

LA UNIÓN EUROPEA COMO ORGANIZACIÓN POLÍTICA

MANUEL MEDINA ORTEGA

*Catedrático de Derecho internacional y Relaciones internacionales
Universidad Complutense de Madrid*

SUMARIO

- I. La Unión Europea como Organización internacional.
- II. El carácter supranacional de la Unión Europea.
- III. La fundamentación democrática de la Unión Europea.
- IV. Los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea.
- V. La ejecución del derecho de la Unión Europea.
- VI. El carácter complementario de las Instituciones de la Unión y de los Gobiernos de los Estados miembros.
- VII. Las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho de la UE.
- VIII. La cooperación entre las jurisdicciones internacionales y la jurisdicción de la UE.
- IX. Legitimación democrática europea y garantías constitucionales nacionales.
- X. Conclusiones.

I. LA UNIÓN EUROPEA COMO ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

La Unión Europea (en adelante, «UE») no es un Estado. Es una Organización internacional formada por veintiocho Estados independientes y soberanos. Su caracterización como Organización internacional no agota, sin embargo, su definición, ya que reúne características diferenciales que la aproximan a la actual forma política dominante, que es el Estado.

Como toda Organización internacional, la UE tiene su base constitucional en Tratados internacionales concluidos por los Estados miembros. Los primeros Tratados fueron firmados en la década de los años cincuenta del siglo pasado entre los seis Estados fun-

dadores de las antiguas Comunidades Europeas: el Tratado que instituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero («CECA»), firmado en París el 18 de abril de 1951, y los Tratados que establecieron la Comunidad Económica Europea («CEE» o «Mercado Común») y la Comunidad Europea para la Energía Atómica («CEEA» o «Euratom»)¹, firmados en Roma el 25 de marzo de 1957. Con posterioridad, el instrumental convencional de las Comunidades y de la nueva organización internacional que las sustituyó a partir del Tratado de Maastricht de 1992², la UE, se ha ido completando con otros Tratados internacionales, muchos de los cuales siguen aún vigentes en todo o en parte y que respetan en gran medida el acervo comunitario desarrollado en el ámbito de las Comunidades Europeas. Entre ellos se encuentran los Tratados por los que se han llevado a cabo las sucesivas adhesiones de los veintidós Estados miembros que se han ido incorporando desde la fundación de las Comunidades originales, como el que ha permitido la incorporación de Croacia como miembro número 28 el pasado 1.º de julio³.

Los textos básicos hoy vigentes son los dos Tratados firmados en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 por los entonces 27 Estados miembros, que entraron en vigor el 1 de diciembre de 2009: el Tratado de la Unión Europea («TUE») y el Tratado de Funcionamiento de la UE («TFUE»)⁴. Estos Tratados codifican en gran parte el régimen convencional anterior, pero también introducen nuevas disposiciones. El art. 1 reconoce la continuidad con la «Comunidad Europea» establecida en el año 1992 para sustituir a las tres primeras Comunidades, ya que dispone que «la Unión sustituirá y sucederá a la Comunidad Europea» (párr. 3.º), y aclara que «el presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible».

Las Constituciones estatales confieren a los Estados plenitud de competencias para organizar la vida social de sus ciudadanos. No encontramos en nuestra vigente Constitución de 1978 ninguna disposición que limite la facultad organizativa del conjunto de las instituciones del Estado español. El Preámbulo y los primeros artículos afirman la voluntad de la «Nación española» de «consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular» (párr. 3.º del Preámbulo), de «establecer una sociedad democrática avanzada» (párr. 6.º del Preámbulo), y de conformar a España como «un Estado social y democrático de Derecho» (art. 1, ap. 1), así como el de mantener «la indisoluble unidad de la Nación española» (art. 2). Los diferentes Títulos de la Constitución organizan los poderes de las instituciones del Estado.

1 Versión consolidada en «*Diario Oficial de la Unión Europea*» (en adelante, «DO») C 84, de 30 de marzo de 2010, págs. 1-112

2 «DO» C 191, de 29 de julio de 1992.

3 Los diferentes Tratados de adhesión pueden consultarse en el «DO» en su versión auténtica en español: L 302, de 15 de noviembre de 1985, para España y Portugal; C 241, de 29 de agosto de 1994, para Austria, Finlandia y Suecia; L 236, de 23 de septiembre de 2003, para Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa; L 157, de 21 de junio de 2005, para Bulgaria y Rumanía; y L 112, de 24 de abril de 2012, para Croacia. Con respecto a los Tratados de adhesión anteriores al ingreso de España, los textos oficiales están disponibles en idiomas distintos del español en L 73, de 27 de marzo de 1972, para Dinamarca, Irlanda y Reino Unido, y L 291, de 19 de noviembre de 1979.

4 «DO» C 83, de 30 de marzo de 2010.

El Título I, relativo a los derechos y deberes fundamentales, impone limitaciones a la acción de estas instituciones en lo que pueda afectar a las personas individuales. Aunque el art. 96 permite la incorporación de los Tratados internacionales en el ordenamiento interno español, el Estado sólo podrá concluirlos si no contienen disposiciones contrarias a la Constitución. Ésta podrá ser modificada eventualmente para hacer posible la aprobación de ciertos Tratados (art. 95). Además, los Tratados ratificados por España siempre podrán ser denunciados (art. 96, ap. 2). Finalmente, el art. 93 permite que una ley orgánica autorice «la celebración de Tratados por los que se atribuya a una organización internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución». Pero no encontramos ninguna disposición que limite de una manera permanente y definitiva el desarrollo por las instituciones del Estado de las competencias necesarias para la organización de nuestra vida social, fuera de las relativas a la protección de los derechos fundamentales.

En contraste con la atribución plena de competencias a las instituciones del Estado que efectúa «la Nación española... en uso de su soberanía» (párr. 1.º del Preámbulo de la Constitución), el art. 1, párr. 1.º, TUE se limita a decir que los Estados miembros atribuyen a la UE «competencias para alcanzar sus objetivos comunes». Es decir, la UE, como toda Organización internacional, no goza de la plenitud de competencias que las Constituciones nacionales reconocen a los Estados, sino sólo de aquéllas que los Estados miembros les atribuyen de modo expreso en los Tratados constituyentes. El art. 4, ap. 1, TUE establece que «toda competencia no atribuida a la Unión corresponde a los Estados miembros», y el art. 5, ap. 1, precisa que «la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución». El ap. 2 de este mismo artículo aclara todavía, con mayor precisión, que «en virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que les atribuyen los Estados miembros para lograr los objetivos que éstos determinan». El párr. 2.º de este mismo apartado reproduce literalmente el texto del art. 4, ap. 1, lo que no es frecuente en un texto legal, e insiste en que «toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros». La reiteración de esta fórmula refleja la preocupación de los redactores del nuevo TUE por defender las competencias fundamentales de los Estados miembros frente a la tendencia expansiva que ha venido caracterizando a las instituciones supranacionales desde el establecimiento de las primeras Comunidades.

