

**EL JURISTA ANTE EL FENÓMENO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA.
REVISITANDO VIEJOS DEBATES DESDE LA ÓPTICA DEL DERECHO INTERNACIONAL**

**THE JURIST AT THE ISSUE OF EUROPEAN INTEGRATION.
REVISING OLD DEBATES FROM THE PERSPECTIVE OF INTERNATIONAL LAW**

**O JURISTA DIANTE DO FENÔMENO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA.
REVISANDO VELHOS DEBATES DESDE A ÓTICA DO DIREITO INTERNACIONAL**

*Luis González Alonso**

Recibido: 06/08/2018

Aprobado: 20/11/2018

Resumen

En base a la idea del particular magnetismo que el fenómeno de la integración europea ha ejercido siempre sobre el jurista, con este trabajo no se pretende más que revisar sucintamente algunos elementos clásicos del debate sobre la especificidad de su sistema jurídico en tanto que objeto de consideración científica, en particular desde la óptica del Derecho internacional, en un momento especialmente convulso en el que vuelve a plantearse con intensidad, e incluso con cierta urgencia, el futuro del proyecto de construcción europea.

Palabras clave: Autonomía del Derecho de la UE; Constitucionalismo internacional; Derecho internacional; Derecho de la integración; Naturaleza del Derecho de la UE; Unión Europea

Summary

Starting from the idea of the particular attachment that the phenomenon of European integration has always exercised over the jurist, this essay is a brief review of some classical elements of the debate on the specificity of its legal system as an object of scientific consideration, particularly from the point of view of international law, at a peculiar

convulsive moment in which the future of the European construction project is raised again intensely and with some urgency.

Key words: Autonomy of EU Law; International Constitutionalism; International Law; Law of Integration; Nature of EU Law; European Union

Resumo

Partindo da ideia de particular atração que o fenômeno da integração europeia, exerceu sempre sobre o jurista, com este trabalho não se pretende mais que revisar sucintamente alguns elementos clássicos do debate sobre a especificidade de seu sistema jurídico em tanto que o objeto de consideração científica, em particular desde a ótica do direito internacional, em um momento especialmente convulso em que se volta a plantear com intensidade e inclusive com certa urgência o futuro do projeto de construção europeia.

Palavras chave: Autonomia do Direito da UE; Constitucionalismo internacional; Direito internacional; Direito da integração; Natureza do Direito da EU; União Europeia

* Catedrático de Derecho Internacional Público, en la Universidad de Salamanca, España.

INTRODUCCIÓN

Desde su aparición en la escena internacional a comienzos de los años 50 del siglo XX, el proceso de integración europea ha ejercido una enorme atracción sobre el científico que se ocupa del conocimiento de la realidad social en cualquiera de sus facetas. Politólogos, economistas y, por supuesto, juristas se han visto seducidos por la originalidad de un fenómeno novedoso, complejo, perpetuamente inacabado y abierto al cambio, y, por lo tanto, difícil de aprehender a partir de categorías preestablecidas¹. Llama la atención, incluso, cómo en las últimas décadas se ha acrecentado sustancialmente el interés por él de destacados filósofos –del Derecho o de la Política–, que llegan a identificar en su ordenamiento no solo “a new site for the hosting of older and wider debates within legal philosophy”, sino también un ámbito particularmente propicio para reconsiderar “the terms of these older debates and the answers provided by them” (Walker 2014, 29)².

No cabe duda, pues, de que aquel magnetismo ha revestido siempre, y también en la actualidad, connotaciones específicas para el estudioso del Derecho, pese a las evidentes transformaciones que ha

experimentado el proceso de integración europea a lo largo de sus ya más de seis décadas de existencia y que, en principio, le han permitido alcanzar un grado de madurez muy significativo. Es más, algunos de los desarrollos a los que hemos asistido en el seno de la Unión Europea en este convulso inicio del siglo XXI no han hecho sino acrecentar ese efecto de “atracción jurídica”; por cierto, acompañado cada vez en mayor medida de dosis de desconcierto y perplejidad que, a primera vista, podrían considerarse más propias de los estadios iniciales de evolución de un proyecto de estas características. Ahí está para confirmarlo, en último término, el inacabable proceso del Brexit y los también casi inagotables desafíos jurídicos que en este primer supuesto de aplicación ha suscitado la interpretación del artículo 50 del Tratado de la UE.

En fin, con las reflexiones que siguen a continuación no se pretende más que visitar sucintamente, y a la luz de algunas de esas mutaciones, el debate clásico sobre la especificidad del fenómeno de la integración europea en tanto que objeto de consideración científica por parte del Derecho y, más concretamente, desde la óptica del Derecho internacional.

LA INTEGRACIÓN EUROPEA, ESE INAGOTABLE PARAÍSO PARA EL JURISTA

Si suele atribuírsele al jurista una desconfianza casi natural ante todos los conceptos vagos e indeterminados que puedan hallarse en su objeto de análisis (Virally 1974, 282), nada más estimulante, en efecto, para poner a prueba su capacidad intelectual, que

enfrentarse a un sistema jurídico que, por definición, desafía las categorías nítidas y perfectamente delimitadas con las que está habituado a trabajar (Martín 2003, 18). Tal reto constituye sin duda un aliciente, pero también un elemento perturbador, ya que no resulta

1 Catedrático de Derecho Internacional Público, en la Universidad de Salamanca, España. Véanse las originales reflexiones a este respecto de Luuk Van Middelaar en su conocida obra *El paso hacia Europa* (2013, 36), en las que se menciona también a historiadores y sociólogos bajo el epígrafe “La coerción de la disciplina”.

