

La crisis de la primacía del Derecho europeo

I. Planteamiento: los principios y la realidad

Oímos y leemos por doquier que el ordenamiento europeo, como un bloque y sean cuales fueren las hechuras de sus normas, goza de primacía sobre el nacional, igualmente así sea uno u otro el lugar en el escalafón doméstico del correspondiente precepto.

En Europa, así lo proclama, o quizás mejor decir que sólo lo recoge, la Declaración 17 Aneja al TFUE, “Declaración relativa a la primacía”, que invoca “jurisprudencia reiterada del TJUE” y transcribe el Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 22 de junio de 2007.

En el Derecho Internacional la primacía es todo un clásico, recogido en el Art. 27, *El Derecho interno y la observancia de los Tratados* del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969): “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”, salvo lo dispuesto sobre incompetencia de los órganos estatales en el Art. 46.

También forma parte de lo que el gran Gustave Flaubert llamó las *ideas recibidas* el dato añadido de que, explicado con categorías kelsenianas, el control judicial de la primacía europea no se encuentra concentrado en un solo órgano sino que se ejerce de manera difusa. Es, en términos geográficos y por ende culturales, un método más norteamericano que europeo continental, en suma. Explicando en términos técnicos, se basa más en la inaplicación de la norma contradictoria para el caso concreto que en su anulación con efectos frente a todos, como es propio de un legislador negativo. El TJUE -la cuestión prejudicial¹- es sólo un árbitro para casos límite, no un

¹ Sobre la raíz de tan peculiar figura, hay que ir una vez más al período de la primera postguerra y la desmembración, en 1918, del Imperio Austrohúngaro y también del *Reich* guillermino, como, según nos ha explicado Pedro Cruz Villalón, sucedió también con el control concentrado de constitucionalidad de las leyes: *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad*, CEC, 1987.

partícipe en el juego. Y todo se basa en el principio de capilaridad: la convicción de que el sentido de sus Sentencias va a ser seguido por todos los órganos judiciales sin rechistar, sin necesidad de medias propiamente coactivas. Casi un *soft law*.

Pero también tenemos ante nuestros ojos (y es una desgracia para los que somos europeístas) el hecho tozudo de que desde hace años esa primacía se ve contradicha a diario o al menos severamente cuestionada por los aplicadores de las normas: Por ejemplo, en los casos recientes más conocidos:

1) El TCF alemán se rebela contra la compra de deuda pública de los Estados por el BCE, pese a haber sido sancionada por el TJUE: Sentencia de 5 de mayo de 2020.

2) Polonia tiene una organización judicial muy gubernamentalizada y no admite injerencias de Bruselas en favor de la independencia del tercer poder. Más aún, las rechaza con virulencia e incluso blasona de ello: Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de octubre de 2021².

Y también podemos añadir las siguientes tres realidades:

A) Los órganos jurisdiccionales penales de varios países, no sólo la desdichada Bélgica -un Estado fallido-, no atienden la Euroorden que, contra el fugado Puigdemont, les dirige el TS español. Se ciscan (con apoyo en ese cuerpo extraño en el ordenamiento que son los privilegios parlamentarios, eso sí) en la Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados miembros.

El trabajo de referencia para lo que ahora nos concierne es el de Fernando Irurzun Montero, *La cuestión de interpretación del Tribunal Arbitral de la Alta Silesia (1922-1937) como antecedente de la cuestión prejudicial europea*, en "Revista Española de Derecho europeo", número 63, 2017.

² La Comisión Europea inició el procedimiento de incumplimiento -el mecanismo judicial puesto al servicio de la primacía, aunque con las limitaciones que son conocidas- el 22 de diciembre, aunque con precedentes en 2017 y 2019.

Y, en el mismo 2021, el TJUE, por Sentencia de 15 de julio, dictaminó que no procedía una suerte de Cámara especial con competencia para sancionar a Sus Señorías: Asunto C-791/19, Comisión/Polonia. Con fecha 27 de octubre, impuso a Polonia una multa (de las coercitivas) de un millón de Euros al día.

Y es que a veces los delincuentes se presentan a elecciones y las ganan (Pablo Escobar en Colombia no fue el único), lo que da lugar a la coexistencia de dos grupos normativos -el que persigue a los ladrones y el que ampara a los políticos-, con unos resultados finales que se antojan imprevisibles³.

B) La propia España ve que, cuando el TS -no un juez cualquiera- ejerce de juez europeo e inaplica una norma española, viene el TC, invocando la coartada de uno de los derechos fundamentales del Art. 24 CE (“un proceso con todas las garantías”), y lo desautoriza: es el asunto del bono social eléctrico. Sentencias 37/2019, de 26 de marzo y otras posteriores.

