

DANIEL SARMIENTO

**EL DERECHO
DE LA UNIÓN EUROPEA**

Tercera edición

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2020

ÍNDICE

	Pág.
AGRADECIMIENTOS	19

CAPÍTULO I

TEORÍA Y EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

I. CAUSAS Y TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA	23
1. Funcionalismo	25
2. Intergubernamentalismo	27
3. Federalismo	29
II. UNA BREVE HISTORIA DE LA UNIÓN	30
1. Los primeros años: Jean Monnet, las Comunidades Europeas y el auge del funcionalismo	31
2. Los años sesenta y setenta: la aparición de la política europea intergubernamental.....	33
3. Los años ochenta y noventa: de las Comunidades a la Unión	35
4. El nuevo siglo XXI: la Unión Europea ampliada y las grandes crisis....	37
BIBLIOGRAFÍA	40

CAPÍTULO II

CONSTITUCIÓN, REFORMA Y LÍMITES DE LA UNIÓN

I. ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA UNIÓN.....	43
1. Organización supranacional.....	43
2. Arquitectura constitucional	44
3. Los valores de la Unión	46
3.1. Democracia	46
3.2. Libertad	47
3.3. Igualdad y solidaridad	48
3.4. Estado de Derecho	49
II. UNA UNIÓN EN MOVIMIENTO: REFORMA, ADHESIÓN Y RETIRADA	50

	Pág.
1. Reforma de los Tratados	51
1.1. El procedimiento de revisión ordinario.....	51
1.2. El procedimiento de revisión simplificado.....	51
1.3. Los procedimientos pasarela de carácter general.....	52
1.4. Otros procedimientos de revisión o de complemento específico de los Tratados	53
1.5. Los límites a la reforma de los Tratados constitutivos	56
2. Adhesión de nuevos Estados miembros	57
3. Retirada de un Estado miembro	59
4. La suspensión de derechos de un Estado miembro y el procedimien- to del art. 7 TUE	61
III. LA UNIÓN EN EL ESPACIO Y EN EL TIEMPO	64
1. Ámbito de aplicación espacial	64
2. Ámbito de aplicación temporal	66
IV. LAS ACTUACIONES DE LA UNIÓN AL MARGEN DEL DERECHO DE LA UNIÓN	67
BIBLIOGRAFÍA	68

CAPÍTULO III

LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN

I. LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN	71
II. LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN	72
1. El Parlamento Europeo.....	73
1.1. Régimen jurídico.....	73
1.2. Sede.....	74
1.3. Poderes	75
1.4. Composición y funcionamiento	76
2. El Consejo Europeo.....	79
2.1. Régimen jurídico.....	80
2.2. Sede.....	80
2.3. Poderes	80
2.4. Composición y funcionamiento	82
3. El Consejo.....	83
3.1. Régimen jurídico.....	84
3.2. Sede.....	84
3.3. Poderes	84
3.4. Composición y funcionamiento	86
4. La Comisión Europea	89
4.1. Régimen jurídico.....	90
4.2. Sede.....	90
4.3. Poderes	90
4.4. Composición y funcionamiento	93
4.5. Las «Oficinas» vinculadas a la Comisión Europea	94
5. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	94
5.1. El Tribunal de Justicia	95
5.2. El Tribunal General.....	96

	Pág.
5.3. Los tribunales especializados.....	97
6. El Banco Central Europeo.....	97
7. El Tribunal de Cuentas.....	99
III. ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN.....	99
1. Los órganos consultivos.....	99
1.1. El Comité Económico y Social.....	99
1.2. El Comité de las Regiones.....	100
1.3. Otros órganos consultivos.....	100
2. El Banco Europeo de Inversiones.....	101
3. El Defensor del Pueblo Europeo.....	101
4. El Servicio de Acción Exterior Europeo.....	102
5. Agencias.....	103
6. Organismos vinculados a la Política Exterior y de Seguridad Común y al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.....	103
BIBLIOGRAFÍA.....	103

CAPÍTULO IV

EL REPARTO DE PODER EN LA UNIÓN (I). LA DISTRIBUCIÓN VERTICAL DE PODERES

I. LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN.....	109
1. El principio de atribución y la cesión de poderes soberanos.....	110
2. Fundamento constitucional nacional de la atribución de competen- cias, en particular el caso español y el art. 93 de la Constitución.....	111
II. EL REPARTO COMPETENCIAL ENTRE LA UNIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS.....	112
1. Las competencias exclusivas.....	113
2. Las competencias compartidas.....	116
2.1. Competencia compartida aún no ejercida por la Unión.....	117
2.2. Competencia compartida ejercida por la Unión.....	117
2.3. Competencia compartida ejercida por la Unión, pero delegada en los Estados miembros.....	118
2.4. Competencia compartida que ha dejado de ser ejercida por la Unión.....	118
3. Las competencias de apoyo, coordinación o complemento de la ac- ción de los Estados miembros.....	119
4. Los supuestos específicos de las competencias de política económica y de empleo, y de política exterior y de seguridad.....	120
5. Las competencias generales.....	121
5.1. El art. 352 TFUE.....	121
5.2. El art. 114 TFUE.....	123
5.3. La doctrina de los poderes implícitos.....	125
6. Mecanismos de control del ejercicio de la competencia: subsidiarie- dad y proporcionalidad.....	126
6.1. El principio de subsidiariedad.....	126
6.2. El principio de proporcionalidad.....	128
6.3. Los mecanismos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.....	129