2 En la doctrina española destacan, en este sentido, las contribuciones de Daniel Innerarity, entre las que me parece especialmente relevante su última obra, *La democracia en Europa. Una filosofía política de la Unión Europea* (2017). Entre otros muchos autores que igualmente cabría citar a este respecto, es obligado mencionar las aportaciones de J. Habermas, que no ha dejado de pronunciarse en esta línea a la luz de las crisis más recientes experimentadas por la UE (por ej., en sus trabajos de 2012, *La Constitución de Europa*. Madrid: Trotta; “The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law”, *European Journal of International Law*, 23, 2).

sencillo admitir que tal vez no exista una respuesta completa y definitiva con la que satisfacer plenamente el interrogante último acerca de la exacta naturaleza jurídica del fenómeno objeto de investigación.

Por otro lado, la complejidad –en muchos casos necesaria, aunque en otros hasta cierto punto gratuita– que siempre ha acompañado al proceso de construcción europea lo ha convertido, desde sus orígenes, en un auténtico paraíso para el jurista. Ciertamente, toda organización internacional descansa sobre un compromiso perpetuo entre la independencia de los Estados y su interdependencia (Constantinesco 1974, 53), sobre una contradicción intrínseca entre el elemento intergubernamental y la existencia de una voluntad propia, distinta de la de los Estados miembros (Carrillo 1996, 122).

Ahora bien, en el seno de la Unión Europea, esa tensión alcanza cotas desconocidas y suele traducirse en una predilección casi visceral, “*parmi toutes les solutions possibles, (pour) la plus enchevêtrée et la plus ambiguë qui se puisse concevoir, contraignant ainsi ses interprètes à de difficiles exercices pour l’encadrer dans une configuration juridique précise*” (Tizzano 1998, 19).

Sea como fuere, y al margen de estos aspectos en absoluto desdeñables, el jurista se siente sobre todo atraído por el protagonismo que el Derecho mismo ha adquirido como factor esencial de integración en el devenir de la construcción europea³. Desde luego, no es esta la única variable que explica el grado de desarrollo alcanzado por este proceso, pero sí el elemento que lo distancia de otras experiencias que nacieron y nacen hoy en la escena internacional con pretensiones similares o, en cierto modo, comparables. No parece necesario a estas alturas insistir demasiado sobre el hecho de que, si bien la pertenencia a cualquier

organización internacional comporta la aceptación de una cierta erosión de la soberanía por parte de sus Estados miembros, el impacto constitucional que sobre los ordenamientos de estos trae aparejada la adhesión y ulterior participación en la UE no tiene parangón. Además, éste es un impacto que no cesa de complicarse y densificarse en la práctica, precisamente como consecuencia del funcionamiento de este sistema jurídico como una auténtica “Unión de Derecho”, incluso en momentos en los que las circunstancias políticas y la voluntad de sus propios Estados miembros invitarían a pensar lo contrario.

Así lo corrobora sin ir más lejos, y con particular contundencia por su significado e implicaciones concretas, un auto reciente del Tribunal de Justicia de la UE. Este decreta, a instancias de la Comisión Europea, la suspensión cautelar de la aplicación de determinadas disposiciones de la nueva Ley polaca que regula la composición del Tribunal Supremo de este Estado miembro y el procedimiento de elección y jubilación de sus miembros, por considerar que atentan gravemente contra el principio de independencia judicial y el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva y a un juez imparcial⁴.

Avances como éste no son óbice, sin embargo, para que el marco científico que ofrece el Derecho internacional haya sido siempre y sea hoy, no solo perfectamente válido, sino quizá también el más adecuado para afrontar el estudio y la comprensión en todas sus dimensiones del fenómeno jurídico de la integración europea; en otras palabras, el interés de aquella perspectiva de análisis –la *iusinternacionalista*– no es, ni mucho menos, “meramente histórico” (Díez-Hochleitner 1998, 67).

La mejor prueba de tal tesis la encontramos en algunos de los desarrollos o transformaciones más recientes a

3 Recuérdese, en este sentido, el macro-proyecto de investigación dirigido por M. Cappelletti y desarrollado en el Instituto Europeo de Florencia desde finales de los años 70 bajo la denominación genérica “*Integration through Law*”, que tuvo un impacto trascendental en la evolución de la disciplina y que dio lugar a la conocida publicación en varios volúmenes que llevan ese mismo título. Sobre su significado y alcance, contemplados desde la óptica actual, véase el reciente estudio de Byberg (2017).

4 Auto de 17 de diciembre de 2018, Comisión c. Polonia, C-619/18 R (ECLI:EU:C:2018:1021). Medidas provisionales solicitadas por la Comisión en el marco del procedimiento por incumplimiento iniciado contra Polonia a raíz de la entrada en vigor, el 3 de abril de 2018, de la nueva “Ley del Tribunal Supremo”. La Comisión imputa a este Estado miembro la violación de los artículos 19 del Tratado de la UE y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

los que hemos asistido en la evolución del Derecho de la Unión, que confirman la pertinencia de este enfoque. Pero, si bien se mira, otro tanto ocurre al volver la vista hacia el propio Derecho internacional y, en particular, hacia los grandes debates teóricos que, con carácter general, ocupan la atención de la doctrina en los últimos tiempos: si, como afirma J. Klabbers, “[f]ragmentation, verticalization and constitutionalization form the holy trinity of international legal debate in the early 21st century”, los desafíos que plantea el sistema jurídico de la UE aparecen en el corazón de todos ellos (Klabbers 2009, 1).