Lejos quedan los tiempos, no tan remotos, de la Sentencia 232/2015, de 5 de noviembre, al hilo de los sexenios de un funcionario interino que invocaba la Directiva 1999/70/CE. Al buen hombre se le había denegado todo derecho subjetivo y con ello se infringió la primacía y de paso -punto crucial- el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del Art. 24.1 de la Constitución, dada la “selección irrazonable y arbitraria de una norma aplicada al proceso”. El amparo se vio no sólo admitido sino también estimado. En 2019, cuatro años más tarde, las tornas se habían volteado.

O, once años antes, la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, sobre el Proyecto de Constitución Europea. En singular, FF.JJ.3 y 4.

C) Por no hablar, dentro también de España, del mercado mayorista de electricidad (establecido a nivel europeo desde 2019, con el Reglamento 943 y la Directiva 944, sobre cuyo contenido algo se dirá más abajo), que, ante las excepcionales circunstancias concurrentes en los mercados internacionales del gas, entre otros hechos, se ha visto literalmente destrozado con las medidas de septiembre y octubre de 2021. La Comisión (comunicado de 13 de octubre) se limita a mirar para otro

³ Ana Carmona Contreras, *La sombra judicial europea de Puigdemont*, en “El país”, 3 de noviembre de 2021, expone los avatares del asunto y concluye que se pueden explicar “como si de una obra de enredo se tratara”. La autora es Catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad de Sevilla.

Ni que decir tiene que la Euroorden se basa en la confianza -entre los jueces-, que, por lo que se puede ver, aquí sencillamente no existe. España sigue teniendo mala fama.

lado. Ahora, en marzo -24 y 25 de marzo-, Bruselas ha dado un paso más y respalda las medidas estatales al menos algunas de ellas.

Los ejemplos pueden seguir (como también citar las cláusulas de *opting-out*, típicas de UK), pero no hace falta: tenemos, una vez más, un divorcio entre los Manuales de Derecho y la vida (la vida propiamente jurídica, incluso: las Sentencias, para entendernos). Los juristas, si queremos no ser descalificados como marcianos, o al menos enfermos de autismo, estamos emplazados a tirarnos a la arena y ofrecer una explicación: ¿de verdad primacía europea? ¿no será una fabulación nuestra, cuando no una *fake*?

El trasfondo es muy conocido: los Estados, a los que Jean Monnet quiso desplazar, han vuelto, sobre todo a partir de la caída del muro de Berlín en 1989 y el estallido del área de influencia soviética (con la ampliación europea de 2004-2007 como consecuencia, Declaración de Copenhague de 1993 mediante). Y otra cosa: Europa nunca ha sido un Estado (ni por tanto un Estado federal, que es el ecosistema de esas técnicas) y, peor aún, no existe ni ha existido nunca un *demos* europeo. Y que el TJUE no disponga de facultades para anular normas nacionales -o sea, que esté muy por debajo de un Tribunal Constitucional- no representa, en ese contexto, algo que deba sorprender. Y menos aún que no le alcancen los poderes de ejecución. Las condenas a imponer multas coercitivas son sólo una compensación, a modo de *consolation price*. A lo mejor es que la primacía era sólo una ilusión -una fabulación- y desde Ortega y Gasset sabemos la triste suerte de ese tipo de planteamientos: “Toda realidad ignorada prepara su venganza”.

Eso, incluso dentro del limitado planeta de lo jurídico. Si vamos a las realidades sociales, la cosa es aún más grave. No estamos (o al menos así lo veo yo) ante lo que en termodinámica se llama un sistema cerrado.

La crisis de la integración (la otra cara del tal retorno de los Estados) se agudizó con el colapso financiero iniciado en 2007/2008 y del que hoy, casi quince años más tarde, no hemos terminado de salir. Su criatura política ha sido el populismo, nuevo nombre del nacionalismo.

Y, ya el remate, la avalancha migratoria de Siria del verano de 2015. Se dirigían a Alemania buscando prosperidad, pero los Estados intermedios -no sólo Hungría- se vieron amenazados y no se prestaron a colaborar.

Tres golpes de muerte a la integración. O incluso a la idea europea. Que la primacía no se hubiese visto afectada habría sido poco menos que milagroso.

Ahora, Ucrania: “nacimiento de la Europa geopolítica”. Reconocimiento de que no basta ser un *soft power*.

