

## **La naturaleza de la Unión Europea: la contienda entre las tres grandes concepciones y el progreso hacia un verdadero proyecto federal**

### **A natureza da União Europeia: o concurso entre as três grandes concepções e o progresso para um verdadeiro projeto federal**

### **The nature of the European Union: the contest between the three great conceptions and the progress towards a true federal project**

### **La nature de l'Union européenne : la concours entre les trois grandes conceptions et les progrès vers un véritable projet fédéral**

**Virginia Saldaña Ortega\*** 

**\* Universidad Isabel I, Burgos, España.**

---

**Resumen:** La Unión Europea es una organización de carácter *sui generis*, difícilmente identificable con ninguna otra, precisamente por lo genuino de su carácter y por presentar en su desarrollo, caracteres de distintos tipos de procesos o modos de organización. El proceso evolutivo acontecido en el seno de la Unión Europea no ha sido lineal ni se ha encontrado exento de críticas y debates entre los principales actores de la realidad internacional y los especialistas en materia de integración. Partiendo de tal premisa, el presente proyecto pretende ofrecer un desarrollo exhaustivo de la evolución surgida en la realidad comunitaria desde sus inicios marcados por un carácter intergubernamental, hasta una actualidad protagonizada por la inclusión del aspecto federalizado en gran parte de la realidad social, económica y política de la organización.

---

E-mail: [virginiassortega@gmail.com](mailto:virginiassortega@gmail.com)

Recibido: 16/05/2023. Aceptado:25/01/2024.

Editor responsable: Maider Méndez, Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, Asunción, Paraguay.



Artículo de acceso abierto. Licencia Creative Commons 4.0.

Este artículo abordará la evolución histórica acontecida en el seno de la organización, desde una perspectiva de análisis doctrinal, normativo y jurisprudencial que permite evidenciar el claro proceso de transformación acontecido en el entendimiento de su naturaleza como organización, teniendo en consideración aspectos de absoluta virtualidad práctica como el sistema de gobernanza multinivel experimentado en el territorio o elementos clave como el resurgimiento del déficit democrático en la sociedad europea. Todo ello con la finalidad de tratar de dilucidar hacia qué enfoque irá encaminado el futuro de la Unión Europea que nos asistirá en el mañana de nuestra realidad como organización.

**Palabras clave:** Armonización; Derecho comunitario; Federalismo; Federalización; Unión Europea; Supranacionalidad

**Resumo:** A União Europeia é uma organização *sui generis*, difícil de identificar com qualquer outra, precisamente pela genuinidade do seu carácter e porque no seu desenvolvimento apresenta características de diferentes tipos de processos ou modos de organização. O processo evolutivo que tem ocorrido no seio da União Europeia não tem sido linear nem tem estado isento de críticas e debates entre os principais atores da realidade internacional e especialistas em questões de integração. Partindo desta premissa, este projeto pretende oferecer um desenvolvimento exaustivo da evolução que surgiu na realidade comunitária desde os seus primórdios marcados por um carácter intergovernamental, até aos dias de hoje caracterizados pela inclusão da vertente federalizada em grande parte do território. política social, económica e organizacional.

Este artigo abordará a evolução histórica ocorrida dentro da organização, sob uma perspectiva de análise doutrinária, normativa e jurisprudencial que nos permite demonstrar o claro processo de transformação ocorrido na compreensão de sua natureza como organização, levando em consideração aspectos de praticidade absoluta. . como o sistema de governação multinível vivido no território ou elementos-chave como o ressurgimento do déficit democrático na sociedade europeia. Tudo isto com o propósito de tentar elucidar para que abordagem se orientará o futuro da União Europeia, o que nos ajudará no futuro da nossa realidade como organização.

**Palavras chave:** Harmonização; Direito comunitário; Federalismo; Federalização; União Europeia; Supranacionalidade

**Summary:** The European Union is a *sui generis* organization, difficult to identify with any other, precisely because of the genuineness of its character and because in its development, it presents characteristics of different types of processes or modes of organization. The evolutionary process that has occurred within the European Union has not been linear nor has

it been exempt from criticism and debate between the main actors in the international reality and specialists in integration matters. Starting from this premise, this project aims to offer an exhaustive development of the evolution that has arisen in the community reality from its beginnings marked by an intergovernmental nature, to a present day characterized by the inclusion of the federalized aspect in a large part of the social, economic and organization policy.

This article will address the historical evolution that occurred within the organization, from a perspective of doctrinal, normative and jurisprudential analysis that allows us to demonstrate the clear process of transformation that occurred in the understanding of its nature as an organization, taking into consideration aspects of absolute practicality. . such as the multi-level governance system experienced in the territory or key elements such as the resurgence of the democratic deficit in European society. All this with the purpose of trying to elucidate what approach the future of the European Union will be directed towards, which will assist us in the future of our reality as an organization.

**Keywords:** Harmonization; Community law; Federalism; Federalization; European Union; Supranationality

**Résumé:**L'Union européenne est une organisation sui generis, difficile à identifier avec une autre, précisément en raison de l'authenticité de son caractère et parce que dans son développement, elle présente les caractéristiques de différents types de processus ou modes d'organisation. Le processus évolutif qui s'est produit au sein de l'Union européenne n'a pas été linéaire ni exempt de critiques et de débats entre les principaux acteurs de la réalité internationale et les spécialistes des questions d'intégration. Partant de cette prémisse, ce projet vise à offrir un développement exhaustif de l'évolution qui s'est produite dans la réalité communautaire depuis ses débuts marqués par un caractère intergouvernemental, jusqu'à une époque actuelle caractérisée par l'inclusion de l'aspect fédéralisé dans une grande partie de la politique sociale, économique et organisationnelle.

Cet article abordera l'évolution historique survenue au sein de l'organisation, dans une perspective d'analyse doctrinale, normative et jurisprudentielle qui nous permet de démontrer le processus clair de transformation qui s'est produit dans la compréhension de sa nature en tant qu'organisation, en tenant compte des aspects de praticité absolue. comme le système de gouvernance multi-niveaux expérimenté sur le territoire ou des éléments clés comme la résurgence du déficit démocratique dans la société européenne. Tout cela dans le but d'essayer d'élucider vers quelle approche s'orientera l'avenir de l'Union européenne, qui nous aidera dans l'avenir de notre réalité en tant qu'organisation.

**Mots-clés:** Armonisation; Droit communautaire; Fédéralisme; Fédéralisation; Union européenne; Supranationalité

## 1. INTRODUCCIÓN

Resulta innegable que la naturaleza de la Unión Europea ha suscitado en los más de setenta años desde su creación como organización *sui generis*, innumerable literatura jurídica desde varias corrientes de pensamiento muy diferenciadas y hasta cierto punto imposibles de aguardar en un mismo espacio o en una misma realidad. Cabe señalar que, el panorama que acontece en la actualidad, escenario de la actividad desarrollada en nuestros días, ha puesto a prueba la estabilidad y pervivencia del proyecto de integración que fundamenta nuestras líneas, evidenciando la necesidad de reconducir Europa hacia una nueva dirección. Amerita una vez más el análisis de todo el proceso de creación que trae causa de la organización de la Unión Europea, conviniendo en señalar algunos aspectos clave de su proceso de evolución y desarrollo, que indudablemente han tenido su eco en la actualidad y que nos permitirán proceder a dar respuesta a la cuestión principal en torno a la cual gira el presente proyecto de investigación: ¿Hacia qué dirección va la Unión Europea?

Con tal finalidad, el presente estudio adopta una metodología de carácter eminentemente descriptivo y analítico por medio del cual se procura un estudio pormenorizado del aspecto bibliográfico y normativo de especial relevancia para la materia abordada. Es por tal motivo que, de la lectura del artículo se evidenciará la existencia de un primer examen histórico de lo recorrido hasta el momento para, finalmente, terminar analizando de manera concreta las circunstancias que acontecen en la actualidad y que previsiblemente serán fundamento del futuro a medio y largo plazo de la Unión Europea como proyecto de integración en sí mismo.