Y es que, a fin de cuentas, el molde del Derecho internacional es infinitamente más versátil que el del Derecho interno para acoger en su seno construcciones jurídicas muy dispares, que pueden llegar a diferir sustancialmente entre sí, aunque todas ellas hundan sus raíces, en último término, en el consentimiento o la voluntad de los Estados, y mientras –claro está– no provoquen una transformación de tal calado que haga perder a estos su propia subjetividad internacional; es decir, siempre que se mantenga, que no se altere la “base social” sobre la que aquellas operan (Remiro 2011, 170).

Es evidente que, en un periodo de abierta “banalización del Derecho internacional” (Andrés 2010, 98), como el actual, el vigor o la consistencia que muestra el sistema jurídico de la UE –incluso bajo la presión de una sucesión de crisis de gran magnitud– puede acentuar el contraste con el entorno en el que se desenvuelve. Pero no lo es menos que, como se afirmara hace ya algunas décadas, “le droit international peut cesser d’être *classique* tout en restant *international*” (De Visscher 1972, 42), y que, pese a todo, esta tendencia evolutiva no deja de provocar transformaciones cada vez más ambiciosas, por más que en muchos casos las consecuencias jurídicas concretas que en buena lógica deberían comportar algunas de ellas permanezcan todavía “en un marco “virtual” que espera su realidad material” (Mangas 2014, 27)⁵.

Ahora bien, este planteamiento general no impide reconocer de inmediato, no ya solo la conveniencia, sino la imperiosa necesidad de recurrir a las categorías y los conceptos propios del Derecho interno –en particular, de los sistemas constitucionales de los Estados de estructura compleja y, por supuesto, del federalismo como forma de organización política– para estar en condiciones de captar en toda su complejidad la esencia del Derecho de la Unión, si se asume que, sin estas herramientas, no puede alcanzarse una comprensión plenamente cabal de la singularidad de este sistema jurídico.

Uno puede considerar, en efecto, que el Derecho de la Unión “sigue siendo una emanación, una ramificación del ordenamiento internacional antes que un producto federalista”, sin negar al mismo tiempo que “sus sobresalientes singularidades lo conducen, en cierto sentido, hacia un *tertium genus* entre los dos sistemas jurídicos de nuestro tiempo: el interno y el internacional público” (Roldán 2005, 6).

Ya que la originalidad, unida al dinamismo, es el rasgo fundamental que tradicionalmente ha condicionado, pero también distorsionado, el debate científico en torno a la naturaleza del Derecho de la UE –la manzana de la discordia que ha estado en el origen de una auténtica “guerra de religión” conceptual, tal como A. PELLET la calificó en su día (Pellet 1994, 207)–, me parece interesante llamar la atención sobre ciertos fenómenos asociados a ella, y de los cuales conviene precaverse.

Porque, a fin de cuentas, aquella originalidad determina que no solo este ordenamiento en su conjunto, sino prácticamente todas sus instituciones jurídicas concretas, presenten una incuestionable “bivalencia” (Constantinesco 1982, 51) que obviamente complica –o, al menos, a mí me lo parece– su abordaje con pretensiones de rigor científico. Cabe identificar, como mínimo, dos fenómenos muy característicos a este respecto.

5 La afirmación citada aparece en el epígrafe introductorio de la obra de referencia, que significativamente lleva por título: “Cualquier tiempo pasado no fue mejor”.

LA INEVITABLE TENDENCIA A LA “CIRCULARIDAD” EN EL ANÁLISIS JURÍDICO

El primero de ellos consiste, en efecto, en la proliferación de conceptos o de patrones teóricos cortados a la medida del modelo de la UE, pero que prácticamente se agotan en su margen. Con ellos se ha pretendido captar del modo más certero posible la esencia de su singularidad, si bien se ha caído sistemáticamente en la “measure of circularity” (Weiler 1981, 269), es decir, la incapacidad de dotarlos de un contenido cierto sin recurrir a los rasgos distintivos del propio fenómeno para el que se busca explicación. Esta circunstancia no resta interés ni utilidad a la mayor parte de estos esfuerzos conceptuales; máxime cuando quienes los llevan a cabo son algunos de los más reputados especialistas de la disciplina, que han contribuido así de manera definitiva a la identificación y clarificación de los elementos que definen la originalidad del sistema. No obstante, este *modus operandi* irradia naturalmente su influjo al ámbito general del ordenamiento jurídico del que procede el Derecho de la UE, y genera en ocasiones problemas, e incluso ciertas distorsiones, cuando se trata de proyectar el significado de aquellos conceptos a realidades ajenas a la propia construcción europea, o se pretende ver en ellos –sin mayores matizaciones– una especie de *avant-garde* que paulatinamente se abre camino para la evolución futura del Derecho internacional.