En el bien entendido de que esos Estados que en teoría han conseguido *take the control back*, por decirlo empleando las sonoras palabras del Brexit (recordemos el referéndum de junio de 2016), distan mucho de tener luego la capacidad real de tomar decisiones, entre otras cosas porque, internamente, están cada vez más fragmentados: jóvenes/viejos, campo/ciudad, ...

Un pequeño paréntesis sobre el Brexit, vistas las cosas con ojos de marzo de 2022 (o sea, un par de años más tarde y bajo el impacto de la crisis de Ucrania y la brava reacción europea): la salida de UK ¿fue de verdad mala? Con ellos dentro, ¿se habrían adoptado las mismas medidas?

Más de fondo: el problema de la tardanza de Bruselas ¿está en la burocracia o más bien en los Estados que se dedican a torpedear?

II. Reconocimientos de deuda intelectual

Asumo el empeño, nada sencillo, de analizar el asunto con profundidad. Y lo hago invocando la autoridad de los maestros. Me voy a apoyar (y lo confieso con orgullo y al tiempo con humildad) en Spinoza, Euclides, Aristóteles y Hume:

a) Baruch Spinoza, padre del *modus geometricus* en el razonamiento. No sólo en la ética.

Lo cual nos remonta al fundador de la geometría -lo vertical y también lo horizontal-, el mismísimo Euclides (“Elementos”): -325 a -265. Prohombre de la Alejandría recién fundada.

b) Aristóteles (-384 a -322), en cuanto hacedor de la *summa divissio*, la que separa materia y forma. Junto a la que separa acto y potencia, uno de los grandes pilares del pensamiento bipolar. Todos, queramos o no, somos sus discípulos.

De esa contraposición entre forma y materia debe recordarse que no resulta ajena al pensamiento jurídico. Recuérdese a Paul Laband al hilo del conflicto constitucional prusiano de 1860: las leyes de Presupuestos lo eran sólo en sentido formal, no material. En el contexto y las posiciones de cada quien (y las consecuencias) no hará falta detenerse ahora.

c) Hume, el empirista. Por eso, cada vez que me detenga en una Sentencia, empezaré explicando los hechos. Sin eso, nuestro razonamiento se quedaría en el cielo de los conceptos jurídicos que denunciaba Ihering.

Esas son las autoridades que invoco: Aristóteles, Euclides, Spinoza y Hume, nada menos. Cuatro grandes escudos: cuatro gigantes. Mis acreedores preferentes.

Y eso sin olvidarme, en quinto lugar, del gran maestro moderno del método correcto -el mandato de objetividad- en las ciencias sociales: Max Weber. Falleció en 1920, hace poco más de un siglo, y por tanto lo tenemos casi a mano. Y bien que necesitamos sentirlo, en estos tiempos donde todo, y el discurso de nuestro oficio también, se encuentra tan ideologizado. La famosa *polarización* de la sociedad. Diríase que cada jurista, incluso los más académicos y en teoría asépticos, se ha convertido en un abogado defendiendo al que entiende que es su cliente (el “patrón”).

Y por supuesto sin ignorar que la selección de la norma aplicable (componente del proceso de interpretación) es una tarea creativa y soberana, como subyace al Art. 3 del Código Civil. Más, según Alejandro Nieto, un acto de voluntad que de razón. Desde luego, reconozco que he dejado de creer en la tesis (del maestro García de

Enterría y en general de la ortodoxia) de la unidad de solución justa y así lo declaro desde el inicio.

Y otra advertencia, de importancia capital: que el derecho -las normas- no se lleve a la práctica -que la vida tenga su propia dinámica y se muestra rebelde, si se quiere decir así- no resulta algo precisamente infrecuente, aunque al pensamiento jurídico dominante (esclavizado por el mito del verbo del capítulo I del Evangelio de San Juan: basta pronunciar una palabra, el *logos* griego, para que todo haya pasado a cambiar) le cueste aceptarlo y la reacción consista en ignorar el hecho, como si fuese algo enojoso. Si acaso, nuestros colegas privatistas, y pongo como referencia a Luis Díez Picazo, sí estudian el incumplimiento de los contratos como una figura que forma parte del sistema. Pero nosotros, los del otro lado de la *summa divissio*, nos sentimos aún más esclavizados por el positivismo legalista y, aunque no podemos desconocer el hecho notorio de que las normas tienen un déficit de ejecución -o una siempre incompleta aplicación, para decirlo con las palabras del Tribunal Constitucional al hilo del principio de igualdad *contra legem*-, apenas entramos a categorizarlo, como si de algo peligroso se tratara: los coches circulan a más de 120 kilómetros por las autopistas, la gente aparca en doble fila en las ciudades, muchos no llevan o han llevado mascarilla y se arriman más de la cuenta y todo lo que tenemos ante nuestros ojos. Incluso aunque se trate de *hard law*.

