

# El artículo 50 TUE: de su introducción a su aplicación. Ten cuidado con lo que deseas...

Jorge PIERNAS LÓPEZ

Profesor Contratado Doctor de Derecho internacional público  
Universidad de Murcia  
jjpiernas@um.es

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. II. PROPUESTAS PREVIAS A LA CONVENCIÓN EUROPEA. 1. La propuesta Lamassoure. 2. La propuesta Badinter. 3. La propuesta Hain-Dashwood. III. PROPUESTAS DE LA CONVENCIÓN Y ENMIENDAS RECIBIDAS. 1. Anteproyecto de Tratado Constitucional. 1.1. Primera propuesta. 1.2. Segunda propuesta. 2. Texto definitivo. IV. INTRODUCCIÓN EN EL TRATADO DE LISBOA. V. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

Es un gran placer y un honor para mí contribuir a este homenaje a Cesáreo Gutiérrez Espada y Romualdo Bermejo García. De Romualdo Bermejo siempre me ha fascinado su capacidad para combinar el rigor científico en temas tan dispares como la Antártida, el Derecho internacional económico, o el conflicto israelí-palestino, con una curiosidad intelectual y una personalidad inquieta que le han llevado a formarse en Suiza, a ser profesor visitante en África del Sur y Ucrania, o a formar parte de la brigada paracaidista. En cuanto a Cesáreo Gutiérrez, fue mi primer profesor de Derecho internacional público y de Derecho de la Unión Europea, y consiguió despertar en mí, como en tantas otras generaciones de alumnos, el máximo interés por estas materias, hasta el punto de dedicarme a su estudio. En todos estos años Cesáreo ha sido un mentor sin igual, y yo estaré siempre en deuda por lo que he aprendido de él, por su ayuda, y por su ejemplo. En la Facultad, el despacho de Cesáreo es conocido por estar siempre con la luz encendida, mañana y tarde, aunque alcanzó hace años el máximo número de sexenios que un investigador español puede obtener. El ejemplo de Cesáreo no acaba, sin embargo, en lo estrictamente académico para mí. A lo largo de estos años he tenido la fortuna de dialogar a menudo con él, y de escucharle hablar de Dickens, Tolkien, Delibes, Valle Inclán, Lope de Vega, o Ramón Gómez de la Serna, y disfrutar así de su inmensa cultura. Cesáreo es pues para mí un referente, como universitario, y como amigo, y estoy seguro de que lo seguirá siendo por mucho tiempo pues *tenemos que hablar de muchas cosas, compañero del alma, compañero.*

El artículo 50 TUE introduce por vez primera en los tratados de la Unión Europea un artículo que permite a un Estado miembro dejar de ser parte de la misma<sup>1</sup>. Ni en los tratados constitutivos, ni en sus sucesivas reformas constaba una cláusula de retirada. El debate acerca de la conveniencia de una cláusula de retirada es, sin embargo, tan antiguo como los propios tratados, habida cuenta de que Francia solicitó la inclusión de una cláusula de retirada unilateral durante la negociación de los Tratados de Roma de 1957, propuesta que fue rechazada<sup>2</sup>.

Sobre el motivo de este rechazo se ha especulado acerca de si obedece a la voluntad de los fundadores de negar la existencia de un derecho a la retirada unilateral, lo que parece difícilmente concebible habida cuenta de que tal derecho existe en Derecho internacional y de que la constitución del Derecho de la UE como un ordenamiento jurídico propio que goza de primacía respecto de los ordenamientos jurídicos nacionales resulta de sentencias posteriores del Tribunal de Justicia. Por otro lado, el hecho de que el Reino Unido realizara un referéndum en 1975 sobre su permanencia en la entonces Comunidad Económica Europea, que se saldó con un claro apoyo a la continuidad (67% a favor frente al 33% en contra), sin aparente oposición de las instituciones comunitarias, reforzaría el argumento de la existencia de un derecho a salir de la Comunidad, hoy Unión.

Más probable parece que los redactores de los tratados originales, y de sus sucesivas reformas hasta la de Lisboa, persiguieran con la omisión de una cláusula de retirada voluntaria de la Unión, disuadir a los Estados miembros, y particularmente a los sectores más euroescépticos dentro de los mismos, de salir de la Unión. Lo anterior era además coherente con el hecho de que los tratados de Roma se concluyeron por un período de tiempo ilimitado (art. 240 Tratado CEE y 208 Tratado Euratom), como actualmente siguen estableciendo los artículos 53 TUE y 356 TFUE<sup>3</sup>.

En este marco, el presente trabajo tiene por objeto analizar las razones que motivaron la introducción y redacción definitiva del vigente artículo 50

<sup>1</sup> GUTIÉRREZ ESPADA, C., «À bout de souffle À bout de souffle? (o una Unión Europea ‘con freno y marcha atrás’)», *RGDE*, n.º 18, abril, 2009.

<sup>2</sup> Véase, HILL, J.A., «The European Economic Community: The Right of Member State Withdrawal», *Ga. J. Int'l & Comp.*, vol. 12, n.º 3, 1982, pp. 335-357, p. 338, con referencia a TEMPLE LANG, J., *The Common Market and Common Law*, Chicago, University of Chicago Press, 1966, p. 65, nota 106, y más recientemente WYROZUMSKA, «Article 50 [Voluntary Withdrawal from the Union]», en BLANKE, H.J. y MANGIAMELLI, S. (eds.), *The Treaty on European Union (TEU) A Commentary*, Berlin Heidelberg, Springer, 2013, pp. 1385-1418, p. 1386.

<sup>3</sup> Véase a este respecto, HILL, J.A., «The European Economic Community: The Right of Member State Withdrawal», *op. cit.*, p. 338.

del Tratado de la Unión Europea (TUE), para aportar luz sobre las dudas que plantea su aplicación actual, una vez invocado formalmente por parte del Reino Unido el pasado 29 de marzo de 2017. Con este fin, el trabajo analiza, en primer lugar, las propuestas que recibió la *Convención sobre el futuro de Europa* que debía redactar el Tratado Constitucional, en el que apareció por vez primera la cláusula de retirada voluntaria de la Unión. En segundo lugar, el artículo estudia las propuestas de redacción del mencionado artículo formuladas por la Convención, y las enmiendas que las mismas recibieron. A continuación, se analiza la introducción de la cláusula de retirada en el Tratado de Lisboa. Por último, se proponen una serie de consideraciones a modo de conclusión.

