

EL DERECHO DE LA INTEGRACIÓN

José Manuel Sobrino *

INTRODUCCIÓN

Uno de los rasgos más sobresalientes de la sociedad internacional contemporánea es la presencia y proliferación de Organizaciones Internacionales, esto es, de mecanismos institucionalizados de cooperación permanente y voluntaria que dan vida a unos sujetos independientes dotados de voluntad propia destinados a alcanzar unos objetivos colectivos. Rudimentarias y principalmente técnicas en un principio, las Organizaciones Internacionales se han ido afirmando a lo largo del presente siglo, al ampliarse y diversificarse su campo de actuación que, en la actualidad, abarca prácticamente la totalidad de las actividades humanas. Su multiplicación, y el incremento de sus competencias, no podía dejar de afectar al Orden Jurídico Internacional, y, en este sentido, al no adaptarse convenientemente al Derecho internacional clásico, ha propiciado la aparición de un Derecho institucional cuya lógica postula un cierto grado de subordinación del Estado a los organismos creados. Es precisamente dentro de este proceso jurídico donde surge el Derecho de la Integración.

En este sentido, cabe observar cómo las Organizaciones Internacionales han pasado a ocupar, progresivamente, un lugar significativo en la vida internacional; y, si ello, ciertamente, no ha supuesto el desplazamiento del Estado nación, que continua siendo la espina dorsal de la sociedad internacional, lo que sí ha hecho es, por un lado, abrir fisuras en el monopolio que, hasta fechas recientes, ejercían los Estados en materia de subjetividad internacional; y, por otro lado, cuestionar el dogma de la soberanía absoluta del Estado. Esta situación explica que el Estado miembro

El desarrollo de organizaciones internacionales, que tienen como objeto la integración de un grupo de Estados, ha originado una revolución jurídica que no ha podido adaptarse satisfactoriamente al Derecho Internacional clásico. Es en este contexto que surge el Derecho de la Integración.

El autor, desde la experiencia europea, nos explica cómo es que operan las organizaciones internacionales inmersas en procesos de integración, basadas en la cesión de competencias ejecutivas, legislativas y judiciales de los Estados miembros a los órganos comunes. Asimismo, señala la manera en que los conflictos normativos entre las normas estatales y las normas de la organización se resuelven sobre la base del principio de primacía, el cual se funda en el mismo proceso integrador. Además, indica la forma en cómo reciben los países miembros las decisiones de estas organizaciones, basándose en la teoría monista que señala que existe un solo ordenamiento jurídico, por lo que la norma internacional se aplica de forma inmediata en el Estado miembro.

* Catedrático de Derecho Internacional Público. Director del Instituto de Estudios Europeos "Salvador de Madariaga" Universidad de La Coruña. España.

de una Organización en proceso de integración (la U.E., el Mercosur o la Comunidad Andina) no se asemeje ya a aquel Estado nación de comienzos de Siglo en Europa o en América.

Las razones de ello son varias, pero, por lo que ahora nos interesa, vienen ligadas al fenómeno de la Organización Internacional, esto es, de estos nuevos sujetos internacionales que poseen una existencia jurídica propia distinta del conjunto de los Estados que la componen. En efecto, van a disfrutar de personalidad jurídica internacional, pero a diferencia de los Estados, sujetos originarios y soberanos, que poseen una personalidad plena y general, la personalidad de las Organizaciones va a estar afectada por el principio de la especialidad que inspira todo su régimen jurídico; es decir, va a estar limitada a los objetivos y funciones que les fueron confiados, tal y como aparecen enunciados o pueden deducirse de sus tratados constitutivos y han sido desarrollados en la práctica. Se trata, en suma, de una personalidad funcional, que se nutre de las competencias que les atribuyen los Estados. Los ámbitos atribuidos pueden ser más o menos numerosos e importantes, sin embargo nunca se encuentra como en el Estado, frente a un campo de acción teóricamente ilimitado.

El reparto de competencias entre la Organización y sus miembros es un criterio que nos permite, precisamente, distinguir entre aquellas Organizaciones Internacionales -las más numerosas- a las que sus Estados miembros no han cedido el ejercicio de competencias soberanas y que se proponen simplemente instituir una cooperación entre los mismos y coordinar sus actividades con vistas a la satisfacción de unos intereses comunes; y, aquellas otras Organizaciones -la excepción- en las que se produce una transferencia real del ejercicio de competencias soberanas, aceptando sus Estados miembros limitar -aunque sólo sea en materias restringidas- sus competencias, sometiendo de este modo a una autoridad exterior y superior a los mismos que se concentra en las instituciones de la Organización, creándose de este modo unas Organizaciones Internacionales que tienden hacia la integración o la unificación de sus Estados miembros en aquellos ámbitos en los que se les haya transferido competencias, y que, unos las califican de Organizaciones supranacionales y, otros prefieren, denominarlas simplemente Organizaciones de integración o en proceso de integración.

La mayor parte de las Organizaciones desarrollan funciones de cooperación mediante la realización de unas acciones coordinadas entre sus miembros con el fin de alcanzar unos objetivos colectivos.

Constituyen la vía clásica, respetuosa de la soberanía de sus Estados miembros, y en ellas se traspa la técnica de la negociación y de la adopción de decisiones por unanimidad a unos órganos comunes y permanentes. La cooperación es estrictamente interestatal, en el sentido que las decisiones de la Organización -adoptadas por unanimidad- se dirigen a sus Estados miembros; esto es, no son aplicables en sus territorios sin su autorización y mediación. El establecimiento de una secretaría y la participación de delegaciones permanentes en los órganos que se crean ha reforzado los medios de acción de las mismas, y las aleja del modelo de la conferencia internacional, no obstante los Estados pretenden proseguir la cooperación de un modo tradicional, manteniendo intactas sus soberanías, salvo casos excepcionales y provisionales.

Junto a la técnica organizativa que acabamos de describir, han surgido recientemente en la escena internacional unas Organizaciones que pretenden, como señalaba, la integración de sus Estados miembros. En ellas se opera una cesión de competencias de los Estados miembros a los órganos comunes, que se caracteriza, además, por suponer la atribución de poderes del mismo tipo que los que resultan de las funciones superiores de un Estado a unos órganos independientes de los Estados, y por la posibilidad que tienen dichos órganos de pronunciarse por mayoría en caso de estar formados por representantes gubernamentales (y no por unanimidad como en las Organizaciones tradicionales), al tiempo que las decisiones que adopten podrán tener, en determinadas ocasiones, autoridad directa e inmediata en los órdenes jurídicos nacionales, donde, además, se van a aplicar con carácter prevalente.

La atribución del ejercicio de competencias soberanas de los Estados miembros a las Instituciones Comunes, que caracteriza a las Organizaciones de Integración, se plasma y caracteriza en ciertos rasgos que le son propios, entre los que merece destacar, en mi opinión, los siguientes:

- Alcance de la atribución operada que, aunque limitada por el principio de la especialidad, afecta a materias tradicionalmente reservadas al Estado, teniendo además estas atribuciones un carácter evolutivo, pudiendo ampliarse por el juego de las disposiciones del tratado constitutivo o por el de la teoría de las competencias implícitas;
- Funciones que va ejercer que cubren la gama de las funciones estatales (ejecutiva, legislativa y judicial);

- Decisiones a adoptar, que incluyen la posibilidad de adoptar algunas de carácter general, obligatorias y directamente aplicables en cada Estado miembro;
- Existencia de una real independencia orgánica respecto de los gobiernos nacionales, pues la mayoría de las instituciones están compuestas por personalidades independientes como ejemplifican la Comisión y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, o reúnen representantes de los pueblos elegidos directamente por sufragio universal (es el caso del Parlamento europeo de la U.E.), o bien, si se trata de un órgano formado por representantes gubernamentales, cabe la posibilidad de que sus disposiciones se adopten por mayoría;
- Disfrute de una gran autonomía, tanto por lo que respecta a su orden jurídico, como por lo que se refiere a su independencia financiera, merced a la existencia de recursos propios, como en fin, por la posibilidad de participar en su propio nombre en las relaciones internacionales.

Estos rasgos nos definen unas Organizaciones que se sitúan entre las Organizaciones Internacionales clásicas y las estructuras federales. La distribución de competencias que opera en su seno es tan profunda que no pueden equipararse absolutamente a las Organizaciones tradicionales, mientras que la retención de determinados poderes soberanos por sus Estados miembros impiden también que puedan ser calificadas de Estados federales. Es, en el marco de estas Organizaciones donde germina el llamado Derecho de la Integración.

Los modelos más avanzados de una Organización y de un Derecho de estas características son, sin lugar a dudas, la Unión Europea y el Derecho Comunitario Europeo y, por esta razón, voy a tomarlos como referente a la hora de examinar los aspectos que, a mi entender, destacan en el estudio del Derecho de la Integración. En efecto, el proceso de integración europeo ha alumbrado un peculiar Derecho de la Integración, el Derecho Comunitario Europeo. Este Derecho convive dentro de los sistemas jurídicos de los Estados miembros con el Derecho nacional, y tiene frecuentemente sus mismos destinatarios. En tales circunstancias se hace imprescindible saber qué normas se aplican. Pues bien, la atribución de competencias que acompaña a este modelo de integración implica necesariamente el reconocimiento de los efectos de los actos adoptados por las instituciones comunitarias, de tal forma que dichos actos podrán tener efecto directo

en el Derecho interno y van a prevalecer sobre el Derecho nacional contrario. Ello nos llevará a exponer, en las páginas que siguen, en primer lugar, la tensión integración-soberanía, de la que se deriva la cuestión de la aplicación efectiva de las normas comunitarias en los sistemas jurídicos nacionales (A) y, posteriormente, veremos cómo se ha reconocido la primacía de las normas comunitarias sobre las nacionales (B), lo que, a la postre, constituye un importante *test* que nos permitirá calibrar el alcance logrado por el proceso de integración europeo.

A) INTEGRACIÓN JURÍDICA Y COMPETENCIA DE ATRIBUCIÓN

a) De las Constituciones de los Estados nación a la “Constitución” de la Unión Europea.

Una rápida visión de la historia del Continente europeo arroja como elemento identificativo, la presencia de Estados nación, titulares exclusivos del ejercicio de una soberanía que se estimaba individual, abstracta y absoluta, y en cuyo marco, la organización política de los mismos giraba exclusivamente en torno a sus Constituciones nacionales. Con el tiempo, este panorama comenzó a transformarse, sobre todo, desde el momento en que se crean Organizaciones Internacionales que pasan a detentar, también, el ejercicio de competencias soberanas. Veamos brevemente como se desarrolló primeramente este proceso, y luego cómo se concretó en la actual Unión Europea.

Como es sabido, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la situación en el Continente Europeo era tal que numerosas ideas federalistas que se habían ido conceptualmente construyendo en el período de entreguerras encontraron un excelente caldo de cultivo. En efecto, en aquella Europa arruinada y destruida fueron germinando una serie de movimientos, conferencias y, sobre todo, Organizaciones Internacionales, de un modelo nuevo, que inician un lento pero continuado proceso de integración de los pueblos europeos. La novedad de tales Organizaciones radica en que sus Estados miembros, a través de mecanismos constitucionales internos que lo preveen, van a ceder a las mismas el ejercicio de parcelas de soberanía cada vez más amplias, dando entrada, de tal manera, a una nueva idea de soberanía, la de una soberanía relativa y divisible.

