ha unido a esta cooperación reforzada<sup>5</sup>, cuya puesta en marcha ha transcurrido sin problemas y supongo que estará haciendo las delicias de mis compañeros de D° internacional privado.

No ha sido tan fácil en el segundo caso, la cooperación reforzada para crear una patente unitaria. Los primeros intentos de crear una patente para el mercado común datan de los años 60 del siglo pasado pero por problemas relativos a la competencia comunitaria en la materia se optó por recurrir a la vía convencional, lo que dio lugar al Convenio de Munich sobre concesión de patentes europeas, de 1973. En 2000, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento<sup>6</sup> sobre la que no se alcanzó un acuerdo en el Consejo, en buena medida por la cuestión de las lenguas de depósito de las patentes; el intento de resolverla mediante una nueva propuesta de la Comisión en 2010<sup>7</sup> acabó de nuevo en fracaso. Ante esta situación, 12 Estados miembros<sup>8</sup> solicitaron a la Comisión que presentara al Consejo una propuesta de cooperación reforzada para la creación de una patente unitaria europea, lo que aquella hizo en diciembre de 2010<sup>9</sup>. Más tarde, otros 13 Estados se unieron a la solicitud<sup>10</sup>. Mediante una Decisión de 10 de marzo de 2011, el Consejo autorizó la cooperación reforzada<sup>11</sup> y tras las pertinentes

---

<sup>3</sup> Decisión 2010/405/UE por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación legal (DO L 189, de 22.7.2010).

<sup>4</sup> DO L 343, de 29.12.2010. El Reglamento se aplica desde junio de 2012.

<sup>5</sup> Decisión de la Comisión, de 21 de noviembre de 2012, por la que se confirma la participación de Lituania en la cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial (2012/714/UE) (DO L 323, de 22.11.2012).

<sup>6</sup> COM (2000) 412 final.

<sup>7</sup> COM (2010) 350 final.

<sup>8</sup> Alemania, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Eslovenia y Suecia.

<sup>9</sup> COM (2010) 790 final.

<sup>10</sup> Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Chipre, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Malta, Portugal, Rumania y Eslovaquia.

<sup>11</sup> DO L 76, de 22.3.2013. Sobre los sucesivos intentos de establecer una patente única europea y la Decisión del Consejo autorizando la cooperación reforzada véase A.-S. Lamblin-Gourdin, “Les coopérations renforcées au secours du brevet unique européen?”, *Revue de l'Union européenne*, n° 557, 2012, pp. 254-269.

propuestas de la Comisión<sup>12</sup> se han aprobado dos Reglamentos para el establecimiento de dicha cooperación<sup>13</sup>.

Tan sólo España e Italia, en desacuerdo por la no consideración del castellano y del italiano como lenguas de registro de las patentes, se han quedado fuera de esta cooperación reforzada. Ambos Estados presentaron ante el TJUE sendos recursos de anulación contra la Decisión de autorización del Consejo. Hemos perdido el caso, pero le hemos dado al TJ la oportunidad de pronunciarse por primera vez sobre el mecanismo de las cooperaciones reforzadas, lo que siempre es de agradecer desde la perspectiva del interés jurídico general. Más adelante me ocuparé de poner de relieve las principales aportaciones de la Sentencia.

La tercera cooperación reforzada todavía no se ha materializado. Se trata, como es sabido, de la relativa a la creación de un impuesto sobre las transacciones financieras. A diferencia de la anterior, su historia es muy corta pues la idea surge en el contexto de la crisis económica y financiera, con una propuesta de directiva presentada por la Comisión en septiembre de 2011<sup>14</sup>, respecto de la cual en junio de 2012 el Consejo llegó a la conclusión de que no podría ser adoptada en un plazo razonable y pocos días después, en la decisión sobre el Pacto por el Crecimiento y el Empleo adoptada por el Consejo Europeo ya se anunció que varios Estados miembros presentarían una solicitud de cooperación reforzada en este ámbito<sup>15</sup>, lo que hicieron a continuación 11 Estados miembros<sup>16</sup>. Una Decisión del Consejo de 22 de enero de 2013<sup>17</sup> la ha autorizado y en

---

<sup>12</sup> COM (2011) 215 final; COM (2011) 216 final.

<sup>13</sup> Reglamento (UE) N° 1257/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2012, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de una protección unitaria mediante patente; Reglamento (UE) N° 1260/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2012, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de una protección unitaria mediante patente en lo que atañe a las disposiciones sobre traducción (ambos en *DO L* 361, de 31.12.2012).

<sup>14</sup> COM (2011) 594 final.

<sup>15</sup> Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012, Conclusiones, p. 13.

<sup>16</sup> Bélgica, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Austria, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia. En sus solicitudes, estos Estados miembros pedían que el ámbito de aplicación y los objetivos de la cooperación reforzada se basaran en la propuesta de directiva presentada por la Comisión en septiembre de 2011.

<sup>17</sup> Decisión del Consejo de 22 de enero de 2013 por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito del impuesto sobre las transacciones financieras (2013/52/UE) (*DO L* 22, de 25.1.2013).

estos momentos se está tramitando una propuesta de directiva. El Reino Unido ha presentado un recurso de anulación contra esta Decisión del Consejo<sup>18</sup>, lo que nos promete un segundo pronunciamiento del TJUE sobre el mecanismo de las cooperaciones reforzadas.

En su Sentencia de 16 de abril de 2013<sup>19</sup>, por la que resuelve los recursos de España e Italia, el TJ ha aclarado los requisitos de las cooperaciones reforzadas y ha perfilado los límites del control del cumplimiento de los requisitos de autorización por parte del Consejo. Al respecto, el Abogado General había propuesto que se llevara a cabo un control restringido, por entender que

el Tribunal de Justicia ha reconocido al legislador de la Unión una amplia facultad de apreciación en cuanto a la naturaleza y el alcance de las medidas que hayan de adoptarse en los ámbitos de actuación de la Unión. Por tanto, el papel del Tribunal de Justicia se limita a controlar si el legislador, al ejercer esta libertad de elección, ha incurrido en un error manifiesto o en desviación de poder o si ha rebasado manifiestamente los límites de su facultad de apreciación.<sup>20</sup>

Sin decirlo expresamente, el TJ adopta este enfoque, que combina con la exégesis de las disposiciones de los Tratados relativos a este mecanismo para acabar desestimando íntegramente los recursos<sup>21</sup>.

Una de las cuestiones que se planteaban, vinculada al motivo de desviación de poder alegado por los demandantes, era la de si las materias respecto de las que la base jurídica establecida en el Tratado exige unanimidad pueden ser objeto de una cooperación reforzada. Los demandantes sostenían que no: a su entender, la verdadera intención de la Decisión del Consejo por la que se autorizaba era la de “excluir a ciertos Estados miembros de una negociación difícil y eludir la exigencia de la unanimidad”<sup>22</sup>. Sin embargo, para el Tribunal, las disposiciones de los Tratados no

---

<sup>18</sup> Asunto C-209/13 (véase *DO C* 171, de 15.6.2013, p. 22).

<sup>19</sup> Asuntos acumulados C-274/11 y C-295/11, España e Italia c. Consejo de la Unión Europea.

<sup>20</sup> Apartado 29 de las Conclusiones del Abogado General Y. Bot, presentadas el 11 de diciembre de 2012.

<sup>21</sup> El TJ ha entrado también a dilucidar aspectos sustantivos específicos tales como si la materia objeto de la cooperación reforzada pertenece al ámbito de las competencias compartidas, si la cooperación reforzada en cuestión impulsa los objetivos enunciados en el art. 20.1 TUE y si perjudica o no al mercado interior, en los que no vamos a entrar.

<sup>22</sup> Apartado 29 de la Sentencia.

