

MIGUEL ÁNGEL SEVILLA DURO: *Las relaciones entre las integraciones económicas y sus Estados parte. Un estudio desde la teoría federal*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2025, 513 págs.

En la presente recensión no vamos a incidir en exceso en la calidad del trabajo elaborado por el profesor Sevilla Duro, pues para dar fe de ello basta con mencionar que el mismo fue galardonado con el XXI Premio Manuel Giménez Abad para trabajos de investigación sobre democracia y descentralización política y territorial, convocado por la Fundación homónima sita en Zaragoza.

Más allá de este dato, nos vemos obligados a mencionar que el objeto de dicho trabajo, que en palabras del propio autor consiste en «la teorización general de las integraciones económicas en cuanto a la forma en que estas se relacionan con sus Estados parte», lleva aparejados de manera inherente varios factores. En primer lugar, trata de huir de la Unión Europea, en tanto la misma suele monopolizar las investigaciones sobre las integraciones; y, en cambio, atiende a las nociones comunes a las integraciones existentes actualmente para sintetizar cuáles son los elementos consustanciales al fenómeno. En segundo lugar, utiliza una metodología eminentemente jurídico-constitucional, pero se ve atravesada por otras disciplinas que lo auxilian y que permiten obtener resultados mucho más valiosos de lo que permitiría un prisma estrictamente jurídico. Y, en tercer lugar, apuesta por una extensión de los fundamentos de la teoría federal al ámbito de las integraciones, como la herramienta que va a permitir comprender el proceso de constitucionalización que están experimentando algunas integraciones económicas.

No son pocos los casos en los que podemos observar cómo la doctrina y, especialmente, el constitucionalismo ha rehusado extender los fundamentos teóricos de algunas de sus *vacas sagradas* para explicar —o, al menos, intentarlo— fenómenos diferentes a aquellos a los que inicialmente habían provocado su formulación teórica, en ocasiones con acierto, y otras con un recelo injustificado, que acaba por paralizar el crecimiento de la ciencia. Entre los supuestos más destacados podemos citar la teoría de la separación de poderes, el concepto de Estado de derecho —a través de sus distintas configuraciones históricas— o el federalismo. Este último, tanto respecto de su aplicación a modelos territoriales que, pese a su evidente carácter descentralizado, no acaban de encajar a la perfección en el molde doctrinal tradicional, como en cuanto a su extensión más allá de la esfera nacional, utilizándolo como punto de referencia para comprender el derecho de las integraciones.

Así, la empresa emprendida por el autor dista de ser discreta. Se expone al mismo tiempo a los críticos de la extensión del federalismo a la esfera

supraestatal, por un lado, y a los que niegan en rotundo la naturaleza constitucional —ni la total, ni la parcial, a través de la presencia de elementos de constitucionalidad— de aquellas integraciones más avanzadas y, en especial, de la Unión Europea, cuyo ordenamiento jurídico ha puesto en jaque varios de los elementos tradicionales del constitucionalismo a escala nacional, obligando a que la doctrina se replantee presupuestos tan básicos como la supremacía de la constitución, que se ve difuminada —ya veremos en qué medida— por la conocida primacía.

No obstante, a nuestro juicio ha logrado superar la mayor parte de las críticas a través de una sólida base tanto metodológica como teórica en relación con el federalismo y de una amplia muestra de integraciones económicas. Con ello observamos un conocimiento *panóptico* del estado de la cuestión y, como consecuencia, la autoridad de Miguel Ángel Sevilla Duro para dar forma a una teoría general de las relaciones entre las integraciones y sus Estados parte a través de la óptica federal. Todo ello sin perjuicio de discrepancias puntuales que recogeremos y que, tal y como se verá en el tono desde el que se formulan, pretenden convertirse en un reconocimiento para su ingente trabajo.

A continuación, incluiremos un breve resumen del contenido del trabajo y de los puntos que más interés nos han despertado a raíz de su lectura.