Entre los clásicos a este respecto destacan nociones como las de integración y supranacionalidad, amén, por ej., –en el campo ya de la Ciencia Política– de la corriente teórica del neofuncionalismo⁶. El recurso a las dos primeras no solo ha acompañado durante décadas al debate “ontológico” sobre el fenómeno jurídico que

hoy encarna la UE, sino que aún tiene vigencia en la actualidad (Sobrino 2008; Starck 2015, 130). En este sentido, y habida cuenta de que el concepto de supranacionalidad se ha mostrado siempre más escurridizo en el plano teórico y necesita, por tanto, de adjetivaciones diversas (Martín 2015, 132), tal vez quepa ver en la utilización del concepto de integración, bajo su acepción jurídica, la ilustración más evidente del fenómeno de circularidad descrito. Tanto es así, que nada hay más habitual que referirse al periplo histórico iniciado con la creación de las tres Comunidades Europeas en los años 50 del siglo XX como el “proceso de integración europea”, o identificar el Derecho de la UE con el “derecho de la integración”⁷.

Como es obvio, el panorama es bastante más complejo en la práctica internacional y existen organizaciones –la propia ONU– que incorporan elementos parciales de integración en su seno, así como proyectos –con más o menos fundamento *in re*– que se dicen de integración, pese a que la mayor parte de ellos no termine de funcionar como tal, sobre todo en el ámbito latinoamericano. Pero, a la hora de la verdad, cuando se quiere ilustrar el auténtico juego que puede ofrecer la auténtica integración, fundada en una atribución o cesión real del ejercicio de amplias competencias estatales a unas instituciones comunes con capacidad decisoria significativa y la consiguiente autonomía jurídica, ha de volverse indefectiblemente a la Unión Europea.

Aunque quizá no de un modo tan evidente y si se salvan las distancias –que obviamente son muchas–,

6 Es bien sabido que el neofuncionalismo nació como construcción teórica a partir de la experiencia original de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y siempre se ha caracterizado por inspirarse y ser reflejo a la vez del método de integración comunitario (Stephanou 1997, 53). De hecho, a medida que el devenir del proceso que le ha servido de fundamento empírico desmentía algunos de sus postulados básicos –sobre todo la ausencia de automatismo en el “salto” de la integración económica a la política–, muchos de sus defensores procedieron a revisarlos en un esfuerzo casi permanente de adaptación que viene a corroborar esa idea de “circularidad” a la que antes aludía (véase por ej., a este respecto, el revisionismo dentro de la obra de uno de sus principales exponentes: Ernst B. Haas, (1958, 1970, 1976). Una excelente revisión reciente de la evolución de estas teorías en el ámbito de la Ciencia Política puede encontrarse en Saurugger (2013).

7 Ya en su célebre estudio sobre el Derecho de la integración, Pierre Pescatore reconocía sin ambages que, “en parlant de l’intégration dans sa généralité, c’est bien à l’expérience des Communautés européennes que je me réfère. Je crois que ce n’est pas un rétrécissement indu de mon champ de vision puisque nul ne pourra contester que, dans le domaine du droit de l’intégration, les Communautés représentent l’expérience la plus significative, peut-être même la seule expérience vraiment significative jusqu’à ce jour” (1972, 10).

algo parecido ocurre cuando nos acercamos en un plano completamente distinto al debate en torno a la “constitucionalización” del Derecho internacional; es decir, a los planteamientos de quienes abogan por la sustitución –con todas las consecuencias asociadas a ella– de la centralidad de la soberanía estatal como clave explicativa de este sistema jurídico por la del *Rule of Law*, con independencia de que sea éste un proceso fragmentario e incluso todavía muy parcial en su desarrollo (Casanovas 2015, 61). O, ¿acaso no se percibe en esta potente corriente de pensamiento, el denominado “constitucionalismo internacional”, una dosis significativa de circularidad en el análisis científico, relacionada también con la especificidad del ordenamiento de la actual UE?

Recuérdese –si seguimos a A. von Bogdandy (2006, 224)– que, sin perjuicio de sus firmes raíces doctrinales, en el periodo de entreguerras, esta concepción del Derecho internacional comienza a cobrar cuerpo sobre todo en Alemania, a partir de la noción de “legal community”, acuñada por W. Hallstein para referirse a la arquitectura jurídica del singular y entonces incipiente proyecto de integración europea, que fue trasladada más tarde por H. Mosler al ámbito global en su curso

de la Academia de La Haya de 1974. Pues bien, varias décadas después, el recurso al paradigma del Derecho de la Unión es todavía, no ya solo constante, sino casi obligado entre los más destacados representantes del constitucionalismo internacional, a la hora de ilustrar la concreción de muchos de sus postulados, en la medida en que la presencia de estos rasgos distintivos no puede atisbarse más que parcialmente en otros subsistemas internacionales⁸. Tal hecho no es óbice, ni mucho menos, para apreciar en sus justos términos la pertinencia y la utilidad generales de esta propuesta teórica; más aún si el *constitucionalismo* se entiende en este contexto no tanto como “a social or political process, but rather an attitude, a frame of mind... inspired by constitutionalist thought” (Klabbers 2009, 10). Pero, al mismo tiempo, aquella especie de “dependencia” conceptual –si es que se puede hablar en estos términos– tampoco impide advertir de las limitaciones que el modelo de la UE presenta como eventual precursor de experiencias o desarrollos similares en otras esferas del sistema jurídico internacional; así, por ej., C. Tomuschat (1999, 40) elude abiertamente ese paralelismo, pese a ser plenamente consciente de la virtualidad que el ordenamiento de la UE podría tener a este respecto.

