

Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento

**y otros actos básicos
de la Unión Europea**

Edición preparada por
ARACELI MANGAS MARTÍN
Catedrática de Derecho Internacional Público

TRIGÉSIMA EDICIÓN



1.^a edición, 1992

30.^a edición, septiembre 2026 (edición cerrada en julio 2026)

Diseño de cubierta: J. M. Domínguez y J. Sánchez Cuenca

© de prólogo, notas e índices, ARACELI MANGAS MARTÍN, 2026

© de la edición, EDITORIAL TECNOS (GRUPO ANAYA, S. A.), 2026
Valentín Beato, 21 - 28037 Madrid

ISBN: 978-84-309-9437-3

Depósito Legal: M-15810-2026

Printed in Spain

ESTUDIO INTRODUCTORIO

Europa en riesgo existencial permanente

ARACELI MANGAS MARTÍN*

I

1. EUROPA CONMOCIONADA

La Unión Europea (UE) ha vivido conmocionada por una época complicada, pero no el peor de los tiempos. Como en *Historia de dos ciudades*, las cosas no están aseguradas para siempre. Ni la paz, ni la democracia.

En este acelerado siglo XXI —en especial, desde 2008 a 2026— hemos vivido hechos de gran impacto que están reconfigurando las relaciones internacionales y han precipitado a la casi octogenaria Unión hacia un cambio de época. Una Unión Europea atormentada, en crisis permanentes (de la *policrisis* a la «*permacrisis*»), que se autoflagela y actúa sin la determinación y rapidez necesaria para salvar su existencia y ocupar su lugar entre las grandes potencias.

La UE se ha visto sobrepasada por constantes crisis propias (la larga crisis económico-financiera, el *brexit*, refugiados, terrorismo yihadista en nuestras calles) y otras comunes a la comunidad internacional (pandemia Covid-19, agresión rusa a Ucrania, brutales atentados de Hamas y brutales respuestas de Israel, revolución tecnológica incesante, fragmentación de la globalización y de la sociedad internacional...). También hubo grandes y positivas reacciones integradoras (así, al *brexit*, pandemia y agresión rusa en Ucrania). A buena parte de esos hechos me he referido en ediciones anteriores.

* Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Salamanca (1986-2011) y en la Universidad Complutense de Madrid (2011-2023). Académica de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España.

Afectó mucho a la unidad de acción de la UE las diferentes visiones de las instituciones y de los Estados de la UE ante la respuesta ilegal —por desproporcionada— de Israel en Gaza a la agresión previa del grupo terrorista Hezbulá en 2023 y el *huracán* Trump pretendiendo agredir e invadir territorio danés en Groenlandia e iniciando una improvisada guerra de agresión a Irán con efectos económicos devastadores que EE.UU. no fue capaz de prever por no mirar un mapa de la región.

La pandemia nos aproximó a algunas certezas tras el fin de *inter-regnum* 1989-2020. Se cerró el ciclo de dominio de la economía y de la política mundial por los EE.UU. No obstante, la potencia declinante, EE.UU., mantiene apariencia de potencia en un marco de querer y no poder frente a China o Rusia. La potencia ascendente, China, puede, aunque todavía no quiere ejercer su poder. China tiene intereses y los muestra, pero aún desea escalar en reconocimiento y reputación para su modelo. China quiere hacer ver al mundo que el mercado y los Estados autoritarios son el modelo del siglo XXI para la prosperidad de los pueblos. También para los EE.UU. de Trump.

2. LA PÉRDIDA DE LA INOCENCIA. SENTAR LAS BASES INDUSTRIALES DE LA DEFENSA

La agresión rusa a Ucrania (24 de febrero de 2022) fue percibida como una amenaza existencial para la UE. Las rápidas y contundentes respuestas confirmaron la capacidad de reacción política y financiera de la UE para ayudar a la agredida Ucrania.

Primero, su actuación diplomática a fin de movilizar una gran coalición antibelicista en la ONU y otros foros internacionales. Se desplegaron intensos y silenciosos esfuerzos diplomáticos de la UE en África, Asia y América que lograron hasta enero de 2025 (segunda presidencia de Donald Trump) una razonable coalición estable de algo más de 140 Estados sobre la naturaleza criminal de la agresión. Gracias a la UE, Rusia, ante la paralización del Consejo de Seguridad por su veto, anotó una decena de condenas de la Asamblea General de la ONU.