El marco teórico contenido en el capítulo I, «Contexto, concepto y sintética taxonomía de las integraciones económicas», se centra en la evolución histórica y los modelos y fases del fenómeno, cuyo desarrollo se halla en otra monografía del mismo autor que se titula *Las integraciones económicas: concepto, taxonomía y efectos*.

En el capítulo II, «Principios ordenadores de las integraciones económicas y de sus relaciones con los Estados parte», distingue entre los principios sustantivos, por un lado, y los principios del ordenamiento jurídico de las integraciones económicas en su relación con los derechos estatales, por otro. En el primer caso incluye los principios de unidad, autonomía, igualdad, solidaridad y cooperación. En el segundo, analiza los principios de competencia y atribución, eficacia directa, primacía, interpretación conforme, autonomía institucional y procedimental, y responsabilidad por incumplimiento.

Respecto del capítulo III, «Concepto, origen y evolución de las relaciones de ordinación. Su existencia en las integraciones económicas», hemos de apuntar el valor que tienen las páginas contenidas en el mismo, ya que enfoca su atención en las *relaciones de ordinación* que en la doctrina constitucional español introdujo —pero no creó, como nos advierte— García Pelayo. El concepto engloba las distintas formas en las que se relacionan las entidades parte de una unidad superior y consta de tres subcategorías —coordinación, supra y subordinación, e inordinación— que pueden darse en los planos formal y material. Por su naturaleza, puede ser de utilidad su extensión al

ámbito supraestatal para explicar las relaciones que se dan en el seno de las integraciones y sus Estados parte, sin perjuicio de que los avances que resulten novedosos —en el sentido de inexistentes en los Estados— requieran el análisis de fórmulas no previstas expresamente en la conceptualización que se realiza tradicionalmente respecto de la ordinación de los Estados federales.

El capítulo IV, «Relaciones de coordinación», se centra en el reparto competencial que, junto al grado de autonomía de los Estados parte, será el que predetermine el poder de la integración y —por una regla de proporcionalidad inversa— de aquellos que la componen, sin olvidar que el peso de un Estado en el panorama internacional aumenta enormemente si pertenece a una integración económica fuerte. No obstante, hallamos aquí el primero de los puntos de conflicto, en tanto el autor incluye las relaciones de coordinación en la categoría más amplia de las relaciones de colaboración, aunque las dos categorías tienen una naturaleza muy diferente: la coordinación con base en la obligatoriedad y en el papel superior de la entidad central para garantizar una armonización mínima; y la colaboración con base en la voluntariedad de las partes implicadas que se encuentran en el mismo plano y, por tanto, se consideran como iguales. Más allá de esta precisión terminológica, vemos que sí ha incluido un análisis sistematizado de las formas en las que se manifiestan este tipo de relaciones en el caso de las integraciones —tanto expresa como implícitamente— y, con ello, pone de manifiesto que el marco teórico del federalismo es aplicable —si bien con sus matizaciones— al ámbito de las integraciones supraestatales.

En cuanto a la integración fiscal, nos llama la atención que se tratan exclusivamente las vertientes del gasto y de los ingresos de la propia integración, pero no se hacen referencia a las reglas fiscales y presupuestarias que, si bien encajan más con las dinámicas europeas, están determinando en los últimos años el modelo económico de dicha integración. Así, sería interesante incluir un análisis de instrumentos de estabilidad presupuestaria como el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza o el Semestre Europeo.

El capítulo V, «Relaciones de supra y subordinación», contiene extremos relevantes como el condicionamiento y primacía del derecho de la integración, la existencia —o no— y los tipos de sistemas de solución de controversias, la supervisión y ejecución por parte de la integración, y la posibilidad de que se produzcan salidas voluntarias y forzosas.