“...prohíben a los Estados miembros que establezcan entre ellos una cooperación reforzada en el marco de las competencias de la Unión que, con arreglo a los Tratados, deben ser ejercidas por unanimidad. Todo lo contrario... tales competencias –dijo el TJ- se prestan... a una cooperación reforzada”<sup>23</sup>

En este contexto, España e Italia sostenían una interpretación de corto alcance en relación con el motivo de las cooperaciones reforzadas. Según estos Estados “dicho procedimiento está pensado para ser empleado en los casos en que uno o varios Estados miembros aún no están preparados para participar en una acción legislativa de la Unión en su conjunto”<sup>24</sup>. Acertadamente, el TJ recuerda el tenor literal del art. 20 TUE para afirmar que:

“La imposibilidad a la que se refiere esta disposición puede deberse a distintas causas, como la falta de interés de uno o varios Estados miembros o la incapacidad de los Estados miembros que se muestren interesados en la adopción de un régimen a escala de la Unión de llegar a un acuerdo sobre el contenido de ese régimen.”<sup>25</sup>

Por otra parte, el requisito conforme al cual solo puede acudir a la cooperación reforzada como último recurso es también objeto de análisis por haber sido cuestionado su cumplimiento por los demandantes, aduciendo que no se habían agotado las posibilidades de negociación. El Tribunal reconoce que “los intereses de la Unión y el proceso de integración no quedarían protegidos si toda negociación infructuosa pudiera conducir a una o varias cooperaciones reforzadas en detrimento de la búsqueda de una solución de compromiso que permita adoptar una normativa para la Unión en su conjunto”<sup>26</sup> y que la expresión “como último recurso” consagrada en el art. 20.2 TUE pone de manifiesto que “sólo las situaciones en las que sea imposible adoptar tal normativa en un plazo previsible pueden conducir a la adopción de una decisión de autorizar una cooperación reforzada”<sup>27</sup> pero el TJ advierte de que:

---

<sup>23</sup> Apartado 35 de la Sentencia. El Abogado General, tras recordar que el mecanismo de la cooperación reforzada ha sido establecido para permitir que un grupo de Estados miembros pueda hacer frente a un bloqueo en una materia determinada, señaló con razón que “es evidente que el riesgo de bloqueo es especialmente probable en las materias que requieren la unanimidad en el seno del Consejo” (apartado 85 de las Conclusiones).

<sup>24</sup> Apartado 29 *in fine* de la Sentencia.

<sup>25</sup> Apartado 36 de la Sentencia.

<sup>26</sup> Apartado 49 de la Sentencia.

<sup>27</sup> Apartado 50 de la Sentencia.

“53. Al adoptar su decisión definitiva, el Consejo es la institución más capacitada para apreciar si los Estados miembros demuestran una voluntad de lograr una solución de compromiso y si están en condiciones de presentar propuestas que puedan conducir a la adopción de una normativa para la Unión en su conjunto en un plazo previsible.

54. Por tanto, el Tribunal de Justicia, al ejercer su control del cumplimiento del requisito de la adopción de una decisión de autorizar una cooperación reforzada como último recurso, debe comprobar si el Consejo examinó con diligencia e imparcialidad los elementos pertinentes a este respecto y si la conclusión a la que llegó está suficientemente motivada.”

Exigencias que considera cumplidas en este caso.

Además de la aportación jurisprudencial, la normativa de desarrollo de la segunda de las cooperaciones reforzadas, llevada a cabo a través de lo que en la jerga de la UE llaman el “paquete de patentes”, presenta singularidades importantes, pues tanto los antecedentes como las particularidades de la materia plantean exigencias cuya satisfacción se ha resuelto mediante el recurso al derecho internacional. En efecto, el Reglamento 1257/2012 se presenta en su art. 1, a la vez, como un acto de establecimiento de una cooperación reforzada y como un acuerdo especial del art. 142 del Convenio sobre la patente europea<sup>28</sup>, según el cual cualquier grupo de Estados contratantes puede convenir entre ellos que las patentes europeas concedidas para dichos Estados tengan un carácter unitario para el conjunto de sus territorios.

Al argumentar el motivo de la impugnación basado en la desviación de poder, España señaló que lo que se presentaba como cooperación reforzada era en realidad un acuerdo especial al amparo de ese Convenio, de forma que se utilizaba un mecanismo previsto en el derecho internacional para encajarlo en el derecho de la Unión y revestirlo de cooperación reforzada; es decir, que según España lo que se pretendía era adoptar, con la forma de un acto de la Unión, un instrumento de derecho internacional. El TJ no estimó esta alegación.

La verdad es que si bien la Decisión del Consejo por la que se autorizó la cooperación reforzada no se refería al acuerdo especial<sup>29</sup> y por tanto formalmente no era ése el momento de plantear la cuestión, hay que decir que sustancialmente España tenía razón, porque el Reglamento 1257/2012 es un texto que podríamos calificar como de

---

<sup>28</sup> El art. 1 del Reglamento, relativo a su objeto, dispone en su apartado 1 que “El presente Reglamento establece una cooperación reforzada” y en el 2 que “El presente Reglamento constituye un acuerdo especial en el sentido del artículo 142 del Convenio sobre Concesión de Patentes Europeas”.

<sup>29</sup> Lo que aprovechó Francia para invocar el argumento citado en la nota anterior.

“doble uso”: de un lado, un acto de derecho derivado; de otro, un acuerdo internacional, pues no otra cosa son esos acuerdos especiales; si se prefiere, nos coloca ante un acto de doble naturaleza, comunitaria e internacional.

Todo esto, desde la perspectiva del derecho de la UE, es algo singular pero también lo es desde la del derecho internacional. Sabemos por el Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados que un tratado puede tener cualquier denominación, pero hasta ahora no contábamos con que pudiera ser un reglamento comunitario. Por otra parte, los llamados acuerdos especiales del Convenio de Munich son lo que en derecho internacional se califica técnicamente como acuerdos *inter se* conforme al art. 41 del Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados, conforme al cual dos o más partes en un tratado multilateral podrán celebrar un acuerdo que tenga por objeto modificar el tratado únicamente en sus relaciones mutuas si tal posibilidad está prevista por el tratado –como sucede en el art. 142 del Convenio de Munich- o, si no lo está expresamente, siempre que la modificación no afecte al disfrute de los derechos que corresponden a las demás partes en virtud del tratado y no se refiera a ninguna disposición cuya modificación sea incompatible con la consecución efectiva del objeto y fin del tratado en su conjunto. Lo que sucede es que en la práctica internacional este tipo de acuerdos se articula mediante un tratado internacional cuyo texto se adopta mediante el habitual proceso de celebración. Nada de esto se cumple en este caso.

Hay una segunda peculiaridad en esta cooperación reforzada, porque el “paquete de patentes” se completa con la creación de un Tribunal Unificado de Patentes, con el que se quiere superar las debilidades del sistema actual relativo al contencioso de patentes. Los intentos por establecer un sistema jurisdiccional unificado tienen también una larga historia en la que ahora no me voy a detener.

El Acuerdo sobre el TUP se firmó por la mayoría de los Estados miembros de la UE el 19 de febrero de 2013 y al día de hoy ha sido suscrito por todos salvo España. Sobre la forma en que se elaboró, se ha dicho que es “difícil recordar en la historia de la construcción europea una negociación más opaca y con mayor número de documentos declarados confidenciales”<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> M. Desantes Real, “El Acuerdo sobre un Tribunal Unificado de Patentes de 19 de febrero de 2013. Una primera aproximación crítica”, disponible en <http://conflictuslegum.blogspot.com.es/2013/02/manuel-desantes-comentario-al-acuerdo.html>

El TUP se presenta como “un tribunal común para todos los Estados miembros contratantes y, por ende, sujeto a las mismas obligaciones en virtud del Derecho de la Unión que cualquier otro tribunal nacional de los Estados contratantes”<sup>31</sup>. Por tanto es a la vez un tribunal internacional y un tribunal nacional, con una estructura compleja formada por un Tribunal de Primera Instancia, un Tribunal de Apelación y una Secretaría<sup>32</sup>; el Tribunal de Primera Instancia constará de una División central -con sede en París y secciones en Londres y Munich- y de Divisiones nacionales y regionales<sup>33</sup>. El derecho aplicable por el TUP también es plural, pues abarca el derecho de la Unión, el Acuerdo sobre el TUP, el Convenio de Munich, otros acuerdos internacionales aplicables a las patentes y el derecho nacional<sup>34</sup>.

El Preámbulo del Acuerdo de creación del TUP es muy cuidadoso con el derecho de la UE y su Tribunal de Justicia; así, proclama la obligación del TUP de respetar y aplicar el derecho de la Unión, la condición del TJUE como garante de este derecho y la responsabilidad extracontractual de los Estados miembros contratantes por los incumplimientos del derecho de la UE cometidos por el TUP, los cuales serán directamente imputables a los Estados miembros contratantes y por tanto susceptibles de control por la vía del recurso por incumplimiento; además, recuerda la primacía del derecho de la UE<sup>35</sup> y el derecho a la tutela judicial efectiva. En esta vía, se prevé el planteamiento de cuestiones prejudiciales por el TUP al TJUE al igual que cualquier órgano jurisdiccional nacional<sup>36</sup> y se establece que los Estados miembros contratantes pueden incurrir en responsabilidad extracontractual y ser objeto de recursos por

---

<sup>31</sup> Art. 1 del Acuerdo.

<sup>32</sup> Art. 6 del Acuerdo.

<sup>33</sup> Art. 7 del Acuerdo. La División regional consiste en que es para dos o más Estados miembros.

<sup>34</sup> Art. 24 del Acuerdo.

<sup>35</sup> Art. 20 del Acuerdo y párrafo 13 del Preámbulo.