A propósito de este análisis que adelantábamos y en términos generales, bien podríamos advertir que las dos bases fundamentales en las que se asientan las distintas visiones del concepto europeo radican en la existencia de una supranacionalidad de hecho o una «supernacionalidad», en contraposición con los defensores del término intergubernamental como premisa de funcionamiento. Si vamos más allá, y atendiendo a la subdivisión que podemos aportar en lo relativo al grado de federalización tenido en cuenta para el desarrollo del conjunto, podríamos diferenciar tres elementos contrapuestos, a saber: un elemento intergubernamental basado en el orden de soberanías que actúan de forma coordinada sin una superposición de poder o «suprapoder»; el establecimiento de un carácter supranacional que sienta las bases de un orden soberano subordinado por medio del desarrollo normativo a un órgano o ente superior y, el término federal que presenta como instrumentos diferenciadores la potencia pública de la soberanía de cada Estado integradas, sobre las que se elabora en una esfera de dominación, una soberanía política intacta.

El origen de los grandes desacuerdos nace fundamentalmente a partir de las interpretaciones llevadas a cabo en el Plan Schuman y el propio Tratado de París. Mientras el ideario relativo al enfoque de ambos acontecimientos para el pensamiento federal radicaba en la teoría de una «soberanía dominante», aclamada bajo la premisa de una unidad del sistema europeo que ya pronosticaba Monnet en su consideración de un Gobierno federal europeo; la corriente algo más conservadora abogaba por la importancia del carácter supranacional de la Unión Europea<sup>1</sup>.

Asimismo, y siendo objeto de debate aún en la actualidad el carácter intergubernamental de las entonces Comunidades Europeas y de la actual Unión, ello ha supuesto una importante fractura entre los defensores de las ideas explicadas en el párrafo anterior y aquellos que defendían la existencia de una organización internacional al uso, con los matices tradicionales de este tipo de figura jurídica. Entendemos que tal circunstancia estuvo motivada por el surgimiento previo de la Conferencia Europea de corte evidentemente internacional<sup>2</sup>. Sin embargo, teniendo en cuenta las características incluidas en los primeros Tratados, resulta evidente la necesidad de abandono de esta idea conceptual tan tradicional como incoherente.

En este sentido, cabe resaltar la figura de Kunz quien, además de criticar de manera tajante la conceptualización eminentemente internacionalista, afirmaba que la existencia de un Derecho europeo y de un ideario de actividades basado en el buen funcionamiento del conjunto, debía tener como denominador común la supranacionalidad o lo que el calificaba como «Derechos sobre los Estados» y no entre ellos. Creemos por tanto que el pensamiento de Kunz, unido a una serie de matizaciones y conceptualizaciones tenidas en cuenta por los propios Tratados, no pueden ser sino el estandarte fundamental sobre el que se asienta el proyecto europeo, al menos hasta el momento. Estas ideas fueron incluso previas a la creación de las Comunidades. El autor planteó dos posibles escenarios en los que podría asentarse dicha construcción, indicando que « [...] si la nueva Comunidad y sus órganos nacen y trabajan, es probable que ello conduzca a nuevos antagonismos o, como todos esperamos, a la unión mucho más íntima de esta parte de Europa»<sup>3</sup>.

Por lo antedicho, una vez clarificadas las diferencias existentes entre una organización internacional y la Unión Europea, resulta innegable – e históricamente así se ha manifestado –, la duda del término federal ¿se encuentra íntimamente relacionado con alguno de los aspectos detallados

---

1 SCHUMAN, Robert. Prefacio, en *La Communauté Européenne du Charbon et de L'Acier*. París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1953, p.56.

2 VERMON, Robert. "The Schuman Plan: Sovereign Powers of the European Coal and Steel Community". *The American Journal of International Law*. 1953, nº 2, p.183.

3 KUNZ JOSEF, Laurerenz. "Supra-National Organs". *The American Journal of International Law*. 1953, nº 4, p. 690.

anteriormente?; ¿existe una verdadera vinculación con la supranacionalidad defendida por Schuman? Pues bien, conviene afirmar en primer lugar que, la organización internacional – interestatal –, la institución supranacional – coordinación de soberanías – y la federación de Estados – soberanías integradas – se encuentran asentados en realidades diferentes y cuyo mínimo común denominador radica en lo referido al grado de integración o subordinación de las soberanías.

Del tenor literal del artículo 92.2 del Tratado de París se generaron una serie de dudas al respecto de los límites de poder que la organización debía poseer. Puede ser considerado este el motivo principal por el que el citado artículo pasó por un proceso de matización posterior. En contra, y pese a lo que consideramos un ejercicio de opacidad institucional acerca de la conceptualización y categorización de las Comunidades por parte de la propia Unión Europea, quizás temerosa del descontento de algunos y con interés en evitar cualquier posible decepción entre los defensores de la idea intergubernamental y los supranacionalistas. Esta primera aproximación a una definición real del proyecto europeo debe ser tenida en cuenta.

Sin embargo, a fin de poder esclarecer la naturaleza de la Unión Europea, conviene volver a resaltar el carácter federal y supranacional que envolvía la construcción de la CECA y la cesión de ciertas competencias soberanas al órgano de nueva creación: la Alta Autoridad<sup>4</sup>, encargada de preservar la consecución de los objetivos previstos por los primigenios Tratados y con poder normativo y administrativo a partir del procedimiento de mayoría. Estas notas características de la Alta Autoridad, unido al control político que da lugar al origen de la actual Comisión Europea encomendada a una Asamblea común<sup>5</sup>, capacitada para ejercer censura sobre la actividad del primero pero sin poder ejecutivo, que bien puede ser considerado el germen de un Consejo Especial de Ministros<sup>6</sup>, hermanado a la existencia de un órgano de naturaleza intergubernamental y un Tribunal de Justicia<sup>7</sup> encargado del respeto en la interpretación y aplicación de los Tratados, suponen el génesis esencial de lo que en la actualidad entendemos por Unión Europea.

Si tenemos en cuenta los requisitos dispuestos históricamente para la existencia del concepto de supranacionalidad, conviene afirmar, de acuerdo con Héraud<sup>8</sup> que resulta necesario el cumplimiento de cuatro prerrogativas fundamentales, a saber: la existencia de un mecanismo autónomo para la toma de decisiones; en segundo lugar la facultad de decisión sin injerencias

---

4 Hablamos de una institución ejecutiva y cuya composición entraña un conjunto de personalidades de carácter independiente cuyo nombramiento y composición es realizado por los gobiernos nacionales.

5 Ver arts. 20-25 TCECA.

6 Ver arts. 26-30 TCECA.

7 Ver arts. 31-45 TCECA.

8 HÉRAUD, G. "L'inter-étatique, le supranational et le fédéral". Archives de philosophie du droit. 1961, vol. 6, p. 186.

por parte de los Estados miembros; la tercera prerrogativa es la capacidad de desarrollo de una dinámica jurídica y un orden continuo en términos jurídicos y, en último lugar, la existencia de una limitación efectiva de las competencias de los Estados miembros. En este mismo orden de ideas, Reuter, considerado uno de los primeros ensayistas al respecto de los caracteres definitorios de la CECA y su vinculación a la supranacionalidad, establecía esos elementos relativos a la independencia de los gobiernos nacionales de los Estados miembros, la transferencia de competencias al nuevo órgano común y, además la necesidad de relaciones directas entre las instituciones comunitarias y los particulares<sup>9</sup>.

Por todo cuanto narramos, debemos afirmar la perspectiva ofrecida por Hass por la que la CECA debe ser entendida como una organización de naturaleza híbrida o una federación limitada por tres motivos fundamentalmente. En primer lugar, la CECA tiene obligación de actuación dentro del marco establecido. En segundo lugar su división es de corte federal con la presencia de un órgano ejecutivo, legislativo y judicial si bien con poca clarificación entre ellos y, en último término, porque la división de competencias tiene un peso considerable en la atribución realizada a favor de los Estados miembros<sup>10</sup>.