Y, segundo, la Unión volvió a hacer algo impensable: acordó sostener la legítima defensa de un Estado ajeno a la UE rearmando al Estado agredido con capitales de naturaleza intergubernamental incrementando el endeudamiento y solidaridad financiera colectiva. Fueron

actuaciones que mostraron unidad y fortaleza política externa e interna, además de financiera y flexibilidad. Fue un despertar duro a sus dependencias y debilidades: fue la pérdida de la inocencia.

Europa despertó. La UE y sus Estados miembros habían entregado su seguridad energética a Rusia sin calibrar que se podía ver arrastrada a un conflicto con su principal proveedor energético. Durante la pandemia y las crisis en el canal de Suez tomamos conciencia de que nuestra producción estaba entregada a China y Alemania dependía de esta para su crecimiento económico. Y la agresión rusa en 2022 nos hizo comprender que no tenemos defensa y estamos subordinados a EE.UU.

La intensidad de la guerra convencional ruso-ucraniana —incluso con sus recursos militares limitados a la guerra de fortificaciones y trincheras y sin guerra aérea— ha hecho que los Estados más fuertes —como Alemania, Reino Unido o Francia— se hayan visto conmocionados y sobrepasados para poder suministrar armamento y munición a la agredida Ucrania e indefensos e ignorantes ante la nueva guerra «aérea» con drones.

Ante la adversidad de la guerra en Ucrania, la UE reaccionó, pero pronto se vio desbordada y consciente de que una potencia mundial en poder blando de poco sirve sin el *Big Stick* de Th. Roosevelt: el lenguaje del poder. La UE todavía no ha aprendido a *hablar suave y mostrar el gran garrote* ni está capacitada para hacerlo. Sin dominar el lenguaje del poder que da ser potencia militar, sigue siendo el espejismo de *potencia reguladora* que ha sido siempre.

Para poder aspirar a una futura política de defensa se empezaron a sentar las bases de una política industrial, antes inexistente, para los semiconductores, baterías, hidrógeno, sanidad y, sobre todo, en defensa para facilitar la interoperabilidad de los ejércitos nacionales con inversiones, producción y compras conjuntas para relanzar la ansiada autonomía de defensa¹.

¹ Como marcaron en 2013 los Reglamentos 2023/2418, para las adquisiciones en común, y 2023/2515, para el apoyo a la producción de munición. Después, el 19 de marzo de 2025 se lanzó el plan «ReArm Europe» (https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20%E2%80%93%20Readiness%202030.pdf) que facilitará un aumento masivo de la inversión en defensa por los Estados miembros, previendo hasta 800.000 millones de euros de gasto adicional en defensa hasta 2030 para colmar las lagunas en las capacidades militares.

El primer pilar de *ReArm* fue un mecanismo de préstamo («Actuar por una Europa segura», o programa SAFE) aprobado en mayo de 2025 de hasta 150.000 millones de euros

La UE no tiene atribuidas competencias en materia de defensa en los tratados, pero sí le compete erigir la «Base Industrial de la Defensa» (BID) para aumentar la producción de armamentos, la eficiencia (interoperabilidad y economía de escala) y la consolidación del sector de la defensa. Ha empezado esa fase imprescindible para proteger nuestro sistema de defensa. No se consigue solo con aprobar normas, pero parece que la fiebre productora y de reacomodación de los ejércitos europeos está en marcha.

3. CRISIS DEL ORDEN INTERNACIONAL LIBERAL

Europa creía que los problemas de la UE eran los del mundo. Y que los problemas del mundo no eran sus problemas. Ese rancio eurocentrismo ha sido otro gran error de la UE.

Rusia fue ampliamente sancionada por el mundo occidental. El mundo se preguntaba ¿qué sanciones ordenó la UE sobre la criminal respuesta de Israel de hambrear a la población civil en Gaza? ¿Es que hubo sanciones de la ONU o de grupos de Estados a EE.UU. cuando invadió ilegalmente Irak en 2003 y en el marco de la OTAN invadió Yugoslavia en 1999?

Sin embargo, solo hay un Derecho internacional para el amigo y el enemigo y se aplica por igual a los hechos de todos los Estados sin excepción. Occidente, y, en particular, la UE, no lo hace siempre de forma neutral e imparcial. Y el mundo lo sabe. Rusia tomó nota de que la OTAN y la UE *sí* pueden romper la regla sagrada de la Carta de la ONU (no usar la fuerza contra otros Estados, art. 2.4). Es cierto que el Gobierno ruso de Putin no necesitaba emboscarse u ocultarse tras las ilegalidades de la UE y de la OTAN, pero es claro que se aprovechó del doble rasero occidental como coartada a sus propios ilícitos. Yo dije en 2014 que «Rusia aprendió muy pronto del desprecio al Derecho internacional mostrado por Estados como los de la OTAN y UE o EE.UU.»².