Este proceso, de corte inicialmente funcionalista, sustentado en realizaciones concretas a través de las cuales se fueron creando unas solidaridades de hecho, se inicia el 9 de mayo de 1950, con la Declaración Schuman, en la cual, el entonces Ministro de Asuntos

Exteriores francés, anunciaba la propuesta hecha a Alemania de creación de una Comunidad Europea del Carbón y del Acero, abierta a la participación de otros países de Europa. Esta Organización vio la luz el 18 de abril de 1951 y con ella aparece una nueva expresión en el lenguaje jurídico internacional, me refiero a la de "supranacionalidad", recogida en el artículo 9, párrafos 5 y 6 de su Tratado constitutivo (mención, hoy desaparecida, como consecuencia de su abrogación por el artículo 19 del Tratado de Fusión de 1965).

Distintos avatares internos a Europa la han ido impulsando por el camino de una progresiva integración. Este camino nos lleva a la firma en Roma, el 25 de marzo de 1957, de los Tratados por los que se crean la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, con lo que se conforman los tres elementos esenciales que sustentan la columna comunitaria del Ordenamiento Jurídico Comunitario. Desde entonces, el proceso de integración no ha cesado de avanzar, a veces más rápido otras más lentamente, hasta ir configurando una Unión Europea ya no sólo económica (el Mercado Interior Único es una realidad desde el 1 de enero de 1993), sino también política (merced al Tratado de Maastricht del 7 de febrero de 1992), así como social (gracias al Tratado de Amsterdam del 2 de octubre de 1997) y, en fin, monetaria (plasmado en la moneda única, el euro, desde el 1 de enero de 1999).

La Unión Europea es la denominación con la que se conoce la fase actual de este proceso de integración europea que acabamos, brevemente, de esbozar. Está construida, tal y como se desprende del Tratado de Amsterdam, sobre tres pilares jurídicos: uno de naturaleza comunitaria, conformado por las tres Comunidades preexistentes (la CECA, 1951; la CE, 1957; y, la CEEA, 1957), y dos de esencia intergubernamental: la Política Exterior y de Seguridad Común y la Cooperación en materia de Justicia Penal y Policía.

Su misión fundamental es la de organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos. Hoy en día, el número de Estados que participan en este proceso de integración económica, política y social es el de quince, puesto que a los seis Estados originarios que conformaban la "Pequeña Europa" (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos), se le fueron añadiendo: primero, en 1973, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido; más tarde, en 1981, Grecia; luego, en 1986, España y Portugal; y, finalmente, en 1995, Austria, Finlandia y Suecia. Este incremento progresivo de Estados miembros sigue abierto, y desde 1998

se desarrollan negociaciones oficiales para la adhesión de nuevos países europeos. Y, a lo largo de la Conferencia Intergubernamental de 2000, se están discutiendo las necesarias reformas que en el marco institucional y en el proceso decisorio deben acompañar a tal ampliación.

Los objetivos que persigue la Unión Europea, tal y como aparecen enunciados en el Tratado de la Unión Europea, son los de:

- Promover el progreso económico y social, un alto nivel de empleo, y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social, y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará una moneda única;
- Afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común;
- Reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión;
- Mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia;
- Mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo.

Para alcanzar estos objetivos, la Unión Europea cuenta con una estructura institucional donde aparecen reflejados los diversos intereses que intervienen en la construcción europea: los intereses de los Estados miembros (el Consejo de Ministros); los de los pueblos europeos (el Parlamento Europeo); los intereses estrictamente comunitarios, frente a los intereses singulares de los Estados miembros (la Comisión Europea); los intereses de la Comunidad de Derecho (el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia); la "conciencia financiera" (el Tribunal de Cuentas); los intereses regionales y locales (el Comité de las Regiones); y, en fin, los intereses del mundo del trabajo (el Comité Económico y Social).

Dispone además de un Ordenamiento Jurídico propio y autónomo, el Derecho Comunitario Europeo que se configura como un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas, que posee sus propias fuentes y está dotado de órganos y procedimientos aptos para producirlas, interpretarlas y sancionar su incumplimiento. Se caracteriza, como veremos, por su primacía con respecto a los derechos internos de los Estados miembros y por el efecto directo de toda una serie de disposiciones comunitarias.

En este sentido, las normas comunitarias no tienen como únicos destinatarios a los Estados ni como objeto exclusivo las relaciones interestatales o los comportamientos estatales, sino que además, afectan a los derechos y obligaciones de los particulares y están dirigidos a éstos, quienes pueden invocarlas ante los Tribunales. Por estas razones, el Derecho Comunitario Europeo se configura como el ejemplo más ilustrativo de un Derecho de la Integración, en su doble vertiente, de construcción teórico-conceptual y de realización de avances y experiencias concretas.

El núcleo normativo de este Derecho de Integración que es el Derecho Comunitario cubre, fundamentalmente, el mercado interior, con sus libertades fundamentales (libre circulación de mercancías, libre circulación de trabajadores, libertad de establecimiento, libre prestación de servicios y libre circulación de capitales y pagos) y su régimen en materia de competencia. Este mercado se complementa con unas políticas comunitarias en los siguientes ámbitos: económico y monetario, agrícola, de visados, de asilo e inmigración, de transportes, fiscal, de empleo, comercial, social, de educación y juventud, cultural, de consumidores y de sanidad, de redes transeuropeas, industrial, de cohesión económica y social, de investigación y desarrollo tecnológico, ambiental y de cooperación al desarrollo. Este corpus de normas se enriquece, además, con otras de naturaleza intergubernamental en los terrenos de la cooperación en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad común, y en el de la cooperación policial y de justicia penal.

El Derecho Comunitario se ha ido convirtiendo, progresivamente, en el verdadero cemento jurídico de la construcción europea. De tal manera, sin su presencia y características, difícilmente se hubiera avanzado en todos los frentes en los que la integración comunitaria europea lo ha hecho hasta la fecha. En este sentido, hay que subrayar que las Comunidades Europeas no son sólo fruto del Derecho (los Tratados constitutivos), sino que, además, constituyen Comunidades de Derecho, y la Unión Europea, fundada en ellas, comparte

esta naturaleza. El Derecho Comunitario constituye, pues, un factor importante de integración y un rasgo diferenciador de la misma respecto de otros modelos de Organizaciones, como son las Organizaciones de cooperación, e, incluso, de otras que inmersas también en procesos de integración se encuentran aún en fases menos adelantadas (Mercosur o Comunidad Andina). Ello explica, además, que las relaciones que se dan en la UE entre sus sujetos (Estados miembros, Instituciones y personas jurídicas y físicas) se hayan legalizado en una alta medida, y se encuentren bajo el control del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a quien compete garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de las normas comunitarias (art. 220 TCE).

Pero, además, si el Derecho Comunitario, constituye un verdadero Derecho de Integración, se debe, en buena medida, a que ha conseguido implantarse profundamente en la realidad jurídica de los Estados miembros, y ello se debe a que es concebido, interpretado y aplicado, como una norma uniforme por los ciudadanos, las administraciones y los órganos jurisdiccionales de todos los Estados miembros, y al hecho de que son los propios particulares quienes lo han invocado ante sus jueces nacionales, como reconoce una reiterada jurisprudencia iniciada en la STJCE del 5 de febrero de 1963 (Van Gend en Loos, 26/62, Rec. p.1), lo que en parte, convierte a estos últimos en unos importantes instrumentos de control de la correcta aplicación de este Derecho.

Ello ha permitido que el propio proceso de integración europeo haya, a su vez, gestado un Ordenamiento de corte "constitucional" autónomo (véanse, en este sentido, los pronunciamientos del TJCE: STJCE del 23 de abril de 1986, "Los Verdes", 294/83, Rec. p.1339; Dictamen C-1/91 del 14 de diciembre de 1991, EEE, Rec. p. I-6079; Dictamen 3/94 del 13 de diciembre de 1995, GATT-OMC-Acuerdo marco sobre los plátanos), donde tienen cabida principios y normas cuyos destinatarios no son únicamente los Estados y las Instituciones comunitarias, sino que, además, afectan a los derechos y obligaciones de los propios ciudadanos comunitarios y están dirigidos a éstos quienes pueden invocarlas ante sus Tribunales. Mediante el mismo se regulan las relaciones de todos los sujetos de la Unión Europea entre sí y con su estructura institucional, se fijan los objetivos comunes, se distribuyen las competencias y se establecen las reglas de juego mediante las cuales se adoptan las decisiones de obligado cumplimiento, aplicables directamente en los Estados miembros y con primacía sobre la legislación nacional. Todo ello implica, de un lado, los necesarios ajustes y previsiones en las Constituciones

Políticas de los Estados miembros y, de otro, supone la aparición, merced a la atribución del ejercicio de competencias soberanas a las Instituciones de la Unión Europea, de un modelo constitucional aplicable a los Tratados constitutivos de esta Organización Internacional, lo que encierra un problema jurídico: un Tratado no es una Constitución, y una Organización Internacional no es un Estado Federal, aspectos que paso a examinar en el siguiente epígrafe.

b) Atribución del ejercicio de competencias soberanas, integración jurídica y supranacionalidad.

El proceso de integración europeo se cimienta sobre el Derecho Comunitario Europeo. Este Derecho de Integración, propio y autónomo, se crea, aplica y desarrolla, gracias a que los Estados miembros han consentido limitar, a favor de las Instituciones comunitarias y en ámbitos específicos, el ejercicio de sus derechos soberanos.

En efecto, para conseguir los objetivos mencionados y para desarrollar mediante unas normas jurídicas propias y autónomas el mercado interior único y las políticas que lo complementan, la Unión Europea tiene atribuidas una serie de funciones y de competencias. En este sentido, cabe destacar a título preliminar, cómo la Unión Europea, y las Comunidades europeas sobre las que se sustenta, no gozan de competencias ilimitadas y ello a pesar de estar destinadas a la prosecución de amplias metas y a ejercer poderes de vasto alcance, puesto que, a diferencia de los Estados y a semejanza de las demás Organizaciones Internacionales, no poseen, según la expresión tradicional, más que una simple competencia de atribución.

Este principio aparece claramente enunciado en el artículo 5 del Tratado CE, donde se dice que: “La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna”.

Pero quien dice atribución de competencias a las Instituciones comunitarias, dice lógicamente, también, limitación correlativa de poderes soberanos de los Estados miembros. Este fenómeno, definidor de los procesos de integración, ha sido puesto de relieve por la jurisprudencia del TJCE, donde se ha subrayado cómo, a diferencia de los tratados internacionales ordinarios, el tratado de la CEE instituyó un ordenamiento jurídico propio, que al quedar integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros a partir de la entrada en vigor del mismo, se ha impuesto a sus jurisdicciones; y cómo, al crearse una Comunidad de

duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, con capacidad de representación internacional y, más concretamente, de poderes efectivos que emanan de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos últimos han limitado, aunque en esferas delimitadas, sus derechos soberanos y creado, de esta forma, un derecho aplicable tanto a sus nacionales como a ellos mismos (STJCE, del 15 de julio de 1964, Costa c. ENEL, Rec. 1964, p. 1159).

El buen desarrollo de este fenómeno paralelo de atribución de competencias y de desposeimiento de poderes soberanos, debe descansar en dos datos ineludibles y previos: uno, que los sistemas constitucionales internos de los Estados miembros lo permitan, esto es, que las Constituciones Políticas hayan preparado el terreno; y, dos, que dichos Estados no estén aferrados a la doctrina de la soberanía absoluta, pues, si eso ocurriera, sería imposible su participación en Organizaciones de integración.

