

**MARIOLA URREA CORRES**

Profesora titular de Derecho Internacional Público y  
Directora del Centro de Documentación Europea de la Universidad de La Rioja

---

## **ALGUNAS INEFICIENCIAS JURÍDICAS, INSTITUCIONALES Y POLÍTICAS DE LA UNIÓN A LAS QUE CONDUCE EL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA<sup>1</sup>**

“El debate no está entre si más o menos Europa sino entre la reafirmación de Europa o el fin de Europa. No hay otra solución que una Europa fuerte para garantizar nuestra soberanía”

Intervención conjunta de A. MERKEL y F. HOLLANDE en el  
pleno del Parlamento Europeo celebrado el 7 de octubre de 2015

### **1. Introducción**

El texto que el lector tiene ahora en sus manos recoge la ponencia que tuve oportunidad de presentar el 15 de julio de 2015 en el marco del curso de verano «Peligros actuales de la Unión europea: desigualdades socio-económicas, políticas, fiscales...» celebrado en el Palacio de Miramar de Donostia-San Sebastián. El título del citado curso no podía ser más oportuno lo que merece, sin duda, una felicitación para los organizadores del mismo. Para quienes en él tomamos parte, la iniciativa resultaba atractiva pero encubría, sin duda, un desafío de no fácil resolución dada la amplitud del enfoque que la propuesta contemplaba. Siendo plenamente conscientes de todo ello, convenimos en compartir con los asistentes una mirada sobre el proyecto europeo que pretendía detenerse en algunas ineficiencias expresadas en momentos de turbulencia como los vividos en los últimos años y que, a nuestro juicio, generan algunos desequilibrios que, de no corregirse, bien podrían poner en cuestión los pilares y fundamentos del modelo de integración europeo. Con esta premisa, el planteamiento de nuestra intervención se articuló en torno al análisis de tres grandes bloques de ineficiencias que, a nuestro juicio, se han ido apoderando del proceso de construcción europea: ineficiencias jurídicas, institucionales y de configuración técnica de algunas de las políticas europeas. No se trata de abordar un estudio en profundidad que agote todas las deficiencias de un proyecto que acumula éxitos más que suficientes para justificar lo hasta ahora logrado, sino más bien de compartir algunos

---

<sup>1</sup> Este trabajo es el resultado de un proyecto de investigación más amplio financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (DER 2012-36703)

desequilibrios a los que la propia evolución de la Unión Europea ha dado lugar y que, entendemos, deben ser gestionados con particular atención tratando de evitar que los mismos constituyan una especie de acelerador del riesgo sobre la viabilidad del propio proyecto.

Así, por lo que afecta a las ineficiencias que nos parece significativo atender en el plano jurídico (2) éstas se desprenden de la propia regulación jurídica que los tratados constitutivos han establecido en, al menos, tres ámbitos: la reforma de los propios tratados (2.1), la previsión de un mecanismo de retirada de Estados de la Unión (2.2) y la incorporación de un instrumento de integración diferenciada como es la cláusula de cooperación reforzada (2.3). Como es evidente, **existen otras ineficiencias jurídicas que pueden apreciarse de una lectura detenida de los tratados. Sin embargo, nuestra pretensión, en este momento, era únicamente centrar** la atención en aquellas disposiciones jurídicas que regulan aquellos instrumentos que inciden directamente tanto en el método de integración sobre el que fundamenta la Unión, como en el grado de integración que los Estados pueden y quieren lograr dentro del proyecto de construcción europea.

La evolución de la reforma de los tratados constitutivos permite también advertir algunas ineficiencias que podrían definirse como de carácter institucional (3). Nos referimos a aquéllas que se han proyectado sobre la configuración tradicional de un equilibrio de poder caracterizado inicialmente por cierta armonía entre el elemento intergubernamental, que representan los Estados, y el supranacional que encarna la Unión para desembocar, en la actualidad, en una hiper-representación del elemento intergubernamental a través del poder que las últimas reformas de los tratados han fortalecido en instituciones como el Consejo, Consejo Europeo o la Alta Representante de la Unión para la Política Exterior y de Defensa, entre otros.

Finalmente, no queremos dejar de señalar las ineficiencias que se advierten en la configuración técnica de algunas políticas de la Unión (4) tan significativas como puede ser, de una parte, la Unión Económica y Monetaria (4.1) y, de otra, la política de asilo y de inmigración (4.2). En ambos supuestos la definición de tales políticas en los tratados constitutivos ni fue perfecta, ni incluyó todas las herramientas imprescindibles para que la Unión pudiera hacer frente a las dificultades que han ido surgida bien por los efectos de una crisis económica, monetaria y de deuda soberana de dimensiones desconocidas, bien por la necesidad de atender a un flujo de refugiados como el que afronta la Unión como consecuencia de la inestabilidad política e institucional de algunos Estados vecinos. Sea como fuere, la realidad es que tanto la manera en que fueron inicialmente diseñadas ambas políticas europeas, como la reacción posterior de algunos Estados miembros determinó las soluciones propuestas para hacer frente a problemas motivados por la crisis económica. También plantea dudas razonables la manera en la que Europa afronta la actual crisis de refugiados hasta el punto de que

errar en la respuesta que se ofrezca puede comprometer para la Unión elementos esenciales del propio proyecto europeo (IV). Sin duda, el lector podrá advertir la conveniencia de analizar, en este mismo apartado, otras políticas de la Unión cuyo diseño -por incompleto o imperfecto - lastra la actuación presente y futura de la Unión. Sin embargo, aún compartiendo este planteamiento, hemos estimado oportuno limitar la atención a las dos propuestas apuntadas por entender que está fuera de discusión que ambas ofrecen elementos significativos de utilidad para el análisis que pueden ser también predicables en otros supuestos.