<sup>36</sup> Art. 21 del Acuerdo. Seguramente, la calificación del TUP como “tribunal común a los Estados miembros contratantes”, proclamada en los arts. 1 y 21, obedece al deseo de acomodarse a la jurisprudencia del TJ sobre el planteamiento de cuestiones prejudiciales por órganos jurisdiccionales no nacionales, consolidada en la sentencia de 4 de noviembre de 1997, *Parfums Christian Dior*, asunto C-337/95 y en la sentencia de 14 de junio de 2011, *Miles*, asunto C-196/09.

incumplimiento en caso de no planteamiento de cuestiones prejudiciales por parte del TUP<sup>37</sup>.

Todo esto es correcto pero desde la óptica de la cooperación reforzada, que es la que nos ocupa aquí, lo preocupante es que –como ha apuntado el profesor Desantes Real- “todo este entramado se ejecuta completamente fuera del gobierno del Derecho de la UE y de la intervención sustantiva de sus instituciones” y que “tanto en la negociación del Acuerdo cuanto en el resultado final se ha procurado con especial esmero retornar a un método intergubernamental lo más alejado posible de las instituciones, del Derecho de la UE y del control del Tribunal de Justicia”, de forma que “la decisión de crear un TUP fuera del Derecho de la UE responde a una deliberada voluntad de los Estados miembros”<sup>38</sup>. Esta valoración, que comparto, pone de relieve la paradoja de que un instrumento de integración ha acabado teniendo un componente de cooperación.

II. El recurso a los acuerdos *inter se* como una de las respuestas a la crisis económica y financiera

Las complejidades y dualidades no se agotan en lo que he comentado hasta ahora, porque en sus intentos por afrontar la crisis, la UE está dando lugar a una apoteosis de reuniones, acuerdos y textos que plantean un escenario complicado tanto para el análisis como para la comprensión del funcionamiento de la Unión.

Desde el punto de vista institucional, destaca la posición central del Consejo Europeo, asumiendo tareas de impulso, planificación y decisión, hasta el punto de que se habla de la apropiación de la gobernanza económica por esta institución<sup>39</sup>. Además, el Consejo Europeo está jugando el papel de foro facilitador de la adopción de acuerdos por parte de grupos de Estados e incluso de la elaboración de los tratados internacionales a los que se ha recurrido y de los que luego me ocuparé.

De esta forma, el Consejo Europeo se ha convertido en una bisagra entre la integración y la cooperación; se ha colocado en la frontera entre ambas dimensiones, basculando hacia un lado u otro según proceda. En contrapartida, la Comisión está

---

<sup>37</sup> Párrafos 11 y 12 del Preámbulo.

<sup>38</sup> M. Desantes Real, *op. cit.*

<sup>39</sup> F. Michéa, “L’appropriation de la gouvernance économique par le Conseil Européen », *Revue de l’Union européenne*, n° 556, 2012, pp. 169-177.

viendo aumentadas sus funciones de supervisión y control y de desarrollo de textos técnicos, al tiempo que disminuye su competencia de impulso político. A su vez, el Parlamento Europeo apenas cuenta en la adopción de decisiones de carácter económico, lo que plantea problemas de legitimidad democrática. El resultado es una alteración de los equilibrios institucionales tradicionales. En concreto, lo que se ha denominado la “polivalencia tentacular” del Consejo Europeo<sup>40</sup> está levantando voces favorables a reforzar el escaso control al que hasta ahora está sometido dentro del sistema institucional de la Unión<sup>41</sup>.

En paralelo, desde la óptica de los textos adoptados, la característica es la heterogeneidad. Se combinan e incluso a veces se solapan los actos de derecho derivado, los tratados internacionales, los textos de soft law y los acuerdos políticos.

De todos ellos, son los tratados internacionales suscritos por algunos de los Estados miembros los que ofrecen los aspectos más interesantes por su relativa novedad dentro del proceso de construcción europea y por la relevancia que se les ha otorgado en la solución de la crisis, pese a su condición de instrumentos intergubernamentales. Desde la perspectiva del derecho internacional, se trata de acuerdos *inter se*, regulados en el art. 41 del Convenio de Viena que ya he citado.

En su día, la inclusión de esta disposición en el Convenio sobre el derecho de los tratados no planteó ninguna dificultad en la Comisión de Derecho Internacional, habida cuenta de la existencia de práctica en la materia, si bien la invocada al efecto se vinculaba a convenios multilaterales de cooperación, no a tratados relacionados con fenómenos de integración<sup>42</sup>. Con todo, nada impide su aplicación a estos supuestos.

---

<sup>40</sup> La expresión es de F. Michéa, “Le rôle du Conseil Européen après Lisbonne. Lecture critique des traités modifiés », *Revue de l'Union européenne*, nº 555, 2012, p. 76.

<sup>41</sup> En este orden de ideas, en el seno de la Fundación Notre Europe se ha propuesto mejorar la implicación de los Parlamentos nacionales en el control de las reuniones del Consejo Europeo y de las cumbres del euro y reforzar la cooperación parlamentaria multinivel (C. Heffler, V. Kreiling, O. Rozenberg, W. Wessels, “Parlements nationaux: l'émergence d'un contrôle du Conseil Européen”, *Policy Paper* nº 89, 29 de marzo de 2013, disponible en...; puede verse también Y. Bertoincini, *Les Parlements de l'UE et la gouvernance de l'UEM. Quelle dimension parlementaire pour 'l'Union Politique'?*, Tribune, 11 de abril de 2013; Parlamento Europeo, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department, *Democratic Control in the Member Status of the European Council and the Euro zone summits*, 2013, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/studies>

<sup>42</sup> Véase el Tercer Informe sobre el derecho de los tratados presentado por Sir H. Waldock, *Anuario CDI*, 1964, vol. II, pp. 47-52.

### 1. Los acuerdos *inter se* en la Unión Europea

En realidad, la figura de la que estoy hablando no es extraña en el proceso de integración europea. Siempre hemos convivido con aquella disposición que preveía la celebración de acuerdos sobre cuatro ámbitos de materias<sup>43</sup> y cuya numeración fue cambiando con las sucesivas reformas de los Tratados, la última fue el art. 293 TCE. De los tratados celebrados al amparo de esa disposición –citaré sólo el Convenio de Bruselas de 1968 sobre competencia judicial y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, que tanto juego ha dado en la práctica y a sus estudiosos– decíamos que formaban parte del derecho complementario y han sido muy importantes y útiles durante muchos años<sup>44</sup>. Algunas materias están reguladas ahora por actos de derecho derivado<sup>45</sup> y con el Tratado de Lisboa ha desaparecido el artículo correspondiente, pero a los efectos que nos ocupan se trataba de un recurso a los convenios internacionales con características análogas aunque no idénticas a las de los acuerdos *inter se*, porque aquéllos se celebraron entre todos los Estados miembros y su objeto no era por entonces competencia comunitaria<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> La protección de las personas, así como el disfrute y la tutela de los derechos, en las condiciones reconocidas por cada Estado a sus propios nacionales; la supresión de la doble imposición; el reconocimiento recíproco de las sociedades, el mantenimiento de la personalidad jurídica en caso de traslado de su sede de un país a otro, y la posibilidad de fusión de sociedades sujetas a legislaciones nacionales diferentes; la simplificación de las formalidades a que están sometidos el reconocimiento y la ejecución recíprocos de las decisiones judiciales y de los laudos arbitrales.

<sup>44</sup> Convenio de 29 de febrero de 1968 sobre el reconocimiento mutuo de las sociedades y personas jurídicas; Convenio de 27 de septiembre de 1968 sobre competencia judicial y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil; Convenio de 23 de julio de 1990 sobre supresión de la doble imposición; Convenio de 23 de noviembre de 1995 relativo a los procedimientos de insolvencia (este Convenio no llegó a entrar en vigor).

<sup>45</sup> Reglamento (CE) n° 44/2001, del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (Reglamento Bruselas I), sustituido por el Reglamento (UE) n° 1215/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil; Reglamento 1346/2000, del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre procedimiento de insolvencia.

<sup>46</sup> También cabe traer a colación los acuerdos entre los Estados Miembros celebrados para realizar un objetivo comunitario en casos no previstos en los Tratados, como sucedió con el Convenio de 7 de septiembre de 1967 para la asistencia mutua entre las administraciones aduaneras, el Convenio de 15

También ha habido ya acuerdos *inter se* no expresamente previstos en los Tratados: el Acuerdo sobre Política Social concluido por 11 de los entonces 12 Estados miembros y anexo al Tratado de Maastricht mediante el Protocolo 14; el Acuerdo de Schengen, de 1985 y su Convenio de Aplicación, de 1990; el Tratado de Prüm, celebrado en 2005 por 7 de los entonces 25 miembros de las Comunidades Europeas<sup>47</sup>. Todos ellos están integrados ya en el Derecho de la UE.