Por lo que se refiere a este segundo dato, vemos cómo la atribución de competencias –*test*, vuelvo a insistir, en todo proceso de integración- descansa en una noción de soberanía alejada de la tradicional idea de una soberanía abstracta individual, inalienable y absoluta. En efecto, si por soberanía entendemos -en la clásica definición del Prof. Carrillo Salcedo- el conjunto de competencias y derechos de que cada Estado independiente es titular en sus relaciones con otros Estados, cabe suponer que todo proceso de integración parte de la idea de la divisibilidad de su ejercicio. Al respecto, podemos ver, además, cómo son varios los factores que, hoy en día, están erosionando la imagen casi mítica de la soberanía, por un lado la progresiva institucionalización de la Comunidad Internacional y el consiguiente incremento de las funciones atribuidas a las Organizaciones Internacionales; por otro lado, la configuración de un orden público internacional, mediante el establecimiento de normas jurídicas imperativas, con la consiguiente merma del relativismo que ha sido una característica tradicional del Derecho Internacional y que se evidencia en las transformaciones relativas a los Derechos Humanos, los crímenes internacionales, la responsabilidad internacional del Estado, etc. Y, en fin, por otro lado, la presencia, en algunos ámbitos, de ciertos actores internacionales que concentran el poder económico y que como consecuencia del fenómeno mundializador de los mercados no reparan en fronteras, ocasionando el consiguiente debilitamiento de aquellos elementos que la doctrina estima indisociables de la noción de soberanía: esto es, el

ejercicio de las competencias y funciones de Estado con exclusividad, plenitud y autonomía.

Es el ejercicio divisible de la soberanía lo que permite a unos Estados asociarse con otros y ceder todos parcelas de la misma para su ejercicio común por unas Instituciones con la finalidad de alcanzar unos intereses colectivos. Ello que no supone, ni mucho menos el negar a la soberanía su condición de elemento esencial del sistema internacional del que aún continúa constituyendo su clave de bóveda. Ahora bien, es esta idea la que posibilita los necesarios reajustes, fusiones o ejercicios comunes de estas competencias soberanas que conlleva todo proceso de integración, y en particular, el representado por la construcción europea

Esta noción de soberanía, al facilitar la cesión del ejercicio de competencias, plantea, en cada caso concreto, la necesidad de determinar, quién, Estado o Unión Europea, detenta dicho ejercicio sin que se excluyan, según los casos, ni las acciones conjuntas, ni la realización por el Estado de actividades subordinadas. Este procedimiento trae como corolario que las Instituciones comunitarias no van a disfrutar siempre del mismo tipo de competencias, y que variarán según las acciones a desarrollar, de manera que en algunos ámbitos gozarán de competencias exclusivas, en otros estas competencias las compartirán con los Estados miembros, y en otros, no tendrán ningún tipo de competencias. Además, en el caso en que estemos ante competencias compartidas, la actuación comunitaria deberá efectuarse respetando el principio de subsidiariedad, en el sentido de que esta actuación solo tendrá lugar cuando razones de necesidad y de eficacia así lo exijan. Conformándose este principio en un elemento fundamental en los procesos de integración.

Como se ha repetido desde la doctrina, este reparto de competencias evoca, evidentemente, los modelos estatales federales. Pero las diferencias con los mismos son sustanciales, así y a diferencia de las Constituciones federales, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no contienen títulos o capítulos consagrados al problema de la atribución de competencias. En efecto, esta atribución no se hace por materias, sino en forma de acciones a realizar, funciones a cumplir, por lo que habrá que descender a las disposiciones concretas de estos Tratados para saber cuáles son los poderes impartidos, qué institución es la beneficiaria, y en qué formas y condiciones se ejercitarán dichas competencias.

El Derecho Comunitario nace pues, en virtud de atribuciones de competencias de los Estados miem-

bros a las Comunidades, cuyas Instituciones pasan a ejercer efectivamente las competencias soberanas que les han sido cedidas. En este sentido, lo que caracteriza a la UE es que sus Estados miembros han renunciado al ejercicio de competencias soberanas, y no sólo a aquéllas que son relativas a concretas materias técnicas (como ocurre en la generalidad de las Organizaciones Internacionales) sino también, y esto es lo novedoso, respecto a funciones que corresponden al ámbito esencial de la propia existencia en tanto Estado.

Ahora bien, hay que advertir, antes que nada, que se trata de una cesión voluntaria, esto es, no nos encontramos ante una imposición. En efecto, al respecto debemos de partir de la propia noción de Organización Internacional que, como se sabe, la califica de asociación "voluntaria" de Estados creada por un Tratado internacional. De ello se desprende que los Estados miembros, concedores de las características del Ordenamiento Jurídico Comunitario y de la Organización Internacional al que corresponde, deciden, libre y voluntariamente, adherirse a la Unión Europea, con ello resuelven, igualmente, obligarse por su Tratado constitutivo y por los actos normativos de sus Instituciones. A partir del momento de la adhesión, los Estados miembros no podrán ya invocar sus propias Constituciones para sustraerse a las obligaciones derivadas del Tratado de adhesión. Tal obstáculo viene consagrado en una reiterada jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia, y en los artículos 26, 27 y 46 de los Convenios de Viena sobre derecho de los Tratados de 1969 y 1986. En efecto, todo Estado, independientemente de sus preceptos constitucionales, como sujeto internacional, está obligado a respetar sus compromisos internacionales, no pudiendo invocar frente a otros Estados parte en el tratado su propia Constitución para sustraerse a las obligaciones que éste le impone.

Por otro lado, el Derecho que regula una Organización en proceso de integración, como es el caso de la UE, no puede ser concebido como un Derecho estático, sino como un Ordenamiento Jurídico sujeto a una profunda evolución, por lo que todo intento de valoración del mismo debe tener en cuenta esta condicionante temporal. Y, así, al estar suponiendo este proceso una verdadera transferencia del ejercicio de competencias soberanas de los Estados miembros a favor de las instituciones comunes, en materias cada vez más amplias y diversas, se le ha ido otorgando al Ordenamiento Jurídico de la Unión Europea una, autonomía cada vez mayor respecto de los Derechos nacionales y del Derecho internacional. Tal evolución ha añadido nuevos elementos de complejidad en

el debate en torno a la naturaleza jurídica de esta Organización y a las características del Derecho que viene creando.

Con relación a ello, cabe recordar que la cuestión de la naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea ha retenido, desde siempre, la atención de la doctrina. Así, desde comienzos de los años cincuenta en que se creó la CECA, distintas respuestas han intentado resolver esta cuestión. Estos intentos se han traducido en una amplísima literatura jurídica, sin que se haya conseguido dar una respuesta completa y definitiva, debido principalmente al hecho de que las Comunidades Europeas y la Unión Europea se encuentran inmersas, como señalaba, en un proceso de cambio permanente, de manera que las diferentes teorías reflejan y determinan al mismo tiempo el clima y las perspectivas políticas de la época en que fueron formuladas. Este ha sido el caso de las denominadas teorías: federalista, internacionalista, supranacionalista o funcionalista, entre otras, que a mi entender han sido superadas por el propio proceso de construcción europea, que no puede encerrarse en ninguno de estos modelos histórico-teórico.

Lo que me parece indudable es que la Unión Europea no constituye una Federación, ni se vislumbran en el horizonte unos Estados Unidos de Europa, por utilizar una expresión muy querida por los federalistas de entreguerras. Eso sí, nos encontramos ante un modelo original de Organización Internacional, que se aleja de las Organizaciones Internacionales clásicas o de cooperación, y al que algunos han denominado "Organización Supranacional", si bien yo prefiero calificarla simplemente de Organización de Integración, o utilizando un paralelismo con la fórmula antes mencionada, unos Estados Integrados de Europa.

Sus particularidades derivan de la circunstancia de que se trata, como dijera el juez PESCATORE, de "una organización que es, ante todo, una organización integradora de Estados, y no, como el Estado una organización integradora de individuos". Idea que parece también inspirar la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán del 12 de octubre de 1993, cuando afirmaba que el Tratado de Maastricht de 1992, que estaba examinando, sería el fundamento de una unión cada vez más estrecha de los pueblos de Europa, organizados en Estados, pero no de un Estado cimentado en un pueblo europeo.

Ello nos aleja, a mi juicio, de la idea de supranacionalidad, entendida como sustento de un Super-Estado, esto es, en tanto fenómeno jurídico que supone la

creación de un nuevo sujeto internacional dotado de soberanía y, además, superior a los entes estatales que lo componen (que por ello deberían, en el plano internacional, perder soberanía y, consiguientemente, uno de los elementos constitutivos de la noción de Estado). Pero, creo que esto no ocurre, ni tiene por qué ocurrir en relación con la UE, donde a lo máximo que se ha llegado es a la cesión del ejercicio de competencias soberanas -no soberanía- en parcelas que, aunque cada vez son más amplias, están perfectamente delimitadas en la mayoría de casos.

Ello nos acercaría a otra idea de supranacionalidad que implicaría, en la línea recogida por Rubio Llorente, la existencia de una estructura integrada por Estados distintos que mantienen la titularidad de su soberanía, dotada de órganos propios, cuyas decisiones se imponen a los Estados miembros, más precisamente, que tienen efecto directo en el territorio de los Estados y que, en caso de colisión, prevalecen sobre las normas dictadas por los Estados. Esto es, una estructura propia de una Organización que se encuentra en proceso de integración. Ahora bien, es un proceso de integración singular que, además, se aleja de otros modelos similares que se desarrollan en otras partes del mundo y, en particular, en América Latina. Descrito de forma concisa esta idea y este proceso se sustentarían, a mi entender, sobre el siguiente esquema.

- El proceso se basa en Tratados internacionales concluidos por Estados soberanos. Por medio de ellos los Estados crean Organizaciones Internacionales, a las que les atribuyen competencias. El sujeto creado es, pues, una Organización no una Supranación o un Supraestado.
- Dado que las competencias que se le atribuyen afectan, a diferencia de lo que ocurre en la generalidad de las Organizaciones, a funciones esenciales de los Estados, es preciso que con carácter previo éstos hayan adecuado sus Constituciones internas para que se posibilite tal transferencia de competencias. Tal hecho hace que estas Organizaciones sean de un tipo nuevo, no meras Organizaciones de cooperación.
- La atribución de competencias es, por consiguiente, un acto voluntario de los Estados miembros, de manera que es necesario prever en qué ámbitos los Estados están dispuestos a renunciar voluntariamente al ejercicio de una parte de su soberanía en beneficio de unas Instituciones, a las cuales dotan de la facultad de elaborar unas voluntades propias y autónomas.

- Desde el momento en que se concluyen los Tratados constitutivos, los Estados quedan internacionalmente obligados (artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados de 1969), y no podrán invocar disposiciones de sus Constituciones para eludir el cumplimiento de lo dispuesto en aquellos tratados (artículo 27 en relación con el 46 de la citada Convención).
- Las Organizaciones resultantes no disfrutan de una competencia general, sino que se le determinan los ámbitos en los que puede actuar. Estas competencias pueden también deducirse del sistema de los Tratados.
- La integración respeta la identidad de los Estados miembros y se basa en el diálogo permanente entre los intereses nacionales y el interés comunitario, y, en el que se respeta, las diversidades nacionales.
- Los Estados están presentes a lo largo de todo el proceso, de manera que las renuncias que van haciendo a sus propias facultades es previsible y controlable. Ellos son, en suma, quienes definen el proceso y quienes marcan su ritmo.
- Para que avance este proceso es necesario que se vayan produciendo delegaciones del ejercicio de la soberanía por parte de los Estados miembros. Esto significa, por un lado, abandonar el dogma de la soberanía absoluta y reconocer que el ejercicio de la soberanía, cuya titularidad ostentan los Estados y que radica, en definitiva, en el pueblo, puede ser cedida si con ello se facilita el logro de una serie de objetivos colectivos y superiores que se estiman como prioritarios, y beneficios para el conjunto de la población de estos Estados. Ello puede exigir que a cada avance significativo que se produzca, los Estados hayan respondido, previamente, con una revisión constitucional que lo permita.