El texto concluye con unas apreciaciones en las que, a modo de conclusión (5) se plantea el impacto que las ineficiencias señaladas y los desequilibrios que las mismas proyectan pueden provocar en principios esenciales de la construcción europea como el de legitimidad democrática, solidaridad y responsabilidad.

## **2. Ineficiencias jurídicas en los tratados: El difícil equilibrio entre el derecho a avanzar en la integración y el de aquéllos que no quieren asumir más compromisos en el proceso de integración**

Al referirnos a la ineficiencias jurídicas detectadas en los Tratados pretendemos reflexionar sobre lo que, a nuestro juicio, representa una incógnita significativa en el presente y futuro de la Unión relacionada con el ritmo de integración: ¿cómo avanzar en el proceso de integración en una Unión Europea a veintiocho Estados miembros sin condicionar a aquellos que no deseen mayores compromisos? O, en otras palabras, ¿cómo evitar que una minoría de Estados de la Unión condicionen el ritmo de integración de una mayoría de Estados? Para estar en disposición de atender esta cuestión, es imprescindible detenerse a analizar los mecanismos previstos en los tratados constitutivos para determinar no solo el método de integración en la Unión (procedimiento de reforma y cláusula de cooperación reforzada), sino también el grado de integración (procedimiento de reforma y derecho de retirada) de los Estados en un proyecto como el europeo. Veamos la forma en la que tales instrumentos están configurados en el marco jurídico actualmente vigente.

### **2.1 Del agotamiento del sistema de reforma de los Tratados a las novedades del Tratado de Lisboa: la escasa efectividad de la diversificación de procedimientos y la erosión de la unanimidad en la prestación del consentimiento**

El proceso de reforma ordinario de los tratados constitutivos establecido en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) ha dado muestras de un

evidente agotamiento en los últimos años tanto en lo que respecta al método diplomático de afrontar las reformas, como en el mecanismo de entrada en vigor de las mismas. Desde este planteamiento, el Tratado de Lisboa recoge en la redacción vigente del artículo 48 del TUE unas modificaciones en el procedimiento originario orientadas, de una parte, a diversificar los procedimientos o mecanismos que permiten realizar las oportunas adaptaciones del marco jurídico de la Unión Europea<sup>2</sup> y, de otra, a erosionar el mecanismo de la unanimidad aplicable en el procedimiento de prestación del consentimiento<sup>3</sup>. Sin entrar ahora a analizar en detalle cada una de las modificaciones apuntadas<sup>4</sup>, cabe apuntar que, sin despreciar el esfuerzo realizado para introducir una mayor agilidad en la forma de afrontar futuras reformas, poco se ha avanzado en el objetivo principal de limitar la rigidez que la exigencia de la unanimidad provoca en la entrada en vigor de las mismas. De hecho, el poder de veto del que dispone en la actualidad cada uno de los Estados persiste en la regulación del Tratado de Lisboa no sólo respecto del procedimiento de reforma ordinario, sino también en cada uno de los nuevos procedimientos de reforma simplificados

---

<sup>2</sup> Por lo que concierne a los nuevos procedimientos de reforma simplificados, el artículo 48 del TUE reconoce dos mecanismos diferenciados no sólo en cuanto a su naturaleza jurídica, sino también en cuanto al ámbito de aplicación. De una parte, se prevé en el apartado 6 del citado artículo 48 del TUE un auténtico sistema simplificado de revisión de los Tratados destinado a utilizarse en aquellos supuestos en los que se pretenda afrontar una reforma parcial de los Tratados materialmente limitada a la parte tercera del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea(en adelante TFUE). De otra parte, el sistema de revisión se completa con el mecanismos previsto en el apartado 7 del ya citado artículo 48 del TUE considerado una subespecie de las tradicionales «pasarelas» previstas ya en los actuales Tratados comunitarios . Se trata, de hecho, de una atribución competencial de ‘auto-reforma’ que el Tratado pone a disposición de las instituciones comunitarias para ser utilizadas exclusivamente con el propósito de modificar el sistema de votación (de unanimidad a mayoría cualificada) y el procedimiento legislativo (de un procedimiento especial al procedimiento legislativo ordinario).

<sup>3</sup> De esta manera, el apartado 5 del citado artículo 48 del 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 2 años desde la firma del Tratado modificativo de los tratados ~~por el que se pretenda modificar el presente Tratado constitucional~~. 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 este apartado 5 del citado artículo parece razonable considerar que el Consejo Europeo no sólo se limitará a examinar la situación, como se indica en el citado precepto, sino que más bien tal examen podrá implicar la adopción de una posible solución encaminada necesariamente a facilitar la entrada en vigor de la reforma.

<sup>4</sup>Para un análisis detallados del nuevo sistema de reforma nos remitimos a nuestro trabajo “Los procedimientos de reforma de los Tratados comunitarios y la entrada en vigor del Tratado constitucional”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 13, 2007 ([www.iustel.com](http://www.iustel.com)).

contemplados en el nuevo artículo 48 del TUE al mantenerse, en todo caso, la exigencia de la ratificación o aprobación unánime.

En todo caso, una novedad incorporada por el Tratado de Lisboa a la redacción del artículo 48 del TUE ~~nuevo Tratado de la Unión Europea~~ ha previsto una intervención subsidiaria del Consejo Europeo *para examinar la cuestión* cuando el procedimiento de ratificación haya fracasado y siempre que concurren cumulativamente dos circunstancias. La primera, de carácter temporal, consistente en que hayan transcurridos 2 años desde la firma del Tratado por el que se pretenda modificar los tratados de la Unión. 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.

