

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LAS NOCIONES DE INTEGRACIÓN Y DE SUPRANACIONALIDAD

José Manuel Sobrino Heredia

SUMARIO: Introducción.- A) Integración jurídica y soberanía: a) De las Constituciones de los Estados nación a la "Constitución" de la Unión Europea; b) Atribución del ejercicio de competencias soberanas, integración jurídica y supranacionalidad.- B) Integración y supranacionalidad: a) La aplicación del Derecho de una Organización de integración en los sistemas jurídicos de los Estados miembros; b) Cercanía y lejanía jurídica de dos nociones no intercambiables.- Consideraciones finales.

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 la práctica totalidad de las actividades humanas. Su multiplicación, 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 como 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 si 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. Lo que explica que el Estado miembro 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 ligada 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 per-

sonalidad 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 solo sea en materias restringidas- sus competencias, sometiéndose 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.

En estas últimas Organizaciones 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.

Estas características nos presentan unas Organizaciones que se sitúan entre las Organizaciones internacionales clásicas y las estructuras federales. La distribución de competencias que se 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 se ha comenzado a hablar de mecanismos supranacionales.

El modelo más avanzado de una Organización de estas características y de un Derecho de integración 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 y en el de la noción de supranacionalidad. 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 que 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 podrá tener efecto directo en el Derecho interno y van a prevalecer sobre el Derecho nacional contrario. Ello nos llevará a exponer, en las pági-

nas 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, intentaré matizar las nociones de integración y de soberanía a fin de aplicarlas a las Organizaciones internacionales regionales que hoy se encuentran en un grado más avanzado de institucionalización (B).

A) INTEGRACIÓN JURÍDICA Y SOBERANÍA.

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 como 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 había 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, unas 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 prevén, 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 fueran 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 art.9, párrfs. 5 y 6 de su Tratado constitutivo (mención, hoy desaparecida, como consecuencia de su abrogación por el art. 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 no ya solo económica (el Mercado interior único es una realidad el 1 de enero de 1993), sino también política (merced al Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992), así como social (gracias al Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997) y, en fin, monetaria (plasmado en la moneda única, el euro, 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, el 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 discutió las necesarias reformas que en el marco institucional y en el proceso decisorio que deben acompañar a tal ampliación y que, finalmente, han sido recogidas en el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001.

Para alcanzar los objetivos que aparecen fijados en las Reglas internas de la Organización, la UE cuenta con una estructura institucional donde aparecen reflejados los diversos intereses que intervienen en la construcción europea, y dispone, asimismo, de un Ordenamiento jurídico propio y autónomo, el Derecho comunitario europeo que 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 manera que 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 son no 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 CE).

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 de 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 de 23 de abril de 1986, "Los Verdes", 294/83, Rec. p.1339; Dictamen C-1/91 de 14 de diciembre de 1991, EEE, Rec. p. I-6079; Dictamen 3/94 de 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, 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 cimenta 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, como, 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 art. 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 quién 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 como, 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 como, 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, de 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 hallan preparado el terreno; y, dos, que dichos Estados no estén aferrados a la doctrina de la soberanía absoluta, pues, si tal ocurriera, sería imposible su participación en Organizaciones de integración.

Por lo que se refiere a este segundo dato, vemos como 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, como 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, cuales son los poderes impartidos, que institución es la beneficiaria, y en que formas y condiciones se ejercerá dichas competencias.

El Derecho comunitario, Derecho de integración por antonomasia, nace, pues, en virtud de atribuciones de competencias de los Estados miembros 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 aquellas 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, conocedores 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 arts. 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, cada vez, mayor autonomía 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 de el Derecho que viene creando.

En relación con ello, cabe recordar que la cuestión de la naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea, ha retenido, de 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 que en el horizonte se vislumbren 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, de 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 que 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 esto, creo que no ocurre ni tiene por que ocurrir en relación con la UE, donde a lo que más se ha llegado es a la cesión no de la soberanía sino del ejercicio de competencias soberanas, en parcelas que aunque cada vez son más amplias, también están, hay que decirlo, perfectamente delimitadas en la mayor parte de los casos.

Ello nos acercaría a otra idea de supranacionalidad que implicaría, en la línea de una corriente doctrinal, la existencia de una estructura integrada por Estados distintos que mantienen la titularidad de sus soberanía, pero dotada también 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.

Integración y supranacionalidad en sentido de supraestatalidad, son expresiones cercanas pero no sinónimas. Puesto que 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, yo 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 apoyarse 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. Puesto que, 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.

Más recientes son los planteamientos del Canciller Schröder que recoge la necesidad de una reforma radical de las Instituciones de la UE, y donde se propone, en concreto que la Comisión europea se convierta en un “gobierno europeo”, el Consejo de Ministros sea transformado en una “Cámara de Estados”(según el modelo del Bundesrat), el Parlamento europeo con competencias plenas en materia presupuestaria, y la devolución de ciertas competencias a nivel nacional, especialmente en el ámbito de las políticas regional y estructural.

B) INTEGRACIÓN Y SUPRANACIONALIDAD.

a) La aplicación del Derecho de integración en el sistema jurídico nacional de los Estados miembros.