En resumen, integración y supranacionalidad en sentido de supraestatalidad, son expresiones cercanas pero no sinónimas. La integración no exige la renuncia por parte de los Estados miembros a su soberanía, solamente precisa que éstos, en virtud de dicha soberanía, cedan voluntariamente el ejercicio de la misma a la Organización de que se trate. Supranacionalidad en tanto supraestatalidad, significaría, en cambio, que estamos más allá de una mera cesión del ejercicio de la soberanía, y que aparecen nuevos entes internacionales por encima

de los Estados dotados de soberanía. Por mi parte, pienso que tal cosa no se produce por lo que respecta a la Unión Europea, por lo que prefiero hablar, hoy por hoy, de un proceso de integración sustentado en la primacía del Derecho comunitario y en la eficacia directa de sus normas. Aunque no descarto, que una vez agotada la técnica integradora sea necesario pasar a otra fase nueva que precisaría de la elaboración de una verdadera Constitución europea y, en este sentido, cincuenta años de aplicación de la mencionada técnica, parecen mostrar que ésta ya no es suficiente para hacer avanzar el proceso de construcción europeo, lo que explica la emergencia de nuevas –tal vez no tan nuevas– manifestaciones a favor de modelos federales para Europa.

Al comenzar a mostrar señales de fatiga el proceso de integración, se multiplican las reflexiones en torno a la federalización en Europa. Este nuevo proceso se sustentaría en un “Tratado-Constitución” que, por ejemplo, en el pensamiento del Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Joschka Fischer, debería sustentarse en los Estados nación sin reemplazarlos. Tal difícil ecuación se sustentaría sobre el reparto de soberanía entre Europa y los Estados Nación a través de la aplicación del principio de subsidiariedad, al que se le daría rango constitucional. Según estas ideas, las Instituciones deberían representar tanto a los Estados Nación como a los ciudadanos europeos, estableciendo, por ejemplo, en el Parlamento Europeo, dos cámaras, una formada por diputados elegidos por los ciudadanos y otra por senadores extraídos de los Estados miembros, o un presidente de la Comisión elegido mediante sufragio directo por los ciudadanos, etc.

Estos planteamientos, no muy alejados de otros efectuados por personalidades europeas como H. Schimdt, V. Giscard o J. Delors, retoma la idea de una Federación de Estados Nación sustentada en un núcleo reducido de países. Lógicamente habrá países europeos que no quieran o no estén en condiciones de participar completamente en una aventura jurídico-política de tal envergadura. De este modo se apunta hacia la utilización del mecanismo, introducido por el Tratado de Maastricht de 1992, consistente en la Cooperación reforzada, de manera que un grupo más o menos pequeño de países la llevarían a cabo, y en su marco elaboraría un nuevo Tratado que a su vez constituiría el núcleo de la futura Constitución de la Federación, en la que se preverían instituciones propias, tales como Gobierno con un Presidente directamente elegido por los ciudadanos y un Parlamento bicameral.

Esta Europa no es, en mi opinión, la que va a salir del Consejo Europeo de Niza que se celebra en diciembre de 2000, ni de otra Conferencia Intergubernamental o Consejo Europeo de igual alcance y ambición; cuyos Tratados de revisión resultantes serán únicamente unas nuevas etapas en el proceso de integración europea. Este nuevo modelo de Europa constituye, a mi juicio, una meta hacia la cual debería avanzar dicho proceso si no queremos que se hunda en un nuevo impase como los ya conocidos, en otras ocasiones, durante el pasado.

B) INTEGRACIÓN JURÍDICA Y APLICACIÓN PREVALENTE DE LA NORMA COMUNITARIA EN LOS SISTEMAS JURÍDICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS.

a) La aplicación del Derecho Comunitario en el sistema jurídico nacional.

La participación de un Estado en una Organización Internacional, significa, necesariamente, que en su sistema jurídico interno van a comenzar a coexistir normas nacionales y normas de la Organización, y que al tener con frecuencia el mismo destinatario, éstas podrán entrar en colisión. Ello plantea problemas relacionados con la recepción de las decisiones elaboradas por la Organización y con el lugar que éstas ocupan en los ordenamientos jurídicos internos. En este sentido, la aplicación directa y prevalente de la norma comunitaria sobre la nacional es uno de los factores que mejor permiten valorar el grado de madurez jurídica alcanzado por un proceso de integración.

Por lo que se refiere a la recepción de las decisiones creadas por las Organizaciones Internacionales en los sistemas jurídicos internos de los Estados miembros, hay que destacar, de entrada, que en los procesos de integración la teoría que impera es la denominada teoría monista. Recordemos al respecto, que el Derecho Internacional no determina las condiciones en que la incorporación de las normas internacionales ha de producirse, sino que da, como es sabido, libertad al Estado para ello (principio de autonomía institucional). Éste podrá, adscribirse a una de las dos grandes corrientes que se dan en la práctica: la dualista: para la que orden internacional y orden interno son sistemas jurídicos separados e independientes que coexisten paralelamente como compartimentos estancos, de manera que para que un Tratado produzca efectos internos es necesario que el Estado retome sus disposiciones en una norma nacional o las introduzca en el orden nacional a través de una fórmula jurídica que opere la recepción. En ambos casos se produce una "nacionalización" de la norma interna-

cional siendo aplicada por el juez en calidad de regla nacional. Al contrario, la concepción monista se basa en la unidad del ordenamiento jurídico. La norma internacional se aplica de manera inmediata, en tanto tal, sin recepción ni transformación en el orden interno de los Estados parte en el Tratado. Éste se integra en el sistema de reglas que deben aplicar los Tribunales nacionales, y sus prescripciones son válidas ante ellos en su condición originaria de reglas internacionales.

La concepción monista es, por lo que comentamos, la única vía compatible con el sistema jurídico de una Organización de integración, en la que a sus Instituciones se les ha atribuido el ejercicio de competencias soberanas en el terreno legislativo. Si nos referimos al Derecho Comunitario Europeo, vemos como éste se integra en el sistema jurídico de los Estados miembros, lo que supone que en el interior de cada Estado miembro coexisten el Derecho Comunitario y el Derecho Interno, cada uno con su propia autonomía (STJCE de 5.2.63, Van Gend en Loos, 26/62, 17.12.70, Internationale Hadesgesellschaft; 6.10.82, CILFIT, 283/81). Es esta manera, que el Derecho Comunitario no es Derecho nacional, pues aunque integrado en el sistema jurídico nacional, tal integración se produce sin que aquél pierda su naturaleza específica original: de Derecho Comunitario.

Esta idea es la que inspira a la doctrina jurisprudencial comunitaria en la materia desde la ya lejana Sentencia Costa c. ENEL de 1964 cuando, el TJCE, afirmaba que: "a diferencia de los tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE ha instituido un orden jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado, y que se impone a sus jurisdicciones".

De este modo, los Estados miembros, respecto del Derecho Internacional, pueden, como así ocurre en algunos casos, conservar un sistema de recepción dualista por lo que se refiere a las normas internacionales (por ejemplo Italia), pero deben descartarlo, cuando se trata de normas comunitarias, en cuyo caso la concepción monista se impone, con las siguientes consecuencias:

- El Derecho Comunitario se integra de pleno derecho en el orden interno de los Estados miembros, sin necesitar de ninguna fórmula especial de introducción.
- Las normas comunitarias ocupan su lugar en el orden jurídico interno en calidad de Derecho Comunitario.

- Los jueces nacionales tienen la obligación de aplicar el Derecho Comunitario.

Desde este planteamiento monista, el Derecho Comunitario forma parte del Derecho que se aplica por y en cada Estado miembro, pero no se confunde con el Derecho interno. El juez cuando lo aplica o interpreta lo hace teniendo presente su naturaleza de Derecho Comunitario; de manera que cuando las Instituciones comunitarias ejercen las competencias atribuidas, lo hacen en el respeto de los Tratados debiendo de atenerse a los procedimientos de producción normativa establecidos en las normas comunitarias y a la consecución de los objetivos establecidos en las mismas. En este sentido, la entrada en vigor, la publicación y los efectos jurídicos de la norma comunitaria se rigen, asimismo, por los Tratados y no por el Derecho de los Estados miembros; lo mismo ocurre con el sistema de recursos contra los actos de las Instituciones, que es el previsto en los Tratados, correspondiendo al TJCE la competencia exclusiva en la materia.

En otros términos, la incorporación de un Estado a la Unión Europea conlleva la atribución del ejercicio de ciertas competencias soberanas a la misma, entre ellas las legislativas. A partir de este momento, en el Derecho interno de cada Estado miembro conviven el Derecho nacional y el Derecho Comunitario, el primero rige y despliega sus efectos en el ámbito de los poderes que el Estado se ha reservado al concluir el Tratado de adhesión, el segundo interviene plenamente en el nuevo ámbito jurídico al que se ha incorporado el Estado al concluir el citado Tratado, de manera que en este último las normas que deberán ser aplicadas son las normas comunitarias. Estamos, de este modo, frente a lo que se conoce como la teoría de los dos Ordenamientos distintos pero coordinados, que goza de gran predicamento en la doctrina y apoyo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Según esta teoría, la Constitución se aplicará en los ámbitos en que el Estado ha reservado su competencia, y en los restantes regirá, en cambio, el Derecho Comunitario. Ello exige que todo Estado deba adecuar su Constitución (expresión de la voluntad soberana de los pueblos y fundamento de la adhesión a una Organización Internacional) antes de entrar en la UE, a fin de permitir al Derecho Comunitario que despliegue la totalidad de sus efectos, y si esto ocurre, no tendrá por que darse un conflicto entre la Constitución y el Derecho Comunitario, puesto que al aplicarse en espacios jurídicos distintos, no se producirá colisión ni habrá que resolver cuestiones de jerarquía.

La validez de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea, así como cualquier posterior revisión de los mismos, precisa de un fundamento constitucional en cada uno de los Estados miembros. En este sentido, las Constituciones de los Estados miembros (excepto el Reino Unido, por razones obvias) prevén la existencia de “cláusulas de apertura” que permiten su integración en estructuras políticas de integración dotadas de autoridad superior e independientes de los mismos, y que significan la cesión de competencias constitucionales.

De este modo, observamos cómo existen constituciones que contienen cláusulas genéricas habilitando al Estado para concertar, en condiciones de reciprocidad muchas veces, limitaciones de soberanía, bien para asegurar la paz y la justicia en el orden internacional (Preámbulo de la Constitución Francesa de 1946; artículo 11 de la Constitución italiana), bien para transferir a instituciones internacionales derechos de soberanía (artículo 24 de la Constitución de Alemania), bien para transferir competencias legislativas, ejecutivas y judiciales (artículo 67 de la Constitución holandesa; artículo 49 bis de la Constitución de Luxemburgo), o poderes determinados (artículo 25 bis de la Constitución belga).