La descripción de esta regulación del mecanismo de reforma de la Unión apunta claramente las ineficiencias de un mecanismo diseñado en la configuración inicial del proyecto europeo de acuerdo a una lógica bien determinada, pero que en nada se acomoda hoy a las necesidades de la Unión y de los veintiocho Estados que la conforman en los que no siempre resultan coincidentes ni los intereses para tomar parte en este proyecto, ni el sentido de la evolución del mismo, ni la propia definición del proyecto resultante al que se aspira. Más allá de lo que admita la realidad de una negociación, es obvio que desde el punto de vista estrictamente técnico, la regulación actual del sistema de reforma asentado en el poder de bloqueo de cada Estado no responde a las necesidades de una Unión Europea como la que hoy conocemos. Máxime cuando los Tratado ya han avanzado en la configuración de otras herramientas, como es el caso del derecho de retirada, que si bien está diseñada como elemento de último recurso, es obvio que también ofrece ~~permite~~ a los Estados que no encuentran acomodo en la actual o futura Unión Europea una vía ~~garantizarse~~ vías de escape ordenada y negociada frente a una evolución inasumible del proyecto europeo.

## **2.2 El procedimiento de retirada de Estados de la Unión: el reconocimiento de un derecho unilateral del Estado como elemento de compensación frente a una mayor integración no deseada**

Desde los orígenes de las Comunidades Europeas uno de los temas objeto de atención por parte de la doctrina 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. De hecho, ha sido el propio Tribunal de Luxemburgo el que ha reconocido la limitación definitiva de los

derechos soberanos contra la que no puede prevalecer un acto unilateral posterior incompatible con la noción de Comunidad<sup>5</sup>.

También la redacción 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 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 tratado en cuestión 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 CECA— 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 sería, en 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. Sea como fuere, resulta indiscutible desde un punto de vista estrictamente jurídico que, hasta el Tratado de Lisboa, ninguna reforma de los Tratados contempló un procedimiento que permitiera a los Estados de la Unión retirarse voluntariamente.

El procedimiento de retirada regulado actualmente en el artículo 50 del TUE sólo se puede iniciar a instancia del Estado interesado mediante notificación al Consejo Europeo. Parece evidente, por tanto, que el Tratado de Lisboa ha querido configurar este mecanismo como un auténtico 'derecho unilateral' de todos Estados miembros de la Unión<sup>6</sup>. Sin negar la utilidad de este mecanismo, merece la pena señalar en este

---

<sup>5</sup> Sentencia del TJCE de 15 de julio de 1964, *Costa c. ENEL*, as. 6/64, *Rec.*, p. 1141).

<sup>6</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 voluntad de dejar de pertenecer a la Unión Europea como Estado miembro. 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 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 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

punto cómo la regulación del derecho de retirada de la Unión pierde parte de su efectividad si no se ve compensado con una reforma del sistema de revisión de los Tratados encaminada a sustituir la unanimidad de su vigencia por un sistema articulado en torno a mayorías. Sólo de esta manera el derecho de retirada dejaría de ser una nueva expresión de poder para vetar en manos de los Estados menos integracionistas para convertirse en un derecho de los citados Estados para no quedar vinculados en un grado de integración no deseado que compensaría la pérdida de poder para impedir la adopción de una reforma<sup>7</sup>.

A este respecto, en el momento actual no puede pasarse por alto la posibilidad cierta de un «Brexit», en caso de que finalmente se celebre en el Reino Unido un referéndum sobre su permanencia y éste resulte favorable a la retirada de la Unión. Como tampoco puede obviarse que una amenaza (unilateral) de retirada no puede servir tampoco como estrategia de uso recurrente para intentar mejorar las condiciones de permanencia de la Unión a través de un régimen propio del todo punto alejado de los principios de solidaridad y responsabilidad que deben impulsar la actuación de un Estado con el resto de Estados miembros de un proyecto común.

### **2.3 Las cooperaciones reforzadas como mecanismo de integración diferenciada en la Unión: a vueltas con una regulación jurídica de difícil utilización**

La adopción de cualquier mecanismo o técnica de flexibilidad en los Tratados constitutivos conlleva, necesariamente, un evidente riesgo para la unidad y la propia evolución del proceso de integración europea. El riesgo aumenta considerablemente si la reflexión se plantea respecto de la inclusión de un mecanismo de integración diferenciada como la cláusula de cooperación reforzada de aplicación generalizada en todos los ámbitos de los tratados constitutivos. Así, aunque es obvio que el recurso a la

---

citado acuerdo o, en su defecto, a los dos años de la notificación efectuada por el Estado al Consejo Europeo.

<sup>7</sup> De lo contrario, los Estados menos comprometidos con el proceso de integración poseen hasta tres instrumentos que les permiten imponer el grado de integración de la Unión. Así, en primer lugar, poseen el poder que implica el derecho de bloquear cualquier reforma de los Tratados ejercitando el derecho a vetar su aprobación y su entrada en vigor. En segundo lugar, el derecho de veto también garantiza el poder para negociar una flexibilización de las obligaciones que finalmente asumen a cambio de salvar para el resto de Estados la vigencia de las reformas planteadas. En tercer lugar, el derecho unilateral de retirada como expresión de poder que se utilizará como amenaza cuando el grado o el método de integración no se acomode a las exigencias del Estado.

cooperación reforzada determina un régimen jurídico diferenciado entre aquellos Estados miembros que sean parte de la misma y aquellos otros que hayan decidido permanecer al margen, esta diferenciación en modo alguno provoca un desmantelamiento de la Unión y mucho menos pueden conducir a la misma a un conglomerado de Estados unidos entre sí por una multitud de relaciones intergubernamentales. De que esto sea así se ha encargado la regulación jurídica prevista en los tratados. Así, el Tratado de Ámsterdam, el de Niza y el de Lisboa han previsto suficientes cláusulas de salvaguardia su reglamentación como para garantizar la irreversibilidad del proceso de construcción europea la par que queda institucionalizado un mecanismo de flexibilidad necesario para conducir con éxito el futuro de la Unión.