Desde enero de 2025, con el segundo mandato de Trump, Estados Unidos se unió a Rusia como Estado exponente del autoritarismo y del

para la contratación pública conjunta de armamento con una obligación de respetar el principio de preferencia europea sobre los componentes (<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-defence-expenditure/>).

² «Restaurar y definir las relaciones con Rusia», *ARI* 2014/55, 17 de noviembre de 2014, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos (<https://www.realinstituto-elcano.org/analisis/restaurar-y-redefinir-las-relaciones-con-rusia/>).

rechazo a las reglas de Derecho internacional. EE.UU. se ha desligado de normas esenciales como la prohibición del uso de fuerza armada y respeto a la integridad territorial (las dos más importantes desde 1945). La prohibición del uso o amenaza de la fuerza armada está establecida en el art. 2.4 de la Carta de la ONU; se desarrolló en la Resolución 2625/1970 de la Asamblea General, aprobada por consenso a pesar del enfrentamiento, entonces, Este-Oeste y ya con las antiguas colonias liberadas de la vieja dominación. La Corte Internacional de Justicia se ha referido a esa norma como de *ius cogens* (es decir, no discrecional, sino coercitiva), obligatoria *erga omnes* y no disponible a voluntad de los Estados³.

El único uso de fuerza armada permitido por el Derecho internacional en vigor es, por un lado, la legítima defensa frente a una previa agresión armada o contundente amenaza de agresión armada. Y por otro, la autorización de un ataque concreto por el Consejo de Seguridad de la ONU. Todo lo demás está fuera de un mundo con reglas.

Trump y Putin han decidido infringirla y, al menos para sus dos Estados, dejarla fuera de vigor. No obstante, China, la UE y decenas de Estados aun defienden la prohibición del uso de la fuerza como base de la paz y estabilidad en el orden internacional por los valores y principios que encierra. Esa prohibición del viejo derecho de conquista ha protegido y protege la soberanía, independencia e integridad territorial de los Estados, de todos.

Además, es notorio que EE.UU. ha roto las reglas de comercio internacional sobre aranceles (vigentes desde 1947 y revalidadas por la Organización Mundial del Comercio desde 1994). Y en la incontenencia verbal e imprevisibilidad de su presidente, los EE.UU. se desligan de facto de sus pactos militares animando a Rusia.

4. EUROPA REZAGADA

La ayuda y protección dada a Ucrania y otros éxitos de esos años no ocultaron que la UE era una potencia muy inferior a sus aliados y ri-

³ CIJ, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Judgement, 26.06.1986, *Reports* 1986, párr. 190; Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, Avis consultatif, 8.10.1996, *Recueil*, 1996, párr. 79; Affaire relative au Timor Oriental (Portugal c. Australie), Arrêt, 30.06.1995, *Recueil*, 1995, párr. 29; Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, 19.12.2005, *Reports* 2005, párr. 165.

vales y que no podía seguir compitiendo con economías productivas y competitivas como las de EE.UU. y China y menos aún en la revolución tecnológica.

El diagnóstico de nuestras debilidades lo trazaron sin piedad los informes Draghi⁴ y Letta⁵ en 2024, informes solicitados por la propia UE: el retraso y dependencias tecnológica, energética y de seguridad amenazan nuestra competitividad y la soberanía europea (en el sentido de capacidad de decisión propia y de control de nuestro destino). Señalan que ahora somos pobres y subordinados a los demás, pero aseguran que lo preocupante «es que, con el tiempo, nos volveremos inexorablemente menos prósperos, menos iguales, menos seguros y, en consecuencia, menos libres para elegir nuestro destino»⁶. La UE es el problema, y también la solución. Por ello propone iniciativas desde dentro para eliminar las patologías del sistema que, en opinión de Draghi, lastran la innovación y competitividad y muestran que hay estructuras dañadas.

Draghi cree que Europa cuenta con las bases necesarias para convertirse en una economía altamente competitiva si se actúa a tiempo con unidad y determinación. Nada avanzará sin una pronta reorganización de las estructuras de la Unión Europea para facilitar las reformas de una Unión competitiva y sostenible.

5. EUROPA ATENAZADA

Se ha dicho y repetido hasta la saciedad que este mundo de alianzas increíbles entre el agresor ruso y el aliado norteamericano no es el mundo que quería la Unión Europea ni el plácido discurrir que se vislumbró tras la caída del Muro de Berlín. La UE enfrenta un mundo muy duro para el que no estaba preparada.