LA “CONTAMINACIÓN” DEL DEBATE JURÍDICO SOBRE LA NATURALEZA DEL DERECHO DE LA UE

La segunda vertiente del condicionamiento que el debate jurídico en torno a la integración europea ha sufrido como consecuencia de la singularidad de este proceso se manifiesta en el quizá excesivo grado de contaminación “ideológica” o “política” que tradicionalmente ha acompañado al discurso científico en este campo.

Sería absurdo, desde luego, pensar que éste es un fenómeno privativo del Derecho de la Unión; ni tan siquiera del Derecho internacional en su conjunto,

donde se ha manifestado siempre con especial intensidad (Salmon 2002, 115, 145), habida cuenta –entre otros factores– de la peculiar naturaleza de este ordenamiento jurídico. Piénsese, sin ir más lejos y sin descender al análisis de instituciones o sectores concretos, en la propia corriente del constitucionalismo internacional a la que acabamos de referirnos, frente a algunos de cuyos postulados, ciertos autores han reaccionado llegando a preguntarse si el Derecho internacional no estará convirtiéndose en una especie de “political theology in Europe” (Koskenniemi,

⁸ Ni siquiera en algunos de los más desarrollados a este respecto –dejando al margen el de la UE– como es el caso del Derecho de la Organización Mundial del Comercio (Peters 2009, 201).

2005, 118)⁹. Cabría mencionar, en un plano todavía más técnico, las críticas al voluntarismo que, a juicio de algunos, impregna la conceptualización misma del Derecho internacional como auténtico “sistema”, y que arreciaron al socaire del debate sobre la fragmentación de este último (Salmon 2002, 75).

Ahora bien, debe reconocerse que, desde sus orígenes, el marco jurídico de la integración europea ha ofrecido un caldo de cultivo particularmente propicio para el desarrollo de aquel fenómeno, y que éste ha calado hondo en el discurso científico en la materia. Como ya apuntábamos antes, este fenómeno se debe fundamentalmente a la posibilidad objetiva de abordar el estudio de multitud de aspectos de la construcción europea, tanto desde la óptica del Derecho internacional como desde la perspectiva del Derecho estatal o interno. Sus efectos, en mi opinión, siempre han resultado más perceptibles –aunque no solo, ni mucho menos– entre los partidarios de este segundo enfoque, que con cierta frecuencia se ven obligados a incurrir en una suerte de voluntarismo político o ideológico cuando postulan la autosuficiencia del modelo jurídico “interno” para explicar el conjunto de la realidad que hoy encarna la UE; en otras palabras, tratan de suplir determinadas carencias de su análisis en la medida en que apelan al carácter abierto del proceso, a su finalidad última y enormemente difusa, al menos en términos jurídicos: la creación “de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”¹⁰.

No tiene por qué ser éste forzosamente el caso, por supuesto, de quienes defienden –en ocasiones de manera incluso “militante”– la lógica o el método federales como los más adecuados para el abordaje y la

interpretación de la originalidad de la arquitectura jurídica de la UE, y entre los que tan solo una exigua minoría insiste en abogar por la estatalidad como punto de llegada del proceso (Mancini 1998). La inmensa mayoría de estos autores parte de la base de que el federalismo no se identifica necesariamente con la estructura del Estado, sino que constituye una técnica general para articular las relaciones entre distintos niveles de autoridad vinculados entre sí (Lenaerts 1998, 748) y que, por tanto, es perfectamente aplicable al modelo de organización política y jurídica internacional que representa la UE. De tal forma que nada impediría compatibilizar el enfoque federal, que a su juicio capta mejor que ningún otro la singularidad del proceso, con “la vigencia del Derecho Internacional Público como referente último para explicar la naturaleza de la Unión Europea” (Martín 2003, 85). Ni que decir tiene que la “vocación federal” no solo fue manifiesta en los orígenes de la integración europea¹¹, sino que, de un modo u otro, la ha acompañado siempre y estuvo incluso a punto de hacerse explícitamente visible en el propio texto de los Tratados en el momento mismo de la creación formal de la UE (Lenaerts 1998, 746).

Con independencia de que lo hagan desde postulados federalistas o no, más problemática resulta, a mi juicio, la posición de quienes propugnan una concepción del sistema jurídico de la UE basada en su radical autonomía¹², en su completa desvinculación de la matriz internacional en la que se gestó, como consecuencia de los rasgos específicos que, desde un principio, hicieron de él “un nuevo ordenamiento jurídico” que no necesita adjetivaciones de ningún tipo¹³. Aunque reconocen estos autores que el fundamento histórico

9 Este autor se pregunta también, para ilustrar su argumento y en tono evidentemente provocador: “[b]ut –as many Americans have pointed out– isn’t this, too, a hegemonic manoeuvre, an attempt by Europe to regain some control in a novel configuration of forces? European generals may no longer lead invasion forces, but European lawyers in the ICC may always prosecute American generals who do” (120).

10 Referencia que aparece recogida, además de en el Preámbulo, en el 2º párrafo del art. 1 del Tratado de la UE.

11 Recuérdese que, hasta en dos ocasiones, se hacía referencia, en la *Declaración Schuman*, de 9 de mayo de 1950, a la voluntad de avanzar –con el proyecto que se proponía poner en marcha– hacia una “federación europea”. Especialmente significativo a este respecto es el siguiente pasaje: “Mediante la puesta en común de las producciones básicas y la creación de una alta autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones obligarán a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz”.