	Pág.
III. LA PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA EN LA UNIÓN Y LA ORGANIZACIÓN INTERNA DEL PODER.....	130
1. España y la participación en la fase ascendente en asuntos europeos.....	131
2. España y la participación en la fase descendente en asuntos europeos.....	133
2.1. La ejecución legislativa del Derecho de la Unión.....	135
2.2. La ejecución administrativa del Derecho de la Unión.....	136
2.3. La ejecución judicial del Derecho de la Unión.....	137
BIBLIOGRAFÍA	137

CAPÍTULO V

EL REPARTO DE PODER EN LA UNIÓN (II). LA DISTRIBUCIÓN HORIZONTAL DE PODERES

I. PRINCIPIOS DE LA DISTRIBUCIÓN HORIZONTAL DE PODERES: EL «MÉTODO COMUNITARIO», EL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL Y EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO.....	141
1. El «método comunitario»	142
2. El equilibrio institucional.....	143
3. El principio democrático.....	144
II. LAS BASES JURÍDICAS.....	145
1. Criterios de elección de la base jurídica	146
2. Bases jurídicas conjuntas	147
III. LOS PODERES LEGISLATIVOS.....	148
1. El monopolio de la iniciativa legislativa de la Comisión	148
2. El procedimiento legislativo ordinario	151
2.1. La primera lectura	151
2.2. La segunda lectura.....	153
2.3. La tercera lectura.....	153
2.4. Los «trílogos» y su impacto sobre el procedimiento legislativo ordinario.....	154
2.5. Las especialidades del procedimiento legislativo ordinario.....	154
3. Los procedimientos legislativos especiales.....	154
3.1. Procedimientos legislativos especiales con consulta al Parlamento Europeo	155
3.2. Procedimientos legislativos especiales, previo acuerdo del Parlamento Europeo	156
4. Procedimientos no legislativos con relevancia legislativa	156
IV. LOS PODERES EJECUTIVOS Y, EN ESPECIAL, LOS PODERES EJECUTIVOS DE REGLAMENTACIÓN.....	157
1. Los poderes ejecutivos de los arts. 290 y 291 TFUE.....	157
2. La distinción entre poderes delegados y poderes de ejecución	158
3. Otros poderes ejecutivos de reglamentación	160
3.1. Poderes ejecutivos previstos en los Tratados constitutivos	160
3.2. Poderes ejecutivos previstos en actos legislativos.....	161
3.3. Los poderes ejecutivos implícitos	161
V. LOS PODERES DE VELOCIDAD VARIABLE	162

	Pág.
1. La política monetaria y los Estados miembros cuya moneda no es el euro	162
1.1. Estados miembros cuya moneda no es el euro, sujetos a un régimen transitorio	162
1.2. El caso de Dinamarca, como Estado miembro cuya moneda no es el euro y sujeto a un « <i>opt-out</i> »	163
2. El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia	163
3. Las cooperaciones reforzadas	164
3.1. Ámbitos de actuación, exclusiones y requisitos	164
3.2. Procedimiento de adopción de la cooperación reforzada	165
3.3. Aprobación de actos y sus efectos	166
BIBLIOGRAFÍA	167

CAPÍTULO VI

EL INDIVIDUO Y LA UNIÓN: CIUDADANÍA Y DERECHOS FUNDAMENTALES

I. EL PAPEL DEL INDIVIDUO EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA: FUENTE DE LEGITIMIDAD Y DESTINATARIO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES.....	171
II. LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN	173
1. El estatuto de ciudadanía de la Unión	174
1.1. No discriminación por razón de nacionalidad.....	174
1.2. Residencia y circulación de personas físicas por el territorio de la Unión	177
1.3. Derechos políticos.....	182
1.4. Protección diplomática y consular	183
2. La protección del disfrute del contenido esencial del estatuto de ciudadanía de la Unión	184
2.1. Medidas que suponen la extinción <i>de iure</i> del estatuto	185
2.2. Medidas que suponen la extinción <i>de facto</i> del estatuto.....	185
III. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.....	187
1. Los derechos fundamentales como principios generales del Derecho de la Unión.....	188
2. Los derechos fundamentales reconocidos por el Derecho internacional.....	189
2.1. Instrumentos del Consejo de Europa: el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea	189
2.2. Otros instrumentos de Derecho internacional	192
3. Las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros... ..	194
4. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea	195
4.1. Contenido	196
4.2. Sujetos	200
4.3. Limitaciones y justificaciones: el principio de proporcionalidad	209
4.4. Nivel de protección	210
BIBLIOGRAFÍA	215

CAPÍTULO VII

FUENTES DEL DERECHO DE LA UNIÓN (I)

I. EL DERECHO DE LA UNIÓN	221
II. EL DERECHO ORIGINARIO	223
1. El Derecho originario <i>escrito</i> : los Tratados y actos constitutivos.....	224
1.1. Los Tratados constitutivos.....	224
1.2. Protocolos.....	226
1.3. Tratados de modificación	227
1.4. Tratados de adhesión	227
1.5. Acuerdos de Retirada.....	228
1.6. Declaraciones	229
1.7. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.	229
1.8. Actos constitutivos	231
2. El Derecho originario <i>no escrito</i> : los principios generales del Dere-	
cho de la Unión.....	232
2.1. Origen y función de los principios.....	232
2.2. Efectos	234
2.3. Tipología	235
III. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES	242
1. La recepción de acuerdos internacionales en el Derecho de la Unión.	242
1.1. Eficacia de los acuerdos internacionales suscritos por la	
Unión	242
1.2. Autonomía del Derecho de la Unión frente a los acuerdos inter-	
nacionales.....	243
2. Relación con otras normas del Derecho de la Unión.....	244
2.1. Relación con el Derecho originario	244
2.2. Relación con el Derecho derivado.....	245
3. Tipología de acuerdos internacionales.....	247
3.1. Acuerdos exclusivos	247
3.2. Acuerdos mixtos.....	248
3.3. Acuerdos PESC	249
4. Las decisiones de órganos constituidos por acuerdos internacio-	
nales	250
5. El Derecho internacional general.....	251
BIBLIOGRAFÍA	252