El abrupto caos en las relaciones internacionales en menos de cinco años muestra que la UE vivió en un mundo paralelo pensando que solo tenía amigos y que todo se solucionaba sin la fuerza militar. Algunos de sus socios líder, como Alemania, defendió, de buena fe, su

⁴ https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

⁶ *Address by Mr. Draghi – Presentation of the report on the Future of European competitiveness – European Parliament – Strasbourg – 17 September 2024, p.1.*

dañina *paciencia estratégica* escondiéndose ante cualquier conflicto o agresión. Ejércitos poderosos como los de Reino Unido o Francia y otros se volcaron con operaciones de mantenimiento de la paz y en cooperaciones estructuradas que fueron, todas, *juegos de salón* frente al fuego real y devastación que Rusia diseminaba en Ucrania y, antes, en Georgia y Moldavia. La falta de pulsión ante guerras convencionales ha debilitado a nuestras fuerzas armadas que han tenido que reconvertirse con rapidez de ejércitos de mantenimiento de la paz de terceros Estados en fuerzas de defensa de nuestros territorios.

Tantos errores occidentales no justifican una agresión ni la obsesión rusa por ampliar sus fronteras a costa de Estados vecinos y reconocidos internacionalmente como Ucrania. Rusia armó muchas páginas para justificar su acción ante el Consejo de Seguridad. Inadmisibles para la legalidad internacional que no acepta justificaciones ni provocaciones previas en caso de agresión y que nunca fueron probadas.

6. EUROPA INDEFENSA

Después de casi ochenta años, todavía la UE no puede defender a sus ciudadanos ni a sus Estados ni los intereses del conjunto integrado. Seguimos sin podernos defender por nosotros mismos desde hace bastante más de un siglo (desde 1914).

No es de extrañar el apoyo recibido por el programa de rearme europeo. El filósofo alemán Jürgen Habermas —impulsor del patriotismo constitucional europeo— justificó el rearme como una autoafirmación existencial de una Unión Europea a la que Estados Unidos posiblemente va a dejar de proteger en una situación geopolítica que se ha vuelto impredecible. El gran pensador se mostró partidario del europeísmo frente a un pacifismo que nos haga dependientes.

Los EE.UU. de Trump han descubierto al mundo que la UE está desnuda y es vulnerable a cualquier ataque y que EE.UU. se reserva su actuación en caso de agresión a un Estado de la OTAN. Con sus amenazas y dudas, EE.UU. ha debilitado a la OTAN en su otrora exitosa capacidad de disuasión. Un instrumento valioso roto por una decisión de un presidente y unos EE.UU. no confiables. Y la profecía del general De Gaulle en 1959 se puede hacer realidad: un día, EE.UU. abandonará el Viejo continente. Lo que no pudo predecir es la pinza ruso-norteamericana para asediar y poner fin al proceso de integración, a la UE

y a las democracias en el mundo⁷. El vicepresidente Vance dejó claro en la Conferencia de Múnich que van a por la UE y contra nuestras democracias⁸. Rusia también.

7. OPTAR POR UNA EUROPA SIMPLIFICADA Y RENOVADA DE AMBICIONES Y MEDIOS

Internamente, la UE tiene muchos deberes por hacer. Los informes Draghi y Letta razonaban a favor de una UE rápida y sencilla, que no duplique a Estados y regiones y se centre en aportar *valor añadido*. Una UE que se concentre en estos años en proteger a ciudadanos, empresas y a sus Estados miembros.

Nuestra salvación es proteger nuestro acervo máspreciado para hacerlo fuerte, competitivo e integrado de verdad: el mercado interior simplificado, con gran inversión tecnológica y el añadido estratégico de la industria de defensa. Letta también cree que nuestra salvación reside en salvar el mercado interior y Draghi lo ha repetido hasta la saciedad: la alternativa no es China. La solución está en nosotros mismos, en la reacción y no en buscar nuevas dependencias.

Resulta incongruente que apoyemos a Ucrania para que se mantenga fuera de la sumisión a Rusia (como en los casos de Bielorrusia, Georgia, Kazakstán y tanto otros de su esfera clásica de influencia) y, por el contrario, aceptemos dócilmente seguir las decisiones y opciones de los imprevisibles EE.UU. El instinto occidental de calmar los conflictos y no actuar a tiempo han enviado una señal confusa; también al resignarse a que los propios Estados de la UE puedan socavar la democracia, debilitando y dividiendo a la UE, y aceptar que agresores como Rusia o EE.UU. o Israel o Marruecos pueden confiar en su impunidad.