Así las cosas, la introducción en los Tratados constitutivos del mecanismo de la cooperación reforzada dio lugar a un debate doctrinal sobre el carácter excluyente o no de tal mecanismo y por tanto acerca de la exclusión o incluso prohibición implícita de los acuerdos *inter se* en la Unión Europea<sup>48</sup>.

Al respecto, baste decir que la doctrina comparte mayoritariamente la posición favorable a la legalidad de los acuerdos *inter se*. Al no existir una prohibición expresa en los Tratados, los Estados miembros pueden, como sujetos de derecho internacional público que son, celebrar tratados entre ellos al amparo de las normas del derecho de los tratados, siempre que el cumplimiento de sus obligaciones como Estados miembros de la UE no se vea afectado. En su Sentencia de 27 de noviembre de 2012, el TJUE ha confirmado esta interpretación en relación con el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)<sup>49</sup>, sobre el que volveré.

---

de diciembre de 1975 relativo a la patente comunitaria en el Mercado Común y el Convenio de Roma de 19 de junio de 1980 sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales; este último ha dado lugar al Reglamento (CE) n° 593/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Reglamento Roma I).

<sup>47</sup> Su denominación oficial es Tratado relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal, hecho el 27 de mayo de 2005. Los Estados Partes iniciales fueron Bélgica, Alemania, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Austria, luego se incorporarían Finlandia y Eslovenia.  
COMPROBAR

<sup>48</sup> Una síntesis de ese debate se encuentra en C. Martínez Capdevila, “¿Son los acuerdos *inter se* una alternativa a la cooperación reforzada en la UE? Reflexiones al hilo del Tratado de Prüm”, *REDE*, n° 40, 2011, pp. 426-429.

<sup>49</sup> STJUE de 27 de noviembre de 2012, *Pringle*, asunto C-370/12, apartado 109. Son asimismo relevantes el apartado 101 de la Sentencia, donde se afirma que “está prohibido que los Estados miembros celebren entre sí un acuerdo que pueda afectar a reglas comunes o alterar el alcance de éstas”, y el 121, conforme al cual “los Estados miembros tienen libertad para establecer un mecanismo de estabilidad como el MEDE, siempre no obstante que ese mecanismo respete en su funcionamiento el Derecho de la

## 2. Los acuerdos *inter se* vinculados a la solución de la crisis económica y financiera

Pues bien, la actual crisis económica y financiera ha aportado nuevos y relevantes supuestos de acuerdos *inter se* en la práctica de los Estados miembros. Para analizar el significado y alcance de estos acuerdos, conviene recordar que la UE intentó abordar la crisis mediante actos de las instituciones. Así, un Consejo ECOFIN de mayo de 2010 adoptó un Reglamento por el que se establecía un mecanismo europeo de estabilización financiera (MEEF)<sup>50</sup>. Al año siguiente, se aprobaron 5 reglamentos y una directiva (el llamado *six-pack*) que contienen importantes medidas de control presupuestario y macroeconómico<sup>51</sup>; se aplican al conjunto de los Estados miembros, con algunas normas específicas para los Estados de la zona euro. En mayo de 2013 se han aprobado otros 2 reglamentos (en la jerga, *two-pack*), aplicables exclusivamente a la zona euro<sup>52</sup>. Este conjunto normativo, que establece controles preventivos y correctivos

---

Unión y, en especial, las medidas adoptadas por la Unión en el ámbito de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros”.

<sup>50</sup> Reglamento (UE) N° 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un Mecanismo europeo de estabilización financiera (DO L 118, de 12.5.2010).

<sup>51</sup> Reglamento (UE) N° 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; Reglamento (UE) N° 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona euro; Reglamento (UE) N° 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) N° 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento (UE) N° 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; Reglamento (UE) N° 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) N° 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (todos publicados en DO L 306, de 23.11.2011). Un resumen del contenido del *six-pack* puede verse en M. López Escudero, “La Unión Europea ante la crisis económica y financiera”, *RDCE*, núm. 39, 2011, pp. 358-360.

<sup>52</sup> Reglamento (UE) N° 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades; Reglamento (UE) N° 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de

que llegan hasta la imposición de sanciones económicas y atribuye fuertes competencias a la Comisión para su aplicación, proporciona una base muy importante para afrontar la situación y sentar las bases para el futuro.

Sin embargo, los Estados miembros, en particular los de la zona euro, urgidos por los mercados y por sus condicionamientos políticos internos, han preferido actuar también en paralelo en el plano intergubernamental. Primero se creó la Facilidad Europea de Estabilización Financiera<sup>53</sup> con forma de sociedad anónima con sede en Luxemburgo. Esta primera actuación de carácter intergubernamental no se plasmó en un tratado internacional en sentido estricto. Basándose en la forma como fue articulada y sus características y teniendo en cuenta asimismo la urgencia que inspiró la creación de la FEEF, algún autor la ha calificado como “intergubernamentalismo de emergencia”<sup>54</sup>, a diferencia del Tratado constitutivo del MEDE, de 2 de febrero de 2012, que se considera un supuesto de “intergubernamentalismo deliberado”.

Este Tratado crea una institución financiera internacional con sede en Luxemburgo –algunos no se han resistido a llamarlo el Fondo Monetario Europeo- que tiene como finalidad movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad, bajo una estricta condicionalidad, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para

2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro (ambos en *DO L 140*, de 27.5.2013).

<sup>53</sup> Véase doc. 9614/10 y repárese en el eufemismo que figura en la Nota de transmisión que contiene, donde se dice que la Decisión de los Representantes de los Gobiernos de la zona euro ha sido adoptada “en el contexto” del Consejo Ecofin de 10 de mayo de 2010. Este es el procedimiento y la expresión habitual que se viene utilizando en relación con las decisiones intergubernamentales. El MEEF creado por el Reglamento (UE) N° 407/2010 y la FEEF se concibieron como un “paquete de estabilidad financiera” con duración hasta junio de 2013; F. Martucci lo ha calificado como “un bricolage improvisé expliquant une hybridité des instruments, cette fois entre droit public et droit privé” (FES, MESF et MES. La mise en place progressive d’un ‘pare-feu’ pour la zone euro”, *Revue de l’Union européenne*, n° 563, 2012, p. 666). Sobre estos dos instrumentos, puede verse A. de Gregorio Merino, “Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis: the Mechanisms of Financial Assistance”, *CMLR*, vol. 49, 2012, pp. 1618-1621; también, C. Serrano Leal, M. Kölling, “Los instrumentos financieros de la UE”, Real Instituto Elcano, DT 10/2011, de 12 de mayo de 2010, pp. 15-16.

<sup>54</sup> *International Treaties on the Euro and the EU Legal Order*, power point disponible en <http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Documents/powerpoints/DeWitteBruno.pdf>

salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro en su conjunto y de sus Estados miembros<sup>55</sup>. Se trata de un acuerdo *inter se* implícitamente autorizado por la cláusula incorporada al art. 136 TFUE mediante Decisión del Consejo Europeo de marzo de 2011.

El otro supuesto de acuerdo *inter se* lo constituye el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), de 2 de marzo de 2012. Como es sabido, responde al frustrado deseo de Alemania, secundado por Francia, de reformar los Tratados, lo que topó con la negativa del Reino Unido. En respuesta, la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro de 9 de diciembre de 2011 señaló que aunque la Unión Europea y la zona del euro habían puesto todo su empeño a lo largo de los últimos 18 meses en mejorar la gobernanza económica y adoptar nuevas medidas de respuesta a la crisis de la deuda soberana, sin embargo, las tensiones del mercado en la zona del euro habían aumentado, por lo que era necesario tomar nuevas medidas. La Declaración finalizaba afirmando que –cito textualmente–:

“Algunas de las medidas antes expuestas se pueden adoptar mediante disposiciones de Derecho derivado. Los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro consideran que las demás medidas deberán incorporarse en el Derecho primario. Habida cuenta de la falta de unanimidad entre los Estados miembros, deciden adoptarlas mediante un acuerdo internacional”<sup>56</sup>

Seguidamente, el Tratado fue objeto de una veloz negociación que permitió alcanzar un acuerdo político sobre el texto el 30 de enero de 2012 y firmarlo el 2 de marzo de ese año<sup>57</sup>. Al final, las Partes Contratantes son 25, pues además del Reino

---

<sup>55</sup> Art. 3 del Tratado MEDE. El MEDE asume con carácter permanente las tareas de la FEEF y del MEEF. Sobre las diferencias entre la FEEF y el MEDE, véase A. de Gregorio Merino, “Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis: the Mechanisms of Financial Assistance”, *op. cit.*, pp. 1622-1623.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 7. Sobre las opciones que se manejaron con miras a la decisión a adoptar en el Consejo Europeo véase A. de Gregorio Merino, “El Derecho de la Unión y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, *REDE*, nº 45, 2013, pp. 35-36. En último término, la voluntad política germano-francesa de enviar un mensaje jurídicamente fuerte es lo que decantó la decisión hacia un tratado internacional en vez de hacia actos de derecho derivado o hacia una cooperación reforzada.

