

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO SOBERANÍA A LA LUZ DE LA UNIÓN EUROPEA

Por el Mtro. Adolfo López Badillo

Profesor en la Escuela Libre de Derecho de Puebla, A.C.

Algunas de las ideas y datos históricos contenidos en la presente investigación provienen del “IV Curso Jean Monnet 2002/2003” denominado *La organización del poder público en la Unión Europea*, impartido en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, cuya organización estuvo a cargo del Doctor Antonio López Pina, Director del curso y catedrático de Derecho Constitucional de la misma Universidad.

En los años posteriores a la Segunda Guerra mundial se vivió un momento particular en la ciencia del Derecho público. Los desastres del pasado inmediato forzaron a una sobria toma de conciencia de la realidad, y la fuerza normativa de la Constitución se benefició de la congruencia entre los momentos histórico, sociológico y racional del concepto *Constitución*. Más aquel orden, aquel equilibrio de factores contradictorios se ha ido quebrando. No cabe descender ahora al análisis histórico de ese proceso, sin embargo, algunos de sus resultados pueden identificarse en el plano del Derecho público:

1. La fuga del Estado hacia nuevos ámbitos territoriales de relaciones políticas, de los que Europa resulta determinante, en los que los tratados permiten fijar y legitimar a un tiempo las nuevas relaciones de poder.

2. La fuga del principio democrático, mediante la desarticulación de los equilibrios políticos y la enervación de los procesos representativos, hacia la adopción de decisiones autoritarias, ya sea en el ámbito (inter-) gubernamental, o jurisdiccional.

3. La fuga del Estado de Derecho, caracterizado por la firmeza del Derecho público, hacia la flexibilización jurídica —privada de procesos y relaciones y su transnacionalización— con la alteración consiguiente de las relaciones entre Derecho público y Derecho privado.

4. La fuga del postulado del Estado social hacia la atribución a la propia sociedad de la responsabilidad sobre su bienestar, olvidando la dificultad estructural de aquélla para brindar justicia. Los desposeídos no solamente no deben aspirar a la justicia, sino que bajo un orden público impuesto por los poseedores son hechos responsables de sus penosas condiciones de existencia.

5. En definitiva, la pérdida de fuerza normativa de una Constitución asentada sobre tan huidizas bases y la debilidad de la ley (estatal, parlamentaria, imperativa) para ordenar la realidad. En otras palabras, la conciencia de caducidad de la soberanía, que se incorpora a la realidad abriendo la pérdida de protagonismo del prodigioso ingenio del Estado constitucional.

En efecto, la creciente internacionalización de las relaciones económicas ha desligado al capital de las ataduras del poder público, y los Estados carecen ya de instrumentos eficaces para detraer de la economía privada recursos que les permitan garantizar la procura de los derechos sociales. En contraste con la relación entre Estado social y democrático de Derecho y economía, no hay en la actualidad un poder político que contrapesa el (des)orden económico internacional. Hegel lamentó en 1815, la condición privada de unos poderes, en los que la posesión había precedido a la ley, en vez de proceder de ella; concluyendo que el Derecho político alemán era propiamente un Derecho privado. Tal juicio podría estar verificándose en Europa con la complicidad de los gobiernos y bajo el benevolente control de los tribunales al abrigo de discursos doctrinarios según los cuales el bien público debe ser logrado a partir del libre despliegue del egoísmo privado en mercados exentos de regulación.

Ahora bien, en la medida en que la política de los Estados abdica en beneficio de los designios del capital, se politizan progresivamente las instancias europeas originariamente concebidas al servicio del logro de un mercado común. El interés colectivo por intervenir en los asuntos públicos que afectan a los ciudadanos se va desplazando crecientemente, con éstos, hacia la Unión Europea, entendida como la organización política más próxima capaz de determinar eficazmente las relaciones sociales en términos que ya no caben al Estado. La politización en aumento de la Unión Europea no es ajena a la comunitarización de ciertas tareas públicas, sustraídas al Estado no sólo por transferencia de las consiguientes competencias, sino también en la medida en que los objetivos de la Unión han privado a aquél de la capacidad de

decisión y de los medios para desarrollarlas. En la circunstancia de unos poderes económicos privados que desbordan al Estado, se plantea a los europeos la cuestión decisiva de alzar un ámbito político supranacional en el que no esté por principio descartado el equilibrio entre poder económico y poder público.