CAPÍTULO VIII

FUENTES DEL DERECHO DE LA UNIÓN (II)

I. EL DERECHO DERIVADO VINCULANTE.....	256
1. Tipología	256
1.1. En función de su contenido	257
1.2. En función del procedimiento de adopción	266
2. Actos PESC	276
3. Otros actos	276

	Pág.
3.1. Acuerdos interinstitucionales.....	277
3.2. Actos del Banco Central Europeo	278
3.3. Actos de órganos y organismos de la Unión.....	278
4. Régimen jurídico.....	279
4.1. Motivación.....	279
4.2. Firma, publicación y notificación.....	280
4.3. Entrada en vigor y ejecución.....	281
II. EL DERECHO DERIVADO NO VINCULANTE.....	282
1. Tipología	282
1.1. <i>Soft Law</i> típico	282
1.2. <i>Soft Law</i> atípico.....	282
2. Régimen jurídico.....	282
3. Efectos jurídicos.....	283
BIBLIOGRAFÍA	285

CAPÍTULO IX

**LAS RELACIONES ENTRE EL DERECHO DE LA UNIÓN
Y LOS ORDENAMIENTOS NACIONALES (I): APLICABILIDAD
Y EFECTO DIRECTO**

I. EL DERECHO DE LA UNIÓN COMO SISTEMA MONISTA INTEGRADO EN LOS ORDENAMIENTOS NACIONALES.....	287
II. LAS TÉCNICAS DE APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN.....	289
1. Normas de la Unión dotadas de efecto directo.....	290
1.1. Interpretación del Derecho nacional de conformidad con el ordenamiento jurídico de la Unión	290
1.2. Control directo de la legalidad del Derecho nacional a la luz del ordenamiento jurídico de la Unión.....	292
1.3. Invocación directa del ordenamiento jurídico de la Unión en ausencia de Derecho nacional.....	293
1.4. Responsabilidad patrimonial de los Estados miembros	294
2. Normas de la Unión carentes de efecto directo.....	295
2.1. Interpretación conforme del ordenamiento nacional a la luz del ordenamiento jurídico de la Unión.....	295
2.2. Responsabilidad patrimonial de los Estados miembros	296
III. EL EFECTO DIRECTO DE LAS NORMAS DE LA UNIÓN.....	296
1. Significado.....	296
2. Requisitos	299
3. El efecto directo del Derecho originario.....	303
4. El efecto directo de los acuerdos internacionales.....	305
5. El efecto directo del Derecho derivado.....	307
5.1. El reglamento.....	307
5.2. La decisión	308
5.3. La directiva.....	310
6. Recapitulación sobre el efecto directo.....	326
BIBLIOGRAFÍA	327

CAPÍTULO X

**LAS RELACIONES ENTRE EL DERECHO DE LA UNIÓN
Y LOS ORDENAMIENTOS NACIONALES (II): PRIMACÍA**

I.	SIGNIFICADO DE LA PRIMACÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN	329
II.	LA VERTIENTE <i>NORMATIVA</i> DE LA PRIMACÍA.....	335
1.	Primacía sobre normas constitucionales	336
2.	Primacía sobre normas parlamentarias y administrativas	338
3.	Primacía sobre actos públicos y privados.....	339
4.	Primacía sobre resoluciones jurisdiccionales.....	340
5.	Primacía sobre convenios colectivos.....	341
6.	Primacía sobre acuerdos internacionales firmados por los Estados miembros con Estados terceros con anterioridad a 1958 o a la adhesión a la Unión.....	342
III.	LA VERTIENTE <i>APLICATIVA</i> DE LA PRIMACÍA.....	343
1.	El mandato de inaplicación: Simmenthal y Fratelli Costanzo	344
2.	El mandato de anulación: Comisión/Francia	347
3.	El alcance de ambos mandatos	348
3.1.	Innecesaridad de prever acciones de anulación contra leyes en sede judicial nacional: Unibet	349
3.2.	Eficacia en el tiempo de la anulación: Petrotel.....	350
3.3.	Inaplicabilidad cautelar: Factortame.....	351
3.4.	Prioridad entre cuestión prejudicial y cuestión de inconstitucionalidad: Melki/Mecanarte.....	351
3.5.	El mandato de inaplicación durante un periodo de vigencia transitoria ordenado por un Tribunal Constitucional tras una declaración de inconstitucionalidad: Filipiak y Winner Wetten.....	353
3.6.	Planteamiento de la cuestión prejudicial e inaplicación de leyes nacionales: Küçükdeveci	354
3.7.	Inaplicación y reparación temporal, por el juez nacional, de las discriminaciones por razón de género: Nimz	355
IV.	ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA PRIMACÍA: EL CASO DE LA PESC... ..	355
V.	LA INTERIORIZACIÓN DE LA PRIMACÍA EN LOS ESTADOS MIEMBROS	356
1.	Alemania	357
2.	Francia	361
3.	Italia	365
4.	Estonia	367
5.	En especial, el caso español.....	367
VI.	EL PLURALISMO CONSTITUCIONAL COMO RESPUESTA DESCRIPTIVA Y NORMATIVA A LAS DOS NARRATIVAS SOBRE EL FUNDAMENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN	372
	BIBLIOGRAFÍA	375