La UE se basa en el respeto de la «identidad nacional de los Estados miembros» y de «sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales», y está obligada igualmente a respetar las funciones esenciales del Estado» (art. 4, ap. 2 TUE). Además, «en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central, ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión» (art. 5, ap.3, párr. 1.º TUE). Finalmente, «en virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados» (art. 5, ap. 4, párr. 1.º TUE).

A pesar del contenido de las disposiciones que acabamos de citar que, por contraste con el carácter primario y fundamental de las competencias soberanas de las institu-

ciones de los Estados miembros, limitan las facultades de las instituciones europeas, se viene afirmando que las instituciones de la UE tienen ciertos poderes o facultades frente a los Estados que le dan un carácter «supranacional», a diferencia de las Organizaciones internacionales tradicionales, que no pueden, en principio, introducir limitaciones a la soberanía estatal.

No obstante lo dicho en el párrafo anterior, el desarrollo de las Organizaciones internacionales durante los siglos XIX y XX, y, sobre todo, la creación de la Organización de las Naciones Unidas, ha producido modificaciones sustanciales en el ordenamiento internacional. El Derecho internacional hoy vigente limita de hecho las facultades soberanas de los Estados de una manera que no reconocía el Derecho internacional tradicional. La expresión más rotunda de la prevalencia del principio de soberanía estatal en el Derecho internacional tradicional se encuentra en la monografía del profesor alemán Erich Kaufmann sobre la cláusula *rebus sic stantibus*⁵, publicada en 1911, es decir, tres años antes del comienzo de la Primera Guerra Mundial. En ella se sostenía que, de conformidad con el Derecho internacional entonces vigente, los Estados sólo quedaban obligados por los Tratados que habían ratificado mientras no cambiaran las circunstancias en las que habían sido concluidos. La brutalidad de las dos guerras mundiales produjo una reacción de la comunidad internacional dirigida a limitar el carácter absoluto del principio de la soberanía estatal. Este nuevo Derecho internacional encontró su primera expresión en el Pacto de la Sociedad de Naciones de 1919, y, más tarde, en la Carta de las Naciones Unidas de 1945.

El Pacto de la Sociedad de Naciones estableció en su Preámbulo la obligación de los Estados miembros de la Organización de «aceptar ciertos compromisos de no recurrir a la guerra» y de «observar rigurosamente las prescripciones del Derecho internacional, reconocidas de aquí en adelante como regla de conducta efectiva de los gobiernos», así como de «hacer que reine la justicia y respetar escrupulosamente todas las obligaciones de los Tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados». El Pacto fue seguido unos años después por la firma en París, el 27 de agosto de 1928, de un Tratado de renuncia a la guerra impulsado por el Ministro francés de Asuntos exteriores Aristides Briand y el Secretario de Estado norteamericano Frank Kellogg, que recibió, por ello, el nombre de «Pacto Briand-Kellogg». Algunas Constituciones adoptadas en el período de entreguerras, entre las que se encuentra la de la República española de 1931, incluyeron en su texto declaraciones de renuncia a la guerra «como instrumento de política nacional»(art. 6). Durante la década de los años treinta, el ascenso de las potencias totalitarias y belicistas, como la Alemania nazi, la España de Franco, la Italia de Mussolini y el Japón imperial, así como la transformación bajo Stalin del sistema soviético de Gobierno instaurado por la Revolución bolchevique en un régimen totalitario con aspiraciones al dominio mundial, hizo que se retiraran de la Sociedad de Naciones muchos de sus Estados miembros que no estaban dispuestos a asumir en aquel momento los compromisos que el Pacto imponía en materia de mantenimiento de la paz y que afirmaban abiertamente su resolución de recurrir a la guerra para imponer sus propias concepciones y defender sus intereses nacionales en el ámbito internacional. La

5 *Das Wesen des Völkerrechts und die Clausula rebus sic stantibus: Eine rechtsphilosophische Studie zum Rechts-, Staats- und Vertragsbegriffs*, Tubinga, 1911, reimpresión en Scientia Verlag, Aalen, 1964.

combinación del hecho de que los Estados Unidos, la potencia que, bajo la presidencia de Woodrow Wilson, había impulsado la creación de la Sociedad de Naciones, optara, tras la derrota de éste en las elecciones, por no incorporarse a ella y el posterior abandono de la Sociedad por las potencias militaristas, convirtieron a las disposiciones del Pacto de la Sociedad de Naciones y del Pacto Briand-Kellogg de renuncia a la guerra en papel mojado, haciendo así posible que se llegara a la Segunda Guerra Mundial, la mayor catástrofe que haya azotado jamás a la Humanidad.

La Organización de las Naciones Unidas ha tenido mejor suerte que su predecesora. En primer lugar, las principales potencias fundadoras mantuvieron en todo momento su condición de miembros de la Organización para no verse privadas de la posición privilegiada que les otorgaba el asiento permanente y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad, y asumieron, en contrapartida, las obligaciones que la Carta les imponía de modo expreso, aunque mantuvieran concepciones diferentes sobre la organización del sistema internacional. En segundo lugar, la pertenencia a la ONU ha sido desde la fundación de esta Organización y sigue siendo hoy, el principal criterio de legitimidad para el reconocimiento de un Estado como miembro de la comunidad internacional y, en cuanto tal, titular de derechos y obligaciones en el ámbito internacional. En tercer lugar, a pesar de que los mecanismos de solución de conflictos y de mantenimiento de la paz que recoge la Carta no han funcionado siempre de manera eficaz y justa, las resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de las Naciones Unidas proporcionan pautas de legitimidad que autorizan la ejecución de intervenciones militares y otras acciones colectivas por parte de los Estados miembros en caso de violación de las obligaciones impuestas por la Carta. Por último, el sistema de organismos especializados de carácter universal y las organizaciones regionales vinculadas a la ONU garantizan la cooperación entre los Estados para la consecución por estos de objetivos prácticos en beneficio de sus ciudadanos, que van desde la regulación de los transportes y de las comunicaciones internacionales hasta la protección de la salud, la ayuda a la agricultura y la alimentación y la protección de los derechos humanos. Lo mismo ocurre en el ámbito regional, con el desarrollo de organizaciones como el Consejo de Europa, la Unión Africana o la Organización de Estados Americanos, que adoptan resoluciones que los Estados miembros consideran oportuno acatar y que permiten organizar la cooperación internacional en ámbitos más reducidos que el de nivel mundial.

En el estadio actual del desarrollo de la comunidad internacional, los Estados se ven obligados a cumplir los acuerdos de las diferentes organizaciones a las que pertenecen en el ámbito de sus competencias respectivas. Estamos muy lejos de la formulación dogmática de Erich Kaufmann sobre la cláusula relativista *rebus sic stantibus* como base para el cumplimiento de las obligaciones internacionales, ya que el estatuto de las Organizaciones internacionales ha dejado de ser puramente convencional y transitorio para convertirse en necesario y permanente. Los Estados no se plantean siquiera la hipótesis de retirarse de esas Organizaciones, ya que la permanencia en ellas es hoy una condición necesaria para el cumplimiento de las propias funciones del Estado. Las Organizaciones internacionales, en general, ejercen, de hecho, poderes supranacionales y limitan la soberanía de los Estados, no sólo en su actuación en la esfera internacional, sino también en su esfera interna. Incluso en los casos en que los Estados no hayan asumido de modo expreso compromisos internacionales mediante su adhesión a textos convencionales, se

encuentran vinculados por normas generales obligatorias de *ius cogens*, en ámbitos como el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional y la protección de los derechos humanos fundamentales.