Desde nuestra perspectiva el mayor interés reside en el primero de los apartados, esto es, en los efectos que se derivan del principio de primacía en relación con la soberanía de los Estados parte. Centra su atención en la existencia de límites —formales y materiales— a la primacía del derecho de la integración derivados del contenido de las constituciones de los Estados parte, y concluye que estas últimas siguen ocupando la cúspide normativa, de

modo que la primacía no tendría carácter incondicional o absoluto, sino condicionado.

Sin embargo, tal y como reconoce el propio Sevilla Duro en el apartado cuarto, aquellas integraciones que gozan de un alto grado de profundización dificultan el procedimiento de retirada de sus miembros mucho más allá de los requisitos formales previstos, de modo que consideramos que habría que ir más allá y afirmar —con las debidas matizaciones, que no corresponde hacer en esta sede, pero que tantas ocasiones he discutido con el autor— que en la práctica la primacía, mientras se pretenda mantener el cumplimiento del derecho de la integración como regla general, roza lo absoluto y, de facto, desplaza, que no supera, el contenido de las constituciones nacionales, como hemos podido comprobar de cerca a raíz del asunto *Melloni*. Y, en un sentido inverso, que cuando es la voluntad de un Estado transgredir el ordenamiento jurídico de una integración, como es el caso de los regímenes liberales surgidos en el seno de la Unión Europea, los medios coactivos que contiene el mismo se muestran ineficaces y, como resultado, la primacía se torna *nominal*.

En el capítulo VI, «Relaciones de inordinación», analiza la participación de los Estados parte de las integraciones a través de tres procedimientos: la reforma del derecho primario; la creación, reforma y supresión del derecho derivado, y —en caso de que estos existan— el nombramiento de los miembros de los órganos o instituciones que la componen.

Finalmente, encontramos una síntesis de los resultados y de las consideraciones críticas que pueden extraerse a través de los distintos apartados del trabajo.

Como investigador, uno de los factores que más agradezco al aproximarme a un trabajo con intenciones de sistematización es apreciar a simple vista la labor que se ha realizado, ya que tanto la riqueza bibliográfica como, sobre todo, la muestra de objetos de estudio, son las que verdaderamente nos dan cuenta de la fiabilidad del análisis que luego realice. En esta ocasión las páginas que el profesor Sevilla Duro nos ofrece hablan por sí solas. Recoge una amplia —y abrumadora, en ocasiones, para los que no estamos familiarizados con algunos de los modelos supraestatales más alejados— descripción de los principales elementos constitutivos de las integraciones. Dicha exposición sigue una lógica que sirve de ayuda para que el lector vaya comprendiendo los principales puntos en los que pueden asemejarse las integraciones y los modelos federales. Y, para concluir, realiza un evidente esfuerzo de síntesis para plasmar en unas pocas páginas cuáles son sus principales tesis, presentando de manera clara —y bien fundamentada por todas las páginas precedentes— los resultados y conclusiones de varios años de laboriosa investigación.

Ante la especificidad de la que los análisis de las integraciones suelen padecer, el trabajo que recensionamos ofrece a quienes tratan de aproximarse

al derecho de las integraciones la gran ventaja de contar con una estructura y un hilo argumentativos completos, de modo que aquellos que accedan a su contenido culminarán la lectura con un aprendizaje real de cómo funcionan las integraciones económicas, con multitud de ejemplos prácticos y, así, con la certeza de que sus palabras no son meras elucubraciones doctrinales, sino que son un fiel reflejo de la realidad supraestatal.

Debido a que se trata de uno de los pioneros en el mencionado ámbito de investigación, no nos cabe duda de que la monografía elaborada por el profesor Sevilla Duro será una fuente de inspiración para futuros trabajos y servirá como estrella polar para abrir camino. Tanto hacia la consolidación de las investigaciones sobre el derecho de las integraciones, como para la extensión hacia las mismas de los fundamentos del federalismo.

*Juan Francisco Barroso Márquez*  
Profesor de Derecho Constitucional  
Universidad de Extremadura