En este sentido, basta releer el artículo 20 del TUE para constatar que la finalidad de la cooperación reforzada no es otra que impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar el proceso de integración. Además, cualquier proyecto de cooperación reforzada exige para su aprobación haber agotado previamente la vía del procedimiento de integración unitario, así como contar con un número determinado de Estados que el Tratado de Lisboa concretó, finalmente, en al menos, nueve Estados (artículo 20.2 TUE). Las cooperaciones reforzadas deben 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 Lisboa sí acepta, al igual que en la regulación anterior, que el Consejo ~~de Ministros~~ module su composición, así como el modo en que quedará constituida la unanimidad o 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. Además, ~~el Tratado~~ la regulación apunta que las cooperaciones reforzadas deben respetar los tratados y el derecho de la Unión y no perjudicarán al mercado interior, ni a la cohesión económica, social y territorial. De igual manera, las cooperaciones reforzadas no constituirán un obstáculo ni una discriminación para los intercambios entre Estados miembros, ni provocarán distorsiones de competencia entre ellos. Finalmente, por lo que afecta al sistema de financiación de la cooperación reforzada debe señalarse que, 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.

Desde su regulación en el Tratado de Ámsterdam hasta la actualidad, las instituciones europeas han autorizado la puesta en marcha únicamente de dos cooperaciones reforzadas<sup>8</sup>. Más allá de las dificultades que el propio marco jurídico de las

---

<sup>8</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; Decisión del Consejo de 10 de marzo

cooperaciones reforzadas provoque para su utilización lo que constituye, en cierta medida, una ineficiencia de la regulación, parece obvio que las dificultades de avanzar en una Unión Europea a veintiocho Estados miembros hace inevitable que el recurso a un mecanismo de integración diferenciada como el previsto en los propios tratados sea el mecanismo natural encargado de aportar la solución para aquellos Estados que quieren avanzar más sin comprometer a aquéllos otros que no desean hacerlo, si bien podrían sumarse en un momento posterior. Todo ello con el más estricto respeto al marco jurídico e institucional de la Unión y sin necesidad de recurrir a otras fórmulas de flexibilidad de naturaleza jurídica menos comprometida con la integración.

### **3 Ineficiencias en el marco institucional de la unión: Desequilibrios de poder que confirman una significativa deriva intergubernamental**

La Unión Europea representa una democracia supranacional que, en palabras de HABERMAS, “transnacionaliza la soberanía popular hasta convertirla en una federación democrática”<sup>9</sup> cuyo gobierno multinivel resulta todo un desafío para los parámetros clásicos con los que se ha construido la dogmática de los sistemas políticos<sup>10</sup>. Efectivamente, la clásica separación poderes que se predica de los Estados respecto del poder ejecutivo, legislativo y judicial no es fácilmente exportable a la Unión en la medida en que los tratados no han asignado las funciones propias de cada uno de esos tres poderes a una única institución europea.

En la Unión Europea, la relación entre las distintas instituciones que configuran el llamado marco institucional único se resuelve de acuerdo al principio de equilibrio institucional, reconocido en el artículo 13.2 del TUE<sup>11</sup>. Este principio garantiza que cada institución, en el ejercicio de sus competencias, pueda ser objeto de cierto control por otra institución a través de las competencias que esta otra tiene reconocidas. El equilibrio así entendido se apoya en un sistema de «pesos y contrapesos» que permiten separar y equilibrar las distintas funciones que las instituciones tienen

---

de 2011, por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de protección mediante una patente unitaria.

<sup>9</sup> HABERMAS plantea la idea de transnacionalizar la soberanía popular hasta convertirla en una federación democrática de Estados nacionales; en HABERMAS, J.: *La Constitución de Europa*, Trotta, Madrid, 2012.

<sup>10</sup> Acerca de lo complicado de este propósito ya se pronunciaron REVENGA SÁNCHEZ, M./LÓPEZ ULLA, J.M.: “Sobre la dificultad de calificar la forma de gobierno de la Unión Europea”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 43, 1995, pp. 171-182.

<sup>11</sup> El TJUE también se ha referido a él. Bastaría, como ejemplo, citar la Sentencia de 6 de mayo de 2008, *Parlamento/Consejo*, (asunto C-133/07).

encomendadas a través del conjunto de competencias que han venido asumiendo desde los orígenes de la Unión. Evidentemente, los términos en los que se ha articulado el equilibrio institucional en la Unión está muy condicionado por la estructura competencial prevista inicialmente en los Tratados y se ha visto afectado siempre que dicha configuración ha ido modificándose en cada una de las reformas de los Tratados<sup>12</sup>.

Sin entrar en mucho detalle que nos aleje del objeto de este trabajo, es un lugar común constatar que el Parlamento Europeo es la institución que más cambios ha experimentado desde su diseño inicial en los tratados hasta la reforma del Tratado de Lisboa<sup>13</sup>. Así, además de los cambios que progresivamente han ido afectando a su composición o al propio sistema de elección de los eurodiputados, nos referimos ahora al incremento significativo de competencias que han convertido a una institución puramente consultiva en una institución parlamentaria con capacidad para legislar, para aprobar el presupuesto y para realizar las actividades de control político<sup>14</sup>.

Pues bien, este refuerzo de los poderes de acción del Parlamento necesariamente ha exigido un reajuste de las competencias atribuidas inicialmente a otras instituciones. En este sentido, el Tratado de Lisboa ha ido fortalecido también de manera notable aquellas instituciones en las que el elemento intergubernamental está representado como es el caso del Consejo o, incluso, el Consejo Europeo<sup>15</sup>. Los dos fenómenos descritos unidos a otras circunstancias han hecho de la Comisión Europea una

---

<sup>12</sup> No en vano, como señala MANGAS MARTÍN, el principio de equilibrio institucional “no sólo es un regulador de las relaciones entre las Instituciones, sino que su respeto trasciende al sistema institucional como aspecto esencial de la legalidad del propio sistema de normas y actos de la UE y bajo el control judicial del Tribunal de Justicia de la UE”, en MANGAS MARTÍN, A.: “El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, 2015, en pp. 13-42, especialmente en pp. 16-17.