CAPÍTULO XI

LA GARANTÍA JURISDICCIONAL (I)

I.	EL PODER JUDICIAL DE LA UNIÓN.....	379
1.	Los tribunales de la Unión.....	380

	Pág.
2. Los tribunales de los Estados miembros	381
II. LA JURISDICCIÓN DE LOS TRIBUNALES DE LA UNIÓN: LAS ACCIONES DIRECTAS	383
1. Acciones directas de control de la legalidad de la actividad de la Unión.....	383
1.1. El recurso de anulación.....	384
1.2. Recurso por omisión.....	397
1.3. Acción de responsabilidad extracontractual	401
1.4. Recurso de casación	405
2. Acciones directas de revisión de la actividad de los Estados miembros: el recurso por incumplimiento.....	408
2.1. Competencia.....	410
2.2. Actividad estatal objeto del recurso	410
2.3. Legitimación activa y pasiva	411
2.4. La fase precontenciosa	411
2.5. La fase contenciosa.....	413
2.6. Efectos de la sentencia y ejecución.....	414
3. Otros recursos	417
BIBLIOGRAFÍA	418

CAPÍTULO XII

LA GARANTÍA JURISDICCIONAL (II)

I. LA JURISDICCIÓN DE LOS TRIBUNALES DE LA UNIÓN: LAS ACCIONES INDIRECTAS.....	421
1. La cuestión prejudicial de interpretación y de validez	422
1.1. Competencia.....	424
1.2. Noción de «órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros».....	424
1.3. Facultad u obligación de planteamiento	427
1.4. Discrecionalidad, objeto y límites de la cuestión prejudicial....	430
1.5. Plazo	436
1.6. Efectos de la negativa a plantear la cuestión prejudicial	436
1.7. Efectos de la sentencia prejudicial.....	440
2. La excepción de ilegalidad.....	443
2.1. Competencia.....	443
2.2. Objeto de la excepción.....	443
2.3. Legitimación	444
2.4. Plazo	445
2.5. Efectos de la sentencia	445
3. El reexamen	445
4. Las medidas cautelares	445
4.1. Competencia, legitimación y plazo	447
4.2. Requisitos	447
4.3. Efectos del auto.....	448
II. LAS JURISDICCIONES NACIONALES COMO GARANTES DEL ORDENAMIENTO DE LA UNIÓN	449

	Pág.
1. El juez nacional como juez europeo de Derecho común: fundamento del concepto y su relación con el principio de autonomía procesal de los Estados miembros	449
2. Los principios de efectividad y equivalencia	451
2.1. El principio de equivalencia	451
2.2. El principio de efectividad	451
3. La tutela judicial efectiva reconocida en los arts. 19 TUE y 47 de la Carta	457
4. La acción de responsabilidad patrimonial por infracción del Derecho de la Unión ante la jurisdicción nacional	458
5. Armonización europea de las normas procesales nacionales.....	462
III. LA PROGRESIVA FEDERALIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL DE LA UNIÓN; CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LAS NORMAS NACIONALES A CARGO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y CONTROL DE LAS RESOLUCIONES NACIONALES EN AUSENCIA DE RECURSOS DIRECTOS	465
BIBLIOGRAFÍA	468

CAPÍTULO I

TEORÍA Y EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

SUMARIO: I. CAUSAS Y TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: 1. Funcionalismo. 2. Intergubernamentalismo. 3. Federalismo.—II. UNA BREVE HISTORIA DE LA UNIÓN: 1. Los primeros años: Jean Monnet, las Comunidades Europeas y el auge del funcionalismo. 2. Los años sesenta y setenta: la aparición de la política europea intergubernamental. 3. Los años ochenta y noventa: de las Comunidades a la Unión. 4. El nuevo siglo XXI: la Unión Europea ampliada y las grandes crisis.—BIBLIOGRAFÍA.

I. CAUSAS Y TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

La Unión Europea es el proyecto político y económico más ambicioso en el que se han embarcado los europeos tras la caída del imperio romano. Desde el siglo V y durante un milenio y medio, el continente europeo fue incapaz de crear un sistema político representativo, eficaz y con autoridad sobre su territorio, un fracaso cuyo testimonio más evidente es el reguero de guerras que han dejado los últimos siglos de la accidentada y mortífera historia de Europa. Las consecuencias de esta trayectoria bélica en términos humanos y económicos son imposibles de cuantificar. La única conclusión segura es que Europa tuvo el triste honor de convertirse en el continente más sangriento y destructivo, rasgos que posteriormente exportó por los demás continentes del planeta al ampliar sus dominios a partir del siglo XV¹.

Para comprender por qué los europeos decidieron poner fin a esta terrible trayectoria y apostaron por la integración política y económica del continente, es necesario fijarse en dos acontecimientos que marcarían para siempre el futuro de Europa. El primero tuvo lugar durante la primera mitad del siglo XX y no es otro que las dos guerras mundiales. Aunque las califiquemos de «mundiales» lo cierto es que fueron guerras eminentemente «europeas». La primera guerra mundial lo fue sin lugar a dudas. La segunda guerra mundial hundió sus orígenes y causas directas en los acontecimientos políticos, sociales y económicos vividos en Europa durante las décadas de los años veinte y treinta.

¹ P. GERBER, *La construction de l'Europe*, 1983 y E. TODD, *L'invention de l'Europe*, Seuil, 1990.