A este reto se enfrentan las Constituciones de los Estados. Para alcanzar ciertos fines en común, los Estados abren su ordenamiento jurídico nacional contribuyendo así a la formación de un poder público supranacional.

La Comunidad Europea, Unión Europea desde el Tratado de Maastricht, ha ido asumiendo cada vez más competencias. Ello ha sido posible gracias a que las Constituciones de los Estados abrieron el ordenamiento interno al Derecho comunitario, renunciando a regular como hasta ese momento, la totalidad de los procesos en curso en el interior de cada uno de los Estados. Tal dinámica afecta así de forma directa al orden constitucional de los Estados miembros. Los parlamentos reducen considerablemente su actividad legislativa, como ejemplo podemos citar que el 80% del derecho económico español procede de Bruselas (sede de la Unión Europea), y más de la mitad de sus leyes, está inspirada en el Derecho comunitario.

Pero la expansión del Derecho y de la jurisprudencia comunitaria es un fenómeno que no sólo afecta exclusivamente a España. Tanto en Derecho público (constitucional, administrativo, financiero y tributario, penal) como privado (mercantil, civil, laboral) se está dando una creciente europeización del Derecho. Más que derecho comunitario, está naciendo el nuevo Derecho común europeo.

En efecto, la unidad del ordenamiento jurídico, su coherencia y plenitud, descansan especialmente en la unidad de poder organizado que lo establece y garantiza. Este supone a su vez una constelación relativamente cerrada de intereses y conflictos. En otros términos, densidad de las relaciones intraestatales, poder soberano y sistema jurídico han constituido hasta ayer términos recíprocamente referidos. En nuestros días, en cambio, intereses y conflictos se despliegan cada vez más en marcos supraestatales. Ello impone ordenaciones jurídicas que trasciendan el alcance de los Estados soberanos. El Derecho internacional clásico no ofrece ya respuestas suficientes, ágiles y generadoras de confianza para los problemas, al menos en Europa. Sólo el emergente poder público supranacional europeo y una nueva ordenación que

incorpore su propia definición de fines y que sea capaz de producir autónomamente Derecho, estará en condiciones de afrontar eficazmente los actuales desafíos. Ese es el marco del nuevo Derecho comunitario europeo.

Parece irreversible la progresiva unificación de los Derechos nacionales en la dirección señalada por las instituciones de Bruselas y el Tribunal de Luxemburgo. La jurisprudencia comunitaria toma en cuenta, a su vez, los criterios y principios vigentes en los diversos Estados miembros. El Derecho comunitario, al igual que los Derechos estatales, es configurado como ordenamiento por la jurisprudencia y en torno a principios generales, y éstos son recogidos precisamente de las tradiciones comunes a los Derechos nacionales de los Estados miembros, en una interpretación armonizada que resulta de la propia composición y del funcionamiento del Tribunal de Justicia. De este modo, los diferentes Derechos de los Estados miembros de la Unión Europea, en cuanto tales, siguen siendo ajenos para los demás Estados. Pero cobran unidad a través de la jurisprudencia de Luxemburgo. Los criterios del Tribunal de Justicia acaban siendo determinantes en los Derechos nacionales por vías formalmente instituidas al efecto. Y más aún, inciden incluso en materias en las que el Derecho comunitario no está en principio implicado, mediante su simple adopción como pauta interpretativa general; en particular, porque cada vez resulta menos nítida la diferenciación entre asuntos nacionales y comunitarios.

El sentido de las propias Constituciones y su fuerza normativas son alterados por el Derecho comunitario. Las funciones que en la teoría clásica identificaban materialmente a la Constitución sólo se cumplen ahora a través de un nuevo entramado jurídico, en el cual el Derecho comunitario ocupa un lugar por demás relevante. Ello se pone de manifiesto ya desde una elemental consideración; mientras que la Constitución aspira a regular los procedimientos y límites en la producción ordinaria del Derecho, el Derecho comunitario, un sector cuantitativa y cualitativamente fundamental del ordenamiento, le queda extramuros. El Derecho comunitario es producido por modos no regulados por la Constitución, y no sólo se impone a la libertad de configuración del legislador constituido, sino que tampoco queda sujeto a las reglas constitucionales, al menos del mismo modo en que lo está el resto del ordenamiento. Las tareas de los poderes públicos y el Derecho que rige las conductas de los ciudadanos no derivan ya simplemente de

mandatos constitucionales o de procesos regulados por la Constitución; normas y procesos comunitarios se cruzan con ellos en relaciones diversas, desplazando con frecuencia al Derecho propio de los Estados. Debe constatarse entonces la necesidad objetiva de que los Derechos constitucional y comunitario sean, al menos, considerados desde las exigencias de una interpretación recíprocamente conforme. A partir de la integración, cada Constitución estatal deviene de este modo un ordenamiento parcial en el seno de la liga constitucional.