II. EL CARÁCTER SUPRANACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea reúne, sin embargo ciertas características que la distinguen de otras organizaciones internacionales y que permiten atribuirle el carácter de organización «supranacional» para diferenciarla de las organizaciones internacionales que hoy llamamos «tradicionales» o estrictamente «intergubernamentales»

Llama la atención, en primer lugar, la amplitud de sus competencias. Con un cierto paralelismo con las competencias constitucionales de los Gobiernos de los Estados que la constituyen o como reflejo de ellas, la UE abarca prácticamente todos los ámbitos de la vida social, desde la paz y la seguridad internacional hasta la organización de los mercados, la política social, la protección del ambiente, la salud y la defensa de los derechos fundamentales. Encontramos aquí una clara aspiración a alcanzar la plenitud de competencias sobre la organización de la vida social que tiene el Estado, aunque sea a través de la vía de la enumeración expresa de esas competencias. A pesar de las limitaciones que los Tratados constituyentes imponen a las competencias de la Unión, éstas tienden a desbordar los textos convencionales en los que se fundamentan y a superar el marco textual de los Tratados. Un ejemplo reciente lo tenemos en el desarrollo de la Unión Económica y Monetaria durante los últimos años, que ha llevado prácticamente a una reforma constitucional de UE sin tener que recurrir al procedimiento habitual en las Organizaciones internacionales de convocar una conferencia intergubernamental para aprobar un nuevo Tratado instituyente. Este fenómeno ha sido muy bien expuesto en un reciente artículo del profesor Agustín José Menéndez⁶, y se puede comprobar su alcance real en otros estudios igualmente detallados sobre el tema, como el de Lastra y Louis⁷. Este proceso de expansión de las competencias de las instituciones europeas no es nuevo. Encontramos desarrollos similares en el pasado que permitieron en su día la paulatina expansión de las competencias de las Comunidades Europeas, primero, y de la UE después, en ámbitos como la política agrícola o la lucha contra las prácticas restrictivas de la competencia. En el lenguaje comunitario se habla del efecto de «bola de nieve», o «*spill-over*» en inglés. El Tribunal de Justicia, que es, sin duda, la institución más consciente del carácter supranacional de las instituciones europeas de integración, trató de incorporar en un primer momento la doctrina constitucional norteamericana de los «poderes implícitos». La sentencia más significativa a este respecto fue la adoptada en el caso *AETR*⁸ en 1971. El Consejo de las Comunidades Europeas había autorizado a los

6 «La mutación constitucional de la Unión Europea», *Revista española de Derecho constitucional*. N.º 96, sept.-dic. 2012, págs. 41-98.

7 «European Economic and Monetary Union: History, Trends, and Prospects». *Yearbook of European Law*, 2013, págs. 1-150.

8 Sentencia en el as. *Comisión c. Consejo*, de 13 de marzo de 1971, *Rec. española*, págs. 28-43. El ponente de la misma fue el juez luxemburgués Pierre Pescatore, que más tarde llegaría a ser presidente del TJ. La abreviatura «*AETR*» con la que se conoce esta sentencia, responde a las siglas simplificadas en francés del

Estados miembros de la CEE a firmar el «Acuerdo Europeo relativo al Trabajo de los Conductores de vehículos que efectúan transportes internacionales por carretera» elaborado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa. La Comisión impugnó la deliberación del Consejo que atribuía tal competencia a los Estados por considerar que el art. 75 TCEE confería a la Comunidad «una competencia definitiva en términos amplios con el fin de poner en práctica la política común de transportes», por lo que correspondería a las instituciones de la Unión y no a los Estados miembros la conclusión de acuerdos internacionales en este ámbito. El TJ estimó que, aunque el Tratado no establecía de modo expreso la competencia de la Comunidad para concluir acuerdos internacionales en este ámbito, partiendo de la base de la atribución de personalidad jurídica a la Comunidad por el art. 210 TCEE, «la Comunidad goza de la capacidad de establecer vínculos contractuales con Estados terceros en toda la extensión del ámbito de objetivos definidos en la Primera Parte del Tratado, de la que la Sexta Parte constituye su prolongación», y de que tal competencia no sólo es atribuida explícitamente por el Tratado, sino que «también puede derivarse de otras disposiciones del Tratado y de actos adoptados, en el marco de estas disposiciones, por las Instituciones de la Comunidad Europea». En particular, añadía el TJ, «cada vez que la Comunidad, con el fin de aplicar una política común prevista por el Tratado, adopta disposiciones que establecen normas comunes, en la forma que sea, los Estados miembros ya no tienen la facultad, bien actúen individual o incluso colectivamente, de contraer con Estados terceros obligaciones que afecten a dichas normas» (apartados 14 a 17). Esta jurisprudencia ha tenido que ser matizada posteriormente debido a los cambios introducidos a partir de 1992 en el sentido de limitar las competencias de la Unión. No es posible hablar hoy de unos «poderes implícitos» de las instituciones europeas similar al del Gobierno federal de los Estados, pero se sigue hablando del «efecto útil» de las disposiciones de los Tratados comunitarios, que permite ir más allá del texto explícito de éstos.

Más recientemente, el TJ ha reconocido la validez de desarrollos normativos acordados por los Estados miembros de una manera no estrictamente conforme con los textos literales de los Tratados en sentencias como la muy reciente en el caso *Pringle*, relativa al «Mecanismo Europeo de Estabilidad» (MEDE)⁹. En esta sentencia, el TJ consideró válidas tanto una decisión del Consejo Europeo que modificaba el art. 136 del TFUE en relación con el mecanismo europeo de estabilidad para los Estados cuya moneda es el Euro como la celebración entre esos mismo Estados miembros del Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, al que no se han adherido, en cambio, los restantes Estados de la Unión que no tienen al Euro como moneda. De este modo, un grupo de Estados miembros ha conseguido acelerar el proceso de creación de una moneda común, rompiendo el sacrosanto principio de que un Tratado internacional solo puede ser modificado con el consentimiento de todos los Estados que participaron en su conclusión.

«Acuerdo Europeo relativo al Trabajo de los conductores de vehículos que efectúan transportes internacionales por Carretera» al que se refería el caso.

⁹ Sentencia del Pleno del Tribunal de Justicia de 27 de noviembre de 2012 en el recurso prejudicial planteado por el Tribunal Supremo de Irlanda, as. C-370/12, aún no publicada en la *Recopilación de Jurisprudencia de la Unión Europea*.