En la actualidad, y en atención a lo redactado hasta el momento, tampoco resulta complicado posicionarnos en una supranacionalidad limitativa, de conformidad con lo afirmado por Iglesias Buhigues, entre otros<sup>11</sup>. Las principales prerrogativas existentes para la atribución del concepto de supranacionalidad, se encuadran en aplicación de competencias exclusivas; la existencia de órganos principales independientes que no representen a ningún Estado miembro y que la toma de decisiones sea llevada a cabo por mayorías. Por todo ello, resulta evidente que en la actualidad también nos encontramos en una organización de corte supranacional.

Pero, es más, si afrontamos este análisis desde una perspectiva distinta, y dejamos a un lado los términos tan ambiguamente desarrollados, relativos a lo *inter* o a lo *supra* de una nacionalidad y abogamos por una terminología aún más simplista, encontramos asimismo, dos corrientes claramente diferenciadas y que se encuentran irremediablemente interconectadas con los términos anteriormente expuestos y defendidos, de: cooperación e integración regional. Con respecto al primer término, su contenido está caracterizado por la puesta en marcha de organizaciones con absoluto respeto a sus soberanías nacionales – en la que rige, por tanto, la regla de unanimidad en sus votaciones – y encontraríamos su ejemplificación esencial

---

9 REUTER, Paul. *La communauté Européenne du Charbon et d'Acier*. París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1953, p.35.

10 HAAS, Ernst. B. *The uniting of Europe: Political, social, and economical forces*. London: Stevens & Sons Limited, 1958, p. 37.

11 IGLESIAS BUIGUES, José Luis. "La nature juridique du droit communautaire". *Cahiers de Droit Européen*. 1968, (1-2), p. 507.

en una organización internacional tradicional como puede ser la Organización de las Naciones Unidas.

Los procesos de integración, por otra parte, suponen una comunión mucho mayor entre los Estados, pudiéndonos encontrar, de acuerdo con lo dispuesto por Molina del Pozo<sup>12</sup>, varios niveles de integración que bien pueden ser manifestados a partir de una serie de rasgos característicos de cada grado o nivel y que de manera exquisita son cumplidas, en el caso de la Unión Europea, poniendo de manifiesto la existencia de una verdadera organización integracionista «en el sentido más amplio de la palabra». Además, este término, creemos que puede llegar a encajar en las dos realidades desarrolladas con motivo del presente epígrafe, a saber: supranacionalidad y federalismo. Cabe mencionar de acuerdo con Molina del Pozo<sup>13</sup>, el concepto de supranacionalidad juega ya un papel preponderante al surgir como respuesta a la necesidad de definición de las relaciones internacionales que acontecían en el terreno regional.

Por todo cuanto narramos, conviene afirmar que el devenir de Europa en las últimas décadas ha supuesto una segmentación y un desarrollo intenso desde los elementos de corte intergubernamental acontecidos a partir de los provechos económicos de una primera época, hacia la consecución de un interés por la armonización en términos normativos, sociales y políticos propios de una organización supranacional y *sui generis* como la Unión Europea, con matices claramente «federalizantes». De conformidad con las apreciaciones realizadas en este orden de ideas por Ruipérez Alamillo, los esquemas de funcionalismo defendidos en un inicio son abandonados con el fin de procurar un desarrollo posterior, más ambicioso y necesario para la ciudadanía<sup>14</sup>. Hablamos de una organización sin precedentes, difícilmente catalogable en cuanto a la naturaleza que la envuelve, pero de su análisis sí podemos afirmar algo: no existe nada igual, por tanto, la conceptualización que se pretenda de ella será genuina como todo su contenido.

La evolución narrada al respecto de la historia de la Unión Europea y su naturaleza no puede sino abocarnos a la afirmación de la definición ofrecida por el citado autor en virtud de la cual, pese a tratarse de un concepto ampliamente discutido:

[...] sus elementos fundacionales y su evolución histórica, todavía abierta, apuntan en el presente a una especial forma de moderna confederación o gobernanza supranacional, acusadamente

---

12 MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. Derecho de la Unión Europea. Madrid: Reus, 2022, p. 46.

13 MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. Derecho Administrativo y Derecho Comunitario - El Sistema de Fuentes. Madrid: Trivium, 1998, p.8.

14 RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier. La Constitución europea y la teoría del Poder Constituyente. Madrid: Biblioteca Nueva, 2000, p.49.



institucionalizada y con una inspiración histórico-política de vocación federal – en el sentido de un federalismo internacional nuevo, no de un Estado federal clásico – que se detecta con cierta claridad en ámbitos como la ciudadanía europea, los principios de primacía y efecto directo [...] o la unión monetaria<sup>15</sup>.

## **2. EL FEDERALISMO DE LA UNIÓN EUROPEA: LA ASIMILACIÓN DE UN SUPRANACIONALISMO FEDERAL EN LA UNIÓN EUROPEA**

De conformidad con lo afirmado por Molina del Pozo, lejos de los procesos que a lo largo de la historia han podido acontecer a partir de impulsos imperialistas o nacionalistas, la Unión Europea conjuga un método innovador que aúna el carácter general propio de un acceso libre de los Estados miembros, mediante un contrato al seno de la organización y, un carácter supranacional que aúna las voluntades de los distintos Estados, con el fin de crear una común, en este caso, la voluntad propia de la Unión Europea. Esta nueva conceptualización de federalismo, sostenida por varios autores a lo largo de las últimas décadas, bebe sus fuentes de un federalismo mixto propio del periodo comprendido entre la Edad Media y el Absolutismo y un federalismo ejecutivo, preludio evidente de esta novedosa conceptualización.

No podemos considerar de manera absoluta, de conformidad con lo expuesto anteriormente, que la Unión Europea sea un Estado federal de carácter absoluto pues hay rasgos que coinciden con este tipo de concepción y otros que no. Por ejemplo, si atendemos a la competencia universal o general que solo ostentaría si la Unión Europea fuera considerada un Estado. Tampoco puede ser entendida una confederación al no desplegar todas las competencias típicas de este sistema organizativo ni institucional, ello pese a sí poseer nuestra realidad facultades similares a dicho sistema como, por ejemplo, la posibilidad de adopción de decisiones por mayoría o el funcionamiento de un parlamento elegido democráticamente.

De ello bien podría desprenderse una idea errónea de que los padres precursores de los Tratados Fundacionales de las Comunidades no aplicaron estos caracteres al contenido y estructura de la organización. Sin embargo, sí encontraron la necesidad de decantarse por la incorporación en el poder legislativo de los gobiernos territoriales y, por ende, los Estados. Así se produjo la inclusión de estos en órganos vinculados al poder legislativo, a saber: el Consejo, la Comisión y muy especialmente el Parlamento Europeo. De esta manera se produce la representación de los intereses nacionales, supranacional y comunes y el consiguiente desarrollo de principios fundamentales como el equilibrio institucional<sup>16</sup> o la cooperación leal, entre otros.

---

15 MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. “El largo camino recorrido desde la descentralización hasta el federalismo. El caso de la Unión Europea”. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, nº 8, 2016, p. 35.

16 Este principio además ha sido clarificado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea [*Caso Melloni v Alta Autoridad*] afirmando tratarse de un rasgo característico de la estructura

De lo redactado se desprende la siguiente idea: cada institución europea es reflejo de los intereses que de ella emanan y el juego en la toma de decisiones definitivamente se basa en una lucha de intereses en la que finalmente uno prevalece sobre el resto. Y este equilibrio de intereses a partir de los votos de mayorías son elemento fundamental del desarrollo de un sistema político de corte mixto, siendo precisa la distinción entre instituciones no en cuanto a su margen de relevancia frente a las demás sino frente al ámbito material que cada una ocupa. Es por todo cuanto narramos que el principio de equilibrio institucional, combinado con el de atribución, son los que, en un sistema mixto prepondera la organización y no el de separación de poderes, y ello nos aporta pistas acerca de la forma de organización de la Unión Europea.