La desolación que inundó Europa durante medio siglo, reflejada en los aproximadamente setenta millones de vidas sacrificadas, provocó una profunda reflexión a nivel político y social para que nunca volviera a suceder algo semejante. Las dos guerras mundiales demostraron que la capacidad destructiva de un enfrentamiento armado se había vuelto infinitamente superior a los vividos en tiempos anteriores. La historia bélica de Europa tenía necesariamente que llegar a su fin.

El segundo acontecimiento que justifica el proceso de integración europea ha tenido lugar durante la segunda mitad del siglo xx: la globalización. Las dos guerras mundiales, además de su impacto humano y económico, supusieron también la destrucción política de las antiguas potencias europeas. Tras la segunda guerra mundial, el Reino Unido, Francia, Alemania, y en menor medida Italia y España, fueron víctimas de un lento pero imparable proceso de descolonización que terminaría privándoles de sus antiguos dominios globales. Los Estados europeos se empequeñecían a medida que el mundo se volvía cada vez más interconectado e interdependiente. Justo cuando el mundo se transformaba en un espacio común gracias a los medios de transporte rápidos y a las telecomunicaciones, los países de Europa se convertían en modestos actores de la escena internacional. Con el auge de nuevos polos globales de poder, principalmente Estados Unidos, China, Rusia, Brasil y la India, los países de Europa fueron perdiendo su capacidad de influir en el tablero de la política internacional, donde en estos momentos un país se juega su futuro. Si a todo lo anterior se suma la debilidad defensiva de países antiguamente gigantes pero ahora modestos, como es el caso de Francia, Reino Unido o de España, el empequeñecimiento también trajo consigo importantes riesgos para la integridad territorial de los países europeos. Digamos que las dos guerras redujeron política, territorial y defensivamente a los Estados de Europa, mientras que la globalización se encargó de reducirlos aún más al facilitar la aparición de gigantes geopolíticos en todos los continentes, menos en Europa.

El proyecto de integración europea tuvo desde sus orígenes el objetivo de evitar a toda costa una nueva conflagración bélica en Europa, pero posteriormente también asumió la misión de transformar a los Estados de Europa en una voz única, fuerte e influyente en el escenario global. Se trata de dos objetivos que pueden calificarse de *existenciales* para los Estados. El primero garantiza la existencia física de los Estados y de sus ciudadanos, pues cualquier conflicto armado traería consigo la destrucción asegurada de todos los implicados. El segundo atribuye a esos mismos Estados la capacidad de influir, condicionar y decidir en la escena internacional, evitando así que los grandes bloques de poder reduzcan la soberanía de los modestos Estados de Europa a la nada. Protección interior y protección exterior para salvaguardar la existencia de los Estados de Europa. Estos son, nada más y nada menos, los objetivos perseguidos por los Estados europeos al apostar por la integración, una integración hoy representada por una organización bajo el nombre de la Unión Europea.

La Unión Europea es una organización internacional, es decir, un organismo creado por varios Estados al que atribuyen personalidad jurídica para actuar en la comunidad internacional. Pero la Unión Europea es mucho más que eso, pues sería imposible lograr los ambiciosos objetivos que se le han encomendado a través de una organización internacional como otra cualquiera. La Unión Europea se ha caracterizado por ser un sujeto político difícilmente

identificable, a medio camino entre una organización internacional y un Estado federal, pero sin caer nunca en ninguna de las tipologías tradicionales al uso. Por esta razón parece más útil identificar a la Unión Europea, a la cual nos referiremos de ahora en adelante como «la Unión», enumerando las teorías de la integración desarrolladas en las últimas décadas para explicar y orientar el fenómeno de la Unión. Como ahora se expondrá, estas teorías se pueden reducir muy resumidamente a tres, pero no son teorías incompatibles entre sí. De hecho, la historia de la Unión nos enseña que los Estados han apostado por las tres simultáneamente, pero poniendo en cada momento histórico un mayor énfasis en una en detrimento de las demás.

1. Funcionalismo

El funcionalismo fue sin duda la primera y principal teoría inspiradora del proyecto de integración europea. Los principios básicos del funcionalismo aparecen ya en las declaraciones políticas que dieron pie a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951, el primer paso en el proceso de integración, así como en los trabajos de quienes diseñarían la estructura y las competencias de las primeras instituciones europeas. Jean Monnet, un alto funcionario francés y padre ideológico del proyecto de integración europea, explicaba en sus memorias cuáles eran las bases teóricas sobre las que él y sus homólogos nacionales trabajaban a principios de los años cincuenta:

«La Comunidad que hemos creado no es un fin en sí mismo. Es un proceso de cambio, en línea de continuidad con los procesos que en periodos anteriores dieron pie a nuestros sistemas nacionales. Las naciones soberanas del pasado ya no pueden solucionar los problemas del presente: no pueden asegurar su progreso ni controlar su propio futuro. Y la Comunidad es solo un paso en el camino hacia el mundo organizado del mañana».

Para los teóricos funcionalistas la integración es un proceso centrado en la consecución de unos fines predeterminados a través de medios también predeterminados. La integración política no es el objetivo de los funcionalistas. Puede serlo para algunos defensores del funcionalismo, pero no es necesariamente el *telos* del funcionalismo. Como mucho, el objetivo a largo plazo del funcionalismo es la cooperación estrecha entre Estados, gracias a la cual se evitarían conflictos entre ellos y, en última instancia, la guerra. Para conseguir este fin último el funcionalismo defiende la necesidad de establecer objetivos concretos en áreas concretas, particularmente aquellas más estrechamente ligadas a la actividad económica, objetivos a su vez vinculados a unos medios también específicos.