<sup>13</sup> Como ha afirmado ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, “Una vez más, esta institución ha seguido reforzando su posición en el sistema de la Unión”, en *ib.*: “El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio”, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, AEPDIRI, Iustel, Madrid, 2008, en pp. 205-225, especialmente, en p. 215.

<sup>14</sup> Hemos desarrollado más intensamente esta cuestión en URREA CORRES, M.: “El Parlamento Europeo y la función de control político en una democracia supranacional y multinivel”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P./UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J.I., *El Parlamento Europeo: ¿esta ve es diferente?*, en pp. 64-90, especialmente, en pp. 67-70.

<sup>15</sup> Véase, sobre esta cuestión y entre la literatura existente, ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: “El Tratado de Lisboa y la alargada sombra de los Estados”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 18, 2010, pp. 55-73 y, más recientemente, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “La posición de los Estados miembros ante la evolución de la Unión Europea: comprometidos con el proceso de integración, convencidos de la necesidad de reforzar los rasgos de intergubernamentalidad”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, 2015, pp. 125-171, especialmente, en pp. 161-164.

institución con poca capacidad de liderar el proceso europeo o de influir en su desarrollo<sup>16</sup>.

En suma, la evolución del sistema institucional de la Unión, así como el (des)equilibrio de poder es al que el mismo ha dado lugar<sup>17</sup> son elementos que necesariamente deben ser tenidos en consideración para poder valorar en su justa medida la capacidad de influencia que algunos Estados han adquirido en determinados momentos decisivos en los que, como subrayan algunos autores, el sistema institucional y el método de la Unión Europea<sup>18</sup>.

#### **4 Ineficiencias en la configuración técnica de las políticas europeas: Desequilibrios que pueden afectar a la viabilidad del propio proyecto europeo**

La evolución del proceso de construcción europea también nos previene sobre las consecuencias que provocan algunas ineficiencias provocadas por una definición técnicamente imperfecta de algunas políticas europeas. Se trata especialmente de aquellas políticas que inciden de forma directa en el ámbito central de la soberanía de los Estados como es el caso de la Unión Económica y Monetaria (4.1) o, incluso, aquellas otras que han permitido la configuración de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión (4.2). Ambos casos son un buen ejemplo para comentar. De hecho, la necesidad de la Unión Europea de hacer frente a una crisis económica sin precedentes como la que ha asolado Europa en los últimos cinco años y la más reciente crisis de refugiados a la que se enfrenta Europa desde hace unos meses no sólo nos confrontan con algunas ineficiencias motivadas con una regulación técnica

---

<sup>16</sup> Este desplazamiento de la Comisión en el equilibrio institucional de la Unión ya había sido advertido por la doctrina desde el Tratado de Niza. Véase, por ejemplo, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “La Comisión: la (insuficiente) reforma de Niza y las (inciertas) perspectivas de la Convención”, BECERRIL ATIENZA, B./BENEYTO PÉREZ, J.M. (coord.), *El gobierno de Europa: diseño institucional IVAP, 2015e la Unión Europea*, Dykinson, 2003, pp. 103-140.

<sup>17</sup> De hecho, las modificaciones que sobre el sistema institucional introdujo el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* llevó a algunos autores a hablar de «ruptura» del citado equilibrio institucional. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “El Proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 15, 2003, pp. 527-572, en p. 570.

<sup>18</sup> Así se expresa MANGAS MARTÍN cuando afirma que “El ingenioso sistema institucional ha dejado de funcionar tal como se concibió en el pasado. No es que esté en crisis, sino que el sistema institucional y el método de la UE han dejado de funcionar en el pilotaje global de momentos decisivos como los apuntados de la crisis económico-financiera y en momentos álgidos de crisis exteriores (Georgia, Ucrania): deciden parejas o grupos de Estados (un directorio), las presidencias de las instituciones representativas de Estados, o las cuatro presidencias (excluida la del PE)”, en MANGAS MARTÍN, A.: loc. cit. (“El nuevo equilibrio institucional en ...”), en p. 41.

imperfecta o incompleta en los Tratados, sino también nos advierten como dichas ineficiencias pueden dar lugar a desequilibrios de tal magnitud que cuestionen la viabilidad de algunas estructuras esenciales del proyecto europeo como es el caso del euro o el sistema de libre circulación de personas. Abordemos, en una sucinta descripción, la dimensión del problema planteado.

#### **4.1 La configuración de una (imperfecta) Unión Económica y Monetaria y su (re)construcción a la luz de las exigencias de una crisis económica sin precedentes**

Cuando el Tratado de Maastricht apostó por la creación de una Unión Económica y Monetaria para la Unión Europea lo hizo sin la calidad técnica que exige el diseño de las zonas monetarias óptimas. Así, el Tratado de la Unión Europea cimentó la creación de una moneda única en la exigencia inicial a los Estados del cumplimiento de los criterios de convergencia: carácter sostenible de las finanzas públicas (déficit público), estabilidad de precios (inflación), no devaluación de las monedas durante un periodo determinado de tiempo y convergencia de los tipos de interés nominal a largo plazo y, una vez dentro del euro, en la confianza del respeto que tales Estados mantenían por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El control que las instituciones europeas efectuaron sobre el cumplimiento de los criterios de convergencia fue especialmente flexible en lo que respecta al nivel de déficit público de las administraciones públicas. No es el momento, sin embargo, de enjuiciar lo acertado o no de esta opción. Tampoco queremos detenernos en la respuesta que las mismas instituciones ofrecieron cuando fueron Alemania o Francia quienes vulneraron por primera vez el citado Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sólo pretendemos advertir sobre las profundas limitaciones en el diseño original de nuestra zona monetaria.