⁷ Otro gran pensador europeo como el británico Timoty Garton Ash no tiene dudas: «EE.UU., bajo el liderazgo de Trump, quiere destruir la Unión Europea», en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20251001/11111615/debemos-trabajar-europeizacion-otan.html>

⁸ Véase el discurso completo del vicepresidente Vance en Múnich en febrero de 2025, <https://legrandcontinent.eu/es/2025/02/14/cambio-de-regimen-el-discurso-completo-de-jd-vance-en-munich/>. «El vicepresidente de EE.UU., JD Vance, lanzó un duro ataque contra las democracias europeas, asegurando que la mayor amenaza que enfrenta el continente no proviene de Rusia y China, sino “desde dentro»: <https://www.bbc.com/mundo/articulos/cp8kg6r2wdjo>

Confiemos en el patriotismo constitucional europeo del que hablaba J. Habermas y en la creciente europeización de la ciudadanía. La UE representa para esta última, aunque todavía de forma difusa e inconsciente, lealtad a una comunidad política definida por valores comunes. Ser europeo, desde la tradición clásica y humanista, significa defender una determinada concepción del ser humano como persona libre, dotado de razón y conocimiento, es decir, racional e ilustrado por encima de todo, y reivindicar justicia e igualdad.

Es claro que defendemos todavía la diversidad de normas y principios democráticos compartidos. Estamos orgullosos de nuestra ciudadanía europea común y sus beneficios materiales, así como orgullosos de que un propósito esencial sea fortalecer la unidad mediante la cohesión social. Y se comparta la lealtad a los valores y principios constitucionales comunes.

Los frutos tardarán en llegar, pero hay que sembrar ya. Nuestro destino está en nuestras manos y no está escrito en otra parte. Es Europa es la que debe reaccionar y tomar iniciativas pensando en sus intereses existenciales y no en las viejas dependencias de terceros. La UE tiene que mostrarse al mundo como un proyecto de potencia para la paz.

8. ¿OPTAR POR EL VASALLAJE FELIZ?

Ser *vasallizados* por EE.UU. y renunciar a la autonomía estratégica fue la inesperada y humillante decisión de la presidenta Ursula Von der Leyen y el conjunto de Estados miembros de la UE tras el acuerdo arancelario con EE.UU. en el verano de 2025. Mas allá de la crítica a la subida del arancel a la UE, el compromiso de invertir y gastar en EE.UU. por encima del billón y medio de euros (equivalente a dos planes *Next GenerationUE*) en la industria y armamento americano⁹ dificulta las ambiciones de estos años de resurgimiento europeo.

⁹ En el acuerdo sobre el establecimiento de un Programa Europeo de la Industria de Defensa se ha aprobado que ningún componente procederá de países no asociados que contravengan los intereses de seguridad y defensa de la UE o de sus Estados miembros. Dinamarca ya ha excluido armamento norteamericano en favor del armamento europeo (<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/european-defence-expenditure/>; <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-industry-programme/>)

En los últimos meses se ha vuelto a demostrar que EE.UU. desprecia a la UE y se inhibe de la agresión rusa y de sus promesas de ayuda a Ucrania. Que abandona a la UE. No obstante, la UE tiene un gran apoyo popular entre la ciudadanía europea, como muestran los Eurobarómetros desde la pandemia y otras encuestas antes y, más aún, después de Trump. Y la ciudadanía se muestra muy crítica con la humillación recibida de EE.UU. en fondo y forma tras la firma del lesivo acuerdo de los aranceles.

La alternativa escogida por la presidenta Von der Leyen —enfoscada en la vana esperanza de que EE.UU. contenga a Rusia— ya la intuó el agudo presidente de la República Italiana, Sergio Mattarella, en 2024: es la desgraciada opción del *vasallaje feliz*¹⁰. ¿Puede aceptar la UE quedar atrapada entre oligarquías y autocracias? La pregunta que se hizo Mattarella debería ser un aldabonazo para las instituciones, los Estados y la ciudadanía europea: «Hay que elegir: ¿ser «protegidos» o ser «protagonistas?»».

Ucrania, Gaza y el presidente Trump han sido un despertar amargo que puede poner fin al sueño de nuestras ambiciones. Confíemos en la reacción y en los valores que representa el conjunto institucional más allá de las personas al frente de las instituciones y de los dirigentes nacionales. La solución está en Europa.