<sup>57</sup> El TECG entró en vigor el 1 de enero de 2013; Por lo que se refiere a España, la Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, autorizó la ratificación del TECG (*BOE* núm. ...., de 26 de julio de 2012); nuestro país depositó el instrumento de ratificación el 27 de septiembre de 2012 (*BOE* núm. 29, de 2 de febrero de 2013). Sobre el desarrollo de las negociaciones, en las que participaron representantes de los 26 Estados

Unido también la República Checa optó por quedarse al margen y no firmó el texto del Tratado.

El TMEDE y el TECG están vinculados entre sí: de un lado, porque el Preámbulo del Tratado MEDE afirma que “el presente Tratado y el TECG son complementarios al promover la responsabilidad y solidaridad presupuestarias en la unión económica y monetaria”<sup>58</sup>, de otro –y sobre todo- porque la concesión de asistencia financiera por el MEDE se condiciona a la ratificación del TECG<sup>59</sup>.

La celebración de estos acuerdos pone de relieve que los Estados implicados, ya sea por las dificultades que se derivarían del método comunitario, ya por conveniencias políticas, han preferido aprovechar las ventajas de flexibilidad que pone a su disposición el derecho internacional en cuanto a su entrada en vigor –en estos tratados no se exige la unanimidad- o a su ámbito de aplicación personal, que en el TECG es asimétrica. Todo esto supone una novedad en la práctica convencional de la UE, pero conviene recordar que no lo es en absoluto desde la perspectiva del derecho de los tratados.

En definitiva, como se ha apuntado, es muy interesante comprobar que al final, los EEMM, cuando están en crisis y no saben qué hacer, vuelven atrás sobre lo que conocen y lo que conocen es la categoría tradicional del tratado internacional: se sienten más cómodos con los acuerdos internacionales, conocen cómo hacerlos y lo hacen rápidamente<sup>60</sup>.

---

que habían manifestado su intención de llegar a ser parte y asistieron como observadores el Parlamento Europeo, el BCE y la Comisión así como el Reino Unido, véase V. Kreiling, “Le ‘making-of’ d’un nouveau traité: six étapes de négociations politiques”, *Notre Europe, Les Brefs*, 2012, n° 32. En el transcurso de las negociaciones, el Servicio Jurídico del Consejo emitió dictámenes sobre la compatibilidad del TECG con el derecho de la Unión, en concreto los arts. 7 y 8 del TECG; se trata de los documentos 5551/12 y 5788/12, cuyo acceso público no ha sido autorizado por el Consejo amparándose en las excepciones previstas en el Reglamento 1049/2001 sobre acceso público a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, lo que ha dado lugar a una queja de un particular ante el Defensor del Pueblo Europeo.

<sup>58</sup> Considerando 5 del Preámbulo.

<sup>59</sup> Así se dispone en el considerando 5 del Preámbulo del Tratado MEDE y en el considerando 25 del Preámbulo del TECG.

<sup>60</sup> Intervención en el debate en *Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty*, *cit.*, p. 9.

Así pues, estamos ante una vuelta al derecho internacional y con estos nuevos acuerdos se reconocen las potencialidades del derecho de los tratados, el cual al mismo tiempo se enriquece pues la necesidad de atender a todas las exigencias jurídico-económico-políticas arroja como resultado unos textos convencionales plagados de peculiaridades que llevan a los expertos a preguntarse si son “monstruos legales”<sup>61</sup>, a decir que son piezas de “hechicería legal”<sup>62</sup> a hablar de las “contorsiones jurídicas” que contienen<sup>63</sup> o a calificarlos como “tratados parásitos”<sup>64</sup>.

### 3. La compatibilidad del Tratado MEDE y del TCEG con el Derecho de la Unión

¿Cumplen estos dos Tratados con las exigencias planteadas por la doctrina y la jurisprudencia en relación con el respeto del Derecho de la Unión a las que me he referido antes? Respecto al Tratado MEDE, la respuesta es afirmativa porque así lo ha proclamado el TJUE en su Sentencia de 27 de noviembre de 2012 en el asunto *Pringle*. Como es sabido, en ella el TJ se pronunció sobre la validez de la Decisión 2011/199/UE del Consejo Europeo que modifica el art. 136 TFUE y, en este contexto, sobre la validez también del Tratado MEDE a la luz de varios artículos de los Tratados<sup>65</sup>, llegando a la

---

<sup>61</sup> Repárese en el título del debate organizado en el EUI sobre el TCEG, citado en la nota anterior.

<sup>62</sup> N. de Sadeleer, “The New Architecture of the European Economic Governance: a Leviathan or a Flat-Footed Colossus?”, *cit.*, p. 369. D. Ordóñez Solís piensa que en la UE “ya hace tiempo que parecen abandonarse las tradicionales técnicas jurídicas y constitucionales en aras de unos resultados económicos que no siempre llegan. En este sentido, las reformas y los nuevos convenios parecen redactados más por economistas que por juristas” (“De cómo enfrentarse a la crisis financiera superando obstáculos constitucionales europeos: la sentencia *Pringle*”, *RGDE*, Iustel, nº 29, 2013, p. 21).

<sup>63</sup> J.-V. Louis, “Un traité vite fait, bien fait? Le traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l’Union économique et monétaire », *RTD eur.*, nº 48, 2012, p. 15.

<sup>64</sup> E. Linde Paniagua, “La mutación de la Unión Europea y de su Derecho originario: la modificación del artículo 136 del TFUE, y otros Tratados (Tratados parásitos) suscritos por Estados de la Unión Europea, en particular el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea”, *RDUE* nº 23, 2012, pp. 87-104. Este autor denomina a este conjunto de acuerdos como “Derecho euro-intergubernamental” (*vid.op. cit.*, pp. 88 y 103). Por su parte, A. Weber los califica como “tratados internacionales intracomunitarios” (“Elementos de Derecho europeo e internacional para la garantía de la disciplina presupuestaria en la Unión Monetaria”, *REDC*, núm. 98, 2013, pp. 47 y 52).

<sup>65</sup> Concretamente, arts. 4.3 TUE, 13.3 TUE, 2.3 TFUE, 3.1 a) y 2 TFUE, 119-123 TFUE y 125-127 TFUE. También lo valoró a la luz del principio de tutela judicial efectiva. Según A. Weber, “Aunque

conclusión de que ninguno de ellos se oponen a la celebración entre los Estados miembros cuya moneda es el euro de un acuerdo como el Tratado MEDE.

En el caso del TCEG, no hay ninguna Sentencia del TJUE que nos resuelva la cuestión, pero el propio Tratado contiene disposiciones específicas destinadas a garantizar el respeto del Derecho de la Unión. A tenor de su art. 2, las Partes Contratantes aplicarán e interpretarán el TCEG de conformidad con los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea, en particular el principio de cooperación leal, y con el resto del Derecho de la Unión Europea; además, se aclara que el TCEG será de aplicación en la medida en que sea compatible con los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea y con el Derecho de la Unión Europea y no afectará a las competencias de la Unión para actuar en el ámbito de la unión económica<sup>66</sup>. Por añadidura, los “hijos pródigos”<sup>67</sup> partes en este Tratado se comprometen en el art. 16 a que en el plazo máximo de 5 años desde su entrada en vigor se adopten, sobre la base de una evaluación de la experiencia en su aplicación, las medidas necesarias a fin de incorporar el contenido del Tratado al marco jurídico de la UE<sup>68</sup>.

---

el TJUE no entra a discutir en abstracto la cuestión de la coexistencia entre el derecho comunitario y los tratados internacionales accesorios, puede presumirse que... aceptaría el uso de ‘tratados internacionales intracomunitarios’ en tanto los mismos no contradijesen los objetivos y exigencias del Derecho primario” (*op. cit.*, p. 52).

<sup>66</sup> Apartado 2 del art. 2 del TCEG. Cláusulas similares se encontraban ya en los anteriores acuerdos *inter se*: conforme al art. 134 del Convenio de Aplicación de Schengen “Las disposiciones del presente Convenio únicamente serán aplicables en la medida en que sean compatibles con el Derecho comunitario”; por su parte, a tenor del art. 47.1 del Tratado de Prüm “Las disposiciones del presente Tratado solo serán aplicables en la medida en que sean compatibles con el derecho de la Unión Europea. Si en el futuro la Unión Europea adoptara normas que puedan afectar al ámbito de aplicación del presente Tratado, las disposiciones correspondientes del presente Tratado dejarán de aplicarse en beneficio del derecho de la Unión Europea.”

<sup>67</sup> Desde su posición netamente favorable al TCEG, a A. de Gregorio Merino no le gusta llamarlo hijo pródigo (“El Derecho de la Unión y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, *cit.*, p. 59).