12 Llama la atención el auge que esta corriente doctrinal cobró desde un principio –aunque no solo– en Francia, como rememoraba hace unos años Jean Paul Jacqué (2012). En la doctrina española cabría situar en esta línea, como una de las aportaciones recientes más relevantes, la obra de Daniel Sarmiento (2016).

13 Conforme a la caracterización del TJCE en su más temprana jurisprudencia y, más concretamente, en los dos pasajes clave en los que sucesivamente calificó al sistema comunitario como “nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional” (s. de 5 de feb. de 1963, Van Gend en Loos, 26/62, ECLI:EU:C:1963:1) y “nuevo ordenamiento jurídico”, *tout court* (s. de 15 de julio de 1964, Costa c. Enel, 6/64; ECLI:EU:C:1964:66).

del proceso de integración se encuentra en instrumentos del Derecho internacional, es tal el grado de desarrollo y la singularidad alcanzados por él que se ha transformado es una especie de “universo jurídico aparte” (Pescatore 1972, 72). En los términos rotundos de J. P. Jacqué (1990, 256), la Comunidad –hoy la UE–, “fondée sur un traité s’est rapidement déga-gée des contraintes du droit international pour affirmer sa spécificité et évoluer vers une structure d’un type nouveau qui n’a pas encore atteint sa forme définitive”.

Sin perjuicio de su indudable interés y utilidad, sobre todo a la hora de analizar determinadas parcelas del sistema jurídico de la UE, creo que justo en algunas de estas construcciones teóricas es donde mejor se aprecia esa orientación o voluntarismo “político-ideológico” al que antes aludía, en la medida en que sus promotores se ven indefectiblemente obligados, en un momento u otro de su razonamiento, a forzar hasta el extremo la exaltación de la singularidad del fenómeno objeto de estudio para poder “camuflar” así aquellos aspectos que delatan el aspecto que, en el fondo, siempre es evidente: la naturaleza internacional del proceso. El sentido de estas observaciones no es, ni mucho menos, el de pretender atenuar o rebajar –ni siquiera un ápice– la percepción de la originalidad del Derecho de la UE, que en definitiva explica la enorme atracción que siempre ha ejercido sobre el jurista. No se trata de caer en el extremo contrario, puesto que las reacciones “d’humeur” provocadas por una suerte de sensibilidad iusinternacionalista herida tampoco favorecen la indispensable objetividad y serenidad del debate científico (Pellet 1994, 201). Convendría, en fin, huir del “ombliguismo” en cualquiera de sus manifestaciones (Roldán 2005, 1).

Parece que tal fenómeno es, al menos en cierto modo, y forzado quizá también por las circunstancias, el que ocurre reiteradamente en este último periodo, tras el aldabonazo que supuso primero el fracaso del Tratado Constitucional y la posterior conmoción –apenas una década después–, provocada por la irrupción en escena del proceso del *Brexit*. Si, durante la preparación y negociación de aquel Tratado, se alcanzó probablemente el paroxismo en la reivindicación, por parte de algunos, de la ruptura total del proyecto de integración europea con su esencia internacional (Conforti 2004), el baño de realismo posterior –agudizado por la sucesión de crisis que han afectado a la Unión durante esta etapa– ha desprovisto de gran parte de su “carga política” a aquel debate.

La mejor prueba de este cambio tal vez radique en la desmitificación acelerada del valor fundante que durante décadas se atribuyó a la fórmula de la “unión cada vez más estrecha”, a la que aludíamos antes. No es solo que los Estados miembros hayan aceptado explícita y formalmente que uno de ellos –y en consecuencia cualquier otro en el futuro– pudiera desvincularse de ese compromiso político¹⁴, sino que la propia Comisión Europea admite sin dobleces, en el ejercicio de su labor prospectiva y propositiva, que aquel planteamiento, que presupone un horizonte de constante profundización en la lógica de la integración, no constituye ya la única opción sobre la mesa.

Por primera vez se asume con esa naturalidad que la congelación, o incluso un cierto desmontaje de parte de lo construido, podrían ser necesarios a fin de salvaguardar los logros fundamentales del proyecto o su propia supervivencia¹⁵.

14 Como es bien sabido, la petición en este sentido procedió del Reino Unido en el marco de la negociación que mantuvo con el resto de socios con vistas a celebrar el referéndum sobre su permanencia en la UE. En el punto 3º (*Sovereignty*) de la carta que el Primer Ministro británico dirigió al Presidente del Consejo Europeo el 10 de nov. de 2015 se afirmaba con toda contundencia: “First, I want to end Britain’s obligation to work towards an ‘ever closer union’ as set out in the Treaty. It is very important to make clear that this commitment will no longer apply to the United Kingdom. I want to do this in a formal, legally-binding and irreversible way” (ver en: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/10_11_15_donaltdtusketletter.pdf). La respuesta del resto de Estados miembros vino a través de la *Decisión de los jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea*, adoptada en el marco de la reunión del Consejo Europeo de 18 y 19 de feb. de 2016 como Anexo I de sus Conclusiones (DOUE C 69 I, 23.2.2016, p. 3).

15 Me refiero, obviamente, a algunos de los cinco escenarios planteados por la Comisión en su *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*, COM (2017) 2025 final, 1.3.2017. A ellos vino a sumarse, por supuesto no en el sentido de la “regresión”, el denominado “sexto escenario”, que el Presidente Juncker esbozó en su *Discurso sobre el estado de la Unión 2017* (Comisión Europea, Speech 17/3165 de 13.9.2017).