9. EUROPA, LA SOLUCIÓN. DEFENDER UN MUNDO CON REGLAS ACORDADAS

La UE debe reaccionar y seguir asida a un orden internacional fundado en reglas acordadas con las instituciones multilaterales. Frente a la tenaza ruso-norteamericana dispuesta a acabar con la sujeción a reglas y dejar campar la voluntad de los Estados-continente y fuertemente armados, la UE debe movilizar a Estados variados todavía confiables (India, Sudáfrica...) y grupos de Estados eurocompatibles (Latinoamérica y los aliados «occidentales» como Reino Unido, Noruega, Islandia, Suiza, Canadá, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda...) que quieran seguir formando parte de un orden internacional basado en normas acordadas y un comercio multilateral abierto. Con las reformas que sean necesarias y acordadas.

¹⁰ Su discurso en la Universidad de Marsella puede leerse en <https://legrandcontinent.eu/es/2025/02/05/contra-la-vasallizacion-feliz-es-hora-de-actuar-el-llamamiento-de-sergio-mattarella/>

No hay que capitular con los deseos y prácticas de una oligarquía tiránica (Rusia) y una autocracia (EE.UU.) que apoyan por igual a gobiernos y partidos autoritarios en cualquier parte de mundo y, sobre todo, en Europa. Claro que hay un grave riesgo de la amenaza que se cierne sobre la propia democracia y el Estado de Derecho estadounidense con las increíbles decisiones adoptadas de forma personal por Trump al margen de las formas y procedimientos constitucionales e internacionales¹¹.

La actitud dislocada de EE.UU. debe suponer para la UE la pérdida de confianza en ese país, antes aliado, y cambia nuestra relación, al menos mientras siga Trump indiferente ante las acciones brutales de Rusia y sus agresiones híbridas hacia los aliados europeos de la OTAN (sabotajes, incursiones aéreas y navales, espionaje, ciberataques y desinformación).

Hay campo de acción internacional para que la UE apoye y promueva sin necesidad de dirigir o liderar. Sin supremacismo. La UE y sus Estados miembros tienen que asimilar que los problemas de la UE no son los problemas de mundo. Por el contrario, *los problemas del mundo sí son nuestros problemas*.

11. ¿SON SALUDABLES LAS CRISIS?

El hecho de que la UE sorteara los enormes retos de dependencia energética de Rusia y comercial de China no significa que el conflicto bélico haya sido saludable para ella, como tampoco lo fue el abandono británico o la pandemia. Una cosa es sortear bien las crisis y avanzar y otra solo avanzar si nos zarandean.

Hay que ir abandonando los tópicos europeístas de las crisis saludables. Hace algún tiempo se hizo esta sugerencia por un gran jurista y alto funcionario de la Comisión (Julio Baquero Cruz). Quizá en el pa-

¹¹ Según la BBC, «las mayores preocupaciones están asociadas a las acciones del gobierno que, para muchos, muestran una destrucción deliberada de la democracia estadounidense», 30.03.2025, <https://www.bbc.com/mundo/articles/c1w0r4y7gqeo>

Para la prestigiosa Sociedad Americana de Derecho Internacional, las vulneraciones del Derecho internacional por parte del presidente Trump fueron muchas y muy graves y merecieron la repulsa muy pronto de la legítima representación de la academia norteamericana (13.2.2025): https://asil.org/wp-content/uploads/2025/10/ASIL_Statement_2025_Rule_of_Law.pdf También condenaron la invasión de Venezuela —al margen de la repulsa hacia su gobierno dictatorial— y la agresión a Irán. Todas las condenas pueden verse en <https://asil.org/resources/press-center/>

sado algunas crisis pudieran haber sido supuestamente saludables frente al marasmo para el avance de la integración en la medida que llevaban a una mayor y mejor integración. Pero en tiempos recientes, ya no hay crisis saludables, ya fuera el *brexít*, la pandemia, la agresión rusa, la guerra en Gaza, la guerra arancelaria... En todas, la UE se ha dejado demasiadas «plumas» y han puesto en serio riesgo sus mismas bases.

Hay que abandonar esos tópicos de que Europa se crece y avanza en las crisis y otros tópicos del europeísmo sobre la disyuntiva entre «más o menos» Europa o el método del «paso a paso». Estamos en otra época, con retos muy distintos y disruptivos. El destino de la UE se ha visto cambiado. Lo que fue válido en otra época, hoy son tópicos añejos de un sistema sin rumbo ni visión ni comprensión del caos del presente ni del futuro.