## II. PROPUESTAS PREVIAS A LA CONVENCIÓN EUROPEA

Si bien la cláusula de retirada de la Unión Europea fue introducida por el Tratado de Lisboa, su redacción no fue negociada en la Conferencia Intergubernamental (CIG) en la que se negoció dicho Tratado, sino en el marco de la redacción y adopción del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004). En efecto, con arreglo a lo previsto en la Declaración nº 23 aneja al Tratado de Niza, el Consejo Europeo de Laeken decidió en 2001 crear una Convención para debatir sobre el futuro de Europa con el objetivo de preparar la CIG que elaboraría una Constitución para Europa. Esta Convención recibió tres propuestas relativas a la inclusión de una cláusula de retirada voluntaria de un Estado miembro de la Unión Europea, que analizamos a continuación.

### 1. *La Propuesta Lamassoure*

La primera de ellas fue la formulada por Alain Lamassoure, miembro francés del Partido Popular Europeo, titulada *La Unión Europea: Cuatro modelos posibles*<sup>4</sup>. Según Lamassoure, si la Unión adoptaba un modelo federal la membresía en la misma sería para siempre. En los términos utilizados por el parlamentario francés: «Membership of the Union will be open to all, but, once a State has become a member, it will be a member forever»<sup>5</sup>. No obstante,

<sup>4</sup> Contribución del Sr. Lamassoure, miembro de la Convención: «La Unión Europea: Cuatro modelos posibles», CONV 235/02 (3 septiembre 2002).

<sup>5</sup> ID., p. 6.

Lamassoure reconocía que el modelo de la Unión no era estrictamente federal, y que en el modelo que él denominó como comunitario, el derecho de retirada debía estar consagrado en la Constitución. No obstante, el mismo debía estar sujeto a condiciones estrictas y disuasivas, si bien reconocía que cada Estado posee ese derecho en todo momento<sup>6</sup>. En otros términos, Lamassoure reconocía el derecho de retirada de todos los Estados miembros como un derecho unilateral, pero sujeto a gravosas condiciones que disuadieran a los Estados miembros de ejercerlo.

## 2. *La Propuesta Badinter*

La segunda propuesta relativa al derecho de retirada, más detallada que la anterior, la formuló el senador francés Robert Badinter en el artículo 80 del proyecto de Constitución que sometió a la Convención, y que estipulaba lo siguiente<sup>7</sup>:

«Any Member State may denounce this Treaty and give notice of its decision to withdraw from the European Union.

The decision of the Member State shall be made within that State in accordance with the procedure required for amendment of constitutional provisions of the highest level. The withdrawal of the State shall not take effect until after the end of a time-period to be decided by the European Council.

During this period, the Union and the withdrawing State shall negotiate an agreement defining the withdrawal procedure and its possible consequences for the interests of the Union. The withdrawing State shall be responsible for any loss that may be suffered by the Union due to its withdrawal. In the absence of any agreement between the withdrawing State and the Council of Ministers, the Court of Justice shall be seized of the dispute. It shall also hear any actions relating to the interpretation and execution of withdrawal agreements».

La propuesta de Badinter claramente sirvió de inspiración para el texto definitivo del artículo 50 TUE, con el que presenta notables similitudes. Así, la propuesta reconoce el derecho de los Estados miembros a solicitar su retira-

<sup>6</sup> ID., p. 12.

<sup>7</sup> Contribución presentada por D. Robert Badinter, miembro suplente de la Convención: «Una constitución europea», Bruselas, 30 septiembre de 2002, CONV 317/02, p. 50.

da, comunicando su intención de hacerlo, si bien no precisa a qué institución debe dirigir su solicitud, aunque del texto de la propuesta se puede inferir que dicha institución sería el Consejo Europeo, como también dispone el artículo 50 TUE. Asimismo, la propuesta Badinter establece que la comunicación de la intención de retirada deberá hacerse de acuerdo con el procedimiento nacional previsto para una reforma constitucional muy relevante.

En relación con lo anterior, el artículo 50 TUE dispone que la solicitud de retirada deberá realizarse de conformidad con las normas constitucionales de cada Estado miembro, pero deja a éste la determinación de dichas normas. No obstante, la determinación del procedimiento nacional será también susceptible de revisión por parte del Tribunal de Justicia de la Unión habida cuenta de que el artículo 50 TUE, en su integridad, es una disposición de los Tratados y, en consecuencia, el Tribunal de Luxemburgo es el encargado de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del mismo con arreglo a lo dispuesto en el artículo 19 TUE, como de hecho se discutió durante la Convención, señalando algunos representantes que el respeto del ordenamiento constitucional no debería ser un asunto de competencia de la Unión, enmienda que fue rechazada<sup>8</sup>.

Otra similitud entre la propuesta Badinter y el artículo 50 TUE radica en la necesidad de establecer mediante acuerdo la forma de la retirada, teniendo en cuenta el marco de las relaciones futuras con la Unión del Estado saliente. No obstante, la propuesta Badinter precisaba que el Estado que se retira sería responsable de cualquier pérdida que pueda sufrir la Unión debido a su retirada. Esta parte no fue incluida en la versión final del artículo 50 TUE, probablemente debido a su imprecisión. Sin embargo, su espíritu parece haber impregnado las negociaciones actuales iniciadas tras la invocación formal del artículo 50 TUE por el Reino Unido el pasado 29 de marzo de 2017. Así, en respuesta a la misma, el Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, subrayó como una de las prioridades de la negociación que comenzaba en ese momento conseguir que el Reino Unido cumpla con todas las obligaciones y compromisos financieros que ha adquirido como Estado miembro<sup>9</sup>. De hecho, los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión acordaron el 29 de abril de 2017 que las

---

<sup>8</sup> Véase a este respecto la enmienda presentada por el Sr. Duhamel y la Sra. Paciotti. Puede consultarse en el siguiente enlace: <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/global46.pdf> (p. 61).