<sup>68</sup> Una disposición similar, señalando un plazo de 3 años, figura en el art. 1.4 del Tratado de Prüm. El considerando 7 del Preámbulo del TCEG proclama que “el objetivo de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la zona del euro y de otros Estados miembros de la Unión Europea es incorporar lo antes posible las disposiciones del presente Tratado a los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea”.

Dando pues por sentada la compatibilidad, voy a detenerme en un aspecto concreto relacionado con ella: el papel atribuido en ambos Tratados a las instituciones de la Unión o, dicho de otro modo, la toma en préstamo de las instituciones que en ellos se realiza.

En efecto, los dos Tratados atribuyen tareas a las instituciones de la Unión, lo que hasta ahora no había sucedido con los anteriores acuerdos *inter se*. En el asunto Pringle, se le preguntó al TJ si la atribución por el Tratado MEDE de nuevas funciones a la Comisión, al BCE y al Tribunal de Justicia es compatible con sus atribuciones según las definen los Tratados, invocando al respecto el art. 13.2 del TUE, según el cual las instituciones de la UE actuarán dentro de los límites de las competencias atribuidas por los Tratados. La Sentencia de 27 de noviembre de 2012 analiza conjuntamente el caso de las dos primeras, a las que el Tratado asigna funciones de evaluación de las solicitudes de apoyo a la estabilidad, evaluación de su urgencia, negociación del correspondiente Memorandum de Entendimiento y participación como observadores en los órganos de gobierno y gestión de la institución financiera<sup>69</sup>, y resuelve el tema entendiendo que:

"las tareas confiadas a la Comisión y al BCE no desvirtúan las atribuciones que los Tratados UE y FUE confieren a esas instituciones."<sup>70</sup>

La función atribuida al propio TJUE por el Tratado MEDE es objeto de consideración separada por parte de éste en la Sentencia de 27 de noviembre de 2012. Dicha función consiste en que en virtud del artículo 37, apartado 2, del Tratado MEDE, las decisiones del Consejo de Gobernadores sobre las controversias respecto de la interpretación y aplicación de dicho Tratado pueden ser recurridas ante el Tribunal de Justicia. El Preámbulo del Tratado MEDE, en su decimosexto considerando, añade la importante precisión de que la competencia del TJUE se basa en el art. 273 TFUE conforme al cual el TJ será competente para pronunciarse sobre cualquier controversia entre Estados miembros relacionada con el objeto de los Tratados, si dicha controversia le es sometida en virtud de un compromiso, artículo del que el Tribunal en su sentencia

---

<sup>69</sup> A la Comisión se le atribuye también velar por el cumplimiento de la condicionalidad. Para una descripción más detallada de estas funciones, véanse los apartados 156 y 157 de la Sentencia de 27 de noviembre de 2012.

<sup>70</sup> Lo que detalla, respecto de cada institución, en los apartados 163-165.

hace una interpretación amplia que le permite concluir que no hay problema de legalidad.

Por su parte, el TECG aporta nuevas encomiendas a la Comisión y al TJUE. La disposición clave es el art. 8 del Tratado, relativa al control de la transposición al derecho nacional de la regla de equilibrio presupuestario, comúnmente conocida como “regla de oro”<sup>71</sup>. Al respecto, el papel de la Comisión fue sufriendo modificaciones a lo largo de las sucesivas versiones del texto, de forma que si inicialmente esta institución podía por sí misma someter el presunto incumplimiento al TJ, al final el Tratado dice que “se invita” a la Comisión Europea a presentar un informe a las Partes Contratantes sobre las disposiciones adoptadas por cada una de ellas en cumplimiento de la regla y si el informe en cuestión concluye que ha habido incumplimiento el asunto será sometido al Tribunal por una o más Partes Contratantes<sup>72</sup>. Por consiguiente, la tarea atribuida a la Comisión se presenta como una amable invitación y la legitimación activa sólo corresponde a los Estados, ya sea como consecuencia del informe de la Comisión<sup>73</sup>, ya

---

<sup>71</sup> A lo largo del Tratado, la Comisión recibe también otros encargos de presentación de propuestas, aprobación de programas, y supervisión: véanse los arts. 3.1 b), 3.2, 5.1 y 2, 6 y 7.

<sup>72</sup> Véase el útil cuadro que ofrece V. Kreiling sobre los cambios que se fueron produciendo en la redacción del art. 8.1 en cada versión (*op. cit.*, p. 4).

<sup>73</sup> Como el Tratado no concreta el modo de proceder tras el informe de la Comisión en el que se concluye que ha habido incumplimiento, se aprovechó el momento de la firma del TECG para concertar un *Acuerdo suscrito por las Partes Contratantes en el momento de la firma relativo al artículo 8 del Tratado* que se adjunta como Anexo al Acta de la firma. El texto del Acuerdo ha sido publicado por España al tiempo de la publicación en el *BOE* del TECG. En él se establece como regla general que serán demandantes –en interés de y en estrecha cooperación con todas las Partes Contratantes– las Partes Contratantes vinculadas por los artículos 3 y 8 del Tratado que sean Estados miembros integrantes del grupo predeterminado de tres Estados miembros que ejerzan la Presidencia del Consejo de la Unión Europea de acuerdo con el artículo 1, apartado 4, del Reglamento interno del Consejo (Trío de Presidencias) en la fecha de la publicación del informe de la Comisión, salvo que ellos mismos estén incurso en procedimientos relacionados con el art. 8 del Tratado; si ninguno de los tres Estados miembros cumple estos criterios, corresponderá a los miembros del anterior Trío de Presidencias someter el asunto al Tribunal de Justicia, en las mismas condiciones. Para J. Carrera Hernández “estamos en presencia de una regulación jurídica que, tratando de remediar la falta de legitimación de la Comisión para la presentación del recurso, responsabiliza innecesariamente de la tramitación del recurso a ciertos Estados miembros, en un momento en el que el papel de la Presidencia semestral está en declive” (“El Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: ¿un impulso a la

*motu proprio*. El informe puede versar sobre el incumplimiento de la obligación de transposición o sobre el incumplimiento de la sentencia del TJ declarando tal incumplimiento.

A su vez, la intervención del TJ se inspira en el recurso por incumplimiento propio del sistema jurisdiccional de la UE: así, la demanda estatal dará lugar a una sentencia declarativa cuyo incumplimiento puede dar lugar a un segundo procedimiento para la imposición de sanciones pecuniarias “según los criterios establecidos por la Comisión Europea en el marco del artículo 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”<sup>74</sup>. El fundamento jurídico de la competencia del TJUE vuelve a ser el art. 273 TFUE.

Importa señalar que el contenido de este artículo del TCEG ha dado lugar a un amplio debate, partiendo del art. 13.2 TUE al que ya me he referido. En su consideración resulta inexcusable recordar la firme posición del profesor de Oxford P. Craig, discutiendo la legalidad y la legitimidad del Tratado, entre otros motivos por el uso de las instituciones, para lo que entiende que sería necesario el acuerdo expreso de todos los Estados miembros<sup>75</sup>. En cambio, otros autores han encontrado argumentos para justificar el papel atribuido a la Comisión y al TJUE.

En todo caso, este debate se ha producido con anterioridad a la STJUE de 27 de noviembre de 2012 en el asunto *Pringle*, en la que las pautas de valoración aplicadas por el Tribunal permiten pensar –dicho sea con todas las cautelas- que el art. 8 TCEG

---

realización de la política económica de la Unión Europea o un tratado superfluo e innecesario?”, *RGDE*, Iustel, nº 28, 2012, p. 28).

<sup>74</sup> El considerando 16 del Preámbulo cita también el art. 260 TFUE.

<sup>75</sup> P. Craig, “The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism”, *European Law Review*, nº 37, 2012, pp. 231-248. El uso de las instituciones de la UE por parte del TCEG fue uno de los temas principales de debate parlamentario en el Reino Unido. En ambas Cámaras se desarrollaron comparecencias de expertos, entre los que se encontraba el profesor Craig. Véase House of Commons, European Scrutiny Committee, *Treaty on Stability, Coordination and Governance: impact on the eurozone and the rule of law*, Sixty-second report of Session 2010-2012, vol. I; V. Miller, *The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union: political issues*, House of Commons, Research Paper 12/14, 27 March 2012; House of Lords, European Union Committee, *The euro area crisis*, 25<sup>th</sup> Report of Session 2010-2012, disponible en <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldcom/260/260.pdf>

recibiría similar consideración<sup>76</sup>. No obstante, aún considerando resueltas las cuestiones de legalidad, hay otra dimensión en relación con el recurso a las instituciones, relativa a las posibles dificultades para compaginar las misiones asignadas, porque –como se ha advertido- :

“la principal duda será dilucidar cómo la Comisión podrá cumplir las atribuciones que le encomienda el TCEG, bajo dicho prisma gubernamental, a la par que, desde la perspectiva supranacional, dé cumplimiento a las funciones que le encomiendan los tratados constitutivos; máxime cuando en muchas materias existe además una cierta intersección entre los ámbitos materiales del TCEG y el TFUE”<sup>77</sup>

Todavía desde la perspectiva institucional, el TCEG introduce otro aspecto interesante, relacionado con el voto en el seno del Consejo de la Unión. El art. 7 recoge, a la vez, un compromiso de voto y una regla de mayoría cualificada inversa, en el sentido de que las Partes Contratantes cuya moneda es el euro se comprometen a apoyar las propuestas o recomendaciones de la Comisión cuando ésta considere que un Estado de la zona euro incumple el criterio del déficit en el marco de un procedimiento de déficit excesivo salvo cuando se constate que una mayoría cualificada de las Partes Contratantes cuya moneda es el euro se opone a la decisión propuesta o recomendada.