El fenómeno desarrollado en el continente europeo denominado “Unión Europea”, está cambiando muchos de los conceptos que parecían inamovibles dentro del contexto internacional, entre otros, el concepto de *soberanía*. Aunque actualmente no exista una manifestación expresa por parte de los países miembros de la Unión Europea de abandonar el concepto de soberanía, este abandono se está dando en la práctica, gracias a los principios de *primacía* y de *efecto directo* del derecho comunitario.

Lo anterior es posible verificarlo en varias resoluciones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que han puesto fin a controversias en donde se cuestiona la aplicación del Derecho interno de los estados miembros *versus* el Derecho comunitario.

La Unión Europea es un grupo de naciones *sui generis*, es decir, que no es posible equipararlas o asemejarlas entre sí; sin embargo existen principios, como es el caso del principio de legalidad, que imperan de igual manera en todos y cada uno de los estados miembros de la Unión Europea. Por lo tanto, las instituciones de la Unión se desarrollan obedeciendo a los principios jurídicos que dieron lugar a ellas, y el Derecho que se genera es de obligado cumplimiento para los estados miembros y sus ciudadanos, bajo pena de incurrir en responsabilidad sancionable jurídicamente.

El Derecho comunitario es el conjunto de normas de diversa índole que habiendo sido aceptadas por los estados miembros, son ahora de obligado cumplimiento. El Derecho comunitario puede dividirse en dos grandes grupos: el Derecho comunitario originario y el derivado. En el primer grupo se encuentran los tratados celebrados por la Unión Europea, y el segundo grupo lo forman todas aquellas disposiciones reglamentarias que aseguran la ejecución de las normas fijadas en los tratados constitutivos. Entre éstas tenemos a los reglamentos, las directivas, las decisiones, las recomendaciones y los dictámenes.

La autolimitación de la soberanía que cada uno de los estados miembros acepta al celebrar los tratados constitutivos, tiene todas las consecuencias que se manifestarán después en los principios rectores del derecho comunitario, entre los cuales hemos citado los dos más importantes que son el de *primacía* y el de *efecto directo*.

El primero sustenta la obligación, para todos los estados miembros, de anteponer a cualquier norma de carácter interno, las disposiciones establecidas por el derecho comunitario originario y por el derivado.

El segundo obliga a los estados signantes de los tratados a observar las prescripciones de la Unión, sin discusiones, ni salvedades. Si bien, existen procedimientos previos para trasponer las normas del derecho comunitario a los diversos ordenamientos nacionales, esto no obsta para que, si un Estado se tarda en hacer la trasposición y la prescripción tiene que aplicarse, esto se haga, con independencia de dicha trasposición.

Estos principios rectores del Derecho comunitario son obra de la construcción jurisprudencial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Así, han nacido y quedado plasmados en las sentencias dictadas por el órgano jurisdiccional mencionado.

Derivado de lo anterior podemos establecer que el abandono de la soberanía es una consecuencia de la celebración de los tratados y que esta consecuencia tendrá que ser aceptada siempre que se den situaciones en las que deba prevalecer el bien común de la Unión, por sobre el bien particular de un solo ente, sea éste un ciudadano, o un Estado miembro.

Probablemente si la renuncia al concepto de soberanía se hubiera propuesto separadamente, como cuestión independiente, la respuesta de la moción hubiera sido un rotundo no, a causa de los acendrados nacionalismos de algunas naciones europeas.

Por el contrario, dicha renuncia es una consecuencia de la anuencia anterior dada con motivo de la celebración de los tratados.

Todo lo anterior, augura un desarrollo cada vez más claro de esa apertura en las relaciones socio-políticas, jurídicas y económicas que los europeos han logrado hasta hoy con su Unión y que pueden ser un ejemplo claro de lo que se puede lograr si en lugar de defender soberanías decimonónicas, las naciones se abren a un diálogo con el que vayan logrando paulatinamente ese entendimiento que posibilite el ideal: la unión hace la fuerza.