Así, la Unión nunca dispuso de competencias que le permitieran diseñar una política fiscal común. Tampoco previó los instrumentos adecuados para articular una gobernanza económica de la zona euro. Ni siquiera se consideró la conveniencia de dotar a la Unión de los instrumentos de intervención financiera capaces de facilitar crédito a aquellos Estados cuyas primas de riesgo pudieran alcanzar unos valores que hicieran imposible la financiación de la deuda pública a un precio sostenible. Más aún. Se diseñó un Banco Central Europeo sin más función que la del control de precios y, en consecuencia, sin capacidad para convertirse de forma natural en el prestamista de último recurso cuando la situación así lo demandara. Nada que ver, por tanto, con la capacidad suficientemente probada de la Reserva Federal Americana de ejecutar políticas monetarias tan expansivas como resultara necesario. Se trataba, en suma, de debilidades jurídicas y políticas del euro motivadas por una malformación del diseño de nuestra zona monetaria que imposibilitaba un tratamiento eficaz de los problemas que la moneda única atravesó en un momento bien determinado.

Con esos antecedentes parecía evidente que la primera crisis asimétrica, sistémica y global a la que tuviera que hacer frente la zona monetaria pondría en peligro al euro. No sólo ha ocurrido así, sino que sorprendió la enorme facilidad de contagio de los problemas en economías como las de Irlanda, Portugal, España o, incluso, Italia. El caso de Grecia exigiría un tratamiento diferenciado porque, junto a comportamientos económicamente incompatibles con el principio de responsabilidad, también se constataron prácticas inaceptables y fraudulentas que pretendieron ocultar su auténtica situación económica. Por ello, la Unión tuvo que hacer frente a los problemas en una doble dirección. Desde un punto de vista económico, la Unión garantizó el rescate de aquellos Estados que lo necesitaron, exigiendo a cambio «monitorizar» sus economías. Es lo que razonablemente parecía demandar la aplicación del principio de solidaridad. La Unión también impuso reformas estructurales en el ámbito laboral o financiero a países que, sin embargo, no estaban intervenidos, al menos, no lo estaban de forma expresa. Desde un punto de vista político, se exigió a los Estados la adopción de medidas que, francamente, hubieran resultado absolutamente impensables en otras circunstancias<sup>19</sup> y que, sin duda, han deteriorado la concepción que hasta el momento se mantenía en Europa en torno al principio de legitimidad democrática.

Reforzar la estructura de la UEM incluyendo novedades significativas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento<sup>20</sup>, mecanismos de asistencia (Facilidad Europea de Estabilidad Financiera, Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera y Mecanismo Europeo de Estabilidad) y supervisión financiera<sup>21</sup> y una mayor coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros<sup>22</sup> se convirtió en un imperativo para la propia supervivencia del euro. Pero esta tarea no era sencilla ya que los mecanismos jurídicos exigidos por el Derecho de la Unión Europea para lograr ese resultado demandaban una reforma de los tratados constitutivos de la Unión y, como ya es

---

<sup>19</sup> Incluso los gobiernos griego e italiano dimitieron (o se vieron obligados a dimitir) y fueron sustituidos por otros no elegidos directamente por los ciudadanos. Por su elevado nivel técnico se encargó ejecutar una agenda política marcada por aquellas reformas imprescindibles para devolver la confianza de tales economías al mercado. Unos gobierno, en suma, que por tener el mandato limitado en el tiempo y por no estar formados por políticos eran, pretendidamente, más resistentes a la reacción de la ciudadanía frente a las duras políticas de ajuste.

<sup>20</sup>CARRERA HERNÁNDEZ, J.: “Nuevos instrumentos para la gobernanza económica en la Unión Europea: el procedimiento de prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 44, 2013, en pp. 63-100; LÓPEZ ESCUDERO, M.: “Las interminables reformas de la gobernanza económica de la zona euro”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 27, 2012, pp. 1-9.

<sup>21</sup> OLESTI RAYO, A.: “La estabilidad financiera en la Unión Europea y la supervisión prudencial de las entidades de crédito”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 48, 2014, en pp. 403-442.

<sup>22</sup> Para un estudio detallado véase LÓPEZ ESCUDERO, M.: “La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿una auténtica unión económica en formación?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, 2015, en pp. 361-433.

sabido, la ratificación de la reforma por todos los Estados. Sin embargo, ni la crisis económica permitía disponer del tiempo que exige tramitar una revisión ordinaria de los tratados, ni los Estados parecían estar convencidos de poder lograr el apoyo unánime ~~de los Estados~~ que aquélla exigía. Las dificultades expuestas favorecieron una solución imaginativa al margen de los tratados. Así, el Consejo Europeo acordó en diciembre de 2011 la elaboración de un nuevo texto sobre disciplina presupuestaria y gobernanza económica al margen de los Tratados y de la estructura institucional de la Unión<sup>23</sup>. El nuevo Tratado contiene tres grandes aportaciones: una actualización reforzada del pacto presupuestario que ha exigido, en el caso de España, una reforma de la Constitución española para incorporar el principio del equilibrio presupuestario y, lo más importante, las consecuencias que conlleva su vulneración. El Tratado otorga a la Unión competencias para la coordinación de las políticas económicas y, finalmente, el texto contiene también el embrión de un sistema de gobierno para el euro. Sin embargo, no todos los Estados se sumaron a esta vía ya que el Reino Unido y la República Checa decidieron quedarse fuera. Sin duda, la naturaleza de tratado «extra muros» del derecho originario de la Unión plantea interrogantes jurídicos nada despreciables que sólo la necesidad política de actuar a favor del euro colocó en un entorno estrictamente académico.