Y es que sucede que los grupos humanos -los destinatarios- no siempre aceptan con el mismo estado de ánimo los incentivos (ora el palo, ora la zanahoria: toda legislación constituye un ejercicio de ingeniería social) que, a modo de los platos de un menú se les ponen sobre la mesa: a veces despiertan entusiasmo y en otras ocasiones, con más disimulo, se rechazan: “no se cambia la sociedad por Decreto”. Falta por estudiar (y, a ser posible, con estadísticas) la relación entre cambio social -cambio de las mentalidades, si se quiere- y cambio jurídico. Pero de los incumplimientos de las reglas sí podemos afirmar lo de las *meigas*: que haberlas, haylas. La suerte, a veces adversa, primacía del ordenamiento europeo no constituye algo privativo, aunque a veces, por atraer la atención de los periódicos, resulta particularmente escandalosa.

Más aún, singularmente delicada es en general la situación de lo que son las reglas sobre reglas, como, en España, la cláusula de prevalencia del Derecho estatal del Art. 149.3 de la Constitución. Aunque su estudio queda para otro día.

Digo todo ello porque, aplicando las leyes de la termodinámica (sistemas abiertos o cerrados), soy -perdón por insistir- de los que están por lo primero. Los sistemas cerrados presentan el atractivo de la coherencia, pero, en términos de teoría del conocimiento, se muestran muy pobres.

En suma, que la opción europea por el derecho constituye -vuelvo a ello- un ejercicio de fe en el *soft power*. Más aún: ese derecho tiene, en principio, mucho de *soft law* (suavidad por tanto en doble grado: casi blandenguería), aun sabiendo que todo derecho, por muy arrogante y *hard* que se presente, no deja de tener un punto *soft*, porque la vida va por su lado y no siempre admite las órdenes.

Entremos, así pues, en el asunto.

III. El verticalismo como criterio de ordenación de normas: sus limitaciones

Sabido es que, dada la infinidad caótica de normas existentes, hay que comenzar estableciendo un criterio de ordenación. La cronología es uno de ellos -*lex posterior derogat anterior*- pero también lo es la jerarquía, el rango. El verticalismo, en suma. Que, en el interior de los Estados, tiene su plasmación mayor en la dicotomía ley (parlamentaria)/reglamento (gubernamental). La una arriba y el otro abajo. Así de elemental, de sencillo.

Y también por supuesto en la relación Constitución/Ley, cuyo vigilante -según Kelsen y, en España, desde 1978- es, en exclusiva, el TC: el citado “legislador negativo”, titular de un “monopolio de rechazo” (de las leyes).

En el caso de Europa, por su lado, tenemos el derecho originario (Tratados) y el derivado. Igualmente es de conocimiento general. Un derecho derivado -directivas y reglamentos, cada vez más de lo segundo: al final iremos a ello- que es cada vez más copioso, lo que es coherente con el carácter dinámico y progresivo -aunque no

lineal: la marcha atrás también está disponible en todos los vehículos, porque de la vida no forma parte la irreversibilidad- de la integración europea: la famosa “aproximación” de las legislaciones nacionales.

Pero sabemos que las cosas no son así de toscas, incluso si el cotejo se reduce a contraponer un precepto con otro precepto, ambos abstractos. Y es que la superioridad no sale gratis. La forma -el rango, el envoltorio o el celofán si se quiere- no lo explica todo porque, según cual su lugar, los preceptos exhiben sus propias hechuras: cuanto más alto un texto, más indeterminado su contenido. Desde arriba no se acaba de observar la realidad y menos aún de controlarla. “Quien mucho abarca, poco aprieta”. Dicho en términos de Kant, lo extenso se acaba mostrando incompatible con lo intenso. O lo uno o lo otro: no las dos cosas a la vez.

Piénsese, en España, en la Constitución, en el Art. 47: “derecho a una vivienda digna y adecuada”. Muy bonito, sí, pero mera nebulosa.

Señal, primera señal y no última, de que los criterios meramente formales -una norma arriba y la otra abajo, sin más matices- no acaban de explicarlo todo. El teóricamente fuerte acaba por mostrarse muy débil, porque, en el mundo del derecho y de las pretensiones, la exigibilidad -la *actio*- requiere un mínimo de concreción en el título. Las cosas no son tan sencillas como pudiera parecer.