En esta línea de habilitación genérica, hay constituciones que autorizan la delegación de poderes derivados de la propia Constitución (artículo 9,2 de la Constitución de Austria; artículo 20 de la Constitución de Dinamarca), o que atribuyen a Organizaciones o instituciones internacionales el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (artículo 93 de la Constitución española), o, en fin, que atribuyen a órganos de Organizaciones Internacionales competencias previstas en la Constitución y para aceptar restricciones o limitaciones de soberanía (artículos 2, 3 y 28 de la Constitución de Grecia).

En todos estos supuestos, la realización práctica de los mismos precisa de técnicas legislativas con quórum muy reforzados (leyes orgánicas, en el caso español), o incluso de aprobación por referéndum (en el caso danés cuando se dan ciertas condiciones previas).

Pero además, con los avances del proceso de integración europea observamos cómo ciertas Constituciones de los Estados europeos están introduciendo nuevas técnicas, que introducen matizaciones a estas cláusulas de habilitación genérica; así, en algunas de ellas se reconocen expresamente los rasgos fundamentales del Derecho Comunitario y, especialmente, su primacía (por ejemplo, artículo 29 de la Constitución de Irlanda; artículo 94 Constitución de Holanda;

artículo 8.3 de la Constitución de Portugal). Inclusive, en algunos casos, en especial en el de aquellas constituciones que sufrieron alguna revisión con ocasión del complejo proceso de ratificación del Tratado de la Unión Europea de 1992, además de mencionarse estos principios se hace referencia a la pertenencia a la UE y al compromiso sobre su progresivo desarrollo (artículo 88 de la Constitución francesa; artículos 23 y 24 de la Constitución alemana).

Estas afirmaciones hacen suponer que en la eventualidad de una retirada de estos países de la UE, lo que siempre es posible dada la naturaleza de Organización Internacional de la misma, sería ahora necesario llevar a cabo una previa reforma constitucional que lo permitiera, lo que no hace más que ahondar el proceso de integración y reafirmar la construcción europea.

b) La primacía de la norma comunitaria como rasgo identificador de los procesos de integración.

El Derecho Comunitario Europeo, al aplicarse en los Estados miembros, no pierde su naturaleza comunitaria, pero ello no significa que constituya un derecho ajeno o extranjero al sistema jurídico de dichos Estados, sino que es Derecho propio de cada uno de ellos, tanto como lo es su Derecho nacional.

Si es Derecho propio de cada uno de los Estados miembros, significa que se aplica en su sistema jurídico junto a las normas nacionales, pero, como ocurre que ambos ordenamientos, el nacional y el comunitario, al coexistir en el interior de cada Estado miembro, tienen unos mismos destinatarios, las personas físicas y jurídicas, frecuentemente va a generarse, como ya adelantaba, una relación entre la norma comunitaria y la norma nacional. En tales casos, los principios fundamentales que rigen las relaciones entre el Derecho Comunitario y los Derechos internos de los Estados miembros no se encuentran, como es sabido, expresados en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, sino que han sido identificados y formulados por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a través de una construcción jurisprudencial basada fundamentalmente en los caracteres y objetivos propios de las Comunidades Europeas y de su ordenamiento jurídico.

Los cimientos de esta construcción jurisprudencial ya clásica, generalmente considerada como un elemento esencial del acervo comunitario, están constituidos por el efecto directo (que supone básicamente la aptitud de las normas comunitarias para crear, sin necesidad de ningún complemento normativo de Derecho interno, situaciones jurídicas subjetivas) y la

primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho interno de cualquier rango (Dictamen del TJCE del 14 de diciembre de 1991, sobre el Proyecto de Acuerdo sobre la creación de un EEE, 1/91, Rec. p.-6079). A estos principios ya clásicos hay que añadir, a la luz de la jurisprudencia más reciente, el de la responsabilidad del Estado por daños causados a particulares como consecuencia de la violación del Derecho Comunitario (STJCE, del 19 de noviembre de 1991, Francovich y Bonifaci, C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357).

En suma, los principios que inspiran las relaciones entre ambos ordenamientos jurídicos, podrían resumirse de la siguiente forma:

- La norma comunitaria adquiere automáticamente estatuto de derecho positivo en el orden interno de los Estados: aplicabilidad inmediata (no precisa de un acto de “nacionalización”).
- La norma comunitaria es susceptible de crear, por ella misma, derechos y obligaciones para los particulares: efecto directo (quienes pueden invocarla ante sus tribunales).
- La norma comunitaria ocupa en el orden interno un lugar con rango de prioridad sobre las normas nacionales: primacía.
- El Estado puede incurrir en responsabilidad por los daños causados a los particulares cuando incumpla con las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho Comunitario.

El que estos principios no queden en letra muerta depende de la actitud de la administración y, sobre todo, de los órganos jurisdiccionales nacionales, a los que atañe, en su ámbito de competencia territorial y funcional, la aplicación de las normas comunitarias según la interpretación dadas a éstas por el Tribunal de Justicia y la tutela de los derechos subjetivos conferidos por dichas normas, garantizando de este modo la plena eficacia del Derecho Comunitario, en caso de conflicto, sobre el Derecho interno.

De estos principios, es el de primacía el que confiere el rasgo identificador por excelencia a los procesos de integración. Y su alcance y respeto en los Estados miembros nos permite determinar los avances logrados en los mismos.

Por lo que se refiere al Derecho Comunitario Europeo, la primacía de las normas comunitarias no aparece, como adelantaba, consagrada directamente en las

disposiciones comunitarias, sino que se funda en la naturaleza y en los propios caracteres del proceso integrador, y ha sido destacada por el TJCE a través de una interpretación sistemática y teleológica de los Tratados comunitarios.

Fue en el asunto *Costa c. E.N.E.L.* (15.7.64, as.6/64, Rec.1141), cuando al TJCE se le presentó la oportunidad de formular, con ocasión de un conflicto entre el Derecho Comunitario y una ley nacional italiana posterior, el principio de la primacía de las normas comunitarias sobre las nacionales. Pues bien, y como, desde entonces, ha ampliamente repetido la doctrina al comentar esta Sentencia, los argumentos sobre los que el Tribunal basó su razonamiento fueron esencialmente tres y de naturaleza complementaria.

- Según el primero, la aplicabilidad inmediata y directa del Derecho Comunitario sería letra muerta si un Estado pudiera sustraerse a ella por medio de un acto legislativo oponible al mismo. Y así decía: "...el Tratado CEE ha instituido un orden jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros... y que se impone a sus órganos jurisdiccionales...; esta integración en el Derecho de cada país miembro de disposiciones que provienen de fuente comunitaria...tiene(n) como corolario la imposibilidad para los Estados de hacer prevalecer, contra un ordenamiento jurídico aceptado por ellos sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral ulterior que no puede, en consecuencia, serle opuesta". Además, "la preeminencia del Derecho comunitario está confirmada por el artículo 189 según los términos del cual los reglamentos tienen valor 'obligatorio' y son 'directamente aplicables' en cada Estado miembro"; "que esta disposición, que no se acompaña de ninguna reserva, no tendría ningún alcance si un Estado pudiera unilateralmente anular sus efectos por un acto legislativo oponible a los textos comunitarios".
- El segundo argumento utilizado hacía referencia al hecho de que la atribución de competencias a la Comunidad limita de manera correspondiente los derechos soberanos de los Estados miembros. Señalando el TJCE al respecto que, "...la transferencia operada por los Estados, de su ordenamiento jurídico interno en beneficio del ordenamiento jurídico comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado, implica... una limitación definitiva de sus derechos soberanos contra la cual no puede prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con la noción de Comunidad".

- El tercer argumento destaca la necesaria unidad del Orden jurídico comunitario y la exigencia de que las normas comunitarias gocen de una aplicación uniforme en todos los Estados miembros. Indicando el TJCE sobre ello que, "...la fuerza ejecutiva del Derecho comunitario no puede, en efecto, variar de un Estado a otro al amparo de medidas legislativas internas ulteriores, sin poner en peligro la realización de los objetivos del Tratado contemplados en el artículo 5 (apartado 2), ni provocar una discriminación prohibida por el artículo 7".

Estos argumentos llevan al TJCE a concluir que "...surgido de una fuente autónoma, el Derecho nacido del Tratado no podría, pues, en razón de su naturaleza específica original, dejarse oponer judicialmente un texto interno, de cualquier clase que sea, sin perder su carácter comunitario y sin cuestionarse la base jurídica misma de la Comunidad".

Esta importante Sentencia es desarrollada y precisado su contenido en resoluciones posteriores. Así, el TJCE deduce del hecho de que el Ordenamiento Comunitario se impone a las jurisdicciones internas, que "los conflictos entre la regla comunitaria y las reglas nacionales deben ser resueltos mediante la aplicación del principio de la primacía de la regla comunitaria" (STJCE, 13.2.69, *Walt Wilhelm*, fund.6).

De ello se deriva que, "para las autoridades nacionales competentes, la prohibición de pleno derecho de aplicar una prescripción nacional reconocida incompatible con el Tratado y, llegado el caso, la obligación de adoptar todas las disposiciones para facilitar la realización del pleno efecto del Derecho Comunitario" (STJCE de 13.7.72, *Comisión c. Italia*, 48/71, p.534; 28.3.80, *Comisión c. Francia*, 24 y 97/80R, p.1329).

Ello supone que la cuestión de la primacía sólo se suscita cuando hay normas internas incompatibles: en esas situaciones todas las autoridades públicas, incluidos los jueces, están obligadas a aplicar contra *legem* las normas comunitarias "teniendo el derecho comunitario primacía sobre el derecho nacional..., toda disposición contraria de derecho interno le es, por este hecho, inaplicable" (STJCE de 4.4.1974, *Comisión c. Francia*, 167/73, fund.35, Rec. p.359).

Años después, una nueva e importante sentencia en la materia viene a clarificar los efectos del principio de la primacía de las normas comunitarias sobre las nacionales, me refiero a la Sentencia en el asunto *Simmenthal* (STJCE, 9.3.1978, 106/77, Rec.p.620). La

Sociedad Simmenthal recurrió contra el pago de un impuesto italiano, por un control sanitario a la importación de carne, en virtud de una ley de 1970, posterior por tanto a la ley italiana de incorporación del Tratado CEE (Italia acoge la tesis dualista a la hora de la recepción de las normas internacionales). El juez italiano preguntó por vía prejudicial si: "¿... el alcance de las normas en cuestión debe ser entendido en el sentido de que eventuales disposiciones nacionales ulteriores, en contradicción con estas mismas normas comunitarias, deben ser consideradas como inaplicables de pleno derecho, sin que sea necesario esperar a su eliminación por el legislador nacional mismo (derogación) o por otros órganos constitucionales (declaración de inconstitucionalidad)...?. En el procedimiento, la Administración de Hacienda italiana alegó que hacía falta una declaración de inconstitucionalidad de la Ley.

EL TJCE respondió que "El juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del Derecho Comunitario, tiene obligación de asegurar el pleno efecto de estas normas, dejando inaplicada, si fuera necesario, en virtud de su propia autoridad, toda disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin que para ello tenga que pedir o esperar su previa eliminación por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional".