Esta peculiar forma de desarrollo normativo de una Organización internacional, en virtud del cual las competencias de la UE se van ampliando sin el recurso continuo a la aprobación unánime de los Estados miembros mediante la conclusión entre ellos de nuevos acuerdos internacionales se parece bastante a la expansión de los poderes de los Estados modernos en atención a la creciente exigencia de asunción de competencias de los poderes públicos para atender a nuevas necesidades sociales. La vocación expansiva de las instituciones de la UE se recogen el mismo texto de los Tratados a pesar de la preocupación de los Estados miembros por limitar la tendencia expansiva de las instituciones supranacionales. El párr. 2.º del art. 1 TUE declara que «el presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible».

La posibilidad de ampliar las competencias de la UE sin modificación de los Tratados constituyentes resulta también de la generalidad con la que ha sido redactado el art. 3 TUE, que incluye ámbitos tan variados como la promoción de la paz, el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia, el establecimiento de un mercado interior, el fomento de la cohesión económica y social y la protección y mejora de la calidad del ambiente. Son categorías muy generales que permiten ampliar continuamente las competencias de las instituciones europeas sin modificar formalmente el texto de los Tratados.

III. LA FUNDAMENTACIÓN DEMOCRÁTICA DE LA UE

A diferencia de las Organizaciones internacionales tradicionales, que se caracterizan por mantener su neutralidad con respecto a la articulación del poder en los Estados miembros y no exigir que sus propias instituciones se estructuren sobre la base de procedimientos democráticos, la UE ha colocado en el centro de su sistema constitucional el reconocimiento de la democracia, no como fundamento político teórico ideal, sino como exigencia real destinada a garantizar el funcionamiento eficaz de sus instituciones en un contexto de sociedades nacionales democráticas. El art. 2 TUE dispone que «la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías» y agrega que «estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres». El ingreso en la UE sólo es posible para los Estados que respeten los valores mencionados en el art. 2 y se comprometan a promoverlos (art. 49 TUE). Si el Consejo Europeo constata que un Estado miembro viola de forma grave y persistente esos valores el Consejo de la UE podrá decidir la suspensión de determinados derechos de ese Estado, incluyendo los derechos de voto del representante del Gobierno del Estado miembro en cuestión en el Consejo (art. 7.º TUE).

El art. 10 TUE declara que «el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa», y exige que esta representación se ejerza a la vez de manera directa a través del Parlamento europeo e indirectamente a través de los Gobiernos nacionales,

que integran el Consejo de la UE y el Consejo Europeo, que deberán ser siempre responsables ante sus ciudadanos o ante sus parlamentos nacionales. Ese mismo artículo reconoce el papel de los partidos políticos a escala europea. El art. 11 prevé, además, la presentación de iniciativas ciudadanas dirigidas a la Comisión para que ésta presente propuestas de actos jurídicos. La consecuencia de esta legitimación democrática es el mecanismo interno de toma de decisiones, que impone que el poder legislativo de la UE esté en mano de dos instituciones cuya composición resulta de la elección de sus miembros a través de procesos democráticos, el Parlamento, elegido directamente por los ciudadanos de los Estados miembros, y el Consejo, formado por los miembros de los Gobiernos de los Estados que integran la Unión y que han de apoyarse a su vez en procesos de elección democrática de conformidad con sus respectivos sistemas constitucionales nacionales. De esta legitimidad democrática de las dos instituciones principales se deriva la legitimidad de las restantes instituciones, que son designadas o controladas por estas dos instituciones representativas o por los Gobiernos de los Estados miembros, también apoyado cada uno de ellos en procesos de elección democrática.

IV. LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS DE LA UE

El ordenamiento de la UE se asemeja también a los ordenamientos constitucionales de los Estados que lo integran por el reconocimiento que hace de un conjunto de derecho de los ciudadanos de la UE. Aunque la ciudadanía de la Unión se deriva de la ciudadanía de los Estados miembros y no sustituye a ésta (art. 20), los ciudadanos de la UE son titulares directos de derechos bajo el ordenamiento jurídico de la Unión, tanto frente a las instituciones de la UE como frente a los mismos Estados miembros. Estos derechos se recogen en el articulado de los Tratados y en la Carta de los Derechos fundamentales de la UE, a la que el art. 6 TUE reconoce el mismo valor jurídico que a los Tratados. Además, el TJ ha reconocido validez en el ordenamiento de la UE a los principios fundamentales recogidos en las Constituciones de los Estados miembros, incluyendo entre ellos los incluidos en el Convenio Europeo de Derechos humanos, que ha sido ratificado por todos los Estados miembros de la UE y al que, de conformidad con el ap. 2 del art. 6 TUE, la UE deberá adherirse.

Los derechos de los ciudadanos de la UE son exigibles tanto ante las instituciones de la UE como ante los Gobiernos de los Estados miembros. En virtud del principio de no discriminación en razón de la nacionalidad, reconocido en los Tratados y desarrollado por la jurisprudencia del TJ, los ciudadanos de la UE están legitimados para ejercitar sus derechos ante las jurisdicciones y administraciones de Estados miembros distintos del de su propia nacionalidad. Recordemos que el propio TJ ha declarado que «la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros y permitir a aquellos de dichos ciudadanos que se encuentran en la misma situación obtener, independientemente de su nacionalidad y

sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico»¹⁰.

El ejercicio directo de los derechos de los ciudadanos ante las instituciones de la UE es uno de los elementos distintivos de la «supranacionalidad» de la UE, a diferencia de la generalidad de las Organizaciones internacionales, frente a las cuales los ciudadanos sólo pueden conseguir que sus derechos sean reconocidos con la intermediación de sus Gobiernos. Una excepción a esta regla general del Derecho de las Organizaciones internacionales se encuentra en el Consejo de Europa, que, con anterioridad a las Comunidades Europeas, permitió el recurso individual de sus ciudadanos ante la Comisión y el Tribunal Europeo de Derechos humanos.

V. LA EJECUCIÓN DEL DERECHO DE LA UE

Tanto en el ámbito del Derecho internacional general como en el del Derecho de las Organizaciones internacionales la ejecución de sus normas corresponde normalmente a los Estados, en virtud del principio del «desdoblamiento funcional». El Estado puede actuar en la esfera internacional como ejecutor de las normas de su ordenamiento nacional y en defensa de sus propias pretensiones e intereses o como agente de la comunidad internacional y en interés de esta, por carecer la última de medios propios para imponer a los Estados la ejecución de sus obligaciones internacionales. Al carecer la comunidad internacional en su conjunto y la mayor parte de las Organizaciones internacionales de medios para la ejecución obligatoria de sus normas, son los mismos Estados obligados al cumplimiento de esas obligaciones los que asumen la ejecución internacional, por sí mismos o imponiéndola a otros Estados. Mediante actos unilaterales de represalia o retorsión, un Estado puede sancionar a otro que haya violado las obligaciones que le impone el Derecho internacional general. Aunque la ONU y otras organizaciones internacionales llevan a cabo actividades operativas, que pueden ir desde la distribución de ayuda alimenticia hasta la realización de operaciones de mantenimiento de la paz, la Organizaciones internacionales se ven obligadas, por lo general, para la realización de estas funciones a apoyarse en los medios materiales que ponen a su disposición los Estados miembros, incluso con unidades militares, por carecer ellas mismas de los instrumentos necesarios de ejecución. Los contingentes militares de la ONU están integrados por unidades nacionales que tienen su propia estructura interna y su logística nacional, aunque sus operaciones sean coordinadas por organismos internacionales. Algunas organizaciones humanitarias como la Cruz Roja Internacional, se apoyan en una red de instituciones nacionales, como las sociedades nacionales de la Cruz Roja.