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 estas podrán entrar en colisión. Ello plantea problemas relacionados con la recepción de las decisiones elaboradas por la Organización y con el lugar que estas 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, da, como es sabido, libertad al Estado para ello (principio de autonomía institucional). Pudiendo, éste, 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 internacional 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. Este 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 este 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). De 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, pero deben descartarlo, cuando se trata de normas comunitarias, en cuyo caso la concepción monista se impone, como recoge la generalidad de la doctrina, 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.

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 formulado 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 de 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, de 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, podría 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.

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.

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. 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 art. 10 Tratado CE, proporcionar la protección jurídica que se deriva para los justiciables del efecto directo de las disposiciones del Derecho comunitario (STJCE de 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.

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 con-

trol de la constitucionalidad de la misma. Ya que 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.

Como vengo repitiendo, la incorporación de un Estado a una Organización de integración, pongamos 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 éste 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 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, como 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; art. 11 de la Constitución italiana), bien para transferir a instituciones internacionales derechos de soberanía (art. 24 de la Constitución de Alemania), bien para transferir competencias legislativas, ejecutivas y judiciales (art. 67 de la Constitución holandesa; art. 49 bis de la Constitución de Luxemburgo), o poderes determinados (art. 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 (art. 9,2 de la Constitución de Austria; art. 20 de la Constitución de Dinamarca), o que atribuyen a Organizaciones o instituciones internacionales el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (art. 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 (art. 28, 2 y 3 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 como ciertas Constituciones de los Estados europeos están incluyendo 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, art. 29 de la Constitución de Irlanda; art. 94 Constitución de Holanda; art. 8.3 de la Constitución de Portugal). E, 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 (art.88 de la Constitución francesa; arts. 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) Cercanía y lejanía jurídica de dos nociones no intercambiables.

Con frecuencia se observa como los términos integración y supranacionalidad se utilizan indistintamente para caracterizar procesos, derechos y Organizaciones internacionales que contemplan la atribución del ejercicio de competencias soberanas de los Estados a unas Instituciones comunes. Y, particularmente, se asiste a una reiterada utilización de la expresión “supranacional” para referirse a ciertas Organizaciones que como la Unión Europea o, más correctamente, las Comunidades europeas, se encuentran en un avanzado estado de integración.

Ahora bien, con las técnicas jurídicas actuales, con los procedimientos jurídicos y políticos utilizados por estas Organizaciones europeas no cabe, en mi opinión, hablar de supranacionalidad. Conviene, pienso, efectuar ciertas precisiones que permitan resituar ambas nociones, integración y supranacionalidad, dentro del Derecho de las Organizaciones internacionales, para así poder comprender mejor que es la UE y que alcance tiene el Derecho comunitario, así como para también entender mejor otras Organizaciones internacionales que en la estela jurídica de la UE van también construyendo sus propios procesos de integración, como sería el caso, por ejemplo, de la Comunidad Andina o del Mercosur.

En este sentido, las líneas que siguen pretenden ofrecer de manera sintética lo que, a mi juicio, es un proceso de integración y en que se diferencia de un proceso supranacional.

En primer lugar, y desde la perspectiva del Derecho, un proceso de integración supone que los Estados atribuyen el ejercicio de competencias soberanas a un nuevo sujeto internacional: la Organización internacional de integración. De esta afirmación se desprenden varias consecuencias:

- La cesión que se opera es la del ejercicio de competencias soberanas, no la de la soberanía.
- La cesión del ejercicio de competencias se efectúa mediante atribución y no a través de una transferencia de soberanía, por consiguiente, no se trata de un acto jurídico definitivo.

- Que este nuevo sujeto, en nuestro caso, la Organización de integración, disfruta de personalidad jurídica internacional, pero a diferencia de los Estados esta personalidad no es universal sino que es funcional, esto es, se ve limitada a la consecución de los objetivos fijados en las “reglas de la Organización” (art. 2 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986).
- Que es, precisamente, para alcanzar dichos objetivos para lo que los Estados miembros le atribuyen el ejercicio de competencias soberanas; de lo que se deduce que esta cesión del ejercicio de competencias soberanas se realiza en determinadas materias de interés común decididas libremente por los Estados miembros en forma convencional.
- Para que esta cesión se acomode convenientemente al Ordenamiento jurídico de los Estados miembros es aconsejable, sino necesario, que esta cesión tenga un fundamento constitucional. Esto es, que las Constituciones de los Estados miembros contengan “cláusulas de apertura” que posibiliten la integración de estos Estados en una estructura política dotada de autoridad superior e independiente de los mismos.
- Lógicamente, las Constituciones se verán afectadas por este proceso de integración en cuanto limita los poderes del Estado (no la legitimidad del poder) y hace de la norma comunitaria norma prevalente sobre la estatal y convierte al juez nacional en juez ordinario del Derecho comunitario.