También hay que evitar caer en tópicos de moda. ¿La suerte de la UE estará ligada al final de la guerra en Ucrania? ¿Hasta *el final*... a sabiendas de que Ucrania solo puede soportar dolor y ganar tiempo para nosotros? Los dos contendientes están atrapados en un conflicto imposible de ganar y que no se atreven a perder.

12. PREPARAR LA PAZ DEL CONTINENTE

Es sabido que la integración europea estuvo motivada por la idea de no volver al pasado de guerras entre *nosotros*, los actuales miembros de la UE, en especial en esta parte occidental del continente, y ha sido un éxito total. Nuestro enemigo, el mayor riesgo, éramos *nosotros* mismos. Por eso, el proceso de integración ha sido un proyecto de paz exitoso. No obstante, hoy el enemigo o el riesgo son *los otros europeos* que cohabitaban en la parte *más oriental del continente*.

Rusia puede tener intereses legítimos de seguridad propiciados por su historia y geografía. No obstante, «la cuestión es cómo puede lograr esos objetivos de forma negociada y no a costa de invadir y someter Estados de su vecindad»¹². Ningún Estado, grande o pequeño, puede defender la idea imperial de que sus *fronteras no terminan en ninguna parte* (Putin) o que *la mejor defensa de las fronteras es ampliarlas* (Catalina la Grande). Eso es la jungla, es la guerra de conquista, es el pasado de guerras.

¹² «Guerra en Ucrania: Perspectiva jurídico-internacional», *loc. cit.*, p. 23.

La paz, estabilidad y confianza mutua tiene que restablecerse en el continente europeo. Y es nuestra responsabilidad en cuanto haya el mínimo resquicio en Rusia. Desde el comienzo de la agresión hemos ayudado a Ucrania. En casi cuatro años ni las instituciones europeas ni los Estados miembros han pensado en planes de paz posibles sin maximalismos.

Si Francia y los vencedores de la Segunda Guerra Mundial tuvieron la genial idea de atraer a la Alemania agresora y vencida a la nueva etapa creadora a los pocos años del fin de la guerra, ¿por qué no recrear una historia de reconciliación y cooperación compartida con una «nueva» Rusia? El reconocido genocidio y crimen de agresión alemán fue infinitamente mayor que los presuntos crímenes de guerra y contra la humanidad cometidos por Rusia (incluido el atroz secuestro de decenas de miles de niños ucranianos para una rusificación inmersiva). No olvidamos aquellos crímenes del nazismo. No obstante, la mezcla de perdón cristiano y realismo pagano permitió la reconciliación y más de ochenta años de paz entre vencedores y vencidos.

La UE debe prepararse para su defensa. Al tiempo tiene el deber moral de preparar la paz del continente con *todos* sin retribuir al pasado.

Los problemas de hoy ya no son los de ayer. Sin embargo, la solución sigue siendo la misma: unidad para proteger los valores e intereses comunes a un amplio conjunto continental y asegurar el bienestar en paz, libertad y democracia para la ciudadanía.

II

LA ESTRUCTURA DE ESTA COMPILACIÓN

Mediante el Tratado de Lisboa (2007, en vigor desde 1.º de diciembre de 2009) se hicieron numerosas modificaciones al Tratado de la Unión y al Tratado de la Comunidad Europea. En relación con este último desapareció ese nombre y su subjetividad internacional diferenciada, y pasó a titularse «Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» (TFUE). La Unión Europea sustituyó en la personalidad internacional a la Comunidad Europea y, por consiguiente, le sucedió en derechos y obligaciones.

El Tratado de Lisboa (como ya hicieran el Acta Única, o los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza) seleccionó una serie de artículos (muchísimos) a los que modificó, unas veces en la forma, otras en el fondo. Los numerosos preceptos modificados por el Tratado de Lisboa han tenido que ser insertados (y esto es lo que se hace en esta compilación consolidada) en el texto del Tratado de la Unión Europea (TUE) o en el Tratado de Funcionamiento (antiguo TCE) en el lugar de los preceptos derogados o modificados del TUE o del antiguo TCE. No hay ninguna consolidación formal de la UE (texto refundido oficial) pues ello equivaldría a derogar la totalidad de los tratados que se refunden.