De la jurisprudencia comentada se extraen algunos rasgos que informan el principio de primacía y, así:

- La primacía es una condición existencial del Derecho Comunitario que no podría existir en tanto derecho sino con la condición de no doblegarse ante los derechos nacionales. La realización del Mercado común impone la aplicación uniforme de este Derecho (sentencia de 13 de febrero de 1969, *Walt Wilhelm*, 14/68, Rec. p.15).
- Es en virtud de su propia naturaleza, y no de las reglas internas que en cada Estado regulan las relaciones entre el Derecho nacional y el internacional, que el Derecho Comunitario afirma su superioridad.
- El orden jurídico comunitario prevalece en su integridad sobre los ordenamientos nacionales. Esto es, de la primacía se benefician todas las normas comunitarias, primarias o derivadas, directamente aplicables o no, y frente a todas las normas nacionales, incluso de naturaleza constitucional (Sentencia *Costa c. ENEL*, Sentencia del

13 de julio de 1972, Comisión/ Italia, 48/71, Rec. 529; Sentencia del 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, as.11/70, Rec. p.1125).

- Con independencia de que tales actos nacionales sean anteriores o posteriores a los comunitarios (Sentencia *Simmenthal*, p.21).
- En el supuesto de que se adoptara una norma nacional incompatible con la norma comunitaria, el juez nacional tiene la obligación de aplicar íntegramente el Derecho Comunitario y de proteger los derechos que éste confiere a los particulares, inaplicando la norma interna sin perjuicio de que los poderes públicos competentes deban eliminar las normas internas incompatibles pudiendo adoptar, en su caso, las medidas cautelares a fin de tutelar efectivamente los derechos de los particulares, pudiendo llegar a suspender la aplicación de la ley nacional (STJCE de 19.6.90, *Factortame*, C-213/89, Rec. p.I-2433).

Las consecuencias derivadas de este principio van a ser que las normas comunitarias de efecto directo en tanto parte integrantes, con rango de prioridad, del ordenamiento jurídico aplicable en el territorio de cada uno de los Estados miembros, deberán ser aplicadas apenas entran en vigor, a pesar de la eventual preexistencia de una ley nacional incompatible, y durante todo el período en el que siguen en vigor, a pesar de la adopción ulterior de una ley incompatible.

En este sentido, el TJCE, en su Sentencia *Simmenthal*, ya mencionada, señaló:

"16. Que, ..., en virtud del principio de la primacía del Derecho comunitario, las disposiciones del Tratado y los actos de las instituciones directamente aplicables tienen por efecto, en sus relaciones con el Derecho interno de los Estados miembros, no sólo hacer inaplicable de pleno Derecho, por el hecho mismo de su entrada en vigor, toda disposición contraria de la legislación nacional existente, sino también -en cuanto que estas disposiciones y actos forman parte integrante, con rango de prioridad, del ordenamiento jurídico aplicable en el territorio de cada uno de los Estados miembros-, impedir la adopción válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que éstos fueran incompatibles con normas comunitarias.

21. Que... todo juez nacional, ante el que se recurre en el marco de su competencia, tiene la obligación de

aplicar íntegramente el Derecho comunitario y de proteger los derechos que éste confiere a los particulares, dejando sin aplicación toda disposición eventualmente contraria de la ley nacional, ya sea ésta anterior o posterior a la norma comunitaria;

24. Que...el juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del Derecho Comunitario, tiene la obligación de asegurar el pleno efecto de estas normas dejando inaplicada si fuera necesario, en virtud de su propia autoridad, toda disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin que para ello tenga que pedir o esperar su previa eliminación por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional;".

De la lectura de esta resolución judicial se extrae con claridad que la primacía de las normas comunitarias sobre las normas internas que se les opongan no lleva consigo la nulidad de estas, sino sólo su inaplicabilidad en el caso de colisión. Ante una eventualidad de este tipo, el juez nacional habrá de dejar sin aplicación, en virtud de su propia autoridad (la que le otorga el Derecho Comunitario), toda disposición contraria de la ley nacional, ya sea anterior o posterior a la norma comunitaria, sin que por ello tenga que pedir o esperar, como decía, su previa eliminación por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional. El juez pues, no deroga ni declara inconstitucional la norma nacional contraria, declara su inaplicación cumpliendo su obligación de aplicar íntegramente el Derecho Comunitario y proteger los derechos que éste confiere a los particulares. Si, pongamos por caso, el juez nacional fuese un juez español, esto es cuando el litigio se plantee entre una ley interna española (estatal o autonómica) y el Derecho Comunitario, el órgano jurisdiccional español no debe plantear la cuestión de inconstitucionalidad (aunque el legislativo haya violado el artículo 96.1 de la Constitución), sino dejar inaplicada la ley interna y dictar sentencia conforme a la norma comunitaria. Estaríamos pues, en este caso, ante una forma de sanción mínima contra esa norma interna, puesto que la inaplicabilidad no produce los efectos generales de la derogación y la norma continúa siendo aplicable a los casos no cubiertos por la norma comunitaria. Ahora bien, la permanencia de esta norma nacional puede ser fuente de conflictos y puede que sea necesario adoptar las medidas necesarias para su eliminación. En este sentido, el TJCE (Sentencia del 15.10.85, Comisión c. Italia, 168/85; del 24 de marzo de 1988, Comisión c. Italia, 104/86) ha entendido que existe incumplimiento cuando un Estado mantiene formalmente en vigor una norma contraria al ordenamiento comunitario, aunque no la aplique.

El TJCE, en su Sentencia del 22 de octubre de 1998, IN.CO.GE., C-10 y C-22/97, matiza la jurisprudencia Simmenthal, Debus, Levy y Solred, afirmando que "no puede deducirse que la incompatibilidad con el Derecho comunitario de una norma de Derecho nacional posterior produzca el efecto de determinar la inexistencia de ésta. Ante semejante situación, el Juez nacional está obligado, en cambio, a descartar la aplicación de esa norma, en la inteligencia de que esta obligación no limita la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales competentes para aplicar, entre los distintos procedimientos del ordenamiento jurídico interno, aquellos que sean apropiados para salvaguardar los derechos individuales reconocidos por el Derecho comunitario".

Los efectos derivados de este principio van a variar según que la ley nacional sea anterior o posterior a la norma comunitaria. En el primer caso, las normas nacionales son inaplicables de pleno derecho. En el segundo, la primacía tiene por efecto "impedir la formación válida de unos actos legislativos nacionales en la medida en que serían incompatibles con normas comunitarias anteriores".

Por otro lado, la obligación de inaplicar la norma interna incompatible, atañe no sólo a los jueces, sino a todos los poderes públicos, incluidas las administraciones autonómicas y locales, como estableció el TJCE en su Sentencia de 22 de junio de 1989, asunto Constanzo (as.103/88, Rec. p.1839):

"30. Si los particulares están legitimados para...invocar lo dispuesto en una directiva ante los órganos jurisdiccionales nacionales, es porque las obligaciones contempladas en la misma se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros.

31. Sería...contradictorio considerar a los particulares legitimados para invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales, y en contra de la administración pública, las disposiciones de una directiva...; y estimar, no obstante, que a la referida administración pública no le incumbe la obligación de aplicar la directiva y de inaplicar las disposiciones de Derecho nacional que las infrinjan. De lo dicho se desprende que, cuando se den los requisitos exigidos por la doctrina jurisprudencial de este Tribunal para que los particulares puedan invocar las disposiciones de una directiva ante los órganos jurisdiccionales nacionales, todos los órganos de la administración pública, incluso los no integrados en la administración central, como puede ser el caso de un municipio, están obligados a aplicar dichas disposiciones".

La Administración, pues, puede estar facultada o incluso obligada a inaplicar el Derecho interno contrario: El Derecho Comunitario se integra en el ordenamiento jurídico interno; tiene primacía sobre el Derecho de los Estados miembros y todas las autoridades estatales, autonómicas y locales están, en principio, obligadas a adoptar un comportamiento conforme al Derecho Comunitario.

Como advertíamos en páginas precedentes, la eficacia de este principio depende de la actitud de los jueces nacionales. En un Derecho como el comunitario, que se integra en el sistema jurídico de los Estados miembros, y cuyos destinatarios no son solo los Estados y las Instituciones sino también los particulares, quienes pueden invocarlo ante sus jurisdicciones, es imprescindible que los jueces nacionales participen en la aplicación judicial del mismo. A ellos corresponde, en virtud del principio de cooperación establecido en el artículo 10 Tratado CE (antiguo artículo 5), proporcionar la protección jurídica que se deriva para los justiciables del efecto directo de las disposiciones del Derecho comunitario (STJCE del 19 de junio de 1990, Factortame, C-2 13/89).

Esto añade una característica diferenciadora al Derecho Comunitario Europeo respecto de otros ordenamientos jurídicos de Organizaciones Internacionales. En este sentido, un elemento jurídico propio a un proceso avanzado de integración es que los jueces nacionales se transforman en jueces naturales u ordinarios del Derecho Comunitario, lo que les convierte en una pieza clave a la hora de garantizar la aplicación del Ordenamiento Comunitario. Ello no significa que al incorporarse un Estado a la UE deba adaptar su estructura jurisdiccional, tal proceder no es necesario si recordamos como los Tratados constitutivos consagran el principio de respeto de la identidad de los Estados miembros, esto es de la autonomía institucional del mismo. Ahora bien, el juez nacional se convierte en juez comunitario, y por tanto debe aplicar, conforme a esta naturaleza, el Derecho Comunitario.

En relación con ello, cabe advertir que el juez nacional, cuando desempeña esta función, lo hace por la autoridad que le confiere el Derecho Comunitario y en los ámbitos en los que los Estados han cedido el ejercicio de competencias a las Instituciones comunitarias. De este modo, la situación de los jueces nacionales dentro del sistema jurídico interno del Estado y del papel que las Constituciones nacionales le reserva se va a ver afectado.

De la doctrina sentada por la jurisprudencia del TJCE se extrae la importancia que se le atribuye en el sistema

judicial comunitario al juez nacional, al permitirle controlar la "comunitariedad" de su legislación nacional, que modifica de hecho el sistema constitucional de los Estados miembros, máximo cuando el Tribunal de Luxemburgo invita a "todo juez nacional competente" a dejar inaplicada "por su propia autoridad", cualquier ley estatal, incluso posterior, incompatible con el Derecho Comunitario, sin que tenga que pedir o esperar su eliminación previa, por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional.

Este papel de juez de derecho común que desempeña el juez nacional, al que le incumbe la aplicación judicial de las normas comunitarias, le viene atribuido por el Derecho Comunitario y no por el Derecho constitucional del Estado miembro. De manera que su actuación, dejando inaplicada una norma nacional contraria al Derecho Comunitario, no constituye una actividad de control de la constitucionalidad de la misma. En efecto, aquella inaplicación se efectúa en un marco "paraconstitucional", esto es, fuera del ámbito cubierto por la Constitución, si esto no fuera así, el único control posible sería el efectuado por el Tribunal Constitucional, lo que de hecho no ocurre. En efecto, la aplicación judicial del Derecho Comunitario sólo tiene lugar en los ámbitos en los que, voluntariamente, el Estado miembro cedió el ejercicio de sus competencias soberanas y al cederla posibilita que en ellos el juez nacional se convierta en juez comunitario y garantice el cumplimiento de las normas que conforman este Ordenamiento. Por poner un ejemplo, que me es cercano, pues se trata de una resolución del Tribunal Constitucional Español, se puede hacer mención, entre otras, a la Sentencia 28/1991, del 14 de febrero de 1991, dictada en un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento Vasco contra la Ley Orgánica 1/1987, del 2 de abril, que introdujo modificaciones en la Ley Orgánica sobre Régimen Electoral General, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo, donde al valorarse la labor en este terreno de los jueces ordinarios nacionales, reconoce que: "en esa labor de los órganos judiciales ordinarios, en su caso mediatizada por el Tribunal de Justicia, ninguna intervención puede tener este Tribunal Constitucional a través de la cuestión de inconstitucionalidad que en su caso intentaran promover aquellos, pues, tratándose de verificar únicamente la acomodación de una norma nacional a otra del Derecho Comunitario Europeo, la primacía de éste exige que sean sólo aquellos órganos los llamados a asegurar directamente la efectividad de tal Derecho".