En segundo lugar, estos procesos de integración, sin desplazar al Estado nación como centro de la Sociedad internacional, se añaden a otros fenómenos internacionales que cuestionan radicalmente el tradicional dogma de la soberanía absoluta del Estado. En este sentido, alteran la fisonomía del Estado y coadyuvan a alejarlo del modelo de Estado nación de comienzos del Siglo XX, dando entrada, de esta forma, a una nueva idea de soberanía, la de una soberanía relativa y divisible, e incorporando al lenguaje jurídico una nueva expresión la de “supranacionalidad”. De todo ello cabe extraer ciertas conclusiones:

- El principio de atribución de competencias sobre el que descansa toda Organización de integración toma como punto de partida una noción de soberanía alejada de la tradicional idea de una soberanía abstracta individual, inalienable y absoluta.
- De este modo, si por soberanía entendemos, como veíamos, el conjunto de competencias y derechos de que cada Estado independiente es titular en sus relaciones con otros Estados, la posibilidad de dividir el ejercicio de estas competencias y derechos es lo que permite el funcionamiento de una Organización de integración.
- Es, precisamente, el ejercicio divisible de la soberanía, lo que lleva a y posibilita que unos Estados se asocien con otros y que creen Instituciones comunes para alcanzar unos intereses colectivos.
- Esta noción de soberanía, al facilitar la cesión del ejercicio de competencias, plantea, en cada caso concreto, la necesidad de determinar, quién, Estado u Organización internacional, 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.

- Este reparto de competencias evoca, evidentemente, los modelos estatales federales. Pero, las diferencias con los mismos son sustanciales, así y a contrario de las Constituciones federales, los Tratados constitutivos de las Organizaciones de integración 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, cuales son los poderes impartidos, que institución es la beneficiaria, y en que formas y condiciones se ejercitará dichas competencias.
- Las Organizaciones de integración se fundamenta, pues, en una cesión voluntaria de competencias por parte de sus Estados miembros; esto es, no nos encontramos ante una imposición. En efecto, toda Organización internacional es una 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 Organización, con ello resuelven, igualmente, obligarse por su Tratado constitutivo y por los actos normativos de sus Instituciones. A partir de este momento, 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 de la Corte Internacional de Justicia, y en los arts. 26, 27 y 46 de los Convenios de Viena sobre derecho de los Tratados de 1969 y 1986).

En fin, en tercer lugar, 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 y a interrogarse sobre el alcance de nociones complejas como integración y supranacionalidad. En relación con ello se pueden presentar las siguientes reflexiones:

- Es indudable que una Organización de integración, véase la Unión Europea, no constituye una Federación, ni que en el horizonte se vislumbren unos Estados Unidos Europeos. Eso si, 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”, y otros, la han calificado, simplemente, de Organización de integración, o utilizando un paralelismo con la fórmula antes mencionada, unos Estados Integrados Europeos.
- Sus particularidades derivan de la circunstancia de que se trata de una Organización que es, ante todo, una organización integradora de Estados, y no, como el Estado una organización integradora de individuos.
- Lo que nos aleja de la idea de “supranacionalidad” entendida como sustento de un Super-Estado, esto es, en tanto que 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 esto, no ocurre ni tendría por que ocurrir en relación con la Unión Europea, donde a lo que más se ha llegado es a la atribución (que no transferencia) no de la soberanía sino del ejercicio de competencias soberanas, en parcelas que aunque cada vez son más amplias, también están, hay que decirlo, perfectamente delimitadas en la mayor parte de los casos.

- Ello nos acercaría a otra idea de “supranacionalidad” que implicaría la existencia de una estructura integrada por Estados distintos que mantienen la titularidad de sus soberanía, pero dotada también de órganos propios, cuyas decisiones se imponen a los Estados miembros y, 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.
- La base de este proceso son unos Tratados internacionales concluidos por Estados soberanos y, por consiguiente, no una Constitución. Por medio de ellos los Estados crean una Organización internacional a la que le atribuyen competencias. El sujeto creado es, pues, una Organización no una Supranación o un Supraestado.
- Dado que las competencias que se le atribuyen afecta, a diferencia de 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.
- Y, dado que entre estas competencias se encuentran las legislativas, ocurre que 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 creación o de adhesión a la Organización de integración, 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 éste 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. 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 adecue su Constitución antes de entrar en la misma 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 integración respeta la identidad de los Estados miembros y se basa en el diálogo permanente entre los intereses nacionales y el interés comunitario.
- Los Estados están presentes a lo largo de todo el proceso, de manera que las renunciaciones que van haciendo a sus propias facultades es previsible y controlable. Ellos son, en suma, quienes definen el proceso e, incluso, si así lo deciden, pueden salirse del mismo, puesto que tratándose de una Organización siempre será posible el retirarse de la misma.

En resumen, integración y supranacionalidad en sentido de supraestatalidad, son expresiones cercanas pero no sinónimas. Puesto que la integración no exige la renuncia por parte de los Estados miembros a su soberanía, solamente precisa que éstos, en virtud de dicha soberanía, atribuyan 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. Tal cosa no se produce por lo que respecta a la Unión Europea, por lo que es preferible hablar, hoy por hoy, de un proceso de integración, sustentado en la primacía del Derecho comunitario y en la eficacia directa de sus normas.

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.