Por ejemplo, la creación de un mercado común de los recursos energéticos, un sector estratégico para todos los Estados (y en parte causante de los últimos conflictos bélicos europeos) obligaría a esos Estados a cooperar estrechamente, creando lazos de unión que terminarían por hacer impensable una confrontación armada. En una conocida expresión, el funcionalismo apuesta por crear «solidaridades de hecho»: los Estados terminan compartiendo sus recursos no por generosidad, sino por necesidad, al mismo tiempo que produce otros resultados a largo plazo, como el mantenimiento de la paz. Por ejemplo, en el caso de la energía los resultados de un planteamiento funcionalista saltan a la vista: al compartir el carbón, el acero o la energía atómica, cada Estado miembro accedería a las fuentes energéticas de los demás Esta-

dos miembros, las empresas energéticas ampliarían sus mercados y los consumidores verían bajar los precios. La solidaridad de hecho no solo pondría fin a la guerra en Europa, sino que contribuiría también a crear riqueza y bienestar para empresas y ciudadanos en todos los Estados miembros².

El funcionalismo se caracteriza asimismo por su fe en el llamado efecto *spill-over* de las solidaridades de hecho. Es decir, la creación de una cooperación en un determinado terreno tenderá forzosamente a provocar más cooperación en otras áreas. La creación de un mercado de los recursos energéticos fomentará espontáneamente la aparición de un mercado de la distribución de esos recursos, seguido de un mercado del transporte, así como de un mercado de trabajo del personal de ese sector, y a continuación una mayor cooperación en materia fiscal, y así sucesivamente. Otro ejemplo: la liberalización del sector de las telecomunicaciones contribuye a armonizar las condiciones en las que operan las compañías de telefonía en los Estados miembros, animando a que aquellas se instalen en otros Estados miembros y se formen grupos empresariales europeos de telecomunicaciones. De forma espontánea, los consumidores demandarán también que sus derechos sean iguales en todos los Estados miembros. Al final del proceso las compañías telefónicas exigirán la desaparición de los mercados nacionales de telecomunicaciones y la creación de una autoridad europea, permitiéndoles operar finalmente en un verdadero mercado único europeo de telecomunicaciones y no en veintisiete mercados nacionales. Después de un largo recorrido, lo que empezó como una liberalización nacional coordinada desde unas instituciones supranacionales, termina, casi de forma espontánea, con la creación de un mercado de telecomunicaciones supranacional con una autoridad común, derechos y obligaciones comunes para empresas y consumidores, y todo ello en un sector de gran importancia estratégica para los intereses económicos y de defensa de los Estados miembros. La espesa red de acuerdos, compromisos, intereses y lealtades creadas alrededor de este mercado de las telecomunicaciones, o de cualquier otro, contribuye a que una guerra entre los Estados que lo integran resulte inconcebible.

El funcionalismo ha recibido fuertes críticas en los últimos años. Puede parecer paradójico, pero lo cierto es que estas críticas son la consecuencia del éxito de las políticas basadas en las teorías funcionalistas. Se podría afirmar que el funcionalismo ha terminado siendo víctima de su propio éxito, pues la espectacular expansión de las políticas europeas ha terminado por provocar las críticas de quienes observan una inquietante ausencia de la voluntad popular en esta maquinaria. El hecho de que el funcionalismo confíe en la expansión espontánea y casi irreflexiva de las políticas de integración pone en una difícil posición al principio democrático, sobre el cual se asienta el principio de Estado de Derecho. El funcionalismo habría cometido el error de tratar a los ciudadanos y a sus gobiernos como simples peones en una partida de ajedrez cuyo ganador se encuentra determinado antes de empezar.

La crítica no es solo teórica, sino también práctica y es susceptible de constatación empírica: cuando los ciudadanos han tenido la palabra para opinar sobre el proceso de integración europea su respuesta no siempre ha sido la

² W. SANDHOLTZ y A. STONE SWEET, «Neo-Functionalism and Supranational Governance», en E. JONES, A. MENON y S. WEATHERILL (eds.), *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford University Press, 2012, pp. 19-22.

que esperaría un teórico funcionalista. Basta con recordar el «no» francés y holandés a la Constitución europea, así como las sucesivas negativas de varios Estados a participar en el euro o a ratificar alguno de los Tratados de reforma. La fuerte contestación social a las políticas de austeridad impuestas desde la Unión a partir de 2010 para salvar el euro demostró también que lo que resulta más conveniente para los intereses de un proyecto funcionalista no tiene por qué coincidir con los intereses de una mayoría social. La aparición de instituciones representativas de los ciudadanos como el Parlamento Europeo, el creciente papel de los parlamentos nacionales en la toma de decisiones europeas, la creación de una ciudadanía de la Unión, o la fuerte irrupción de los gobiernos nacionales reunidos en el seno del Consejo Europeo, son muestras de que el funcionalismo no puede ser la única base teórica sobre la que se asiente el proyecto de integración europea.

2. Intergubernamentalismo

Detrás de un neologismo tan poco atractivo encontramos un planteamiento *realista* de la integración europea. Quienes defienden el intergubernamentalismo como una teoría empíricamente adecuada para explicar y orientar el proceso de integración europea destacan la importancia de los gobiernos nacionales y la prioridad de la defensa de los intereses nacionales. Es la suma de todos los intereses nacionales la que se traduce en un interés europeo y no al revés. Además, las políticas europeas no serían el fruto espontáneo de un efecto *spill-over*, como defienden los funcionalistas, sino una decisión meditada en cada Estado miembro y basada en la maximización del interés nacional. El uso del término «intergubernamental» se debe al papel central que desempeñan los gobiernos nacionales en el proceso de integración, y no las instituciones europeas ni los ciudadanos. El protagonismo de los gobiernos refuerza además el carácter democrático del proceso, pues ninguna política europea puede prosperar sin tener en cuenta los intereses de todos los gobiernos, los cuales, a su vez, han sido elegidos democráticamente.