Prueba, volviendo a Aristóteles, de que el razonamiento meramente formal -el verticalismo sin matices- no sirve para terminar de dar cuenta de las cosas. Tarde o temprano hay que ir a consideraciones materiales o de contenido.

Sin ignorar que también se puede razonar a la inversa: las normas superiores, las constitucionales internas, o incluso los Estatutos de Autonomía, donde tanto brindis al sol, e incluso tanto folklore barato se embosca, tienen un altísimo valor emocional para la correspondiente comunidad de ciudadanos. Es un error despreciarlo.

IV. Ídem. de ordenamientos: aún más problemático

Si el cotejo no se hace precepto contra precepto, sino que cambiamos el foco -lo ampliamos- y lo que se enfrentan son ordenamientos (en el sentido de Santi Romano⁴, en el que ahora no ha lugar a extenderse), la complejidad aumenta de grado. No basta con la sencilla afirmación de que uno está encima y el otro debajo. La acreditación la tenemos, dentro de España, en los avatares del principio de prevalencia del derecho estatal sobre el de las CCAA, tan enfáticamente proclamado en el Art. 149.3 CE como inaplicado e incluso, de hecho, irrealizable.

Por muchas y poderosas razones. Al menos, las cuatro siguientes:

1) Porque, como acabamos de ver, cada uno de esos ordenamientos tiene internamente su intrínquilis -su pluralidad- de fuentes y no resulta sencillo olvidarse de el de la noche a la mañana y pasar a considerarlo todo como un bloque uniforme y monolítico.

En el caso de Europa, eso resulta particularmente cierto, porque la diferencia reglamentos/directivas, a lo que luego iremos, resulta sustancial y carece de parangón en el interior de los EEMM.

2) Porque los ordenamientos, se quiera aceptar o no, no son nunca completos. Tienen boquetes, ya se trata de lagunas en sentido estricto (y por tanto colmables mediante la analogía, al modo del Art. 4 del CC) o de lo que Zitelmann y luego Karl Larenz, mi maestro de Derecho Civil en mis años de Munich, hace cuatro décadas, llamaban “lagunas inauténticas” o “lagunas de regulación”. Por ejemplo, aunque no sólo, en materia de tipificación de infracciones y establecimiento de sanciones, donde como sabemos no cabe la analogía.

En el bien entendido de que identificar una laguna, y clasificarla como A o B, tiene mucho de ideológico: dicho sea con permiso de Kelsen y en general de los positivistas, hay que “quererla ver”, lo que además predetermina el resultado a alcanzar.

⁴ Se acaba de publicar en España el libro colectivo *El centenario del ordenamiento jurídico de Santi Romano*, 2021, coordinado por María José Roca, acreedor a sincero aplauso.

Pongamos un ejemplo europeo, el de las normas sobre fomento de las energías renovables. La actual Directiva, la 2018/2001, a la que iremos más abajo, contiene en el Art. 6 una cláusula de estabilización del régimen normativo (una garantía contra la retroactividad, incluso de grado mínimo, de las disposiciones -nacionales- sobrevenidas y restrictivas), pero en la Directiva anterior sobre la misma materia, la 2009/28, faltaba. Y fue precisamente bajo su vigencia cuando, entre 2010 y 2014, muchos Estados, entre ellos España, metieron la tijera y con saña. ¿Ofrecía Europa, mediante la invocación genérica a la seguridad jurídica y la protección de la confianza legítima, alguna salvaguarda? Debate interesante a más no poder y en el que el elenco de posibles opiniones resulta casi ilimitado: cabe indistintamente pensar, con un apoyo serio en los textos y en la jurisprudencia, que sí, que no y que depende.

3) Porque un ordenamiento -un sistema, en el sentido de Niklas Luhmann- no se compone sólo de una adición de normas: el todo significa siempre algo más que la mera suma de las partes. Entre medio están en los principios, empezando por el de justicia (“material”: volvemos a Aristóteles), que juega sobre todo en situaciones excepcionales o extraordinarias, a veces no previstas en los textos: pensemos en la cláusula -ausente en el Código- “Rebus sic stantibus”, sin la que el Derecho civil no se entiende. El tributo que el positivismo legalista de la codificación tiene que pagar a la realidad. El Derecho de excepción es una auténtica piedra de toque: sistema abierto/cerrado, en el sentido de las leyes de la termodinámica.