Por lo que afecta a la viabilidad presente y futura del euro, la Unión Europea ha hecho uso de todas las posibilidades políticas y jurídicas a su alcance para poder avanzar en materia económica y fiscal. Este proceso no ha sido fácil. De hecho no han faltado voces acusando a la Unión Europea de un alto grado de indecisión e, incluso, de cierta lentitud en la adopción de acuerdos necesarios atendiendo a la gravedad de la situación económica. Sin negar parte de razón al argumento, resultaría injusto no reconocer que la Unión Europea ha logrado no pocos resultados en su afán de fortalecer la zona monetaria europea y, en definitiva, en garantizar la supervivencia del euro. Con todo, los mayores desequilibrios a los que ha dado lugar la configuración imperfecta una Unión Económica y Monetaria que ha tenido que hacer frente a una crisis asimétrica como la que ha padecido Europa desde el año 2008 tienen que ver no sólo con la necesidad de ir completando las atribuciones competenciales en ámbitos monetarios, fiscales y de gobernanza no previstos en los Tratados, sino también con la manera en la que algunos Estados impusieron la adopción de medidas a otros Estados

---

<sup>23</sup> Para un análisis económico de las disposiciones contempladas en el Tratado nos permitimos sugerir la lectura del trabajo de GÓMEZ URQUIJO, L.: “El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza dentro del nuevo marco condicional de cohesión social en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 42, 2012, en pp. 521-544. Para aquellos interesados en una aproximación jurídica resulta interesante la lectura de MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 42, 2012, en pp. 397-431.

de la Unión apelando al principio de responsabilidad, ignorando el de solidaridad y, en suma, debilitando la legitimidad democrática de la Unión<sup>24</sup>.

#### **4.2 La configuración de una política compartida de inmigración y asilo, el sistema Schengen y el reto de hacer frente a una crisis de refugiados**

Las cuestiones sobre inmigración, asilo, control de las fronteras exteriores, cooperación policial o cooperación judicial en materia penal son materias que, por su conexión con la soberanía estatal, no han formado parte originariamente del ámbito de competencias de la Comunidad Europea. Se trataba de temas ajenos al objetivo inicial del proceso de integración europea. Sin embargo, al arropo de la libre de circulación de personas en el marco del mercado común y, especialmente, desde la desaparición de las fronteras interiores prevista en el Acta Única Europea y materializada el 1 de enero de 1993, se hizo necesario iniciar cierta cooperación en los temas que se dieron en llamar «asuntos de justicia e interior». Desde entonces hasta hoy, la Unión Europea ha ido incorporado nuevas atribuciones en asuntos de justicia e interior. Así, comenzó mediante la aportación jurisprudencial del Tribunal de Justicia para, a continuación, recurrir a la firma de un tratado internacional *extra muros* de los Tratados constitutivos (acuerdos Schengen) para materializar, entre los Estados europeos firmantes del mismo, la supresión gradual de controles en las fronteras de personas. El Tratado de Maastricht (firmado en 1992) formalizó la diferencia entre aquellas políticas de la Unión plenamente comunitarias y aquellas otras, como era el caso de los asuntos de Justicia e Interior, regidas por un sistema de cooperación intergubernamental en el que el funcionamiento de las instituciones y el proceso de toma de decisiones determinaba el poder que se reservaban los Estados. Sin embargo, las reformas del Tratado de Amsterdam y Niza fueron incorporando a la disciplina propia del modelo de integración europeo aspectos como visados, asilo, inmigración y otras políticas vinculadas con la libre circulación de personas.

Con el Tratado de Lisboa, el objetivo de construir un «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia» se concretó en una competencia compartida de la Unión. Esta competencia persigue garantizar la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollar una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores (art. 67.2 TFUE), así como asegurar un nivel elevado de seguridad mediante la prevención de la delincuencia, la cooperación judicial y policial en materia penal (art.

---

<sup>24</sup> Véase INNERARITY, D.: “Europa alemanizada”, *El País*, 13.07.2015.

67.3 TFUE), sin olvidar el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil (Art. 67.4 TFUE). Se trata, en suma, de una competencia entre los Estados y la Unión Europea que comprende atribuciones expresas suficientes como para poder lograr tanto una política común en materia de inmigración (art. 77 TFUE), asilo (art. 78 TFUE) y cooperación judicial en materia civil (art. 81 TFUE), como también la adopción de importantes acciones en materia de cooperación judicial penal (arts. 82 a 86 TFUE) y cooperación policial (arts. 87 a 89 TFUE).

En el fondo, la naturaleza de esta competencia no difiere sustancialmente del tipo de competencia que la Unión Europea tiene atribuida para el mercado interior, el medio ambiente o cualquier otra que según los Tratados esté definida como una competencia compartida lo que implica una determinada manera de actuar por parte de las instituciones de la Unión Europea. La competencia compartida no impide, sin embargo, que en la práctica la intensidad de algunas atribuciones competenciales existentes en su dimensión exterior no puedan tener un grado de intensidad que las acaben convirtiendo en competencias cuasi-exclusivas. Obviamente ninguna de ellas tiene carácter exclusivo *ab initio* pues no se recoge así en los Tratados, pero sí puede llegar a tener este alcance en la dimensión exterior porque la Unión tiene atribuida en el ámbito interno competencias para adoptar una política común en los ámbitos de los visados y otros permisos de corta duración [art. 77.2.a) TFUE], política de asilo, protección temporal, protección subsidiaria y procedimiento para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o protección subsidiaria [art. 78.1 y 2. a), b), c) y d) TFUE], así como incluso una política de inmigración (art. 79.1 TFUE).