<sup>9</sup> Observaciones del presidente Donald Tusk sobre los próximos pasos tras la notificación del Reino Unido, 31.3.2017, Declaraciones y comentarios, 166/17.

negociaciones relativas a la salida del Reino Unido se llevarían a cabo en dos fases, y que la primera de ellas debería ir encaminada a proporcionar claridad y seguridad jurídica, especialmente en relación con los compromisos financieros que el Reino Unido ha adquirido como Estado miembro. De esta forma, sólo cuando el Reino Unido aceptó pagar entre 40.000 y 45.000 millones de euros por los compromisos adquiridos<sup>10</sup>, los Estados miembros consideraron, el 15 de diciembre de 2017, que se habían hecho avances suficientes como para pasar a la segunda fase de las negociaciones, relativa a la futura relación entre la Unión y el Estado saliente<sup>11</sup>. Sin embargo, la propuesta de Badinter difiere del actual artículo 50 TUE en un aspecto esencial. En concreto, la propuesta dispone, por un lado, que la retirada del Estado no surtirá efecto hasta después de transcurrido un plazo determinado por el Consejo Europeo. Por otro, la propuesta establece que, a falta de acuerdo entre el Estado que se retira y el Consejo [de Ministros], el Tribunal de Justicia se hará cargo de la controversia. En consecuencia, si bien cada Estado miembro puede solicitar la salida, será la Unión, a través del Consejo Europeo, la que establezca cuándo se producirá dicha salida, y será también la Unión la que decida los términos finales de la misma, a través del Consejo, o a través del Tribunal de Justicia si no hay acuerdo entre éste y el Estado que solicita la retirada. En otros términos, la propuesta Badinter confiere a la Unión el control sobre la retirada de un Estado miembro de la misma<sup>12</sup>.

Por último, conviene subraya que la Propuesta Badinter preveía también la posibilidad de expulsar a un Estado miembro de la Unión Europea si persistía en la violación de los principios básicos de la misma, tras haber sido suspendido dicho Estado de sus derechos de voto en el Consejo, de forma similar esto último a como hoy prevé el artículo 7 TUE<sup>13</sup>. La retirada y la expulsión estaban relacionadas habida cuenta de que, según la propuesta, la expulsión

---

<sup>10</sup> Esta cantidad habría sido confirmada por Downing Street según la prensa, véase a este respecto, por ejemplo, la noticia publicada por el diario *El País*, el 12 de diciembre de 2017: [https://elpais.com/internacional/2017/12/08/actualidad/1512742939\\_181929.html](https://elpais.com/internacional/2017/12/08/actualidad/1512742939_181929.html)

<sup>11</sup> Véanse a este respecto las orientaciones acordadas por el Consejo Europeo el 15 de diciembre de 2017. El documento puede consultarse en el siguiente enlace: <http://www.consilium.europa.eu/media/32236/15-euco-art50-guidelines-en.pdf>

<sup>12</sup> Véase a este respecto FRIED, R.J., «Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 53, 2004, pp. 407-428; o, del mismo autor, «Secession from the European Union; Checking out of the Proverbial ‘Cockroach Motel’», *Fordham Law Journal*, 27, n.º 2, 2004, pp. 590-641.

<sup>13</sup> *Id.*, artículo 79, p. 50.

de un Estado miembro se regularía por el procedimiento previsto para la retirada voluntaria en el artículo 80, lo que quizá pueda explicar el control de las instituciones de la Unión sobre dicho proceso. De hecho, en el marco de la convención, varios parlamentarios, entre los que destacaba el actual presidente del Parlamento Europeo, Antonio Tajani así como Lamassoure, sugirieron combinar la retirada voluntaria y la expulsión en un solo artículo, como se comentará más adelante<sup>14</sup>.

### 3. *La Propuesta Hain-Dashwood*

La tercera propuesta recibida por la Convención fue la enviada por el parlamentario y miembro del Gobierno británico Peter Hain, cuya redacción fue elaborada por un grupo de académicos de la Universidad de Cambridge dirigidos por el prestigioso profesor Alan Dashwood.<sup>15</sup>

La propuesta Hain-Dashwood incluía también un artículo específico sobre la retirada unilateral de la Unión Europea, en concreto el artículo 27, en virtud del cual:

«1. Any Member State may withdraw from the European Union. It shall address to the Council its notice of intention to withdraw.

2. The Council, meeting in the composition of Heads of State or Government and acting by unanimity, shall determine, after consulting the Commission and the European Parliament, the institutional adjustments to this Treaty that such withdrawal entails.

3. For the purpose of this Article, the Council, meeting in the composition of Heads of State or Government, and the Commission shall act without taking into account the vote of the nationals of the withdrawing Member State. The European Parliament shall act without taking into account the position of the Members of Parliament elected in that State».

<sup>14</sup> Suggestion for amendment of Article I-59 By Brok, Szajer, Akcam, Van Der Linden, Lamassoure, Brejc, Demetriou, Figel, Liepiņa, Santer, Kelam, Kroupa, Tajani, Almeida, Garrett, Altmaier, Kauppi, Lennmarker, Maij-Weggen, Rack, Vilen on behalf of the EPP Convention Group. La propuesta de reforma puede consultarse en el siguiente enlace: <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=dW4VJdyGFMqKZMP21vGcs2WKTWg08Xvjv5vXQF-3h0lGptNhlVYZy!469751194?docId=89827&cardId=89827>

<sup>15</sup> Contribución de D. P. Hain, miembro de la Convención – Tratado constitucional de la Unión Europea, Bruselas, 16 octubre 2002, CONV 345/1/02 REV 1 CONTRIB 122.

La propuesta Hain-Dashwood establece con claridad el derecho unilateral de cada Estado miembro a retirarse voluntariamente de la Unión Europea. Como el propio documento enviado por Hain subraya, un Estado miembro no necesita «permiso» para retirarse de la Unión<sup>16</sup>. En efecto, el primer apartado del artículo propuesto prevé una salida unilateral y automática, sin control por parte de las instituciones europeas, y sus párrafos segundo y tercero se limitan a regular el procedimiento que las instituciones de la Unión deberían seguir para ajustar los tratados a la nueva situación, tras la retirada del Estado saliente. En el comentario a este artículo incluido en la propuesta se añade que el papel del Parlamento Europeo podría reforzarse, exigiendo su aprobación, como se prevé para el procedimiento de adhesión, algo que finalmente recoge el artículo 50 TUE.