En cuanto a las raíces procedentes del sistema ejecutivo federal, resulta interesante traer a colación tres elementos especialmente característicos de su concepto: el primero de ellos es el relativo al sistema de competencias por el que la producción legislativa recae en una esfera centralizada o supranacional en el caso de la UE, la aplicación de las leyes se lleva a cabo por los Estados y las entidades locales existiendo una cooperación real entre varios niveles de gobernabilidad, y con la especial implicación del Consejo, que asume funciones de diverso carácter y favorece a la cooperación de los distintos actores para la consecución de fines comunes. Todo cuanto narramos, encuentra su base doctrinal asentada en las teorías convenientemente expuestas por Von Bogdandy<sup>17</sup>, originario de la flexibilización del concepto federal en el ámbito de una realidad económica y cultural diversa y asentada en los distintos Estados miembros de la UE.

La Unión Europea es ya federal en muchas de sus aristas. Bien es cierto que determinados prejuicios de los que adolece aun el panorama europeo por la eterna disyuntiva acerca de la pérdida de soberanía, generan aun en el siglo XXI un freno considerable al desarrollo de su definición. Hemos tenido oportunidad de manifestar a lo largo del presente epígrafe una evolución sustancial acontecida con respecto a la estructura de la Unión Europea y podemos poner de manifiesto la creación y el impulso de elementos tales como el Banco Central Europeo o el establecimiento de la moneda única y resulta imposible no hacernos la siguiente pregunta retórica ¿Acaso estos no son elementos «federalizantes»?<sup>18</sup>.

Como hemos tenido oportunidad de evidenciar anteriormente, el concepto de Unión Europea presenta un carácter peculiar, *sui generis* si se quiere, presentando una serie de especificidades que lo hacen difícilmente

---

comunitaria y que debía ser comprendido como una garantía fundamental establecida en el Tratado. (Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 1958, Melloni, 9/56, EU:C:2013:107).

17 VON BOGDANDY, Armin. Founding Principles. En VON BOGDANDY, Armin y BAST, Jurgens (eds.). *Principles of European Constitutional Law* [2ª Edición]. Londres: Bloomsbury, 2010, p. 35.

18 MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. 2018. Op. cit.p.26.

catalogable y que, muy probablemente por su genuinidad hace innecesaria su catalogación dentro de los marcos estructurados de conceptualizaciones clásicas ya mencionadas con anterioridad.

Con tal motivo, y lo que históricamente ha supuesto una incesante lucha entre los defensores de un federalismo basado en la confederación de Estados y un Estado federal al uso, lo cierto es que ambas estructuras se antojan difíciles<sup>19</sup> de encajar en la especial organización que traer causa de nuestros pensamientos y nos hace plantearnos una cuestión esencial: si entendemos que el carácter federal debe estar presente y la supranacionalidad es una nota esencial de la Unión Europea, sin apenas dudas al respecto ¿Por qué no considerar que la naturaleza de esta organización es un híbrido entre ambos supuestos? Habitualmente, los juristas y académicos han abogado por una separación absoluta entre ambos conceptos entendiendo que no podían convivir en el seno de una misma conceptualización. Sin embargo, creemos que, en cualquier caso, la federación de la Unión Europea es una federación de Estados-nación y ello podría llegar a encajar con el estandarte supranacional. De esta manera, y de acuerdo con lo afirmado por Schmitt, la estructura federativa puede conservar la personalidad y la soberanía de las unidades que la integran<sup>20</sup>. No se trata de aceptar la premisa de que la Unión Europea es un Estado federal en tanto que federalismo alemán o americano; se trata de poner el foco en la construcción de una federación de carácter propio y genuino, que permita continuar el proceso de armonización e integración de la Unión Europea a partir, como decimos, de una federación propia: la federación europea. Y ello pasa por el entendimiento de que en el proceso de gestación, tengan cabida elementos claramente asentados en la realidad comunitaria, como el de la supranacionalidad.

A este respecto, baste señalar la Comunicación de la Comisión Europea titulada bajo la rúbrica: «Un proyecto para la Unión Europea»<sup>21</sup> al poder ser considerada como un documento de corte evidentemente federal y supranacional con claros matices integracionistas. El contenido de dicha comunicación pone especial atención en que la Unión Europea no debe ser considerada un Estado como tal sino la agrupación de una serie de Estados y pueblos, a partir de una forma de integración política de carácter *sui generis*. Por tal motivo, no podemos relegar el poder decisorio al ámbito nacional o europeo estrictamente, sino que ello deberá depender necesariamente de las medidas a tomar en cada caso – entrando aquí en juego el carácter

---

19 De conformidad con lo afirmado por GARCÍA-TREVIJANO en atención a los Tratados CECA y EURATOM, resulta evidente la supranacionalidad y la incompatibilidad de esta organización con los Estados Federales ya que a pesar de las tendencias federalistas actuales debe ser aceptada la acepción funcionalista “negadora de un Estado por encima de los demás y defensora de una simple Asociación estatal” pero con el mantenimiento de los Estados nacionales de conformidad con la concepción moderna y con el mantenimiento de su soberanía. (García-Trevijano Fos, 1963: 127).

20 SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. Madrid: Alianza, 2011, p.30.

21 [Bruselas 22.5.2002. COM [2002] 247 final].

cooperativo con base en una ponderación de intereses que detallábamos al comienzo —. Y no nos referimos, por supuesto, a la cooperación clásica entre Estados sino de estos para con el ente superior, el supranacional.

### **3. LA ARTICULACIÓN POLÍTICA DE EUROPA: ANÁLISIS DE LAS DISTINTAS REALIDADES POSIBLES EN EL NUEVO ORDEN EUROPEO**

Para poder analizar las distintas posibilidades que, *a priori*, podrían darse en un nuevo marco europeo, habremos de atender a lo que algunos consideran la naturaleza de la articulación político-federal posible, o lo que es lo mismo, los miembros a federar, en una realidad con marcados tintes federalistas como la que venimos defendiendo desde hace algunos años. ¿Qué sujetos formarán parte de la federación y cuáles serán federados? Esta debe ser la principal cuestión por analizar en la actualidad, y con tal motivo venimos a exponer algunas ideas generales, de vital importancia práctica para el análisis de todas estas cuestiones.

Resulta de vital importancia abogar por la implementación de un concepto, un modelo útil para canalizar las bondades de un proyecto que si bien se encuentra ya federalizado en muchos de sus instrumentos, en muchas de sus facetas, es necesario clarificar, el resto de aspectos que no han sido convenientemente estructurados y que generan una situación con características propias de muchos procesos distintos, de muchos modelos de integración o intergubernabilidad que no casan y que han generado cierta incongruencia en el proyecto. Hemos tenido oportunidad de afirmar ya la posible pervivencia del contexto supranacional en tanto que ente superior en un modelo de integración de marcado corte federalista y ello no supone un problema en la pervivencia e instauración de este nuevo escenario. Sin embargo, ¿ante qué tipo de Europa nos encontraremos? Para poder dar respuesta a esta cuestión entendemos que debemos clarificar los distintos modelos existentes y de los que previsiblemente incumbiremos extraer algunos caracteres que serán implementados en la nueva realidad de la Unión Europea.

Despejadas las dudas al respecto de cuál es el modelo, vía o método más apto y adecuado para la Unión Europea y el éxito de su proceso de integración, entendemos que este, de cara a los próximos años de vida del proyecto, ineludiblemente pasará por el desarrollo de auténticas bases que procuren la unidad político territorial en todos los estándares y escenarios posibles, esto es, incluyendo los regionalismos existentes y sin olvidar la importancia del principio de autonomía. Y es que, de conformidad con las afirmaciones ofrecidas por Rojo Salgado, este proceso de regionalismo debe ir intrínseco o debe caminar de forma paralela al propio proceso de integración y unificación europea puesto que, a medida que Europa progrese en su construcción federal, las regiones irán consiguiendo cuotas de participación

e integración de mayor envergadura<sup>22</sup>.