También en la UE los Estados miembros asumen muchas de las funciones ejecutivas de la Unión. Pero, junto a la ejecución por parte de los Gobiernos nacionales,

10 As. C-184/99, *Grzelczyk*, sent. de 20 de septiembre de 2001, *Rec.I-6229*, ap.31. Cf. a este respecto mis trabajos: «Los ciudadanos europeos y la secesión de territorios en la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 25, jul.-dic. 2013, págs. 69-85, y «El estatuto político del ciudadano europeo», pendiente de publicación en el *Anuario de Derecho internacional privado de la Universidad Complutense de Madrid*.

encontramos supuestos de ejecución «comunitaria», con los medios propios de las instituciones comunes¹¹.

Un principio básico del Derecho de la Unión Europea es la obligación de «cooperación leal» entre las instituciones de la Unión y los Estados miembros (art. 4, ap. 3, TUE). Esta «cooperación leal» se manifiesta no sólo en la ejecución del Derecho de la Unión, sino también en su interpretación y en su aplicación jurisdiccional. Así, de conformidad con el art. 267 TFUE, cuando se plantea una cuestión relativa a la interpretación de los Tratados o a la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal de Justicia de la UE que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir el fallo.

VI. EL CARÁCTER COMPLEMENTARIO DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN Y DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

La Unión Europea no sustituye a los Estados miembros. En virtud de los principios de atribución de competencias, de subsidiariedad y de proporcionalidad a los que se refiere el art. 5 TUE, la UE está obligada a respetar las competencias propias de éstos. Como hemos visto con anterioridad, los arts. 4, ap. 1, y 5, ap. 2, párr. 2.º, establecen que «toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros». El art. 4, ap. 2 TUE impone a la Unión el respeto de la identidad nacional de los Estados miembros, que se manifiesta en el mantenimiento de las estructuras políticas y constitucionales propias de dichos Estados. La Unión ha de respetar «las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional». El art. 4-2 TUE insiste en que «en particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro».

Por otro lado, el principio de «cooperación leal» obliga a la Unión y a los Estados miembros a respetarse y a ayudarse mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados (art. 4, ap. 3, párr. 1.º TUE). Los Estados miembros han de adoptar las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados, o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión (art. 4, ap. 3, párr. 2.º TUE) y han de ayudar a la Unión en el cumplimiento de su misión, absteniéndose de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la misma (art. 4, ap. 3, párr. 3.º TUE).

La complementariedad de las instituciones de la UE con las instituciones de los Estados miembros es el resultado de la coexistencia de dos formas de organización política distintas, la estatal y la supranacional. El Estado moderno, la forma más perfecta de

11 Cf. J.A. FUENTETAJA PASTOR, *La administración europea. La ejecución europea del Derecho y las políticas de la Unión*, con prólogo de R. PARADA, Fundación Alfonso Martín Escudero/ Thompson-Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2007.

organización política hasta entonces existente, se encontró en el siglo XX, precisamente cuando alcanzaba el cénit de su poder, ante una crisis profunda que puso en peligro, con la Segunda Guerra Mundial, los cimientos de nuestra civilización. El Estado moderno había proporcionado a Europa un alto grado de seguridad y libertad que los ciudadanos de esta parte del mundo no habían conocido nunca antes. La frase alemana «*der Stadtluft macht frei*» („el aire de la ciudad nos hace libres») es una reminiscencia de la Europa feudal, cuando los señores territorial dominaban el campo y sometían a servidumbre a los labriegos. Las ciudades, con sus murallas y sus recursos económicos y militares, protegían a sus habitantes de los señores feudales, que hoy serían considerados salteadores de caminos. Los campesinos que entraban en las ciudades, tras verse al amparo de sus murallas perdían el temor a ser esclavizados por los nobles y sometidos a sus abusos. Por otro lado, también los nobles se refugiaban tras los muros de sus castillos, que eran posesiones fortificadas situadas en lugares estratégicos desde las que podían llevar a cabo *razzias* y expediciones punitivas para someter a las poblaciones rurales desprotegidas. Los reyes, que en teoría eran soberanos territoriales, solo podían salir, a su vez, de sus castillos y ciudades fortificadas acompañados de un séquito o mesnada militar para no caer en manos de los nobles, a pesar de que estos eran teóricamente sus súbditos. Algunas ciudades importantes, como París o Londres, podían también declarar la guerra al soberano territorial. Durante la Edad Media se va forjando una alianza entre la burguesía urbana y las monarquías. Los «procuradores» o «diputados» de las ciudades se reunían en Cortes convocadas por el Rey para acordar sus contribuciones a la Corona a cambio de la protección que ésta les daba frente a los señores feudales. Reforzado el Tesoro real con las contribuciones de la burguesía urbana, los monarcas territoriales pudieron mantener una administración y un ejército permanentes. El incremento de la potencia de la artillería real a finales de la Edad Media permitió a los reyes demoler las fortalezas de la nobleza. El Rey garantizaba ahora a los ciudadanos la defensa frente al exterior y la seguridad interior, y la justicia real mediaba en los litigios entre particulares.

Tras la Revolución francesa se produjo una expansión acelerada de las funciones del Estado, que no han dejado de crecer hasta nuestros días: la educación, la salud, los transportes, las comunicaciones, el comercio, la actividad industrial, las relaciones laborales, la prevención social, la protección del ambiente y la investigación científica son algunos de los ámbitos en los que se ha manifestado esta continua ampliación de los poderes del Estado y de su intervención en la vida social. Al mismo tiempo, el fenómeno de la globalización ha hecho que la cooperación internacional revista cada vez más importancia, obligando a los Estados a establecer instituciones permanentes en el ámbito internacional. El desarrollo de los transportes y de los medios de comunicación ha empujado de hecho a los Estados. El territorio, que antes era un elemento esencial de la defensa del Estado, ha perdido importancia como consecuencia del desarrollo de los medios de transporte y de la disminución del tiempo necesario para atravesar el territorio. En la Segunda Guerra Mundial, el «*Blitzkrieg*» o «guerra relámpago» que concibieron los generales alemanes a partir de 1939 permitía aniquilar en poco tiempo las defensas territoriales. Polonia, Dinamarca, Noruega, Bélgica, Francia, Holanda, Yugoslavia y Grecia fueron derrotadas y ocupadas en unas semanas por los ejércitos de Hitler. Como ocurrió con Napoleón a comienzos del siglo XIX, durante la Segunda Guerra Mundial, solo fueron capaces de resistir Inglaterra, protegida por el Canal de la Mancha y por

su importante flota, y Rusia, que se defendió con su inmenso territorio y la crudeza de su invierno. Al acabar la Segunda Guerra Mundial se llegó al convencimiento de que el territorio de los Estados europeos no bastaba ya para protegerles frente a un ataque exterior, y se concertaron entonces alianzas militares permanentes basadas en cláusulas de defensa colectiva, como el Pacto del Atlántico Norte o el Pacto de Varsovia, que sustituían la defensa nacional por la cooperación militar organizada en el ámbito regional.