A primera vista, la propuesta Hain-Dashwood, que establecía una salida unilateral y automática, no fue demasiado influyente para la redacción del artículo 50 TUE. En este sentido, el artículo 50 TUE no sólo no prevé dicha salida automática sino que tampoco incluyó una mención al procedimiento a seguir para la reforma de los tratados tras la retirada, lo que probablemente habría sido conveniente. Sin embargo, lo cierto es que el artículo 50 TUE acepta la principal premisa de la propuesta británica, esto es, que la salida de la Unión Europea dependerá, en último término, exclusivamente del Estado miembro que comunique su intención de retirarse de la Unión. Así, con arreglo a lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 50 TUE, los Tratados dejarán de aplicarse al Estado saliente a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación de la intención de retirarse de la Unión, salvo si el Consejo Europeo, *de acuerdo con dicho Estado* (cursiva añadida), decide por unanimidad prorrogar dicho plazo. Dicho de otra forma, si el Estado saliente decide no negociar, o hacerlo pero negarse a firmar un acuerdo de retirada, y también rechaza prorrogar el plazo para negociar la misma, las instituciones de la Unión, incluido el Tribunal de Justicia, no podrán oponerse a la retirada del Estado en cuestión.

La incertidumbre creada por el resultado del referéndum de 23 de junio de 2016 en el Reino Unido, ha puesto de manifiesto en nuestra opinión lo acertado de la decisión de la Convención de no seguir el modelo de salida automática, sin negociación, incluido en la propuesta Hain-Dashwood. En efecto la posibilidad de una salida abrupta, desordenada, de la Unión parece ignorar

---

<sup>16</sup> ID., p. 49.



los fuertes lazos, tanto económicos como de derechos de las personas, a uno y otro lado del Canal de la Mancha, que unen a un Estado miembro con la Unión tras cuarenta años de adhesión, y habría desestabilizado gravemente la economía del Reino Unido y de la Unión. Cabe, no obstante, pensar que de haberse adoptado la solución propuesta por Hain-Dashwood, el Reino Unido habría recibido fuertes presiones para retrasar la invocación formal del artículo 50 TUE hasta haber alcanzado algún tipo de acuerdo transitorio con la Unión Europea.

### III. PROPUESTAS DE LA CONVENCIÓN Y ENMIENDAS RECIBIDAS

#### 1. *Anteproyecto de Tratado Constitucional*

El anteproyecto de Tratado Constitucional, realizado por el Praesidium de la Convención, fue presentado el 28 de octubre de 2002, apenas unas semanas después de recibir las tres propuestas relativas a la retirada.<sup>17</sup>

El anteproyecto incluía el derecho de retirada voluntaria de la Unión, si bien no lo desarrollaba, y de hecho expresaba dudas acerca de si finalmente esta disposición sería incluida. En concreto, el artículo 46 del proyecto señalaba que dicho artículo mencionaría la posibilidad de establecer un procedimiento para la retirada voluntaria de la Unión por decisión de un Estado miembro, y las consecuencias institucionales de la retirada<sup>18</sup>. Del escaso contenido del artículo 46 propuesto se desprendía cierta similitud con la propuesta Hain-Dashwood, habida cuenta de que se hablaba de la retirada voluntaria por decisión de un Estado miembro, unilateral por tanto, y de las consecuencias institucionales de dicha decisión, consecuencias que en la propuesta Hain-Dashwood se entendían limitadas a los ajustes necesarios en los Tratados para reflejar la marcha de un Estado miembro. Por otro lado, a diferencia de lo que proponían Lamassoure o Badinter, nada decía este primer proyecto de artículo sobre la negociación con las instituciones, ni sobre la posibilidad de expulsar a un Estado miembro siguiendo el mismo procedimiento en caso de violación de los principios y valores de la Unión.

<sup>17</sup> Convención Europea. Secretaría, Anteproyecto de Tratado Constitucional, CONV 369/02 (28 de octubre de 2002).

<sup>18</sup> ID. Artículo 46.

### 1.1. Primera propuesta

El 2 de abril de 2003, el Praesidium de la Convención publicó un proyecto de cláusula de retirada voluntaria de la Unión con una redacción más detallada<sup>19</sup>. En concreto, el proyecto de artículo 46 reformado establecía lo siguiente:

«1. Todo Estado miembro, respetando sus normas constitucionales internas, podrá decidir retirarse de la Unión Europea.

2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo. A partir de ese momento, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que regulará la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. El Consejo celebrará este acuerdo en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo.

El Estado que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo que le afecten.

3. La presente Constitución dejará de aplicarse en el Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación contemplada en el apartado 2»<sup>20</sup>.

El nuevo proyecto introducía un claro derecho de retirada unilateral por decisión de un Estado miembro. Como señalaba el propio documento del Praesidium, el procedimiento de retirada se basaba en parte en el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, aunque también añadía la posibilidad de llegar a un acuerdo entre la Unión y el Estado saliente para establecer la forma de la retirada y el marco de las relaciones futuras.<sup>21</sup>

En el comentario al artículo 46 reformado se precisaba que, si bien es deseable que se concluya un acuerdo entre la Unión y el Estado saliente sobre la retirada y sobre la relación futura, tal acuerdo no debería constituir una condición para la retirada a fin de no privar al concepto de retirada voluntaria de su esencia<sup>22</sup>. El primer borrador detallado del artículo 46 recibió numerosas propuestas de enmienda<sup>23</sup>. De entre ellas cabe destacar, por un lado, las de los

---

<sup>19</sup> Convención Europea, Secretaría, CONV 648/03, Bruselas, 2 de abril de 2003 (03.04).

<sup>20</sup> *Id.*, p. 5.

<sup>21</sup> *Id.*, pp. 2 y 9.

<sup>22</sup> *Id.*, p. 9.