4) Y sobre todo y ante todo, porque, tratándose de ordenamientos, los principios verticales no se despliegan con un carácter ilimitado. Dicho con las categorías al uso: no podemos olvidarnos del principio de competencia o de atribución: el de arriba se muestra poderoso, sí, pero sólo en su corral, porque fuera de él no sólo se diluye, sino que no es nadie. Y la determinación de las fronteras -el trazado del confín del corral- resulta todo menos sencillo.

Ahí está en efecto la clave de todo. Los Tribunales *ariscos*, o casi anarquistas, con el polaco a la cabeza, invocan siempre la misma cantinela: que el problema está en que Europa ha incurrido en *ultra vires*, o sea, que sus alcances no le llegan para el asunto controvertido, llámese compra de deuda

pública por el BCE o asuntos de organización judicial, por seguir con nuestros ejemplos.

Todo lo que el principio de primacía tiene de despliegue se ve, así pues, contrapesado con el repliegue -la limitación- que depende del principio de competencia. El derecho europeo derivado es, a estas alturas, todo un mundo, pero, contra más se expanda, más difícil le resultará pretender imponerse.

Del federalismo pude decirse, en cierto sentido, que es un centralismo, sólo que materialmente limitado o contenido.

Y eso por no hablar de la inexistencia en Europa de una lista de derechos fundamentales, al menos hasta la Carta de 2001. Un boquete, un auténtico sumidero en el planeta del constitucionalismo de postguerra, con la Ley Fundamental de Bonn de 1949 como estrella.

Pero vayamos a los principios, en el doble sentido -cronológico y conceptual- del término.

V. Los orígenes: la Sentencia Costa Enel de 15 de julio de 1964

El principio de primacía, como todo en la integración europea, empezó con gran modestia: la famosa política de *pequeños pasos* de Schumann. Los Tratados de los años cincuenta -en primer lugar, el de la CECA de 1951 y luego el de la CEE de 1957- no lo proclamaron de manera expresa, aun cuando sin duda se encontraba implícito en muchos de sus preceptos. La referencia a los procedimientos de incumplimiento resulta obligada en ese contexto.

Pongamos el foco, dentro de la sociedad europea de postguerra, en Italia. Desolación (la referida, para el Nápoles de 1943-1945, por Curzio Malaparte en *La pelle*) y al mismo tiempo esperanza, sobre todo a partir de 1959: recuérdese *La dolce vita* y el Lancia Flaminia, el coche por cierto estéticamente más brillante de la historia de la automoción.

En 1962 (siendo jefe de Gobierno, cómo no, Amintore Fanfani, que desempeñó el cargo en varios períodos en los más de treinta años transcurridos entre 1954 y 1987, que se dice pronto, amén de haber ocupado la presidencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas entre 1965 y 1966: un curriculum completísimo hasta su fallecimiento en 1999, con 91 *tacos*), *la luz* se nacionalizó, creándose la Agencia Nacional de Electricidad, que se llamó ENEL. Entre los titulares de acciones de las empresas privadas que se vieron expropiados se encontraba un tal Flaminio Costa, milanés, que, descontento con lo sucedido, se negó a pagar el recibo de su consumo, que ascendía a 1.925 liras, equivalentes -nominalmente- a algo menos de 1 Euro. El hombre fue llevado a juicio -una suerte de proceso monitorio- ante el llamado *Giudice Conciliatore*, y, para defenderse, no tuvo mejor ocurrencia que invocar que la socialización de la electricidad se encontraba en entredicho de los Tratados que se habían firmado unos años antes. La enésima versión de la polémica socialismo versus capitalismo.

La Corte Costituzionale se vio llamada a opinar y lo hizo aplicando la cronología: si la norma transalpina (de 1962) pesaba más que la continental era sólo porque había llegado más tarde. Cosa rara en Italia, el país menos tosco del mundo.

Pero el asunto acabó llegando al entonces llamado, sin apellidos, Tribunal de Justicia, que se pronunció de manera más sutil. Hubo de enjuiciar (por la vía de la cuestión prejudicial del que en el Tratado CEE era el Art. 177) la norma *intervencionista* transalpina dese la perspectiva de varios preceptos *liberales* del Tratado: Art. 102 (necesidad, en ciertos casos, de que los EEMM consulten previamente a la Comisión si se trata de medidas que provocan una distorsión), Art. 93 (ayudas de Estado), Arts. 52 y 53 (prohibición de establecer nuevas restricciones en la libertad de establecimiento) y sobre todo Art. 37 (mandato de adecuación de los monopolios de carácter comercial). **Sólo eso: el derecho derivado en rigor no existía y el derecho originario consistía tan sólo en imponer a los EEMM obligaciones de no hacer -el *mercado común*-, sin atribuir propiamente competencias positivas a Europa. Nada que ver con la situación actual, en electricidad o en cualquier otra materia.**