Un aspecto especialmente relevante es el relativo al conjunto de normas que la Unión Europea ha elaborado hasta configurar lo que se ha venido en denominar el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). El SECA se ha conformado a partir de lo previsto inicialmente por el Convenio de Dublín de 1990 y, de forma más clara, con la adopción en 2003 del Reglamento Dublín II, modificado de forma significativa en 2013<sup>25</sup>. Dicha reglamentación se asienta en la idea de atribuir la competencia para conocer de una solicitud de asilo en la Unión Europea al Estado por el que el solicitante ha entrado a la Unión, salvo algunas excepciones que pueden atribuir la competencia a otro Estado distinto si un miembro de la familia del solicitante está en dicho país o si posee o ha poseído un visado o un permiso de residencia expedido por un país, entre otros.

Así las cosas, la Unión Europea está teniendo serias dificultades para hacer frente de una manera eficaz a la crisis humanitaria provocada por el flujo de refugiados que, huyendo de la guerra y de los conflictos armados, confían llegar a un Estado europeo como lugar seguro que les permita configurar un proyecto de vida personal y profesional alejado de amenazas. La actual crisis de refugiados nos confronta con las

---

25 Reglamento (UE) núm. 604/2013 (DOUE L 180, de 29 de junio de 2013).

dificultades para armonizar, en situaciones de excepcionalidad, dos elementos. Uno de ellos es el relativo al fundamento mismo de la regulación del asilo por la Unión Europea asentado en atribuir al Estado de llegada del solicitante de asilo la competencia para conocer de su tramitación, lo que parece lógico en un escenario de normalidad; y, el otro, tiene que ver con la actuación de algunos Estados, como es el caso de Hungría, con reacciones difícilmente compatibles con la regulación del derecho de asilo previsto en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, un texto que incorpora al acervo de la Unión la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Dichos comportamientos podrían llegar a incurrir, en función de su intensidad y persistencia, en una violación grave de los valores de la Unión que difícilmente podría ser aceptada sin recurrir a los mecanismos de defensa previstos al efecto en los propios Tratados.

Tomando en consideración el contexto ya descrito, la Unión Europea se enfrenta al reto de tener que diseñar mecanismos que, sin desvirtuar la configuración de nuestro modelo de asilo y de libre circulación en el espacio Schengen, puedan aliviar la carga que pudiera estar suponiendo para muchos Estados (Grecia, Italia o Hungría...) una crisis humanitaria que no es fácil que remita rápidamente atendiendo a la inestabilidad estructural de los países de origen de los refugiados (Siria, Libia o Iraq, entre otros). En este sentido, fórmulas de colaboración con países terceros en esta materia como el logrado entre la Unión Europea y Turquía resultan, sin duda, de enorme interés.

Con todo, más allá de las consideradas formuladas hasta el momento acerca de los desafíos que plantea afrontar una crisis humanitaria como la que vive Europa, es imprescindible que ni los Estados ni la propia Unión olviden, en los términos apuntados por el Consejo Europeo en su reunión del 15 de octubre de 2015, que «hacer frente a la crisis migratoria y de refugiados es una obligación común que requiere una estrategia global y un decidido y sostenido esfuerzo, con un espíritu de solidaridad y responsabilidad».

## **5 Conclusión**

Nadie cuestiona que el proceso de construcción europea es la historia de un éxito. Sin embargo, no sería responsable ignorar las dificultades con las que el proyecto se encuentra en la actualidad y que, sin duda, pueden determinar su futuro más próximo. Con este planteamiento y desde la convicción de que la Unión Europea es hoy más necesaria que nunca, queremos apuntar una serie de ineficiencias que pueden detectarse en el ámbito jurídico, institucional y de construcción técnica de algunas políticas de la Unión. Dichas ineficiencias condicionan, a nuestro juicio, la respuesta que la Unión Europea puede ofrecer a problemas actuales sobre los que ineludiblemente debe fijar posición.

La exposición presentada a lo largo de este trabajo en torno a aquellos elementos generadores de desequilibrios en la Unión impiden que pasemos por alto, las dificultades que plantea para el futuro de una Unión a veintiocho Estado un procedimiento de reforma de los tratados atrapado en la regla de la unanimidad. Tampoco parece razonable no insistir en la oportunidad que aporta, a la complejidad actual de la Unión, un mecanismo de integración diferencia como la cooperación reforzada facilitando a aquellos que así lo desean poder avanzar en la integración sin comprometer a aquéllos que no quieran hacerlo. Con todo, y sin negar importancia a la regulación jurídica descrita sobre la que se asienta el método y el grado de integración de la Unión, puede resultar más interesante prestar atención a las consecuencias que genera para la Unión la erosión del elemento supranacional y el refuerzo de un intergubernamentalismo sin precedentes. Se trata, a nuestro juicio, de una forma de hacer Europa que debilita el espíritu del proyecto y «contamina» las respuestas que ésta ofrece a problemas bien definidos en función de los intereses que en cada momento mantengan algunos Estados miembros. La forma en que se ha abordado la crisis económica y aquella en la que se trabaja para abordar la crisis de refugiados validan esta conclusión.

Para terminar, nos gustaría señalar el impacto las ineficiencias y los desequilibrios apuntados provocan, de una parte, en el principio de solidaridad y responsabilidad como elementos esenciales de la forma de actuar de los Estados miembros en el marco de un proyecto común; y, de otra, en el imprescindible principio de legitimidad democrática como fundamento de la Unión. Parece asumible aceptar que el deterioro significativo de principios como los mencionados no es compatible con la continuidad del proyecto común en los términos en los que lo conocemos. De ser válido este planteamiento, solo resta a los Estados, a las instituciones y a los ciudadanos evaluar si, a fecha de hoy, hemos pasado ya el Rubicón.