### **3. A. LA UNIÓN EUROPEA DE LOS ESTADOS**

La primera gran alternativa que surge si atendemos a los posibles de un mañana europeo federal, viene configurándose como una suerte de unificación a partir de un avance cualitativo en el proceso político e institucional, que puede articularse en el seno de la Unión. Indiscutiblemente, los Estados miembros son sujeto esencial del proceso de integración por cuanto su actividad, su soberanía y su consentimiento vienen procurando y siendo elemento esencial para el proceso de armonización y de integración, con mayor o menor entusiasmo. Nos encontramos ante una tesis históricamente amparada por autores como De Gaulle, quien defendía la existencia de una Europa de patrias, Naciones o Estados indestructibles<sup>23</sup>.

Debemos comprender que basar la construcción de la Unión Europea en unos pilares conformados únicamente por el concepto de Estado-nación, resultaría inverosímil y de todo punto descabellado, ello pese a lo cierto de su existencia y de la importancia que su representatividad manifiesta en una civilización de civilizaciones como la que compone nuestra realidad europea. Sin embargo, no podemos si no apoyar la literalidad de la siguiente afirmación de Rojo Salgado<sup>24</sup>, por la que:

[...] este proyecto ha de ponernos en guardia ante la posibilidad de construir un macro Leviatán europeo según el mismo o parecido modelo, los mismos principios y la misma filosofía que en su día dio origen a los Estados-Naciones soberanos de la Europa actual. Ello conduciría muy probablemente a un nuevo centralismo y unitarismo, todavía más tiránico y asfixiante que el que se intenta superar [...]

Con evidentes motivaciones debemos desterrar desde este preciso instante la idea de construcción federal asentada en el convencimiento de que su desarrollo deba estar basado en esta estructura de forma exclusiva. Siendo además de todo punto inexacta su articulación pues ¿qué ocurre con las regiones? ¿en qué situación quedaría las Naciones carentes de Estado? Ello por no contar, de acuerdo con el citado autor, con las innumerables casuísticas que podemos encontrar en un escenario como el actual en el que regiones determinadas pueden formar parte de la realidad administrativa de más de un Estado o aquellas que permanecen divididas territorialmente.

Para federar Europa necesitamos un procedimiento más inteligente, más adecuado a nuestras circunstancias que son absolutamente divergentes

---

22 ROJO SALGADO, Argimiro. El modelo federalista de integración europea: La Europa de los Estados y de las Regiones. Madrid: Dykinson, 1996, p. 57.

23 JOUVE, Edmond. Le Général de Gaulle et la construction de l'Europe (1940-1966). París: Librairie générale de Droit et de Jurisprudencie, 1967, p. 96.

24 ROJO SALGADO, Argimiro. 1996. Op. cit. p.58.

a otras circunstancias y es que «Federar no consiste en imponer un orden preconcebido y definido de antemano; es simplemente hacer cohabitar en una unidad superior todas las realidades concretas y dispares como son los Estados, las Naciones o las Regiones»<sup>25</sup>.

### **3. B. LA UNIÓN EUROPEA DE LAS REGIONES**

Nos encontramos ante la contraposición de la postura analizada en el epígrafe anterior y que algunos autores definen como federalismo étnico. Con total transparencia, y siguiendo las aclaraciones ofrecidas por el citado autor, en efecto, estamos ante la erradicación del Estado-Nación y el surgimiento de las Regiones. O lo que es lo mismo, nos encontramos ante una sustitución manifiesta del sujeto actor de relevancia en el nuevo esquema federal. De la crudeza de las afirmaciones vertidas, y la evidencia de su incoherencia, ya se desprende lo inapropiado de esta otra alternativa y pudiera comenzar a desprenderse cierta desesperanza o desasosiego por la falta de una verdadera opción, ajustada a la verdad que en nosotros acontece.

El espíritu de esta alternativa federal radica en la experiencia histórica y las rivalidades y enfrentamientos que han supuesto una constante en la evolución del mundo, ello con motivo precisamente de la inestabilidad provocada por las guerras y la manifiesta división existente en Europa y prolongada en el tiempo. Esta corriente de pensamiento persigue precisamente el abandono absoluto de dichas realidades, y la búsqueda de una eficacia y eficiencia a partir de la nueva definición y división de Europa en pequeñas sociedades políticas con similitud en el tamaño de su sociedad y su disposición de poder. Dicho de otro modo, confluyen dos variables a priori contrarias entre sí: división en primer término y unión como objetivo inmediato.

Entendemos que esta no es la alternativa adecuada a las circunstancias que confluyen en nuestro plano, ello pese a poder manifestar en estos momentos y sin duda que la pervivencia del Estado-Nación por el momento no debe ser debatida, lo que si cabría investigar es en qué condiciones está planteada su pervivencia. Esta cuestión ha sido planteada de forma constante y encontramos cierta coherencia con las palabras de Morín en una obra publicada casi tres décadas atrás en la que vino a aseverar que «[...] el Estado-nación está lejos de haberse convertido en un fósil histórico»<sup>26</sup>. No debería resultarnos ajena la capacidad de adaptación que el concepto que venimos exponiendo ha tenido a lo largo de la historia: recordemos que la conceptualización comprendida en el periodo absolutista poco o nada tiene que ver con el contenido sustancial que albergaba su definición en

---

25 ROJO SALFGADO, Argimiro. 1996. Op. cit. p.30.

26 MORÍN, Edgar. "El Estado-nación". En Teorías del nacionalismo. Barcelona: Paidós, 1993, p.456.

el periodo liberal. Pero es que además su pervivencia, entendemos que se encuentra asegurada por una cuestión de forma; pues los Estados fueron los sujetos firmantes y aceptantes de la nueva realidad comunitaria, y, por ende, incurriríamos en una insuficiencia jurídica al erradicar del todo y para siempre estos sujetos de la actividad europea.

Sea como fuere, lo cierto es que de acuerdo con las interpretaciones de algunos autores como Marc-Lipiansky, recogidas por Rojo Salgado, cabría afirmar lo inapropiado de la existencia de un Estado-Nación en aplicación a una realidad federal europea. Recojamos el testigo que lanzábamos hace algunas páginas, y evidenciaremos que la confluencia entre términos como la convergencia y la diversificación; lo globalizado y la regionalización son términos que, pueden llegar a caminar por un mismo sendero, en las circunstancias apropiadas para ello. Y dichas circunstancias pasan por aportar una verdadera modificación del concepto de Estado Nación pues, de lo contrario, sería difícilmente inclusiva su existencia en una nueva realidad federalizada. De acuerdo con el mencionado autor, los Estados:

[...]son a la vez demasiado pequeños para poder ser autosuficientes en el plano de la economía, de la investigación y de la defensa; y demasiado grandes para asegurar a sus ciudadanos una verdadera participación en los asuntos que les conciernen y que se sitúan al nivel del municipio, del país y de la región<sup>27</sup>.

### **3.C. LA UNIÓN EUROPEA DE LOS ESTADOS Y LAS REGIONES**

Una vez tomadas en consideración las alternativas defendidas históricamente por los mencionados autores, debemos realizar, lo que consideramos un ejercicio de integración de las distintas realidades y sujetos que pueden converger en una misma esfera y que, inevitablemente están destinados a aceptarse y comprenderse. En efecto, nos estamos refiriendo a la inclusión de los dos sujetos en esta nueva realidad: Estados y Regiones trabajan en pro de un mismo fin, cada una con sus especificidades procuran un engranaje perfecto para la buena marcha del conjunto.