El debate versó en esencia sobre la invocabilidad por los ciudadanos de los preceptos de los Tratados, lo que luego se ha conocido como efecto directo. Pero, al hilo de la argumentación del Gobierno sobre el blindaje de sus leyes (sobrevenidas) y la inadmisibilidad del cauce del citado Art. 177 del Tratado, la Sentencia se vio llamada a salir al paso y lo hizo así:

“Considerando que, a diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE creó un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado, y que vincula a sus órganos jurisdiccionales;

que, en efecto, al instituir una Comunidad de duración indefinida, dotada de Instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional y más en particular de poderes reales derivados de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos han limitado su soberanía, aunque en materias específicas, y han creado así un cuerpo normativo aplicable a sus nacionales y a sí mismos.

Considerando que esta integración en el Derecho de cada país miembro de disposiciones procedentes de fuentes comunitarias, y más en general los términos y el espíritu del Tratado, tienen como corolario la imposibilidad de que los Estados hagan prevalecer, contra un ordenamiento jurídico por ellos aceptado sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral posterior, que no puede por tanto oponerse a dicho ordenamiento;

que la fuerza vinculante del Derecho comunitario no puede en efecto variar de un Estado a otro, en razón de legislaciones internas ulteriores, sin que se ponga en peligro la realización de los objetivos del Tratado a que se refiere el apartado 2 del artículo 5, y sin causar una discriminación prohibida por el artículo 7;”

Y, tras citar varios artículos del Tratado:

“Considerando que del conjunto de estos elementos se desprende que al Derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original una norma interna, cualquiera que sea ésta, ante los órganos jurisdiccionales, sin que al mismo tiempo aquél pierda su carácter comunitario y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la Comunidad;

que la transferencia realizada por los Estados, de su ordenamiento jurídico interno en favor del comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado, entraña por tanto una

limitación definitiva de su soberanía, contra la que no puede prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con el concepto de Comunidad;”

Con la siguiente (y nada contundente) parte dispositiva:

“1) El artículo 102 no contiene disposiciones que puedan generar en favor de los justiciables derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deban proteger.

2) Las prescripciones del artículo 93 a las que se refiere la cuestión planteada tampoco contienen disposiciones de esa naturaleza.

3) El artículo 53 constituye una regla comunitaria que puede generar en favor de los justiciables derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger.

Esas disposiciones prohíben toda nueva medida que tenga por objeto someter el establecimiento de los nacionales de los otros Estados miembros a reglas más rigurosas que las reservadas a los nacionales y con independencia del régimen jurídico de las empresas.

4) El apartado 2 del artículo 37 constituye en todas sus disposiciones una regla comunitaria que puede generar en favor de los justiciables derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger.

En el marco de la cuestión planteada, estas disposiciones tienen por objeto prohibir toda nueva medida contraria a los principios del apartado 1 del artículo 37, es decir, toda medida que tenga por objeto, o como consecuencia, una nueva discriminación entre los nacionales de los Estados miembros respecto de las condiciones de abastecimiento y de mercado, por medio de monopolios, u organismos, que, por una parte, se dediquen a realizar operaciones con un producto comercial que pueda ser objeto de competencia y de intercambios entre los Estados miembros y que, por otra parte, desempeñen una función efectiva en dichos intercambios;”

Una Sentencia importantísima (y feliz, al menos para los que somos de la cuerda europeísta), pero que hay que poner en su sazón: a) 1964 -hace casi sesenta años-, b) integración apenas iniciada, c) sólo derecho originario, d) asunto elemental -mercado/no mercado-, e) pobre parte dispositiva. Con los criterios inductivos de Hume, escasa base -de barro, pudiera decirse- para edificar teorías.

Si Europa se permitió el lujo de apretar mucho, era porque abarcaba poco.

Nada que ver con la situación actual, cuando Europa se permite el lujo de entrar en todo o casi todo.

Pero un rasgo de continuidad: la energía como punto clave. En 1951 y setenta y un años más tarde.

VI. Pronunciamientos posteriores.

Sin el menor ánimo agotador y con frecuente invocación del *efecto útil* de las normas continentales y de la teoría del *acto claro* o *aclarado*, se puede recordar, siempre con origen en Italia (¡qué sería de Europa sin ella!) lo siguiente:

1) Simmenthal, de 9 de marzo de 1978, Asunto 106/77.