Por otro lado, ciertas funciones esenciales del Estado no pueden ser desempeñadas por éste prescindiendo de la colaboración internacional. En el momento en el que los aviones a reacción atraviesan en unos minutos el territorio del Estado, está claro que la aviación ha de ser regulada por organizaciones de ámbito mundial, como la OACI. Esto es también aplicable a la navegación marítima, con la OMI, a las telecomunicaciones, con la UIT, a la correspondencia, con la UPU, e incluso en otros ámbitos, como la salud, con la OMS, la alimentación, con la FAO, y la educación, la ciencia y la cultura, con la UNESCO.

Las Comunidades Europeas primero y la UE después han reforzado el sistema de cooperación internacional en el ámbito que hoy resulta algo reducido de Europa por los avances técnicos en materia de comunicaciones y transportes de los que hemos hablado. Los Estados territoriales europeos que formaron el sistema de Estados en la Edad Moderna para garantizar la paz y la seguridad a sus ciudadanos, no pueden hoy asumir por sí solos estas funciones esenciales del Estado, y, mucho menos, las nuevas tareas que le imponen en el siglo XXI la globalización y el desarrollo tecnológico. La construcción funcionalista europea está dirigida a garantizar la seguridad y el bienestar de las sociedades europeas a través de nuevas formas de organización que superan las estructuras del Estado moderno.

Ahora bien, como hemos visto antes, el Estado no se ha suicidado. No ha renunciado a mantener las funciones que viene ejerciendo desde hace medio milenio. Las conserva en medio del proceso de globalización y de relativización del territorio a través de la articulación de un sistema en el que la organización estatal coexiste con estructuras internacionales y supranacionales. Las nuevas estructuras complementan las funciones de las administraciones nacionales, que siguen atendiendo a las necesidades más próximas y directas de sus ciudadanos, de la misma manera que los municipios, herederos de las ciudades medievales, han seguido manteniendo funciones propias en el interior de los Estados territoriales cada vez más fuertes y centralizadores. Coexisten los niveles de gobierno nacional y supranacional, al mismo tiempo que se desarrollan estructuras dirigidas a aproximar las estructuras supranacionales a los ciudadanos, a través de procesos de participación e iniciativa ciudadana. Se habla hoy, así, de un sistema de gobierno en múltiples niveles, que la doctrina alemana ha bautizado con una sola palabra compuesta: «*Mehrebenensystem*». Aunque se mantiene el principio jurídico del respeto de la «soberanía nacional», la acción política se desenvuelve en diferentes niveles dentro y fuera del Estado: la administración local, regional y nacional se insertan, directa o indirectamente, en las nuevas administraciones supranacionales, a través de instituciones como el Comité de las Regiones o los «partenariados» o asociaciones de instituciones de nivel local o regional con instituciones supranacionales. Mientras que el acceso a las Organizaciones internacionales de ámbito mundial, como la ONU, el Fondo Monetario Internacional o la OACI, está mediatizado por la administración estatal, las organiza-

ciones de ámbito regional, como el Consejo de Europa, están abiertas la colaboración con las administraciones regionales y locales, y las instituciones supranacionales europeas hacen un esfuerzo especial por mantener relaciones directas con las administraciones subestatales¹².

Es impensable que los Estados europeos integrados en la UE renuncien a las ventajas que les proporciona su inserción en este sistema de múltiples niveles, a pesar del ruido que hace la derecha antieuropea. En el Reino Unido, una opinión pública mayoritariamente antieuropea no ha conseguido hasta la fecha que ningún Gobierno, ni siquiera de signo conservador, opte por convocar un referéndum para que el pueblo decida sobre la salida de la UE. Los sacrificios que impone la política económica de las instituciones europeas a los pueblos de los países afectados por la crisis financiera que generó la burbuja inmobiliaria o el excesivo endeudamiento de sus administraciones públicas no se está traduciendo hasta la fecha en propuestas serias de los partidos con responsabilidades de Gobierno para sacar a sus Estados de la Unión. Por el contrario, la crisis financiera parece generar más exigencias de desarrollos institucionales en el ámbito europeo que permitan suavizar los efectos negativos de la misma sobre los ciudadanos. El acuerdo entre los partidos del arco parlamentario español para adoptar una posición unitaria ante las instituciones europeas en el Consejo Europeo de 28 y 29 de junio ha puesto de manifiesto la existencia de una concordancia de opiniones en el sentido de que la salida a la crisis debe buscarse a través de las instituciones europeas y no renunciando a participar en ellas.

En el actual sistema de «múltiples niveles» nos encontramos con un continuo gubernativo que, partiendo de las administraciones locales y regionales y pasando por los Gobiernos nacionales y las instituciones supranacionales, llega hasta las organizaciones de ámbito mundial, como la OTAN la FAO o el Fondo Monetario Internacional. La lucha contra la piratería en el Océano Índico es un buen ejemplo de la cooperación en múltiples niveles. Exigida por las opiniones públicas nacionales, que no admiten que los espacios marítimos se conviertan en campo de operaciones de piratas, la UE estableció la Operación Atalanta para la lucha contra la piratería en el Océano Índico basándose en resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y apoyándose en sistemas logísticos vinculados a la OTAN, pero con la participación efectiva de las marinas de guerra de varios Estados miembros de la UE, como España¹³.

La UE no es hoy un super-Estado, al faltar la voluntad política de los Estados miembros y de gran parte de sus ciudadanos de poner fin al Estado, una forma de organización política que, a pesar de sus evidentes limitaciones, ha garantizado la defensa y el bienestar de los europeos durante siglos. En su lugar, sin matar a la forma política estatal, se está gestando una nueva forma de organización política, tan original como lo fue el Estado hace medio milenio, pero adaptada a las realidades de nuestro tiempo.

12 Cf. mi trabajo «La participación de las Comunidades autónomas en el desarrollo del Derecho de la Unión Europea», en J. CARDONA LLORENS y otros, editores, *Estudios de Derecho internacional y Derecho europeo en homenaje al Profesor Manuel Pérez González*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, págs. 1645-1669.

13 Cf. mi trabajo «Problemas jurídicos de la Operación Atalanta», en J. PUEYO LOSA y otros, Dirs., *La gobernanza de los mares y océanos: Nuevas realidades, nuevos desafíos/A governação dos mares e océanos: Novas realidades, novos desafios*, Andavira Editora-Scientia Juridica, Santiago de Compostela, 2012, págs. 391-409.