Por todo ello abogamos por una estructura multinivel, capaz de gestionar de la forma más adecuada cada una de las circunstancias que puedan plantearse en la vida de un ciudadano. De esta manera, la figura del Estado, como sujeto representativo del territorio general, seguiría existiendo, pero junto con la articulación de los posibles que ostentan las regiones y sin olvidar sus particularidades, pues eso es lo que hace de esta organización algo sin precedentes, el respeto a la diversidad existente entre los distintos pueblos que, a su vez, conforman uno solo.

---

27 ROJO SALGADO, Argimiro. 1996 Op. cit. p. 37).

Cuestión distinta será plantearse si debemos definir tal situación como una verdadera construcción de los Estados Unidos de Europa, si la realidad fuera más encaminada hacia la institución de una teoría de círculos concéntricos o si la circunstancia no debiera ser catalogada de ninguna manera conocida. Nosotros nos posicionamos acorde a esta última premisa, pues ¿Cómo podríamos etiquetar con un concepto ya utilizado a una organización sin precedentes históricos? Entendemos que ello erraría y previsiblemente no se ajustaría de modo alguno a la razón concerniente en el seno de la Unión Europea.

#### **4. LA PERVIVENCIA DEL PRINCIPIO Y LA DICOTOMÍA DE LA MUNDIALIZACIÓN Y EL REGIONALISMO: EL PAPEL DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL EN EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA**

Aquí bien podría surgirnos la duda al respecto del escenario real en que nos encontramos y la posible incongruencia que presenta para cuanto hemos venido desarrollando en estas líneas: ¿mundialización o regionalismo? Parece que la dicotomía no es tal, máxime si atendemos a las apreciaciones realizadas por Hoffe, quien manifiesta que la presunta contradicción no es tal si entendemos la paradoja que resulta que el nacimiento de uno viene motivado por el contrario y así recíprocamente. Por consiguiente, ambos escenarios se encontrarían realmente anexionados en uno mismo y en el seno de un medio aún más abstracto: la globalización. Indiscutiblemente, cuanto más nos alejamos de la realidad interna y más abogamos por una verdad común desde una perspectiva de ampliación de territorios, más necesario resulta establecer una organización nueva que habilite una estructura vertical de desarrollo por medio de la cual los órganos de cúspide y las decisiones que en ella se toman, puedan ser igual de cercanos que los tomados en el ámbito local.

Y ¿qué papel ostenta la gobernanza multinivel en este punto? Pues bien, no podemos negar que el aumento significativo en cuanto a protagonismo de los entes subestatales dentro del proyecto europeo ha sido una verdad incuestionable. Ello pese a las evidentes cortapisas existentes en su desarrollo. Cabe recordar, de acuerdo con Molina Del Pozo, Ciréfica Y Jimenez Carrero<sup>28</sup>, que la escasa participación de estos en los procesos de toma de decisiones son una realidad evidente. Piénsese, por ejemplo, en el caso de los Estados miembros, quienes en el marco de las actividades llevadas a cabo en el Consejo Europeo impulsan de manera efectiva la obra europea, o la competencia conjunta atribuida al Consejo de la Unión Europea y al Parlamento, quienes ejercen como órganos legisladores.

---

28 MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco., CIRÉFICE, R., JIMÉNEZ CARRERO, Jorge Antonio., "El papel fundamental de los entes regionales en la construcción de una federación política europea". En: BENGOETXEA CABALLERO, Joxerramon. *Europa de las regiones y el futuro federal de Europa*. Madrid: Dykinson, 2019, p. 281-388.



Este nuevo planteamiento, si bien no es absoluto ni carente de necesarias mejoras, admite un impulso más al designio europeo, y un ejemplo evidente del desarrollo administrativo común que venimos defendiendo, lo que supone el eje central del presente y futuro de Europa. Es innegable que la instauración de una «Europa de las regiones» aporta fluidez al proyecto, elimina las grandes trabas burocráticas, proporciona cierta transparencia a las Instituciones y permite una mayor utilidad y pragmatismo de éstas y de los entes locales y regionales. En definitiva, se trata de acercar Europa a los europeos.

De nuevo entra en juego la creencia, para nosotros absolutamente fundada objetivamente, de la necesidad de implementar una Europa de las Regiones y de los Estados que permita un mayor pragmatismo y eficiencia en la actividad desarrollada en el seno de su ordenamiento. Asimismo, no podríamos obviar que esta Europa también es de los Estados por cuanto resultan firmantes de todo el entramado jurídico que hoy en día rodea a la realidad comunitaria.

No parece, bajo nuestra perspectiva, en absoluto descabellado pensar que el déficit democrático europeo puede continuar siendo una problemática existente en cierta medida en nuestro presente. El concepto ciertamente puede ser entendido desde un prisma menos sentimental y más pragmático por el que, trayendo a colación experiencias propias y seguramente extensibles a todos, en numerosas ocasiones la práctica comunitaria resulta ajena a la ciudadanía que en ella habita. Piénsese, en aquellos privilegios y derechos inherentes al ciudadano europeo ¿verdaderamente el individuo es consciente de que tales no son atribuciones directas del progreso nacional? ¿el ciudadano europeo es consciente de la vertebración existente en el marco comunitario?.

Lastimosamente, cabe apreciar una negativa respuesta a ambas cuestiones planteadas. Ello, entendemos es fruto no solo de la falta de educación existente en las aulas al respecto de lo que implica nuestro proceso de integración, sino de la prácticamente inexistente información al respecto de las actividades llevadas a cabo en el seno de la Unión. Por ejemplo, ¿cuánta información ha sido facilitada a la ciudadanía al respecto de la celebración de la última Conferencia sobre el Futuro de Europa? Esta situación no queda relegada a las ejemplificaciones sucintamente destacadas, es más, la utilización que se realiza de los progresos europeos no se pone de relieve mientras que los perjuicios ocasionados son atribuidos indiscriminadamente y sin ningún tipo de rigor, cada vez más por los medios de comunicación y determinados Gobiernos no afines al proyecto comunitario, a aquel ente casi espiritual que conceptualizan a partir del término «Bruselas».

En definitiva y volviendo al concepto esencial, el principio de descentralización ha supuesto grandes avances en el desarrollo del proyecto europeo por cuanto este ha permitido acercar posturas ante la ciudadanía europea, hacer visible y pragmática la labor de las instituciones y permitir una mejor conexión entre los distintos niveles jerárquicos existentes, además

de una participación más adecuada y adaptada a las circunstancias y a un entorno globalizado como el que nos asiste en estos momentos. Tras más de treinta años de desarrollo descentralizador, bien podríamos hacer balance de los resultados y las muestras aportadas durante el proceso. Incluso estas serían dispares y heterogéneas por cuanto el procedimiento de descentralización encuentra variaciones significativas en función del área o región en que han sido implementados, ello con motivo de las notorias diferencias existentes entre el modo de entendimiento del regionalismo en los distintos Estados miembros de la Unión, haciendo gala, una vez más, del mantra oficial de la organización: «Unida en la diversidad».

En definitiva, de acuerdo con las percepciones elaboradas por la Comisión Europea, cabría afirmar la existencia de una importante brecha entre el marco legal y la práctica llevada a cabo. Nos explicamos: en multitud de ocasiones y pese a que los países han adoptado diligentemente Constituciones y leyes por las que se contemplan elecciones a nivel subnacional e incluso cierto grado de autonomía y distribución de ingresos, no podemos negar que las competencias, en la práctica se transfieren sin los recursos adecuados para su activación y que una distribución de ingresos tan escasa sigue suponiendo un obstáculo evidente para la buena actuación de los entes locales. Con tal motivo, asimilamos la necesidad de una gobernanza multinivel mejor desarrollada como gran elemento deseable estructuralmente para la buena marcha del proyecto de la Unión Europea en un futuro a medio y largo plazo.