Quizá por tal motivo suscitase tanta expectación, y haya tenido tanto eco, un discurso como el pronunciado por el Presidente Macron en la Universidad de la Sorbona en septiembre de 2017, en el cual plantea su *Initiative pour l'Europe*¹⁶, al que después han seguido otras muchas tomas de posición en el mismo sentido. Al margen de su densidad y de su carácter muy articulado en torno a una serie de propuestas concretas, esta propuesta sorprende por su visión política y por recuperar, en cierto modo, esa lógica del desafío conceptual u ontológico al que siempre nos ha sometido la novedad permanente del proceso de integración europea.

No en vano, el Presidente Macron desarrolla en gran medida su razonamiento sobre la base de la idea de construir “une Europe souveraine”, amén de “unie et démocratique”¹⁷; idea que, por cierto, nada tiene que ver con los postulados teóricos sobre la radical autonomía del sistema jurídico de la Unión que acabamos de analizar, y que en cuanto tal ha sido retomada sin rubor por el Presidente de la Comisión en su discurso sobre el Estado de la Unión en 2018¹⁸, quien apunta así directamente hacia lo que ya parece perfilarse como un nuevo esfuerzo conceptual por captar la extrema originalidad del proceso jurídico de la integración europea.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Así pues, lejos de agotarse, el debate sobre el que hemos reflexionado en estas páginas continúa abierto y plenamente vigente, revitalizado incluso en último término por el desafío sin precedentes que constituye el *Brexit*, en un contexto general en el que parece comenzar a vislumbrarse, con más optimismo, el futuro del proceso de integración europea. Basta con observar, en este sentido, cómo la operación de retirada del Reino Unido ha vuelto a revelar, con toda su crudeza, la doble alma, internacional y constitucional, del

sistema jurídico de la UE. Y, aunque el *Brexit* manifiesta una “decisión soberana” de aquel Estado miembro¹⁹, tal como la califica el propio Tribunal de Justicia, dista mucho, en su ejecución, de poder asimilarse al abandono de cualquier otra organización internacional; entre otros muchos motivos, porque los sujetos cuyos derechos adquiridos deben ser preservados no son solo los Estados sino también sus ciudadanos, y la densidad del entramado de esos derechos y situaciones jurídicas no tiene parangón en la práctica internacional²⁰.

16 *Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, pronunciado en la Universidad de La Sorbona, en París, el 26 de sept. de 2017 (texto disponible en <http://www.elysee.fr>). Una valoración de su impacto en la práctica un año después puede encontrarse en Terpan (2018).

17 Como reza el subtítulo de la *Initiative pour l'Europe*. En concreto, sobre el 1º de los tres conceptos se afirma lo siguiente: “La seule voie qui assure notre avenir, celle dont je veux vous parler aujourd’hui, c’est à nous, à vous de la tracer. C’est la refondation d’une Europe souveraine, unie et démocratique... L’Europe seule peut, en un mot, assurer une souveraineté réelle, c’est-à-dire notre capacité à exister dans le monde actuel pour y défendre nos valeurs et nos intérêts. Il y a une souveraineté européenne à construire, et il y a la nécessité de la construire. Pourquoi? Parce que ce qui constitue, ce qui forge notre identité profonde, cet équilibre de valeur, ce rapport à la liberté, aux Droits de l’Homme, à la justice est inédit sur la Planète. Cet attachement à une économie de marché, mais à la justice sociale l’est tout autant. Ce que l’Europe représente, nous ne pouvons pas le confier aveuglement, ni de l’autre côté de l’Atlantique, ni aux confins de l’Asie. C’est à nous de le défendre et de le construire dans cette mondialisation”. Un amplio e interesante comentario sobre estas propuestas y sobre las de la Comisión en su *Libro Blanco*, a la luz del momento que vive la UE, puede encontrarse en el edic. de Ricardo Gosalbo Bono “*Quo Vadis, Coniunctio Europae?*” (2017).

18 *Estado de la Unión 2018. La hora de la soberanía europea* (ver en: https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_es)

19 Calificación que el TJUE ha utilizado a la hora de dilucidar si el Reino Unido disponía o no, de conformidad con el art. 50 TUE, de la facultad o derecho de revocar la notificación de su intención de retirarse de la Unión Europea (sentencia de 10 de dic. de 2018, Wightman, C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999, apdos. 56-59).