Las lealtades de los ciudadanos europeos, según revelan los sondeos del Eurobarómetro, se encuentran compartidas por los Estados y las instituciones europeas, en forma parecida a como en el interior de los Estados se comparten las lealtades con respecto a los diferentes niveles de gobierno, local, regional o central. La UE es una nueva forma de organización política que se encuentra, además, legitimada por un sistema jurídico apoyado en Tratados internacionales, e incluso en una Carta de los Derechos fundamentales que constituye la parte dogmática de una incipiente Constitución europea aún no plenamente formalizada. La labor interpretativa del Tribunal de Justicia, la colaboración con éste de las administraciones de justicia nacionales, la cooperación de los ejecutivos nacionales con las instituciones comunes, y la colaboración de los parlamentos nacionales, e incluso regionales, con el Parlamento Europeo y con el Consejo de la UE en el desarrollo de la normativa comunitaria han forjado una red institucional de base democrática dirigida a proteger a los ciudadanos con una eficacia que hoy no podrían conseguir las autoridades estatales por sí solas sin contar con la colaboración exterior. A pesar de las dificultades que el sistema del Euro impone a las economías nacionales, existe plena conciencia entre los ciudadanos europeos de que la retirada del sistema de instituciones europeas no es una solución viable en este momento para los países inmersos en una profunda crisis financiera como España, Grecia, Irlanda, Italia o Portugal, que necesitan disponer de créditos y otras ayudas de la UE para salir de esa misma crisis.

VII. LAS RELACIONES ENTRE EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO DE LA UE

Al mantener los Estados miembros de la UE su condición de Estados independientes y soberanos, las relaciones entre dichos Estados y la UE están en parte reguladas por el Derecho de la Unión y en parte por el Derecho internacional general. Esto se ha puesto de relieve en la sentencia *Hungría c. Eslovaquia*, C-364/10¹⁴, en un litigio generado por el intento del Presidente de la República de Hungría, Sr. Sólyom, de visitar la ciudad eslovaca de Komárno el 21 de agosto de 2009 para participar en la ceremonia de inauguración de una estatua dedicada a San Esteban, considerado fundador del Estado húngaro. Se trataba de una visita privada, pero el Gobierno eslovaco consideró que esa visita tenía más trascendencia que la de una simple visita privada, ya que el 20 de agosto era la fiesta oficial húngara en conmemoración de San Esteban, y el 21 de agosto de 1968 fuerzas húngaras habían participado en la ocupación de Checoslovaquia por los ejércitos del Pacto de Varsovia. Hungría alegaba que el Sr. Sólyom, aunque fuera también Presidente de la República de Hungría, tenía derecho, como ciudadano húngaro, a desplazarse en cualquier momento a la vecina Eslovaquia al amparo de las normas de la UE en materia de libre circulación de personas y, principalmente, del art. 21 del TFUE y de la Directiva 2004/38 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados

¹⁴ Sentencia de la Gran Sala de 16 de octubre 2012, aún no publicada en la *Rec.* de jurisprudencia del TJ.

miembros¹⁵. Frente a las pretensiones de Hungría de que se declarara que Eslovaquia había infringido el Derecho de la UE, el TJ declaró que «el Derecho de la Unión debe interpretarse a la luz de las normas pertinentes del Derecho internacional, dado que dicho Derecho forma parte del ordenamiento jurídico de la Unión y vincula a las instituciones de ésta»¹⁶. Esto llevó al TJ a afirmar que «el Jefe del Estado disfruta, en las relaciones internacionales, de un estatuto especial que implica, en particular, privilegios e inmunidades». Al regirse esas relaciones por el Derecho internacional, sus derechos como ciudadano europeo quedan limitados por las normas de Derecho internacional aplicables a los Jefes de Estado, en virtud de la cual Eslovaquia podía impedir el acceso a su territorio del Presidente húngaro como ciudadano normal (aps. 44-52).

Por otro lado, un amplio sector de las relaciones entre los Estados miembros está hoy excluido de la aplicación de las normas de Derecho internacional cuando se ha producido un desarrollo normativo de la UE en virtud del cual las relaciones entre los Estados se rigen por normas internas de la Unión¹⁷.

VIII. LA COOPERACIÓN ENTRE LA JURISDICCIÓN DE LA UE Y LAS JURISDICCIONES NACIONALES

No existe, por otro lado, una separación estricta entre el ordenamiento de la UE y los ordenamientos nacionales de los Estados miembros. Las normas de Derecho nacional son normas jurídicas para el ordenamiento supranacional, y el Derecho de la UE es directamente aplicable en la esfera interna.

La existencia de una doble jurisdicción, la de la UE y la de los Estados miembros, puede plantear problemas en la aplicación de las normas de los diferentes ordenamientos, supranacional o nacionales. Para evitar duplicidades, el art. 267 TFUE establece un procedimiento de cooperación entre la jurisdicción nacional y la supranacional, mediante la presentación de cuestiones prejudiciales por los tribunales nacionales al TJ de la UE para la interpretación por este de las normas del ordenamiento supranacional.

Un buen ejemplo de cómo funciona esta cooperación entre autoridades jurisdiccionales y supranacionales lo proporciona la sentencia *Melloni*¹⁸, decisión prejudicial pronunciada por el TJ de la UE en respuesta a la primera petición de esta naturaleza formulada por nuestro Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional español se ocupaba de un recurso de amparo presentado por un ciudadano italiano contra una decisión de la Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional que había

15 «DO» L 158, págs. 77 sigs.

16 El TJ recordaba, a este respecto, las sentencias *Racke*, C-162/96, de 16 de junio de 1998, *Rec. I-3655*, y *Kadi y Al Barakat*, C-402/05 P y 405/05 P, de 3 de septiembre de 2008, *Rec. I-6351*.

17 Cf. nuestro trabajo «La inserción de los Tratados internacionales en el ordenamiento de la Unión Europea», en S. TÓRREZ BERNÁRDEZ y otros, Coords., *El Derecho internacional en el mundo multipolar del siglo XXI. Obra homenaje al Profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*, Iprolex, Madrid 2013, págs. 121-150, y «La inserción del Derecho internacional del mar en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea», pendiente de publicación.

18 Sentencia del TJ, Gran Sala, de 26 de febrero de 2013, en el as. C-399/11, aún no publicada en la *Rec. del TJ*.

decidido atender a una orden de detención europea expedida contra él por la Fiscalía General de la República italiana. La jurisprudencia constitucional española anterior se venía oponiendo a la extradición de ciudadanos italianos condenados previamente en rebeldía, por considerar que la condena en rebeldía incumplía las garantías procesales básicas de nuestro ordenamiento. Había una buena razón para esta jurisprudencia española, basada en la reiteración de situaciones de exilio forzoso causadas por la frecuencia con la que en el pasado conflictos políticos han forzado a ciudadanos españoles a salir del país para evitar persecuciones por razones ideológicas. En la actual situación constitucional española, que garantiza plenamente los derechos y libertades fundamentales, dentro del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, las nuevas circunstancias no justifican la necesidad de esa protección. De hecho, la jurisprudencia española que protege contra los procesos en rebeldía italianos había convertido a España en un país de asilo para los delincuentes comunes italianos. Era difícil para el Tribunal Constitucional español cambiar su jurisprudencia sin nuevos argumentos, y éstos se los proporcionó el Tribunal Europeo en su respuesta a la cuestión prejudicial.