## **5. EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA VERDADERA UNIÓN FEDERAL EUROPEA ABIERTA Y EFICAZ**

No resulta ajeno a ninguno de los lectores como, el simple hecho de intentar abordar el futuro de la Unión Europea puede entenderse hasta cierto punto complicado pues para ello, han de tenerse en consideración innumerables variables que, de alguna manera pueden afectar o afectan de lleno a la implementación de nuevas realidades en el escenario europeo. Nosotros ya hemos tenido oportunidad de analizar la naturaleza de la Unión Europea, y adelantando aquellas carencias que principalmente generan un estancamiento en el desarrollo y progreso de nuestro proceso de integración. Sin embargo, la práctica general en la materia, quizás por idiosincrasia propia del común europeo, es ofrecer opiniones escasamente fundamentadas y en ocasiones, vacías de contenido al respecto de lo que debiera acontecer en nuestro continente.

Es común la práctica entre la sociedad de realizar juicios de valor ligeros y apresurados al respecto de la Unión Europea, muchas veces motivo del perjuicio que los medios de comunicación pueden llegar a hacer a la imagen del conjunto europeo, cargando sobre ella los aspectos más negativos de la gestión de los países y determinándola como brazo ejecutor de todas nuestras fatalidades.

Sea como fuere, la Unión Europea, desde la visión jurídica del análisis es una comunidad de Derecho que nace a partir de un Tratado internacional pero que rápidamente adquiere tintes y aspectos de peculiar naturaleza y que procura la creación de instituciones y la dote de competencias, a partir de las que se puede proceder a la puesta en elaboración de normativa jurídica. El cambio sustancial, comienza con el Tratado de Maastricht; se empieza a vislumbrar la puesta en marcha de un nuevo pensamiento europeo, de los pueblos, de las personas, de los derechos, de la cultura... Todo ello supone un salto cualitativo para la búsqueda de una Europa política, una fase absolutamente distinta a la que estábamos acostumbrados.

Esta instauración política es, hoy, un ejercicio pendiente de culminación, no podemos negar tal evidencia. La Unión Europea no es una simple mercadería, un acuerdo de compraventa entre Estados soberanos, y por consiguiente no podemos quedar relegados a acuerdos de tipo comercial. Los elementos *federalizantes* que progresivamente han ido insertándose en nuestro día a día, deben procurar la instauración de una verdadera federación: una Europa federal basada en un federalismo europeo, ajeno al concepto federal articulado fuera de nuestras fronteras, por ejemplo.

Ya hemos elucubrado la posibilidad de catalogar la situación imperante de nuestros días como un supranacionalismo federal, y es momento de dar verdadero impulso a este último término. Es la ocasión idónea para procurar un envite de esta cuestión, fundamentalmente porque nos encontramos libres de las ataduras que históricamente han supuesto un freno constante a nuestro avance integracionista y si, nos estamos refiriendo a la salida de Reino Unido, y de sus preocupaciones soberanistas que de forma evidente han ido en contra de nuestros pensamientos progresistas en materia federal. Lamentablemente, las circunstancias han puesto de relieve la existencia de otros países que, lejos de remar a favor de la integración, se replantean hoy cuestiones tan sobradamente aceptadas en el ámbito comunitario como son el principio de primacía, convenientemente afirmado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los años sesenta y que, hasta día de hoy, no había supuesto ningún tipo de problema su aceptación y aplicación<sup>29</sup>.

## **CONCLUSIONES**

Parece que en un escenario como el descrito, se antoja complicada la construcción de una verdadera unión política en la Unión Europea. Resulta hasta incongruente pues, hemos tenido menos problemáticas en la asimilación de una unión monetaria, que ha resultado un proceso de instauración relativamente sencillo. El proceso político plantea mayores dudas en su aplicación, ¿llegaremos todos los países a obtener esta unión?

---

29 SALDAÑA ORTEGA, Virginia. "Origen y evolución de la Unión Europea: hacia la construcción de un modelo federal". En: Derecho de la Unión Europea e integración regional: liber amicorum al Profesor. Dr. Carlos Francisco Molina del Pozo. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, p.122.

Indudablemente podemos anticipar una respuesta negativa a tal cuestión; al menos cabría afirmar que no lo haremos todos a la vez. Y es en este punto en que resulta innegable la necesidad de ofrecer una clara distinción entre los dos grandes elementos conceptuales que, históricamente han sido asimilados desde una perspectiva sinonimia y que, nada más lejos de la realidad, lo que vienen a suponer son planos absolutamente divergentes; nos estamos refiriendo, como saben, a los términos de cooperación e integración.

Integrar supone esfuerzos de mayor calibre, se trata de un instrumento jurídico capaz de promover la correcta globalización, la que venimos adelantando desde hace algunas páginas y que supone el estandarte sobre el que ha de depositarse la realidad administrativa que venimos defendiendo, y en la que el papel de la Unión Europea será fundamental por cuanto en ella, el carácter integrador y armonizador ha propugnado un contexto más apropiado en la instauración de estos nuevos planteamientos.

La posible crisis de identidad que sufre la Unión Europea no es una cuestión novedosa ni tiene como principal motivación, las circunstancias actuales que acontecen en el panorama internacional, si bien si suponen elementos añadidos a esta situación. Desde prácticamente el inicio de la creación, la posible crisis de la Unión Europea fue una situación constante y un argumento manido que, ha sido incesantemente utilizado por los escépticos y que sea superado de forma evidente, ello pese a la oposición de los frugales. El ejemplo más claro lo encontramos en esta pandemia mundial que ha azotado a nuestra sociedad y a prácticamente todos los sectores de nuestra realidad, y que ha culminado con un reparto de corte federal de los fondos europeos *Next Generation*. La palabra resiliencia ha formado parte de nuestro vocabulario y de nuestro estandarte europeo desde prácticamente los inicios de la creación, y resulta hoy en día buque insignia de nuestro camino hacia adelante.

A este respecto, conviene hacer mención del Reglamento (UE) 2021/241 del 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia<sup>30</sup>; un elemento creado exclusivamente para dar solución a las gravísimas consecuencias y perjuicios ocasionados con motivo de la crisis sanitaria del Coronavirus. Ello debe ser considerado un auténtico hito para el avance federal del proyecto ya que, por vez primera, la Unión Europea procede a regularizar la mutualización de los riesgos entre los veintisiete. Resulta evidente que la forma de proceder en este caso ha ido encaminada al fortalecimiento de la eurozona, a partir de la estabilidad fiscal y la unión bancaria. Todo lo antedicho, unido a la eliminación de las limitaciones que continuamente ha supuesto el derecho de veto habilitado como arma de chantaje para aquellos Estados miembros, acostumbrados a esta práctica moralmente reprochable, nos ha vuelto a poner ante el panorama internacional, como una organización ejemplar, capaz de llevar a

---

30 [DOUE L 57/17, 12 de febrero de 2021]

cabo un ejercicio de recuperación basada en las circunstancias concretas de cada Estado miembro y teniendo en cuenta la diversidad manifiesta entre todos los territorios y que además es considerado el estandarte fundamental en que se asienta toda la construcción.

Pues bien, dadas las condiciones sucintamente descritas, debemos apreciar la necesidad, ahora sí, de instaurar una nueva Unión Europea, adaptada a las circunstancias. Es necesario abogar por un nuevo impulso y para ello deben ser tenidas en cuenta algunos aspectos fundamentales. En primer lugar, es preciso acabar con las mayorías absolutas, este sistema de votación supone un verdadero lastre para la evolución del proyecto comunitario pues en una comunidad de tantos países siempre existirá uno que, en determinadas materias, promoviera sus intereses nacionales en detrimento de los comunitarios y que imposibilite el voto por unanimidad. Indudablemente, este cambio debe pasar por una modificación institucional y una reforma integral de los Tratados que se antoja ya necesaria y esencial para la defensa de nuestros anhelos federalistas.

Otra cuestión que debe ser convenientemente analizada es la imposibilidad manifiesta que supone, para el progreso europeo el continuar caminando a un mismo ritmo, pues el estancamiento es una verdad que podemos visualizar desde cualquier perspectiva. Es evidente que esta manera de progreso fue útil en algún tiempo y nos ha hecho llegar hasta donde estamos, que no es poco ni mucho menos. Pero la «gran adhesión» de países y la existencia de otros muchos Estados pendientes de ingresar en este ordenamiento, evidencia la necesidad de instaurar varias realidades que caminen en una misma dirección, por supuesto, pero a distintas velocidades.