El intergubernamentalismo apareció como alternativa teórica al funcionalismo en los años sesenta y setenta, precisamente un periodo histórico en el que la integración europea vivió un importante estancamiento provocado por la irrupción del General De Gaulle en el escenario político francés y europeo. En ese momento llegaba a su fin el periodo transitorio que había permitido a los gobiernos tomar decisiones en el seno del Consejo de Ministros por unanimidad. A partir del año 1962 los gobiernos quedaban sujetos a un sistema de votación por mayoría cualificada en varios terrenos, de modo que uno o varios gobiernos podrían quedar obligados jurídicamente por una decisión de la Comunidad a pesar de su criterio en contra. Para el gobierno gaullista este resultado era inaceptable y supuso el abandono temporal de la representación francesa en el Consejo de Ministros, una decisión que provocó un bloqueo *de facto* y sin precedentes de las actividades de las Comunidades Europeas. La solución del contencioso llegó con el llamado compromiso de Luxemburgo, un acuerdo informal en virtud del cual cualquier Estado podría solicitar que el Consejo de Ministros acordase por unanimidad aquellas materias que tuvieran un especial interés para ese Estado, aun tratándose de una materia sujeta a votación por mayoría cualificada. El compromiso de Luxemburgo creaba indirectamente un derecho de veto en favor de los Estados miembros

en todos los ámbitos de actuación de las Comunidades Europeas, primando así el interés individual de cada Estado miembro frente al interés general europeo.

Aunque el impacto del compromiso de Luxemburgo ha sido más simbólico que práctico, la percepción de que el funcionalismo no era una base teórica perfecta se vio reforzada en 1973 con la creación informal del Consejo Europeo, una reunión de jefes de Estado y de Gobierno, con la participación del presidente de la Comisión, cuya finalidad era (y sigue siendo) impulsar políticamente la agenda del proceso de integración. Los gobiernos de los Estados pasaban a tomar las riendas de la agenda comunitaria y no precisamente de forma espontánea, sino para asegurar que sus intereses nacionales quedaran a buen recaudo de unas instituciones europeas demasiado independientes.

El intergubernamentalismo, al igual que el funcionalismo, tampoco es una teoría descriptiva perfecta de la integración europea. Con esta teoría resulta difícil explicar el papel estratégico que ha desempeñado históricamente la Comisión, sobre el cual nos detendremos en el capítulo III de esta obra, así como el Parlamento Europeo, cuya trayectoria demuestra que sus decisiones no siempre se han alineado con los intereses individuales de los gobiernos nacionales. Tampoco sirve el intergubernamentalismo a la hora de explicar la relevancia del individuo, especialmente en la dimensión judicial de la integración europea, donde los tribunales nacionales, a petición de cualquier particular, pueden inaplicar leyes nacionales contrarias al Derecho de la Unión con independencia de la opinión que tenga el gobierno al respecto. La realidad europea es demasiado compleja como para reducirla a una simple suma de intereses gubernamentales individuales. Con todo, debe reconocerse que el intergubernamentalismo sirve para dar cuenta de algunas evoluciones importantes en la historia de la integración europea, al igual que para comprender el papel de algunas instituciones, muy destacadamente el Consejo Europeo. Como se decía antes, las teorías de la integración no son incompatibles entre sí, sino que conviven juntas y ostentan distintos niveles de protagonismo en cada momento histórico.

Además de sus deficiencias explicativas, la dimensión más normativa del intergubernamentalismo también ha recibido críticas. Si al funcionalismo se le achaca su falta de sensibilidad democrática, al intergubernamentalismo se le reprocha su exceso de fe en las credenciales democráticas de los gobiernos nacionales. Este exceso desemboca en un proceso de integración en permanente riesgo de parálisis, pues el ideal normativo intergubernamental es aquel en el que cualquier Estado puede vetar cualquier decisión que le perjudique. Asimismo, este planteamiento produce una paradoja democrática, pues el exceso de confianza en el interés de cada gobierno conduce a despreciar el principio democrático a nivel europeo. Si la democracia consiste en dar relevancia a la opinión de la mayoría frente a la de la minoría, un sistema centrado en el derecho de veto de cualquier Estado es un resultado difícilmente compatible con el ideal democrático. Estas deficiencias del intergubernamentalismo se han intentado subsanar en los últimos años. Ello explica que los Tratados constitutivos de la Unión cuenten en estos momentos con procedimientos simplificados de reforma, o que determinados Tratados de especial trascendencia constitucional (por ejemplo el llamado «Pacto Fiscal» o el Tratado por el que se establece el Mecanismo Europeo de Estabilidad) no necesiten la ratifica-

ción de todos los Estados miembros para poder entrar en vigor. El intergubernamentalismo, al igual que el funcionalismo, ha tenido que adaptarse a los tiempos.

3. Federalismo

El federalismo no es una teoría de la integración europea, sino de la integración política entre Estados en general. A diferencia del funcionalismo y del intergubernamentalismo, el federalismo cuenta con siglos de aportaciones teóricas y prácticas, pues es el modelo de integración sobre el que se han construido los Estados Unidos de América, la República Federal de Alemania o la República Federativa de Brasil, por citar solo algunos ejemplos representativos. Aunque el federalismo estaba presente en los primeros trabajos que dieron pie a las Comunidades Europeas, lo cierto es que se trata de una teoría que no encontró reflejo práctico hasta los años ochenta y noventa, décadas en las que las Comunidades se transformaron en la Unión, el «mercado único» pasó a ser un «mercado interior» y cuando se creó un estatuto de ciudadanía de la Unión dotado de derechos políticos y sociales. Hasta entonces, el federalismo no había sido más que el sueño de algunos intelectuales y políticos europeos que tuvieron que contentarse con un proceso de integración europea básicamente funcionalista.