Una Sentencia posterior del Tribunal Constitucional Español viene a confirmar esta interpretación, al esti-

mar que no le corresponde controlar la adecuación de las actividades de los poderes públicos nacionales al Derecho Comunitario Europeo, sino que “este control compete a los órganos de la jurisdicción ordinaria, en cuanto aplicadores que son del ordenamiento comunitario” (STC, del 22 de marzo de 1991 64/1991, BOE del 24 de abril).

De este modo, el juez nacional, actuando bajo la autoridad que le confiere el Derecho Comunitario, va a poder dejar inaplicada una norma nacional contraria a otra comunitaria, sin tener que esperar a su previa derogación formal o a que sea declarada inconstitucional. Si me permiten acercarme a la realidad jurídica española, cabría añadir que la cuestión de inconstitucionalidad contemplada en el artículo 163 de la Constitución española no tiene cabida en estos supuestos.

Ahora bien, si un juez nacional puede dejar inaplicada una norma nacional contraria a una norma comunitaria, lo que no puede, pues no lo autoriza el Derecho Comunitario, es controlar la legalidad de los actos y normas comunitarias, pues tal control está reservado con carácter exclusivo al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y en ciertos casos, al Tribunal de Primera Instancia [artículos 230 y 234 b) del Tratado CE]. En este sentido, la jurisprudencia del TJCE es clara; así, el Tribunal de Luxemburgo ha explicado como los órganos jurisdiccionales internos “pueden examinar la validez de un acto comunitario y, si no encuentran fundados los motivos de invalidez que las partes alegan ante ellos, desestimarlos concluyendo que el acto es plenamente válido”, ya que, al actuar de este modo, no enjuician la existencia del acto comunitario; añadiendo que “en cambio, no tienen la facultad de declarar inválidos los actos de las instituciones comunitarias”, tal competencia reside con carácter exclusivo en el TJCE (Sentencias del 22 de octubre de 1987, Foto-Frost, 314/85, Rec. p.4199; y del 22 de febrero de 1990, Busseni, C-221/88, Rec. p.1-495).

En resumen, la autoridad que le confiere el Derecho Comunitario permite al juez nacional que se ve confrontado a la aplicación judicial de una disposición comunitaria que puede estar en conflicto con una norma nacional, adoptar alguna de estas cinco soluciones:

- Aplicar directamente la norma comunitaria invocada en sustitución de la norma interna descartada, si es técnicamente apta para ello por su efecto directo y el grado de contrariedad entre ambas lo justifica;

- apreciar el parámetro de conformidad de la norma interna con la comunitaria, procediendo en la medida de lo posible a una “interpretación conforme”;
- podrá, si así se le solicita, apreciar la posible responsabilidad del Estado infractor por los daños ocasionados a los particulares, bajo las rigurosas condiciones establecidas por la jurisprudencia comunitaria;
- podrá o deberá, según el caso, plantear una cuestión prejudicial en interpretación ante el Tribunal de Justicia Comunitario, si de la jurisprudencia comunitaria no se deriva una solución interpretativa cierta expresada para casos similares; y
- podrá también adoptar medidas provisionales y suspender cautelarmente la norma interna aplicable, en espera de la decisión del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Si nos adentramos ahora en la aplicación judicial del Derecho Comunitario por los jueces nacionales de los Estados miembros, lo que llama en primer lugar la atención, es que tal aplicación transcurre en general con normalidad, que, en mayor o menor medida, y según los Estados miembros se acude, en caso de duda, al mecanismo de la remisión prejudicial, y que los abogados europeos, después de tantos años de funcionamiento del sistema comunitario europeo, están informados de manera, por lo general, bastante satisfactoria.

Como hacer un estudio de todos los Derechos internos carecería de sentido, me voy a ceñirme al que me es más familiar, esto es al español. España se adhirió a las Comunidades europeas en 1985, internamente la vía que posibilitaba tal incorporación fue el artículo 93 de la Constitución española. En ella se establece que mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuye a una Organización Internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Ello se concretó en la Ley orgánica 10/1985, del 2 de agosto, por la que se autorizó la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Desde entonces, han habido cambios en estas Organizaciones, la celebración de los Tratados de Maastricht en 1992 y de Amsterdam en 1997, fueron a su vez acompañados, en el marco español, por la adopción de sendas leyes orgánicas autorizando la ratificación de los mismos. Ahora bien, todas estas leyes son meramente procedimentales, y no contienen ninguna referencia a los principios que

gobiernan las relaciones del Derecho interno español con el comunitario. Ante este silencio, los jueces españoles han acudido al propio Derecho comunitario, a la jurisprudencia del TJCE y al artículo 93, para sentar los principios de la primacía y el efecto directo de las normas comunitarias.

Numerosas son las resoluciones de los órganos jurisdiccionales españoles en los que se ha incluido una aplicación correcta de la primacía y de la eficacia directa de las normas comunitarias. Su enumeración desborda los objetivos de estas páginas, pero quiero, simplemente, mencionar cómo los jueces españoles hacen descansar tales principios en la cesión parcial de soberanía que supone la adhesión de España a la Comunidades, y cómo estiman que al plantearse los conflictos de normas no les será exigible el formular una cuestión de inconstitucionalidad para dejar inaplicada la norma estatal [TS (Sala 3^a) en una Sentencia del 28 de abril de 1987; TS (Sala 3^a) Sentencia del 24 de abril de 1990; Sentencia del 16 de diciembre de 1986 de la Sala Primera de la Audiencia Territorial de Barcelona, en relación con los artículos 7,52 y 60 del TCEE. También la Sentencia del 18 de febrero de 1988 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres resalta la primacía del Derecho comunitario, incluso sobre el Derecho constitucional interno, en un caso de adjudicación de la ejecución de obras en el que se hace aplicación del artículo 29 de la Directiva del Consejo 71/305/CEE, del 26 de julio de 1971, etc.]. Problemas particulares han generado la interpretación, por los jueces españoles, de la eficacia jurídica de las directivas comunitarias, y ello por su especial naturaleza y por la complejidad de la jurisprudencia del propio TJCE. Ello es comprensible, porque nos encontramos ante actos jurídicos que, en principio, no producen efectos directos y que, al imponer obligaciones de resultado, precisan de la intervención normativa del Estado miembro destinatario, para transformarla en Derecho interno. En relación con ellas, hay ejemplos muy diversos en la práctica judicial española, algunos donde se ha definido con claridad los efectos de las directivas (TS, Sentencia del 6 de marzo de 1995), en otros se ha confundido dichos efectos con los de los reglamentos (TS, Sentencias del 17 y 24 de abril de 1991), en otros, en fin, se cometen imprecisiones a la hora de valorar la precisión e incondicionalidad de una disposición de una directiva no transpuesta para que pueda producir efecto directo (TS, Sentencia del 13 de julio de 1991). En estos últimos supuestos, y ante la existencia de dudas razonables en cuanto al sentido de la norma comunitaria, lo adecuado hubiera sido acudir al TJCE planteando alguna cuestión prejudicial sobre la interpretación de la mismas internas.

Podría suscitarse, respecto a esta afirmación, la duda sobre la viabilidad de una aplicación uniforme del Derecho Comunitario en los quince Estados miembros de la UE, cuando su aplicación judicial depende, en buena medida, de la actuación de los jueces nacionales que, confrontados a los problemas de aplicación de normas comunitarias podrían adoptar soluciones dispares. Este peligro se ha alejado dentro del Sistema Comunitario Europeo, introduciendo un mecanismo procesal de cooperación entre los jueces nacionales y el TJCE, constituido por la remisión prejudicial. En este sentido, cabe afirmar que el mecanismo prejudicial es un elemento esencial en el proceso de integración comunitario y un instrumento clave en la integración jurídica.

Ésta sería la vía que se ajusta a la ortodoxia comunitaria, y a ella han acudido los jueces españoles en diversas ocasiones para determinar el alcance de la norma comunitaria y poder aplicarla en el ámbito jurídico nacional. Así, desde que el 21 de marzo de 1986 se planteó la primera cuestión prejudicial, estos incidentes procesales se han ido incrementado y se ha ido mejorando la redacción de los autos nacionales conteniéndolas así como su propia formulación. Por otra parte, simplemente añadir que algunos incidentes prejudiciales planteados desde España han dado lugar a sentencias de gran calado para el ordenamiento jurídico europeo. Valgan como muestra las sentencias del TJCE del 13 de noviembre de 1990 (Marleasing); del 7 de julio de 1992 (Micheletti); del 16 de diciembre de 1993 (FOGASA) y del 23 de febrero de 1995 (Bordessa).

También es cierto que los tribunales españoles, en concreto el Tribunal Supremo, en ocasiones ha rechazado la presentación de estas cuestiones prejudiciales, al amparo de la denominada doctrina del "acto claro", acogida en la jurisprudencia comunitaria en la STJCE del 6 de octubre de 1982, CILFIT. Ahora bien, esta aplicación por los jueces nacionales de la mencionada doctrina puede suponer un ataque al derecho de los particulares a ver asegurada una tutela judicial efectiva.

En relación con ello, cabe recordar que el artículo 234 del Tratado CE, establece con claridad que la competencia judicial para interpretar el Derecho Comunitario corresponde con carácter exclusivo al TJCE, y que los órganos jurisdiccionales nacionales, que deciden en última instancia, están obligados a someterle la interpretación de las normas jurídicas comunitarias, con las que tengan que resolver los procesos, que se les hubiesen planteado. Sólo no será necesario utilizar la remisión prejudicial cuando exista, respecto de la

norma comunitaria a aplicar, una jurisprudencia consolidada o cuando los términos claros del precepto se impongan, con tal evidencia, que hagan inútil, por superflua, la consulta prejudicial.

Por tanto, invocación de la doctrina del acto claro por los Tribunales de última instancia de los Estados miembros ha de hacerse con cuidado, ya que puede causar un grave perjuicio a la uniformidad del Derecho Comunitario, y además, como decía, vulnerar el derecho fundamental al juez legal que, a los ciudadanos europeos, reconocen sus sistemas constitucionales (artículo 24 de la Constitución española) y el Convenio de Roma de 1950). Por consiguiente, el no planteamiento de la cuestión prejudicial, cuando haya obligación de hacerlo, y la consiguiente vulneración del derecho fundamental al juez legal, es sancionable a nivel interno a través del recurso de amparo por el Tribunal Constitucional. Esta posibilidad ha sido expresamente admitida por el Tribunal Constitucional Alemán (Sentencia del 22 octubre de 1986), mientras que en España, el Tribunal Constitucional ha dictado varios pronunciamientos denegando en determinados casos la vía del recurso de amparo por esta razón, pero sin descartarlo para supuestos extremos y excepcionales (Auto del 4 de octubre de 1993; STC 180/93, del 31 de mayo). Mientras que, a nivel comunitario, cabría pensar en la posibilidad de presentar una queja a la Comisión Europea para que iniciara un procedimiento de incumplimiento contra el Estado en el que un órgano jurisdiccional no acude a la vía prejudicial cuando así lo establece el Derecho Comunitario (artículos 10 y 234 del TCE).