Se planteaba la difícil cuestión de si el ordenamiento de la UE podía colocarse por encima de las normas españolas de Derecho constitucional. El art. 53 de la Carta Europea de los Derechos fundamentales, que tiene el mismo rango jurídico que los Tratados de la UE, autoriza de forma general que un Estado miembro aplique el nivel de protección más elevado que garantiza su Constitución nacional frente a un nivel de protección menor establecido en la Carta, y permite oponer eventualmente las garantías más altas del Derecho español a la menor protección que otorguen las disposiciones del Derecho de la Unión. Frente a esta disposición de la Carta, el TJ afirmó el principio de primacía del Derecho de la Unión, en virtud del cual un Estado no puede invocar una disposición de su Derecho nacional, aunque sea de rango constitucional, si afecta a la eficacia del Derecho de la Unión. En consecuencia, un Estado miembro no puede subordinar la entrega de una persona condenada en rebeldía a la condición de que la condena pueda ser revisada en el Estado miembro emisor (aps. 55 a 64 de la sentencia *Melloni*).

IX. LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA EUROPEA Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES NACIONALES

Desde la sentencia del Tribunal constitucional alemán de 12 de octubre de 1993 sobre la ratificación del Tratado de Maastricht, la falta de garantías democráticas en la toma de decisiones por las instituciones de la UE se ha convertido en un poderoso obstáculo para la transferencia de poderes de los Estados miembros a las autoridades supranacionales. Las objeciones del Tribunal Constitucional alemán a las transferencias de poder a instituciones que no respetan la legitimidad democrática se ha visto reforzada recientemente con los desarrollos del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que amenaza a los alemanes con convertir a la UE en una «Unión de transferencias», bajo la cual recursos presupuestarios alemanes podrían pasar a ser gestionados por la UE sin que el Parlamento Europeo haya adquirido los poderes que hoy tiene el Parlamento alemán sobre esos recursos. Es decir, los ciudadanos alemanes acabarían siendo expropiados de recursos de su presupuesto nacional en beneficio de unas instituciones

que no garantizan a los ciudadanos europeos el nivel de protección que el Derecho constitucional alemán da a la gestión de los recursos públicos. En términos prosaicos, los ciudadanos alemanes podrían encontrarse con que los recursos que afanosamente han conseguido para nutrir los presupuestos del Estado alemán podrían ir a parar a los bolsillos de los «haraganes» del sur de Europa a través de la gestión de los fondos comunes por instituciones integradas por burócratas que no se rigen por los principios de control democrático con arreglo a los cuales los alemanes gestionan sus presupuestos públicos. Los recientes casos de corrupción descubiertos en España y otros países del sur de Europa hacen temer a los alemanes lo peor a este respecto.

La solución sobre el papel parece clara. Habría que modificar los Tratados de la UE para que los fondos de la Unión fueran gestionados íntegramente por una institución parlamentaria elegida directamente por los ciudadanos, es decir, por el Parlamento Europeo, o por otra institución parlamentaria nueva con poderes y procedimientos de gestión equivalentes a los que tiene el Parlamento alemán sobre sus presupuestos, y, tras esto, dotar a la UE de los medios económicos necesarios para llevar a cabo sus funciones de forma adecuada en esta época de crisis económica.

Pero existe una dificultad adicional. El Gobierno alemán no está dispuesto a efectuar esa transferencia de fondos aunque se democratizen totalmente las instituciones europeas. Quiere seguir asumiendo las responsabilidades de su propia gestión, que tan buenos resultados ha dado al país. De este modo, los avances en el proceso de integración se mantendrán en el futuro inmediato al ritmo del avance de una tortuga, mientras los problemas económicos de la UE se siguen acumulando a gran velocidad.

X. CONCLUSIONES

La UE no es un Estado ni parece destinada a convertirse en un «super Estado» en un futuro próximo. Es una organización internacional integrada por Estados independientes y soberanos, aunque sus poderes exceden a aquello de los que disponen normalmente las Organizaciones internacionales tradicionales. En realidad, estamos asistiendo a la gestación de una nueva forma de organización política. Europa ha sido pródiga en este tipo de creaciones, desde las ciudades-Estado y los Imperios de la Antigüedad clásica hasta la dualidad Papado-Imperio coexistente con el feudalismo durante la Edad Media y la creación de los Estados en la Edad Moderna. Pero no cabe negar la existencia de una nueva organización política, la UE, que, tras algo más de sesenta años de vida, ha proporcionado a dos generaciones sucesivas de europeos paz, seguridad, estabilidad y prosperidad en una zona muy extensa del viejo continente. Desde la perspectiva milenaria de nuestra historia, sesenta años no es mucho, pero en un mundo cambiante y globalizado como el actual es lógico que los ciudadanos europeos esperen que las estructuras políticas y económicas de la Unión superen las actuales rémoras que están dificultando su ajuste en todos los ámbitos. Uno de los aspectos fundamentales del desarrollo de la UE es la creación de un nuevo Derecho constitucional que pretende recoger las aspiraciones democráticas de una ciudadanía europea que participa cada vez más en el proceso integrador. En todo caso, los «Estados miembros» de la UE, aunque siguen siendo designados como «independientes y soberanos», encuentran hoy su poder

mediatizado por la emergencia de la nueva Organización supranacional. Podemos decir, en consecuencia, que la UE es una nueva forma de organización política que coexiste con la ya vieja y conocida forma del Estado moderno y que deberá seguir coexistiendo con éste en el futuro inmediato. Esta peculiar configuración de dos formas políticas que conviven de manera simbiótica plantea al actual Derecho constitucional cuestiones difíciles de resolver. El Derecho constitucional de los Estados miembros de la UE ha dejado de ser estrictamente nacional para enfrentarse con los problemas que plantea la nueva construcción supranacional.

TITLE: *The European Union as a Political Organization*

ABSTRACT: *The European Union is not a State. It is a new kind of political organization. It is made up of independent and sovereign States. In any case, like other international organizations, the sovereign powers of its Member States are limited by the cooperation requirements imposed upon them by the international society in our times. In the case of the European Union, the limits imposed upon the sovereign powers of the Member States are further reinforced by the symbiosis of two separate political structures: the traditional structure of the Member States and the new Union structure. The Constitutional Law of the Member States is thus conditioned by the development of the supranational Law of the Union.*

RESUMEN: *La Unión Europea no es un Estado. Es una nueva forma de organización política. Está integrada por Estados independientes y soberanos. Ahora bien, al igual que otras organizaciones internacionales, las competencias soberanas de los Estados se encuentran limitadas por las exigencias de cooperación que impone la sociedad internacional de nuestro tiempo. En el caso de la Unión Europea, la limitación de las competencias estatales se encuentra reforzada por la simbiosis de dos estructuras políticas diferentes, la tradicional de los Estados miembros y la nueva estructura que constituye la Unión. El Derecho constitucional de los Estados miembros se encuentra, por ello, condicionado por los desarrollos del Derecho supranacional.*

KEY WORDS: *political organization, sovereign powers, Member States, Law of the Union*

PALABRAS CLAVE: *organización política, poderes soberanos, Estados miembros, Derecho de la Unión*

FECHA DE RECEPCIÓN: 4.07.2013. FECHA DE ACEPTACIÓN: 30.07.2013.