El federalismo como teoría explicativa y normativa de la integración tiene por objeto una unión de Estados constituida mediante una decisión política de relevancia constitucional, en virtud de la cual se transfieren competencias soberanas a una entidad, una Unión, de nueva creación y con personalidad jurídica propia. La transferencia de competencias exige un reparto claro y nítido entre las funciones que le corresponden a los Estados y a la Unión. En el plano institucional es necesario contar con órganos representativos de los gobiernos y de los ciudadanos, así como órganos independientes encargados de velar por el interés de la Unión. Los acuerdos adoptados a nivel de la Unión tienen prioridad sobre todas las normas nacionales y pueden ser invocados por los ciudadanos directa e inmediatamente. Los ciudadanos pasan así a tener dos lealtades: una hacia su comunidad nacional y otra hacia la Unión. Estas dos lealtades encuentran su legitimidad en el hecho de que el ciudadano ostenta derechos políticos activos y pasivos tanto ante la Unión como ante su Estado de nacionalidad o de residencia.

La Unión Europea se halla en estos momentos muy cerca del ideal federal, pero también lo suficientemente lejos como para descartar que se trate de una organización política federal. Es cierto que los Tratados constitutivos son acuerdos internacionales con relevancia constitucional en todos los Estados miembros, hasta el punto de que la mayoría de las constituciones nacionales contienen procedimientos especiales de ratificación exclusivamente para estos Tratados, los cuales articulan una transferencia de competencias soberanas. Sobre el papel, la estructura institucional de la Unión se parece mucho a la de una organización federal, con un Parlamento Europeo representando los intereses de los ciudadanos, un Consejo representativo de los intereses de los gobiernos, y una Comisión, un Tribunal de Justicia y un Banco Central Europeo actuando con plena independencia y en defensa únicamente del interés general europeo. El estatuto de ciudadanía de la Unión aparece proclamado en los Tratados e incluye derechos políticos y de movimiento a los nacionales de

los Estados miembros, al mismo tiempo que se protegen los derechos fundamentales de todas las personas gracias a una Carta de derechos especialmente garantista. La distribución y tipología de competencias refuerza igualmente la necesidad, tan propia de un sistema federal, de que el reparto de tareas entre la Unión y los Estados esté claramente delimitada. El Derecho de la Unión prima sobre el Derecho de los Estados miembros. Todo apunta a que la Unión es una federación o, al menos, un proyecto con todos los elementos necesarios para presumir de tal nombre.

A pesar de todo lo anterior, lo cierto es que la Unión está muy lejos de ser una federación, de modo que el federalismo es una teoría útil pero también traicionera a la hora de explicar el fenómeno europeo. El propósito de toda federación es crear un nuevo Estado, algo que no está entre los objetivos actuales de la Unión Europea. Es cierto que la unión política es una realidad, pero de la unión política que conocemos hoy a la creación de un Estado europeo hay un buen trecho que, además, no todos los Estados miembros (ni sus ciudadanos) aceptarían de buen grado. Asimismo, en el momento actual la Unión Europea carece de muchos de los rasgos característicos de una organización federal, como es el caso de la política exterior o de defensa, todavía controladas por los Estados miembros, o un sistema de representación política efectivo. Por poner tan solo algunos ejemplos, el Parlamento Europeo no dispone de poder de iniciativa legislativa, algo inconcebible en la práctica parlamentaria moderna, mientras que la Comisión es un órgano ejecutivo de elección indirecta que solo responde ante un Parlamento Europeo de competencias, como decíamos, todavía mermadas.

Sin embargo, si hubiera que elegir la narrativa que mejor se adapta al espíritu y al *telos* que ha caracterizado a estos sesenta años de integración europea, es evidente que esa es la federalista. El funcionalismo demostró sus límites cuando chocó con el principio democrático. El intergubernamentalismo ha servido para darle explicación a la *realpolitik* europea cuando esta ha entrado en escena, pero ya hemos visto que se trata de una aparición puntual y no, digamos, estructural. A fin de cuentas, el relato que mejor encaja con la historia de la integración europea es el de una federación en construcción, con sus virtudes y sus defectos, pero dando pasos cada vez más decisivos en esa dirección. Por eso el federalismo solo encuentra en la Unión un reflejo parcial, pero un reflejo que con el paso del tiempo, como ahora se expondrá, se le va pareciendo cada vez más.

II. UNA BREVE HISTORIA DE LA UNIÓN

Las tres teorías de la integración europea hacen su aparición a lo largo de la historia de la Unión, pero con una intensidad variable. Si los primeros años son los de un funcionalismo ortodoxo, los años sesenta y setenta han sido testigos de la irrupción del intergubernamentalismo. Los años ochenta y setenta se caracterizaron por la fuerte presencia del federalismo, especialmente tras la firma del Tratado de Maastricht en 1992. Los años siguientes han visto cómo han convivido en equilibrio las tres teorías, aunque recientemente, tras la crisis económica iniciada en 2008, se observa un ligero declive del funcionalismo, el cual parece haber cedido el protagonismo al federalismo y al intergubernamentalismo. Veamos con algo de detalle esta evolución.