---

<sup>76</sup> Incluido el hecho de que, a diferencia del Tratado MEDE, en el TCEG no se hace ninguna referencia a la existencia de autorización por parte de todos los Estados miembros para el recurso a las instituciones de la UE. Como ya se ha señalado, del silencio del TJ en la Sentencia sobre este aspecto cabe deducir que no considera necesaria dicha autorización. Leyendo el comentario de J.-V. Louis al respecto, entra la tentación de preguntarse si tal silencio es casualidad o si el Tribunal habría consultado el texto del TCEG. Por otra parte, en cuanto a la sutil distinción propuesta por B. de Witte, el TJ utiliza sin más el término “funciones” (véanse los apartados 155-165 de la Sentencia de 27 de noviembre de 2012).

<sup>77</sup> J. Martín y Pérez de Nanclares, “El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos”, *op. cit.*, p. 415. Como señala este autor, “tanto la Comisión como el Tribunal de Justicia son instituciones concebidas para actuar en un marco supranacional por lo que hacerlo a la vez en un sistema comunitario a veintisiete y en otro intergubernamental a veinticinco (o menos) no será fácil” (*ibid.*, p. 417). En el Reglamento N° 472/2013, uno de los textos del *two-pack*, ya se ha introducido una cautela para asegurar la coherencia en la actuación: el art. 7.2 dispone que en relación con un Estado miembro que solicite ayuda financiera “La Comisión velará por que el memorando de entendimiento firmado por ella en nombre del MEDE o del MEEF sea plenamente coherente con el programa de ajuste macroeconómico aprobado por el Consejo” para ese Estado conforme a las previsiones del propio Reglamento.

Estamos ante lo que se ha llamado un “pacto de voto”<sup>78</sup> o incluso un “voto sindicado”<sup>79</sup>, novedad ante la que las opiniones también son opuestas, pues mientras unos cuestionan su compatibilidad con el derecho de la UE<sup>80</sup>, otros señalan que es un mero compromiso de coordinación de posiciones<sup>81</sup> que no se aleja de la tradicional política de alianzas que suele ser habitual en la UE<sup>82</sup>, aunque el argumento de la ausencia de automatismo que subyace en quienes defienden esta segunda posición choca con el calificativo de “obligación” que figura en el tenor literal del art. 7 TECG. En cuanto a la mayoría cualificada inversa, esta regla figura ya en alguno de los actos que componen el *six-pack* y el *two pack*<sup>83</sup>, la diferencia está en que en ellos se prevé sólo para la adopción de actos de naturaleza ejecutiva<sup>84</sup>. En todo caso, la consecuencia

---

<sup>78</sup> J.-V. Louis, “Un traité vite fait, bien fait? Le traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l’Union économique et monétaire », *cit.*, p. 14.

<sup>79</sup> M. Poiaras Maduro, *Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty*, EUI Working Paper, *cit.*, p. 4.

<sup>80</sup> Así lo hace M. Poiaras Maduro, *cit.* en nota anterior; también, A. Dimopoulos, para el que esa previsión del art. 7 TECG “raises serious concerns as to whether it can be interpreted in conformity with the Basic freedom enjoyed by the Member Status under Union law” (*op. cit.*, p. 19).

<sup>81</sup> Véase A. de Streel, J. Etienne, “Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l’Union économique et monétaire », *JDE*, 2012, p. 185.

<sup>82</sup> “perhaps one should not be too quick to condemn the Member Status simple for agreeing to coordinate the casting of their votes in the Council on a given issue, when the building of policy alliances and determination of voting positions is part and parcel of the ordinary life of Union decision-making, and is nowhere prohibited by the Treaties” (Editorial Comments, “Some thoughts concerning the Draft Treaty on a Reinforced Economic Union”, *CMLR*, nº 49, 2012, p. 6). En la misma línea pero con más vehemencia, A. de Gregorio Merino sostiene que esta disposición establece “un procedimiento de coordinación”, “un patrón de conducta”, “no tiene como finalidad o efecto fabricar un ‘cártel’ de los miembros del Consejo cuya moneda es el euro contra el resto de miembros del Consejo”, “No puede tampoco decirse que la autonomía institucional del Consejo sufra quebranto alguno: el Consejo es un foro de negociación en el que cualquier miembro puede preparar por anticipado sus posiciones en asociación con cualquier otro miembro” (“El Derecho de la Unión y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, *op. cit.*, p. 52).

<sup>83</sup> Arts. 4.2, 5.2 y 6.2 del Reglamento 1173/2011; art. 3.3 del Reglamento 1174/2011; art. 10.4 del Reglamento 1176/2011; art. 14.4 del Reglamento 472/2013

<sup>84</sup> Así lo aclara A. de Gregorio Merino, al tiempo que ofrece otros ejemplos anteriores de uso de la regla de la mayoría cualificada inversa (véase “El Derecho de la Unión y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, *op. cit.*, pp. 33 y 40). En cambio, para A. Weber, “La cuestión de en qué medida un tratado internacional de carácter accesorio... puede

de estas previsiones es que un acto intergubernamental introduce modulaciones en el funcionamiento institucional de la Unión.

III. ¿El fin de la época unitaria?: hacia un futuro de integraciones diferenciadas

¿Qué podemos concluir sobre esta práctica de los EEMM de la UE que les he venido exponiendo?

Una valoración efectuada desde la perspectiva clásica de la integración europea nos llevaría seguramente a considerar positivamente las cooperaciones reforzadas emprendidas, por tener su base en los Tratados, y a expresar preocupación por los acuerdos internacionales celebrados para afrontar la crisis del euro, dado que no están previstos en ellos. Sin embargo, se ha dicho con acierto que “las etiquetas, categorías o tipos ideales tienen un propósito esencial en el conocimiento: permiten reconocer fenómenos que responden a los rasgos a partir de los cuales se han generado aquéllos. Sin embargo, aplicar de forma mecánica tipos ideales a datos empíricos puede provocar distorsiones”<sup>85</sup>. Esto es lo que ocurre en los casos que nos han ocupado hasta aquí, pues el análisis pone de relieve que –como ha sucedido con la patente unitaria- una cooperación reforzada puede acabar desviándose hacia un tratado internacional y que los acuerdos *inter se* pueden proporcionar una solución de urgencia en una etapa de crisis y por tanto colaborar a la integración.

En este orden de ideas, el TJUE –en lo que podríamos calificar como una jurisprudencia resignada ante la fuerza de la realidad- ha reconocido que el establecimiento de un mecanismo de estabilidad constituye un aspecto complementario del nuevo marco normativo para el reforzamiento de la gobernanza económica de la Unión<sup>86</sup> y del TECG se ha comentado que es “un acuerdo que contribuye al cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados en materia de política

---

modificar reglas inmediatamente vinculantes de Derecho secundario, sería merecedora de un profundo análisis”; según este autor, “No es conforme con el Derecho primario la inversión de la regla de la mayoría cualificada ni para decidir sobre el criterio del 3 por 100 de déficit, ni sobre el criterio de la ratio de endeudamiento, por tratarse de cuestiones no modificables a través de un tratado internacional” (*op. cit.*, p. 47).

<sup>85</sup> “El intergubernamentalismo como un paso previo al ‘método comunitario’”, *El estado de la Unión Europea. El fracaso de la austeridad*, (D. López Garrido dir., N. Sartorius, L. Witte codirs., J.L. Escario, V. Palacio, M. Pallares coords), Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung, 2012, p. 23.

<sup>86</sup> Apartado 58 de la Sentencia de 27 de noviembre de 2012 en el asunto *Pringle*.

económica... El TECG –se ha dicho- no es un asteroide errante, sino un satélite que gira en torno a la Unión Europea donde de alguna forma se asienta su sala de operaciones”<sup>87</sup>. Como sus antecesores más ilustres, los acuerdos Schengen y el Tratado de Prüm, es un tratado que está en la órbita de la integración y que seguramente entrará en ella. En definitiva, su intergubernamentalismo es accidental<sup>88</sup>.