<sup>23</sup> Las enmiendas que recibió el artículo 46 de la primera propuesta, renumerado posteriormente como artículo I-59 («listado de enmiendas»), pueden consultarse en el siguiente enlace: <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/global46.pdf>

representantes de los Estados que abogaban por la eliminación de la cláusula de retirada, y que parecían ser mayoritarios, en concreto de Alemania, Holanda, Portugal, Luxemburgo, Grecia, y Austria<sup>24</sup>. Así, por ejemplo, los representantes del Gobierno de Portugal afirmaban que la naturaleza de la Unión era incompatible con una cláusula de retirada, y que además era innecesaria pues el Derecho internacional ya preveía mecanismos para la retirada de un Estado miembro<sup>25</sup>. En el mismo sentido, el representante del *Bundestag* alemán consideraba la cláusula de retirada como incompatible con la Constitución europea, con la solidaridad entre los ciudadanos y los Estados miembros, y con el objetivo de crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa (incluido en el artículo 1 TUE).

Por otro lado, varios representantes de Bélgica aceptaban la inclusión de la cláusula de retirada, pero se oponían a que ésta fuera unilateral, habida cuenta de que los derechos de los ciudadanos, de las empresas, y del resto de Estados miembros se verían gravemente afectados por la retirada<sup>26</sup>. Postura que compartía el Gobierno francés, representado por el entonces Ministro de Asuntos Exteriores Dominique de Villepin, al subordinar la retirada a un acuerdo entre el Estado saliente y el Consejo, así como a condiciones gravosas. De hecho, el parlamentario francés Lamassoure, que como se ha expuesto, presentó una de las tres propuestas previas a los primeros borradores preparados por el Presídium, planteaba el derecho de retirada sólo en el caso de que un Estado miembro no aprobara una reforma del Tratado Constitucional o un cambio en la composición de la Unión, y establecía que el Estado saliente no podría volver a solicitar la adhesión a la Unión sino hasta 20 años después<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Véase a este respecto, EECKHOUT, P. y FRANTZIOU, E., «Brexit and article 50 TEU: a constitutionalist reading», *Common Market Law Review*, 54, 2017, pp. 695-734, pp. 704-705. En cuanto a los representantes españoles, algunos de ellos promovieron la eliminación del artículo en el marco de alguna de las propuestas de enmiendas, en concreto la presentada por un grupo de representantes en el que se encontraba el parlamentario español Sr. Gabriel Cisneros (Listado de enmiendas, p. 33). Otros, sin embargo, promovieron modificaciones al texto del artículo 46, pero no su eliminación, en concreto los Sres. Borrel, Carnero y López Garrido (Listado de enmiendas, p. 57).

<sup>25</sup> Listado de enmiendas, pp. 10-11 (Suggestion for amendment of Article: Article I-59, By Mr: Ernâni Lopes and Manuel Lobo Antunes). Véanse también, entre otras, las enmiendas del representante de Austria, Sr. Farnleitner (Listado de enmiendas p. 12), o de los representantes de Finlandia, Sras. Tiilikainen, Peltomäki, y Korhonen (Listado de enmiendas, p. 26).

<sup>26</sup> *Id.*, pp. 13-14.

<sup>27</sup> *Id.*, pp. 15 y 56.

## 1.2. Segunda propuesta

El 26 de mayo de 2003, el Praesidium hizo pública una segunda versión del proyecto de Tratado Constitucional, subrayando la conveniencia de prever una cláusula de retirada y un procedimiento ordenado para la misma<sup>28</sup>. La nueva redacción estipulaba lo siguiente (en cursiva se remarcan las novedades respecto de la primera versión):

«1. Todo Estado miembro, *de conformidad con* sus normas constitucionales, podrá decidir retirarse de la Unión Europea.

2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo, *que tomará conocimiento de dicha notificación. A la vista de las orientaciones del Consejo Europeo*, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que regulará la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. El Consejo celebrará ese acuerdo en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa *aprobación* del Parlamento Europeo.

*El representante del Estado miembro* que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten.

3. La presente Constitución dejará de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación contemplada en el apartado 2, *salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con el Estado miembro de que se trate, decide prorrogar dicho plazo.*

4. *Si el Estado miembro que se haya retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, se someterá dicha solicitud al procedimiento contemplado en el artículo I-57»*<sup>29</sup>.

El comentario a este artículo incluido en la propuesta señalaba que las enmiendas aceptadas por el Praesidium iban destinadas a fortalecer el procedimiento de retirada, como había solicitado –entre otros– el Gobierno francés, en concreto al precisar en el segundo párrafo que sería el Consejo Europeo la institución encargada de examinar la notificación de retirada y de adoptar directrices sobre la base de las cuales la Unión podrá negociar y concluir el acuerdo de retirada con el Estado miembro saliente<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Convención Europea, Secretaría. Proyecto de Constitución, vol. I (CONV 724/03 vol. 1), 26 de mayo de 2003, p. 134.

<sup>29</sup> ID., p. 41 y pp. 133-134.

<sup>30</sup> ID., p. 135.

Asimismo, en relación con la posibilidad de prorrogar la aplicación de la Constitución [hoy los tratados] más allá de los dos años inicialmente previstos, en caso de que no haya acuerdo de salida en ese plazo, el Praesidium añadía que había aceptado esta posibilidad para incentivar la conclusión de un acuerdo de retirada. El Praesidium señalaba también, en clara alusión a las propuestas de Francia y Bélgica –entre otros–, que habida cuenta de que muchos representantes sostenían que el derecho de retirada existe incluso en ausencia de una disposición explícita a tal efecto, la retirada de un Estado miembro de la Unión no podía estar condicionada a la celebración de un acuerdo de retirada<sup>31</sup>. El Gobierno francés, no obstante, persistió en sus enmiendas para condicionar la retirada a los supuestos de negativa a ratificar una revisión del Tratado, así como para condicionar la retirada a la obligación de celebrar un acuerdo de salida con la Unión tras la publicación de esta segunda propuesta<sup>32</sup>.