Mayores susceptibilidades jurídico-políticas hacen nacer los hipotéticos conflictos entre normas comunitarias y normas constitucionales de los Estados miembros. Como ha destacado el actual Presidente del TJCE, el Juez Rodríguez Iglesias, el reconocimiento de la primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho interno por parte de los Tribunales constitucionales de los Estados miembros no se extiende al carácter absoluto e incondicional con que dicha primacía aparece concebida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. En particular, ningún tribunal constitucional ha reconocido la primacía del Derecho comunitario sobre el propio derecho constitucional, lo que no es sorprendente, puesto que la función esencial de los Tribunales Constitucionales es precisamente la garantía jurisdiccional de la supremacía de la Constitución, supremacía que constituye el presupuesto de la existencia de un control de constitucionalidad. Sin afirmar con carácter general la supremacía de la Constitución sobre el Derecho Comunitario, los Tribunales Consti-

tucionales han definido ciertos límites constitucionales a la eficacia de las normas comunitarias. Así, en el caso de Alemania respecto de los derechos fundamentales (Sentencia Solange Beschluss), en la que el Tribunal Constitucional Federal se declaró competente para ejercer un control de constitucionalidad sobre actos de derecho comunitario derivado, línea modificada en la Sentencia Solange II al reconocerse que los derechos fundamentales han alcanzado en el ámbito comunitario un nivel de protección adecuado. En Italia, la jurisprudencia constitucional ha identificado como límites eventuales a la eficacia de las normas comunitarias los principios fundamentales del ordenamiento constitucional y los derechos inalienables de la persona humana, poniendo, sin embargo, de relieve el carácter hipotético e improbable de una contradicción entre las normas comunitarias y tales principios o derechos. Esta reserva hipotética de constitucionalidad fue formulada en la sentencia Frontini y reiterada en la sentencia Granital, dejando claro que si el conflicto se realiza, el control de constitucionalidad no puede afectar a las normas del Derecho Comunitario sino a la ley de ejecución del Tratado. Esta reserva de constitucionalidad se ha actuado en la sentencia Fragd de 1989.

Si, de nuevo, volvemos la vista a la práctica española, vemos cómo han habido casos en los que el Tribunal Constitucional Español se ha enfrentado, directa o indirectamente, con estas cuestiones. Así, en un asunto ya mencionado, el relativo a un recurso de inconstitucional interpuesto por el Parlamento Vasco (STC 28/91, del 14 de febrero), la Alta Instancia sostiene que el Derecho Comunitario no puede servir como parámetro de la constitucionalidad del Derecho interno, y que el conflicto entre una norma comunitaria y una norma interna carece de relevancia constitucional. Añadiendo que la pertenencia a las Comunidades Europeas «no significa que, por medio del artículo 93, se haya dotado a las normas del derecho comunitario europeo de rango y fuerza constitucionales, ni quiere en modo alguno decir que la eventual infracción de aquellas normas por una disposición española entrañe necesariamente a la vez una conculcación del citado artículo 93 de la Constitución».

Como ha escrito Araceli Manga, comentando este pronunciamiento, la sentencia rehúsa justificadamente el control de constitucionalidad de una ley interna por violación de una norma comunitaria, pero no acierta cuando considera que, en tal caso, no hay infracción de la Constitución, pues no cabe duda de que si una disposición nacional se opone al Derecho Comunitario, la atribución de competencias que prescribe el artículo 93 quedará afectada, aunque sólo sea indirec-

tamente. En este sentido, el Parlamento Español (las Cortes) infringe la Constitución cuando aprueba una ley contraria a un Tratado Comunitario, como también la vulnera al aprobar una ley contraria a la Constitución. Lo que ocurre es que los Tratados quedan mejor protegidos que la propia Constitución,

La doctrina española ha criticado, también, la calificación de infraconstitucional del Derecho Comunitario que hace el Tribunal Español, pues refleja el desconocimiento de la naturaleza de este Ordenamiento jurídico. En realidad, lo que intenta subrayar el Tribunal Constitucional, no es que el Derecho Comunitario esté por debajo de la Constitución, sino que los conflictos entre las normas comunitarias y las nacionales no tienen naturaleza constitucional, y que en estos casos va a tener la competencia la jurisdicción ordinaria para resolver dicho conflicto, con exclusión de la competencia del Tribunal Constitucional.

Otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional Español se apuntan a esta línea de afirmar la irrelevancia constitucional de tales conflictos de normas, reiterándose que «no corresponde al TC controlar la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho Comunitario Europeo. Este control compete a los órganos de la jurisdicción ordinaria, en cuanto aplicadores que son del ordenamiento comunitario, y, en su caso, al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a través del recurso de incumplimiento» (STC 64/1991 del 22 de marzo de 1991 en el asunto APESCO; STC, Recurso de amparo núm. 3583/92, del 9 de diciembre de 1996).

En fin, de la jurisprudencia constitucional española podría extraerse la consideración de paraconstitucional del Derecho Comunitario, con lo que no se plantearía un problema de jerarquía y, consiguientemente, difícilmente se podría hablar de conflicto. Estaríamos, de nuevo, frente a la teoría de dos Ordenamientos jurídicos distintos pero coordinados. Las normas comunitarias no son infraconstitucionales ni supraconstitucionales, son simplemente no constitucionales (ver, en este sentido, la STC 180/1993 del 31 de mayo, en el asunto FOGASA).

Esto es, las relaciones entre el Derecho Comunitario y el Derecho Constitucional deben de partir de dos datos: uno, que el Derecho Comunitario, en virtud de los Tratados constitutivos vincula a todos los órganos de los Estados miembros, entre los que se incluyen naturalmente los Tribunales Constitucionales; otro, que la misión específica de estos Tribunales es la de garantizar el respeto de la Constitución, no el del Derecho Comunitario. El carácter autónomo del De-

recho Comunitario permite a sus normas escapar a las exigencias constitucionales a que están sometidas las normas del Derecho interno y, en particular, al control de constitucionalidad. Ahora bien, ambos Ordenamientos no se encuentran incomunicados y aislados, sino que están abiertos a múltiples referencias mutuas, imbricaciones e influencias recíprocas.

Hay, no obstante, un terreno donde las susceptibilidades jurídicas se acentúan, me refiero al de la protección de los derechos fundamentales, aquí la polémica entre Tribunales, fundamentalmente con el Tribunal Constitucional alemán y con el italiano fueron, como ya se indicaba, una constante en la historia de la integración comunitaria, aunque se ha llegado a un cierto grado de entendimiento representado por el hecho de que estos Tribunales, sin abdicar de sus competencias para el ejercicio de el control de constitucionalidad en relación con los actos internos de aplicación del Derecho Comunitario, renuncian a ejercerlo mientras la UE asegure para tales derechos una protección equivalente a la que ofrece el propio sistema constitucional interno.

En fin, una visión panorámica de la aplicación judicial del Derecho Comunitario en los Estados miembros de la UE, arroja con claridad una aplicación respetuosa, en la mayor parte de los casos, del principio de la primacía de la norma comunitaria sobre la nacional; así como la ausencia de conflicto constitucional cuando la colisión se opere entre aquella norma comunitaria y una norma constitucional, pues, tal caso no se producirá al moverse ambas normas en planos jurídicos paralelos pero no coincidentes: el comunitario y el constitucional.

En este sentido, la aplicación del principio de primacía por los jueces nacionales europeos constituye un factor clave en el desarrollo del proceso de integración comunitaria y lo identifica y diferencia de otros procesos similares que se dan en otras partes del mundo.

CONSIDERACIONES FINALES

El proceso de integración, desde la perspectiva del Derecho, significa que los Estados, por que se lo permiten sus propias Constituciones nacionales, han atribuido el ejercicio de competencia soberanas a un nuevo sujeto internacional, la Organización de integración. Que esta atribución se refiere a materias y ámbitos específicos, aunque no estáticos, sino sujetos a la dinámica de todo proceso y a la ampliación de competencias en virtud de los poderes implícitos de la misma tal y como son determinados a través de la

actuación de los Tribunales de Justicia inspirados en una interpretación teleológica y sistemática de los Tratados constitutivos.

Que estas competencias se concentran, por lo que se refiere a la UE, en el desarrollo del Mercado Interior Único, con sus libertades y con su régimen de defensa de la libre competencia, y se prolonga en los ámbitos cubiertos por una pluralidad de políticas de distinta generación y alcance, tanto exclusivas, como compartidas, como complementarias como, en fin, de mera coordinación.

A la hora de valorar los avances de un proceso de integración, la aplicación efectiva del principio de primacía de la norma comunitaria sobre la norma nacional constituye un elemento sumamente revelador de la madurez del sistema. En este sentido, su aplicación por los jueces nacionales que son, a su vez, jueces ordinarios del Derecho Comunitario en los Estados miembros, va a ser absolutamente clave. Sólo en aquellas Organizaciones donde tal aplicación sea normal y cotidiana podremos afirmar la existencia de un real proceso de integración. En fin, y como se ha dicho por voces muy autorizadas, la primacía es un elemento existencial en estos procesos.

Por otro lado, la importancia de las competencias atribuidas a la Organización, la independencia de sus instituciones, la autonomía del Derecho Comunitario, convierten a estos procesos en unos fenómenos institucionales nuevos y excepcionales dentro del panorama internacional. Ello ha llevado a discutir sobre su naturaleza jurídica, a defender posturas enfrentadas: internacionalistas y puramente nacionales. Por mi parte, abandonando toda idea de que el proceso en sí deba indefectiblemente conducir a una

Federación Europea, pensamos que nos encontramos ante un modelo singular de Organización Internacional, en la que participan unos Estados que cada vez se ven más condicionados por la misma, y para los que cada vez resulta más difícil el retirarse de ella e, incluso en algunos casos, imposible sin previa reforma de sus Constituciones internas (como en Francia o en Alemania). Pero, a pesar de ello, no dejan de ser Organizaciones Internacionales, creadas por un Tratado y no por una Constitución, y que es susceptible, en todo caso, de ser denunciado por sus Estados partes.

Esta es, en mi opinión, la vía que viene siguiendo la UE desde aquél lejano 9 de mayo de 1950. Tal vez, la técnica funcionalista y la mecánica integradora, como vimos, no sea ya suficiente para satisfacer adecuadamente las exigencias de la futura Europa. Tal vez, el proceso de integración europea haya tocado fondo y no pueda seguir al ritmo actual con una UE ampliada a treinta países miembros y utilizando para ello los mismos mecanismos jurídicos que organizaban la integración de los seis países que conformaban la "Pequeña Europa" originaria de esta aventura de cincuenta años.

Frente a esta situación de fatiga institucional, política y jurídica, creo que, para poder seguir avanzando en este proceso, sería necesario que la actual Europa de los Estados Integrados diera el salto jurídico y político hacia la Federación de Estados de Europa, pero tal salto, para que no se produzca sobre el vacío, ha de darse con el acuerdo soberano de los Estados miembros y en el marco de la elaboración de una Constitución europea en cuya redacción además de las autoridades gubernamentales estuvieran presentes los representantes de los pueblos europeos.