Con estas consideraciones pretendo dar respuesta por fin a la pregunta incluida en el título de esta intervención: ambos tipos de instrumentos pueden llevar a la integración. Pero los acuerdos *inter se* motivados por la crisis económica plantean problemas. Algunos ya los he apuntado; otro lo señalo ahora: el déficit democrático que comparten con el *six-pack* y que se concreta en la mínima participación del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales, frente al incremento de la intervención del Consejo Europeo y de la Comisión<sup>89</sup>, lo que explica las reticencias mostradas por el

---

<sup>87</sup> A. de Gregorio Merino, “El Derecho de la Unión y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, *op. cit.*, p. 54.

<sup>88</sup> B. de Witte, *International Treaties on the Euro and the EU Legal Order*, power point disponible en <http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Documents/powerpoints/DeWitteBruno.pdf>. A. Remiro Brotons ha dicho que el TECG se concibe en un vientre de alquiler debido a la infecundidad del método comunitario (citado por A. de Gregorio Merino, “El Derecho de la Unión y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, *op. cit.*, p. 59). Otros autores han destacado la transitoriedad del TECG: J. Martín y Pérez de Nanclares lo ha calificado de “cura de urgencia excepcional y transitoria” (“El nuevo tratado para reforzar la unión económica: una ‘cura de urgencia’ excepcional y transitoria”, Real Instituto Elcano, *ARI* 1/2012, de 10 enero 2012).

<sup>89</sup> En el *six-pack* la intervención del Parlamento Europeo se limita a debatir y ser informado (véanse el art. 5.3, 7.1 y 14.3 del Reglamento 1176/2011, art. 2 bis ter 1 y 4 del Reglamento 1175/2011, art. 6 del Reglamento 1174/2011 y art. 3 del Reglamento 1173/2011. En el Tratado MEDE no se cita al Parlamento Europeo. En el TECG, el art. 12.5 establece que podrá invitarse al Presidente del Parlamento Europeo a comparecer en las Cumbres del Euro y que el Presidente de la Cumbre del Euro presentará un informe al Parlamento Europeo después de cada reunión y el art. 13 dispone que el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales de las Partes Contratantes decidirán conjuntamente la organización y la promoción de una conferencia de representantes de las comisiones pertinentes del Parlamento Europeo y de las de los Parlamentos nacionales, a fin de debatir políticas presupuestarias y otras cuestiones del ámbito del Tratado. Una visión crítica desde la perspectiva democrática puede verse en S. Pinon, “Crise économique européenne et crise institutionnelle à tous les étages », *Revue de l’Union européenne*, nº 567, 2013, pp. 218-227 y sobre el Tratado MEDE en particular en J. Tomkin, « Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics : The Impact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy », *German Law Journal*, vol. 14, 2013, pp. 169-189. En el *two-pack* se percibe el interés por mejorar la participación del Parlamento Europeo: véanse en el Reglamento N° 472/2013 el considerando

Parlamento Europeo en varias ocasiones<sup>90</sup> y que la Comisión ya haya reclamado una mayor participación de la institución parlamentaria en la construcción de la Unión Económica y Monetaria<sup>91</sup>. Además, estos acuerdos intergubernamentales han sido una solución de emergencia que no puede constituir una base firme y general para futuras profundizaciones de la integración<sup>92</sup>. El propio Consejo Europeo ha dicho que “el proceso de realización de la UEM se basará en el marco institucional y jurídico de la Unión Europea<sup>93</sup>, lo que cabe interpretar como un reconocimiento de la transitoriedad de las respuestas intergubernamentales como el Tratado MEDE y el TECG.

Respecto al futuro, seguramente hay que aceptar que el modelo unitario de integración está en buena medida agotado en lo que respecta a los ámbitos que están por construir. A este respecto, se ha comentado que la “integración diferenciada” y la “Europa de varias velocidades” son ya una realidad y probablemente la flexibilidad se

---

10 del Preámbulo y los arts. 3.8 a) y c), 3.9, 7.4, 7.10, 14.3, 18 y 19; en el Reglamento N° 473/2013 los considerandos 6 y 29 del Preámbulo y el art. 15. Lo mismo puede decirse respecto de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros sujetos a un programa de ajuste macroeconómico o que sean objeto de supervisión reforzada: véanse en el Reglamento N° 472/2013 el considerando 10 del Preámbulo y los arts. 7.11 y 14.5; en el Reglamento N° 473/2013 el considerando 6 del Preámbulo.

<sup>90</sup> Véanse entre otras las siguientes resoluciones: Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de marzo de 2011, sobre el proyecto de Decisión del Consejo Europeo que modifica el artículo 136 del TFUE en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro; Resolución del Parlamento Europeo sobre las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 8 y 9 de diciembre de 2011 acerca de un proyecto de acuerdo internacional relativo a una unión para la estabilidad presupuestaria; Resolución del Parlamento Europeo sobre las Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo del 30 de enero de 2012 acerca de un acuerdo internacional relativo a una unión de estabilidad presupuestaria; Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de noviembre de 2012, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el informe de los Presidentes del Consejo Europeo, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Eurogrupo titulado “Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria”.

<sup>91</sup> COM (2012) 777, Un plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica.

<sup>92</sup> Como afirma A. Weber, “La mezcla de formas de actuación del llamado método comunitario... y, de otro lado, la actuación intergubernamental... ofrece un complejo panorama jurídico que resulta justificable si se tiene en cuenta la función instrumental del Derecho para la gestión de situaciones de emergencia, si bien se hace necesaria una labor de ordenación sistemática” (*op. cit.*, p. 59).

<sup>93</sup> Conclusiones del Consejo Europeo del 13 y 14 de diciembre de 2012, EUCO 205/12, de 14 de diciembre de 2012, p. 2.

incrementará en el futuro. Por tanto, la cuestión central no es si habrá una Europa diferenciada, sino cómo será o más bien cómo debería ser<sup>94</sup>.

Cualquier pronóstico es aventurado. Asumiendo que lo óptimo -una reforma sustantiva de los Tratados- no es posible, algunos vienen defendiendo desde hace tiempo que los Estados de la zona euro constituyen un grupo a partir del cual se podrían desarrollar integraciones diferenciadas<sup>95</sup>, lo que tiene sentido pues no cabe duda de que ahí está el núcleo con más afinidades, sin perjuicio de que en cada caso la composición no necesariamente tendría que ser la misma. A partir de ahí, los instrumentos específicos para materializar esas integraciones pueden variar. Las experiencias recientes demuestran que no hay una fórmula única y que lo que a tenor del propio sistema de la Unión sería el modelo ideal, las cooperaciones reforzadas, no siempre se ajusta a las necesidades de la realidad, por lo que es probable que se combine con el modelo más flexible y pragmático que son los acuerdos *inter se*.

En esta tesitura, ¿cuál ha de ser el papel de los académicos? Yo estoy de acuerdo con quien ha dicho que "ni una apología exagerada ni un rechazo categórico son útiles... Lo que se necesita es una orientación hacia los principios nucleares del derecho de la UE" porque ésta es una unión basada en el imperio de la ley, no en el poder... y este rasgo debe mantenerse también en tiempos de aflicción"<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> J. Emmanouilidis, "Which lessons to draw from the past and current differentiated integration?", Parlamento Europeo, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department, *Challenges of multi-tier governance in the EU*, Workshop, 4 October 2012, p. 9.

<sup>95</sup> J.-C. Piris, *It is Time for the Euro Area to Develop Further Closer Cooperation Among its Members*, Jen Monnet Working Paper 05/11; el desarrollo más completo y reciente de su tesis se encuentra en *The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge University Press, Nueva York, 2012. La esencia de su propuesta consiste en: "'Two-sped' Europe jeans the development of closer cooperation among some Member States, pursuing objectives that are common to all EU Member States, as they are actually and precisely the objectives aimed at by the EU treaties" (*The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?*, *op. cit.*, p. 6); la idea es que aquellos Estados que puedan y quieran avanzar lo hagan -bien utilizando las posibilidades ofrecidas por los Tratados, bien mediante acuerdos internacionales pero asegurando el pleno respeto de sus obligaciones como Estados miembros de la UE- y luego se unan los demás. Sobre posibles líneas de evolución de la UE, puede verse también Ph. De Schoutheete, S. Micossi, *On Political Union in Europe: The changing landscape of decision-making and political accountability*, CEPS Essay, nº 4, de 21 febrero 2013.

<sup>96</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 1805.

Con esto, Sr. Presidente, Sres. Miembros de la Academia, termino mi intervención. Muchas gracias a todos ustedes y también a todas las personas que han venido a acompañarme en este acto.

Oviedo, 23 de octubre de 2013.