20 Recurso aquí a los términos empleados en el art. 70.1 b) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados para aludir a las consecuencias de la terminación de estos.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrés Sáenz de Santa María, Paz. 2010. Las dinámicas del Derecho internacional en el siglo XXI: acordes y desacordes, en *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales*, coord. Martín y Pérez de Nanclares, José, pág 81-101. Madrid: Iustel.
- Byberg, Rebekka. 2017. The History of the Integration Through Law Project: Creating the Academic Expression of a Constitutional Legal Vision for Europe. *German Law Journal* 18 (6): 1531-1556.
- Casanovas y La Rosa, Oriol. 2015. La dimensión pública del Derecho internacional actual, en *La gobernanza del interés público global*, dirs. Bouza, Nuria; García, Caterina y Ángel J. Rodrigo, pág 57-75. Madrid: Tecnos.
- Conforti, Benedetto. 2004. La dottrina di diritto comunitario: questa sconosciuta. *Il Diritto dell'Unione Europea* 1: 1-6.
- Constantinesco, Léontin Jean. 1982. La naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas, en *El Derecho de la Comunidad Europea*, comp. Díez de Velasco, Manuel, Madrid: UIMP.
- Constantinesco, Vlad. 1974. *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes. Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés*. Paris: LGDJ.
- De Visscher, Paul. 1972. Cours général de droit international public. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*: 136.
- Díez-Hochleitner, Javier. 1999. La interdependencia entre el Derecho Internacional y el Derecho de la Unión Europea. Curso presentado en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 1998*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Gosalbo Bono, Ricardo. 2017. *Quo Vadis, Coniunctio Europae?*. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*: 58.
- Haas, Ernst B. 1958. *The Uniting of Europe*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- _____. 1970. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. *International Organization*, XXIV (4): 607-646.
- _____. 1976. Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration. *International Organization*, XXX (2): 173-212.
- Habermas, Jürgen. 2012. *La Constitución de Europa*. Madrid: Trotta.
- _____. 2012. The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law. *European Journal of International Law*, 23 (2): 335-348.
- Jacqué, Jean Paul. 1990. Cours général de droit communautaire. *Collected Courses of the Academy of European Law*, I-1.
- _____. 2012. Les «communitaristes» sous le regard des politologues. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 48 (4): 737-739.
- Koskenniemi, Martin. 2005. International Law in Europe: Between Tradition and Renewal. *European Journal of International Law*, 16 (1).
- Lenaerts, Koen. 1998. Federalism: Essential Concepts in Evolution — The Case of the European Union. *Fordham International Law Journal*, 21 (3).
- Mancini, Giuseppe F. 1998. Europe: The Case for Statehood. *European Law Journal*, 4 (1): 29-42.

- Mangas Martín, Araceli. 2014. *Humanización, Democracia y Estado de Derecho en el ordenamiento internacional*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- Martín y Pérez de Nanclares, José. 2003. *El Federalismo Supranacional: ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?* Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo.
- _____. 2015. La posición de los Estados miembros ante la evolución de la Unión Europea: comprometidos con el proceso de integración, convencidos de la necesidad de reforzar los rasgos de intergubernamentalidad. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 50.
- Mosler, Hermann. 1974. The International Society as a Legal Community. General Course on Public International Law. *Collected Courses of the Academy of International Law*, 140.
- Pellet, Alain. 1994. Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire. *Collected Courses of the Academy of European Law*, V-2.
- Pescatore, Pierre. 1972. *Le droit de l'intégration*. Leiden: Sijthoff.
- Peters, Anne. 2009. Membership in the Global Constitutional Community, en *The Constitutionalization of International Law*, Klabbers, Jan; Peters, Anne y Geir Ulfstein, págs. 153-79 Oxford: University Press.
- Remiro Brotóns, Antonio. 2011. La noción de regímenes internacionales en el Derecho Internacional Público, en *Unidad y Pluralismo en el Derecho Internacional Público y en la Comunidad Internacional*, eds. Rodrigo, Ángel J. y Caterina García, pág 167-176. Madrid: Tecnos.
- Roldán Barbero, Javier. 2005. La naturaleza jurídica del Derecho Comunitario revisitada: la sombra del Derecho internacional es alargada. *Revista General de Derecho Europeo*, 7.
- Salmon, Jean. 2002. Le droit international à l'épreuve au tournant du XXI siècle. *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, VI.
- Sarmiento, Daniel. 2016. *El Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons.
- Saurugger, Sabine. 2013. *Theoretical Approaches to European Integration*. London: Palgrave Mcmillan.
- Sobrino Heredia, José Manuel. 2008. Algunas consideraciones en torno a las nociones de integración y de supranacionalidad, en *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario. Perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, coords. Aldecoa Luzárraga, Francisco; Sobrino Heredia, José Manuel; González Alonso, Luis Norberto; Pastor Palomar, Antonio; Forner, Joaquim y Mónica Herranz Ballesteros, 177-194. Madrid: Marcial Pons.
- Starck, Christian. 2015. International Law, Law of the European Union and National Constitutional Law, en *Common European Legal Thinking. Essays in Honour of Albrecht Weber*, eds. Blanke, Hermann J.; Cruz Villalón, Pedro; Klein, Tonio y Jacques Ziller, pág. 125-40 Heidelberg: Springer.
- Stephanou, Constantin. 1997, *Réformes et mutations de l'Union européenne*. Paris: LGDJ.
- Terpan, Fabien. 2018. France as a Driving Force for European Integration? One Year after the Sorbonne Speech by President Macron. *Revista General de Derecho Europeo*, 46.
- Tizzano, Antonio. 1998. La personnalité internationale de l'Union européenne. *Revue du Marché Unique Européen*, 4.
- Tomuschat, Christian. 1999. International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. General Course on Public International Law. *Collected Courses of the Academy of International Law*, 281.

Van Middelaar, Luuk. 2013. *El paso hacia Europa*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Virally, Michel. 1974. La notion de fonction dans la théorie de l'Organisation internationale, en *Mélanges offerts à Charles Rousseau. La Communauté Internationale*. Paris: Pedone.

Von Bogdandy, Armin. 2006. Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany. *Harvard International Law Journal*, 47 (1).

Walker, Neil. 2014. The Philosophy of European Union Law. *Europa Working Paper* n° 06, University of Edinburgh School of Law.

Weiler, Joseph. H. H. 1981. The Community System: the Dual Character of Supranationalism. *Yearbook of European Law*, 1.