Por último, el Praesidium justificaba la inclusión del párrafo cuarto en la conveniencia de aclarar que el eventual regreso de un Estado que hubiera ejercido el derecho de retirada estaría sometido a la evaluación política establecida por el procedimiento de adhesión, que exige la unanimidad en el Consejo, como prevé actualmente el artículo 49 TUE<sup>33</sup>.

Como se ha mencionado previamente, varios miembros de la Convención presentaron una enmienda a esta segunda versión de la cláusula de retirada, en la que proponían combinar la retirada voluntaria con la posibilidad de expulsar a un Estado miembro<sup>34</sup>, posibilidad que también se encontraba en la propuesta Badinter. En concreto, los parlamentarios europeos sugerían que el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, y con el consentimiento del Parlamento Europeo, pudiera expulsar a un Estado miembro que mantuviese una violación grave y persistente de los valores de la Unión Europea, durante un período de un año a partir de una decisión del Consejo Europeo constatando dicha violación, o, interesantemente, que hubiese abusado del derecho de retirada. En relación con este último extremo, los parlamentarios alertaban del riesgo que suponía la inclusión de la cláusula de retirada, habida cuenta de que la misma podría ser utilizada, decían textualmente, para chantajear a la Unión, paralizar sus procesos de toma de decisiones, e incluso poner en peligro la estabilidad

---

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Id.*, p. 4.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Listado de enmiendas, p. 5.

de la Unión<sup>35</sup>. A este respecto, la enmienda subrayaba que el derecho de expulsión, paralelo al de retirada, reduciría el riesgo de chantaje político mediante amenazas de retirada<sup>36</sup>.

La propuesta del derecho de expulsión fue rechazada por la Convención. Quizá haya entre sus miembros quien se arrepienta hoy de aquella decisión, especialmente en lo relativo a la posibilidad de expulsar a un Estado miembro que viole de forma grave y persistente los valores de la Unión en el sentido del artículo 7 TUE, después de que la Comisión ha solicitado formalmente al Consejo que adopte una decisión con arreglo al primer apartado de dicho artículo a la luz de las reformas adoptadas por Polonia en contra del principio del Estado de Derecho, tras casi dos años de infructuoso diálogo con este Estado miembro<sup>37</sup>.

No obstante, es cierto que la expulsión del Estado miembro infractor sería muy difícil, aún si se hubiera aprobado la propuesta en cuestión, habida cuenta de que tanto el artículo I-58 de la Constitución, como el actual artículo 7.2 TUE (en este caso para poder suspender los derechos de voto en el Consejo) exigen la unanimidad en el Consejo Europeo para poder constatar la existencia de una violación grave y persistente de los valores de la Unión Europea, y en el contexto actual Hungría, también bajo sospecha por el serio deterioro del Estado de Derecho, y Polonia podrían vetar mutuamente una decisión de esta institución dirigida a cualquiera de los dos Estados<sup>38</sup>. De hecho, el requisito de la unanimidad para poder constatar la existencia de una violación grave y persistente fue considerado excesivo por algunos miembros de la Convención, que sugirieron sustituirlo por una mayoría de cuatro quintos de los miembros

---

<sup>35</sup> ID., p. 7: «Such an explicit exit clause could allow Member States to blackmail the Union, paralyse its decision-making processes and even endanger the stability of the Union [...]». Véase en este sentido también TATHAM, A.F., «Don't Mention Divorce at the Wedding, Darling!»: EU Accession and Withdrawal after Lisbon», en BIONDI, A.; EECKHOUT, P. y RIPLEY, S. (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 151.

<sup>36</sup> *Ibid.*: «a Union which every Member is free to leave must also be free to get rid of Members which violate persistently its values or which paralyse its functioning. Such a parallel right of the Union to expel Members would also reduce the risk of political blackmailing through the means of exit threats.»

<sup>37</sup> Véase a este respecto el comunicado de prensa publicado por la Comisión Europea el 20 de diciembre de 2017. Puede consultarse en el siguiente enlace: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5367\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm)

<sup>38</sup> Véase a este respecto también SARMIENTO, D., «The EU's Constitutional Interpretation of Article 50 TEU: Be Careful What You Wish For», blog. Puede consultarse en el siguiente enlace: <https://despiteourdifferencesblog.wordpress.com/2017/09/06/the-eus-constitutional-interpretation-of-article-50-teu-be-careful-what-you-wish-for/>.

del Consejo Europeo<sup>39</sup>, sugerencia que fue rechazada por el Praesidium por considerarla minoritaria<sup>40</sup>.

La relación entre la violación grave y persistente de los valores de la Unión y la retirada voluntaria de la misma, o entre los vigentes artículos 7 y 50 TUE, ha sido mencionada recientemente por John Kerr, diplomático británico retirado, miembro de la Cámara de los Lores del Reino Unido, ex Secretario General de la Convención Europea, y redactor de las diferentes versiones de la cláusula de retirada en el marco de la misma<sup>41</sup>. En opinión de Lord Kerr, cuando se redactó el actual artículo 50 TUE se hizo pensando en la posibilidad de que hubiera un golpe de Estado en un Estado miembro –preocupación motivada en parte por la llegada al poder del partido de Jörg Haider en Austria en 1999–, y en la consecuente suspensión de los derechos de voto de ese Estado miembro, que abocaría al dictador del Estado miembro en cuestión a abandonar antes o después la Unión, para lo que sería conveniente disponer de un procedimiento formal para la retirada de ese Estado miembro<sup>42</sup>.

La autorizada opinión de Lord Kerr sobre la justificación del artículo 50 TUE no aparece, sin embargo, explícitamente reflejada en las tres propuestas

---

<sup>39</sup> Véanse a este respecto las enmienda presentadas por el Sr. Michel, y otros, y por la Sr. Berger, y otros, en relación con el artículo I-45 de la Constitución. Puede consultarse en el siguiente enlace: <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/45/global45.pdf>, pp. 7-8.

<sup>40</sup> Convención Europea, Secretaría. Proyecto de Constitución, vol. I (CONV 724/03), 26 de mayo de 2003, p. 133: «The Praesidium has made no other changes in this Article, since the amendments received refer to procedural changes endorsed by a small number of Convention members.»