La eterna dicotomía entre ampliación y profundización es hoy día una cuestión fundamental. Debemos frenar los procesos de ampliación, al menos en cuanto a las ampliaciones tal y como se conocen. Quizás, la forma más adecuada de continuar con el proceso de asimilación de otros países pueda venir no desde la adhesión con estatus de Estado miembro, sino como naciones asociadas a la Unión, a partir las relaciones de vecindad. Es innegable que continuar con el proceso de expansión y no abogar por una profundización y un impulso de la perfección del proyecto, nos lleva inevitablemente hacia una incongruencia manifiesta y una inadecuada adaptación a la realidad social, que desencadenará el malestar general y el sentimiento de fracaso entre la sociedad europea.

No renegamos de lo acontecido hasta el momento, la historia es esta y está escrita de esta manera y quizás ha sido útil y fructífera hasta este momento. Pero desde luego no podemos negar que nos encontramos ante un *impasse* en que las propuestas de cambio resultan necesarias para asegurar la pervivencia de la paz y la buena ventura del territorio europeo.

Así las cosas, el Libro Blanco sobre el futuro de Europea previó hace algunos años cinco posibles escenarios para Europa en 2025<sup>31</sup>, a saber: la primera de las posibilidades era continuar tal y como estábamos en el momento de la redacción de dicho documento – ello, sin tener en cuenta la crisis sanitaria que con posterioridad vino a suponer una situación nada deseable – siendo esta una posibilidad que, al menos para los europeístas convencidos, no resulta nada aconsejable por suponer un estancamiento manifiesto del proyecto.

El segundo de los supuestos venía a centralizar los esfuerzos en la consecución del Mercado Único como único propósito aceptable. Convendría pues manifestar nuestro desacuerdo con esta visión del futuro de la Unión Europea, pues parece que la implantación de esta política es una realidad ya disponible en Europa, que no precisa de un enfoque exclusivo sino de un mantenimiento óptimo y eficiente de las estructuras hasta el momento creadas.

El tercer supuesto, promulgaba una mayor colaboración entre Estados en aquellos ámbitos específicos que fueran de interés. Por su lado, el cuarto supuesto encomendado bajo la rúbrica “hacer menos, pero de forma más eficiente”, trataba de aumentar y acelerar los logros en determinados ámbitos o sectores de la Unión Europea, interviniendo de forma menos exhaustiva en el resto. Otra de las previsiones, abogaba por hacer mucho más de forma conjunta, pero en todos los ámbitos políticos. Bajo nuestra perspectiva, la mayor parte de estas propuestas resultan inadecuadas para el impulso definitivo de nuestra integración por cuanto resultan inútiles y escasas de pragmatismo suficiente.

De todas estas propuestas pareciera que la más ideal es la que propone la necesidad de impulsar ciertas materias por un número indeterminado de países con voluntad política para ello. Se trata de una posibilidad articulada ya en los Tratados, por medio de las cooperaciones reforzadas que bien podrían ser asimiladas, de acuerdo con las afirmaciones ofrecidas por Molina del Pozo como «integraciones reforzadas». De esta manera, aquellos países que tengan voluntad política y se encuentren en plena disposición de «hacer» podrán construir esa nueva realidad, ese escenario previsiblemente federal, en que puedan avanzar en la construcción del proyecto europeo; armonizado e integracionista.

## **CONFLICTO DE INTERES**

La autora declara que el presente artículo no presenta ningún conflicto de interes.

## **FINANCIAMIENTO**

Para la elaboración del trabajo declaro que no obtuve financiamiento institucional.

---

31 Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025 [COM (2017) 2025].

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio. Tratado de Derecho Administrativo. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1963.

HAAS, Ernst. B. The uniting of Europe: Political, social, and economical forces. London: Stevens & Sons Limited, 1958.

HÉRAUD, G. “L’inter-étatique, le supranational et le fédéral”. Archives de philosophie du droit. 1961, Vol. 6, p. 179-191.

IGLESIAS BUIGUES, José Luis. “La nature juridique du droit communautaire”. Cahiers de Droit Européen. 1968, (1-2), p. 501-531.

JOUVE, Edmond. Le Général de Gaulle et la construction de l’Europe (1940-1966). París: Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1967.

KUNZ JOSEF, Laurerenz. “Supra-National Organs”. The American Journal of International Law. 1953, n.º 4, 690-698.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. Derecho Administrativo y Derecho Comunitario - El Sistema de Fuentes. Madrid: Trivium, 1998.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. “El largo camino recorrido desde la descentralización hasta el federalismo. El caso de la Unión Europea”. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, nº 8, 2016.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. “El largo recorrido desde la descentralización hasta el federalismo. El caso de la Unión Europea”. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*. 2016, (8), p. 19-40.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. Derecho Administrativo y Derecho Comunitario - El Sistema de Fuentes. Madrid: Trivium, 1998.

MOLINA DEL POZO, C.F., La Unión Europea: situación actual y perspectivas de futuro. Webinar en Universidad Isabel I. 24 de noviembre de 2021. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=O96PSzZlru0&t=5595s>>

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. Derecho de la Unión Europea. Madrid: Reus, 6ª Ed. 2022.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. Derecho de la Unión Europea. Madrid: Reus, 7ª Ed. act.rev.2023.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco; CIRÉFICE, Ronan; JIMÉNEZ CARRERO, Jorge Antonio., “El papel fundamental de los entes regionales en la construcción de una federación política europea”. En: BENGOTXEA CABALLERO, Joxerramon . *Europa de las regiones y el futuro federal de Europa*. Madrid: Dykinson, 2019, p. 281-388.

MORÍN, Edgar. “El Estado-nación”. En *Teorías del nacionalismo*. Barcelona: Paidós, 1993.

REUTER, Paul. *La communauté Européenne du Charbon et d L’Acier*. París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1953.

ROJO SALGADO, Argimiro. *El modelo federalista de integración europea: La Europa de los Estados y de las Regiones*. Madrid: Dykinson, 1996.

RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier. *La Constitución europea y la teoría del Poder Constituyente*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2000.

SALDAÑA ORTEGA, Virginia. “Origen y evolución de la Unión Europea: hacia la construcción de un modelo federal”. En: MOLINA DEL POZO, Pablo Cristóbal. *Derecho de la Unión Europea e integración regional: liber amicorum al Profesor. Dr. Carlos Francisco Molina del Pozo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, pp. 115-129.

SALDAÑA ORTEGA, Virginia. “Análisis de los retos y desafíos futuros de la Unión Europea: El impulso federal como instrumento ejecutor del cambio”. *Revista de Filosofía Jurídica y Social*. 2021, (38), p. 239-241.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución [Alianza Ensayo]*. Madrid: Alianza, 2011.

SCHUMAN, Robert. Prefacio, en *La Communauté Européenne du Charbon et de L’Acier*. París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1953.

TRATADO DE PARÍS. Firmado por Bélgica, Francia, Italia, la República Federal de Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos, en París el 18 de abril de 1951.

VERMON, Robert. “The Schuman Plan: Sovereign Powers of the European Coal and Steel Community”. *The American Journal of International Law*. 1952, (2), 690-698.

VON BOGDANDY, Armin. *Founding Principles*. En VON BOGDANDY, Armin y BAST, Jurgens (eds.). *Principles of European Constitutional Law [2ª Edición]*. Londres: Bloomsbury, 2010, pp. 35-56.



## **RESUMEN BIOGRÁFICO**

**Prof.ª Dra. Virginia Saldaña Ortega.** Directora del Grado en Derecho, Universidad Isabel I; Vicesecretaría general del Instituto Eurolatinoamericano de Estudios para la Integración.

e-mail: [viriniassortega@gmail.com](mailto:viriniassortega@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6561-2214>