La reforma de Lisboa, además, ordenó ciertos cambios en la estructura del TUE, por lo que éste mejoró mucho su sistemática y su legibilidad. En los cincuenta y cinco preceptos del TUE refundido, cualquier ciudadano podrá tener una idea general de los valores y objetivos comunes, de quién hace qué y para qué en la UE.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión es muy técnico-jurídico y prolijo y en él se desarrollan los preceptos sobre las atribuciones y formación de los actos de las instituciones, el sistema jurisdiccional de protección de los derechos y las políticas materiales, es decir, cómo y en qué ámbitos se ejercen las competencias atribuidas a la UE.

La estructura de esta Compilación, como ya es tradicional en su treintena de ediciones, se basa en el derecho en vigor. Sólo toma como referencia el derecho anterior a la reforma de Lisboa para señalar los cambios producidos sin hacer confusas mezclas con deseos o propuestas fallidas (como las del fracasado Tratado constitucional de 2003).

La Conferencia Intergubernamental de 2007 decidió establecer una nueva numeración de los dos Tratados y acordó incluir, tras la nueva numeración, el número antiguo del artículo del que procede el actual, pero sin mezclarlo con el fracasado Tratado constitucional; por ello, en algunos preceptos no hace falta hacer anotaciones adicionales.

El lector tiene, pues, la versión consolidada de los dos grandes Tratados con todas las reformas incluidas por el Tratado de Lisboa y la posterior modificación de éste, incluida la reforma del artículo 136 TFUE.

La estructura de exposición arranca con el TUE (parte A) y sigue con el TFUE (parte B). Prosigue la compilación con la Carta de los Derechos Fundamentales de Niza (parte C), que tiene el mismo valor jurídico que los dos Tratados anteriores, y a la que se vinculan en esta

Compilación aquellos Protocolos y declaraciones relacionados sustantivamente con ella.

En numerosos preceptos se mantiene la referencia a la antigua numeración para facilitar, en su caso, la comparación o las citas antiguas de la jurisprudencia; a veces, a pie de página, se informa sobre las reformas experimentadas por el precepto, así como de los protocolos y declaraciones que les afectan, transcribiendo su texto íntegro a pie de página cuando son breves y remitiendo a «Otros Actos» (parte D) cuando por su amplitud no es posible incluirlos a pie de página.

Y en esa parte D se sistematizan el resto de protocolos y declaraciones anexos al TUE o al TFUE por materias (de interés jurídico general; competencias, subsidiariedad, parlamentos nacionales; espacio de libertad, seguridad y justicia; de carácter institucional, divididos en relaciones exteriores y defensa y de carácter económico, monetario —con los dos nuevos tratados de estabilidad— y financiero). Excepcionalmente se completan con actos jurídicos básicos de derecho derivado de especial relevancia.

Y el lector tendrá las debidas remisiones desde los Tratados a esos textos básicos para aportar la máxima utilidad a esta compilación.

Lógicamente, se incluyen las reformas posteriores del Derecho de la Unión. En efecto, a los dos años de entrar en vigor las reformas de Lisboa, el Consejo Europeo tuvo en 2012 que echar mano de la recién estrenada vía rápida de revisión simplificada (art. 48.6 TUE) para modificar el artículo 136 TFUE a fin de reforzar las acciones sobre los Estados cuya moneda es el euro.

Y, además, poco después los Estados miembros tuvieron que adoptar dos nuevos Tratados. El Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), de 2 de febrero de 2012 y que entró en vigor el 27 de septiembre de 2012 limitado a los Estados del euro. El segundo era abierto al conjunto de Estados de la UE —el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), de 2 de marzo de 2012 y que entró en vigor el 1 de enero de 2013— y del que se autoexcluyeron Reino Unido y República Checa.

Naturalmente, estos dos Tratados intergubernamentales se incluyen separadamente en esta Compilación al no ser formalmente derecho originario, sino concluidos bajos las reglas generales del Derecho internacional público sin utilizar las específicas reglas de revisión de los tratados de la UE (art. 48 TUE).

Otras reformas relevantes entre 2019-2026 han sido varias Decisiones del Consejo Europeo sobre la composición del Parlamento Europeo, Acta Electoral Europea, modificaciones territoriales, las del Estatuto del Tribunal de Justicia, Protocolo sobre el BEI, la modificación anual del Reglamento interno del Consejo, la nueva Decisión sobre los recursos propios, el nuevo Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo y se adaptaron numerosos preceptos al Acuerdo de Retirada del Reino Unido de la Unión Europea (DO L 29, de 31.1.2020). Igualmente he tenido en cuenta las numerosas correcciones de errores y algunas posteriores modificaciones de redacción que afectan al derecho originario de la Unión.

Madrid, julio de 2026.