<sup>41</sup> Según numerosas publicaciones aparecidas en medios nacionales y extranjeros, Lord Kerr habría sido el redactor del actual artículo 50 TUE en el marco de la Convención Europea. Véanse a este respecto, entre otros muchos: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-autor-articulo-50-asegura-possible-revertir-brexít-cualquier-momento-20171110090359.html>; o <https://www.theguardian.com/politics/2017/nov/10/brexít-date-is-not-irreversible-says-man-who-wrote-article-50-lord-kerr> No obstante, Giuliano Amato, Vicepresidente de la Convención, ha afirmado haber sido el redactor de dicho artículo. Véase a este respecto la noticia publicada el 21 de julio de 2016 por Reuters. Puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-amato/father-of-eu-divorce-clause-demands-tough-stance-on-british-exit-idUSKCN1012Q8>

<sup>42</sup> En los términos utilizados por Lord Kerr: «I thought the circumstances in which it would be used, if ever, would be when there was a coup in a member state and the EU suspended that country's membership. [...] I thought that at that point the dictator in question might be so cross that he'd say 'right, I'm off' and it would be good to have a procedure under which he could leave.» La entrevista puede consultarse en el siguiente enlace: <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-37852628>

enviadas a la Convención, ni en los proyectos publicados por el Praesidium de la misma, ni en las enmiendas presentadas por los miembros de la Convención a estos últimos. De hecho, la enmienda que más se asemejaría sería la que relacionaba la retirada con un derecho paralelo de expulsión, que fue rechazada como se ha expuesto.

## 2. *Texto definitivo*

El 18 de julio de 2003, la secretaría de la Convención presentó a la Presidencia italiana el texto definitivo del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa<sup>43</sup>. La cláusula de retirada fue finalmente incluida en el artículo 59 con mínimos cambios, de estilo, respecto de la versión anterior. En concreto el texto definitivo estipulaba lo siguiente:

«1. Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión Europea.

2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo, que dará curso a dicha notificación. A la vista de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que regulará la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. El Consejo de Ministros celebrará ese acuerdo en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.

El representante del Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo de Ministros que le afecten.

3. La Constitución dejará de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación prevista en el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide prorrogar dicho plazo.

4. Si el Estado miembro que se haya retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, se someterá su solicitud al procedimiento previsto en el artículo 57».

---

<sup>43</sup> Convención Europea, Secretaría. Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, CONV 850/03, Bruselas, 18 de julio de 2003.



## IV. INTRODUCCIÓN EN EL TRATADO DE LISBOA

Tras la presentación del texto definitivo de la Convención, una CIG compuesta por los 15 Estados miembros de la Unión en aquel momento, y los 10 Estados que habían firmado su Tratado de Adhesión, e ingresaron como miembros de pleno derecho en la Unión el 1 de mayo de 2004, inició sus trabajos el 4 de octubre de 2003. El 29 de octubre de 2004 se firmaba en Roma el Tratado por el que establece una Constitución para Europa, que incorporaba la cláusula de retirada voluntaria en su artículo I-60.

El artículo I-60 del Tratado Constitucional reproducía, en esencia, la literalidad del artículo 59 de la Convención, si bien aportaba tres precisiones relevantes de procedimiento, a saber (i) que el acuerdo de retirada se negociará con arreglo al apartado 3 del actual artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), (art. III-325 del Tratado Constitucional) (ii) que la prórroga del plazo de dos años desde la notificación de la intención de retirada al Consejo Europeo, después del cual los tratados dejarán de aplicarse al Estado saliente, requerirá la unanimidad de esta institución, además del acuerdo con dicho Estado, y (iii) que la mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del actual artículo 238 TFUE, es decir, un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados.

Por otro lado, a petición del Consejo, el Banco Central Europeo (BCE) emitió un dictamen sobre el texto aprobado en la Convención en el que señaló, respecto de la cláusula de retirada, que en la medida en que la retirada de un Estado miembro afecte a sus competencias, el BCE debe participar plenamente con el Consejo en la negociación del acuerdo de retirada, lo que parece del todo razonable, especialmente si el Estado que solicita la retirada ha adoptado el Euro como moneda. No obstante, la CIG no modificó la literalidad del artículo I-60 para añadir la precisión del BCE<sup>44</sup>.

Como es sabido, los referendos celebrados en Francia y Países Bajos el 29 de mayo y el 1 de junio de 2005 arrojaron un resultado negativo que logró paralizar el proceso de ratificación del Tratado Constitucional. El Consejo Europeo acordó entonces abrir un periodo de reflexión que culminó dos años más tarde, en la reunión de 21 y 22 de junio de 2007, cuando se acordó con-

---

<sup>44</sup> Dictamen del BCE de 19 de septiembre de 2003 solicitado por el Consejo de la Unión Europea acerca del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (CON/2003/20). DOUE C 229/7 25.9.2003.

vocar una CIG para preparar un proyecto de Tratado en consonancia con el mandato que el Consejo Europeo incluía en las mismas conclusiones, y que preveía la incorporación de la cláusula de retirada de la Unión en la forma en que fue acordada en la CIG que aprobó el Tratado Constitucional. En efecto, en los términos utilizados por el Consejo Europeo, «El título VI (título VIII del TUE vigente) *se modificará conforme a lo acordado en la CIG de 2004*. En particular, habrá un artículo referente a la personalidad jurídica de la Unión y un artículo sobre la retirada voluntaria de la Unión[...] (*negrita añadida*)<sup>45</sup>. De esta forma, el artículo I-60 del Tratado Constitucional se convirtió en el artículo 50 TUE, sustituyendo, esencialmente, las referencias a la Constitución del primero por referencias a los Tratados del segundo.

## V. CONCLUSIONES

A la luz de las consideraciones anteriores, se pueden extraer las siguientes conclusiones

En primer lugar, el artículo 50 TUE refleja un equilibrio entre las dos grandes visiones del derecho de retirada presentes en la Convención, a saber, como un derecho unilateral y automático, o como un derecho subordinado al procedimiento y las condiciones impuestas por las instituciones. En efecto, de las propuestas previas que recibió la Convención que debía elaborar la Constitución para Europa se desprende que todas aceptaban la existencia de un derecho a la retirada. Sin embargo, había un patente desacuerdo en cuanto al ejercicio de dicho derecho. Así, mientras que para Hain-Dashwood y Lamasoure, en el caso de este último de forma menos clara, se trataba de un derecho unilateral en manos del Estado saliente en todo momento, la propuesta de Badinter sometía dicho derecho al control de las instituciones, bien al acuerdo en el Consejo o a una sentencia del Tribunal de Justicia.

En segundo lugar, las dos grandes visiones del derecho de retirada se mantuvieron durante la negociación del proyecto de tratado en la Convención, en la que muchos representantes y gobiernos como el alemán y el portugués se opusieron a la inclusión de la cláusula de retirada. De esta forma, la cláusula

---

<sup>45</sup> Decisión del Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007, Bruselas, 23 junio 2007, 11177/07 CONCL 2, proyecto de mandato de la conferencia intergubernamental (CIG), apartado 16. Véase también a este respecto WYROZUMSKA, «Article 50 [Voluntary Withdrawal from the Union]», *op. cit.*, p. 1387.

resultante de los trabajos de la Convención reconocía, por un lado, el derecho unilateral de los Estados miembros a retirarse en todo momento, incluso sin acuerdo con las instituciones, y, por otro, sometía dicha retirada a un proceso de negociación, en el que las instituciones, y particularmente el Consejo Europeo, jugarían un papel fundamental. De hecho, la experiencia reciente de la aplicación del artículo 50 TUE demuestra que la retirada de la Unión resulta muy onerosa para el Estado saliente, que deberá satisfacer todos los compromisos adquiridos durante el tiempo que ha sido Estado miembro antes de poder negociar su relación futura con la Unión. Lo anterior no se desprende de la literalidad del artículo 50 TUE, antes al contrario, pues este artículo establece que el acuerdo de retirada se negociará y celebrará teniendo en cuenta el marco de las relaciones futuras con la Unión. Sin embargo, la fuerte posición negociadora de un cohesionado Consejo Europeo parece haber sido decisiva para interpretar la cláusula de retirada en la forma en que se ha hecho. A este respecto, conviene recordar que tanto los Estados miembros, como a las instituciones están vinculadas por el principio de cooperación leal, por lo que también éstas deberán negociar de buena fe y con arreglo a lo previsto en los tratados<sup>46</sup>.

Por último, en cuanto a los motivos que llevaron a la introducción de la cláusula de retirada, de los trabajos de la Convención, así como de la opinión de algunos miembros destacados de la misma, se desprende que fue una motivación política, auspiciada por el Reino Unido, y dirigida a señalar que *la Unión cada vez más estrecha* que proclamaba la Constitución no era irreversible, y que se podía salir unilateralmente de la misma en cualquier momento. En efecto, Lord Kerr ha manifestado que estuvo a favor de establecer un procedimiento formal de retirada para socavar el argumento de los euroescépticos británicos según el cual no se podía salir de la Unión Europea, y que el Reino Unido estaría obligado para siempre a «seguir remando hacia el destino desconocido de una unión cada vez más estrecha»<sup>47</sup>. A este respecto, en el comentario a la cláusula de retirada incluido en la segunda propuesta del Praesidium se decía

---

<sup>46</sup> Véase en relación con la aplicación del principio a las instituciones la Sentencia de 10.2.1983, Luxemburgo/Parlamento, 230/81, o el Auto de 13.7.1990, Zwartveld y otros, C-2/88. Asimismo, el artículo 4.3 TUE establece que «Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados[...].»

<sup>47</sup> Según Lord Kerr: «In Britain there was, among Euroskeptics, the theory that one was tied to one's oar with no escape and rowing to the unknown destination of ever-closer union.» Véase la entrevista publicada en *Politico* el 28 de marzo de 2017. Puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.politico.eu/article/brexit-article-50-lord-kerr-john-kerr/>

que la existencia de una cláusula de retirada voluntaria constituía una señal política importante para rebatir el argumento de que la Unión era una entidad rígida de la que no se puede salir<sup>48</sup>.

En relación con lo anterior, otro protagonista británico de la Convención, el ex parlamentario europeo Andrew Duff, ha sostenido que los federalistas europeos apoyaban la inclusión de la cláusula de retirada en la Convención para permitir la salida de cualquier Estado miembro que no aceptara el salto adelante en la integración europea que la Constitución postulaba<sup>49</sup>, opinión compartida por otros autores<sup>50</sup>. Duff ha manifestado también que ninguno de los miembros de la Convención esperaba que la cláusula de retirada fuera utilizada jamás<sup>51</sup>, opinión que coincide con la de Giuliano Amato, vicepresidente de la Convención Europea, para quien la cláusula de retirada se insertó en el Tratado Constitucional específicamente para evitar que los británicos se lamentaran de que no había una forma clara y oficial de salir de la Unión<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Convención Europea, Secretaría. Proyecto de Constitución, vol. I, Texto revisado de la Parte I (CONV 724/03, vol. 1), 26 de mayo de 2003, p. 134.

<sup>49</sup> Véase el blog publicado por Andrew Duff el 4 de julio de 2016, titulado «Now you've read Article 50, read this». Puede consultarse en el siguiente enlace: <https://andrewduff.blogactiv.eu/2016/07/04/now-youve-read-article-50-read-this/>

<sup>50</sup> EECKHOUT, P. y FRANTZIOU, E., «Brexit and article 50 TEU: a constitutionalist reading», *op. cit.*, p. 704: «The clause was inserted in light of the fact that the UK disagreed with the political aspiration of a closer union that the Constitution set in motion.»

<sup>51</sup> Véase a este respecto el blog publicado por Andrew Duff el 4 de julio de 2016, titulado «Now you've read Article 50, read this», *cit.* Donde el experimentado político afirma que: none of us in the Convention ever expected the provision [hoy artículo 50 TUE] actually to be used.»

<sup>52</sup> Véase a este respecto la noticia publicada el 21 de julio de 2016 por Reuters. Puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-amato/father-of-eu-divorce-clause-demands-tough-stance-on-british-exit-idUSKCN1012Q8>