Sobre una OCM, la del sector de la carne de bovino, o sea, ordenamiento derivado. Y en particular sobre los derechos de inspección sanitaria de la Administración tributaria italiana: la exposición del hecho controvertido -el tributo a Hume y los empiristas- vuelve a ser necesario para hacerse entender en esta exposición. A saber:

“Los Jueces nacionales encargados de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del Derecho comunitario, están obligados a garantizar la plena eficacia de dichas normas dejando, si procede, inaplicadas, por su propia iniciativa, cualesquiera disposiciones contrarias de la legislación nacional, aunque sean posteriores, sin que estén obligados a solicitar o a esperar la derogación previa de éstas por vía legislativa o mediante otro procedimiento constitucional”.

Con la referencia -elíptica- al “otro procedimiento constitucional” nos estamos refiriendo, como es obvio, a las Sentencias del Tribunal Constitucional kelseniano que anulan -no, por favor, derogan- una norma interna de rango legal.

2) Cilfit, de 6 de octubre de 1982, Asunto 283/81.

Todo giraba sobre el coste de la inspección sanitaria de las lanas importadas de países terceros. La norma europea a considerar era de nuevo de carácter derivado y

formaba parte de la PAC, que es un universo en sí misma: el Reglamento (CEE) nº 827/68 del Consejo, de 28 de junio de ese año 1968, por el que se establece la OCM para determinados productos enumerados en el Anexo II del Tratado. Y es que su Art. 2, en los términos clásicos de la libertad de circulación de mercancías (otro universo), prohíbe a los EEMM percibir cualquier exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana por los “productos de origen animal” importados, que no estén expresados en otra partida, indicados en la partida 05.15 del Arancel Aduanero Común. ¿Se encuentran las lanas incluidas o no? Un verdadero rompecabezas.

El destinatario del mensaje es todo “órgano jurisdiccional cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno” y ante el cual “se suscita (...) una cuestión de Derecho comunitario”. La regla es, sí, la que consiste en afirmar que “ha de dar cumplimiento a su obligación de someter dicha cuestión al Tribunal de Justicia”. Pero hay excepciones y no precisamente pequeñas:

- Cuando “haya comprobado que la cuestión suscitada no es pertinente”;
- O cuando “la disposición comunitaria de que se trata fue ya objeto de interpretación por el Tribunal de Justicia;
- O, en fin, cuando “la correcta aplicación del Derecho comunitario se impone con tal evidencia que no deja lugar a duda razonable alguna”.

En el bien entendido de que:

“(...) la existencia de tal supuesto debe ser apreciada en función de las características propias del Derecho comunitario, de las dificultades particulares que presente su interpretación y del riesgo de divergencias de jurisprudencia en el interior de la Comunidad”.

Hace casi cuarenta años. Las tales excepciones se han ido abriendo y cerrando según el día y la hora.

3) Fratelli Constanzo, 22 de junio de 1989, Asunto 103/88.

Adjudicación de un contrato de obras por el Ayuntamiento de Milán. Ofertas anormalmente bajas. Directiva 71/305, Art. 29, apartado 5: no exclusión automática.

“4. Al igual que al Juez nacional, a la Administración Pública, incluida la Administración Local, le incumbe la obligación de aplicar lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 29 de la Directiva 71/305, así como la de no aplicar aquellas disposiciones de Derecho nacional que infrinjan dicho precepto”.

De nuevo, como en Costa Enel, con mezcla del debate sobre el efecto directo de las normas europeas, ahora una Directiva.

Las menciones a la jurisprudencia europea -esas tres Sentencias son sólo un botón de muestra- pudieran extenderse hasta el infinito, pero no es esta la ocasión⁵.

Ese es el panorama por así decir de las maravillas, para entendernos. Lo que exponen, se insiste, los Manuales de Derecho: lo nuestro como un ejército donde no hay lugar para la indisciplina.

Pero la realidad -los EEMM, cuya existencia se muestra rocosa- se resiste a esos planteamientos. Los ejemplos traídos al inicio lo ponen de relieve. Y cada vez hay más y con mayor calado. Señal de que, dicho con categorías generales:

- El verticalismo, y en general la geometría, valen para menos de lo que pretendía Spinoza. A Euclides, a quien veneramos todos, no le podemos exigir de más.
- Las consideraciones formales no valen sin las de orden material y el propio estagirita fue el primero que cayó en la cuenta. De ahí que hablase del *hilemorfismo*.
- El razonamiento deductivo (empezar por arriba e ir descendiendo), que es el propio del pensamiento jurídico, sobre todo a partir de la elaboración de las grandes teorías generales en Alemania en el siglo XIX (negocio jurídico, acto de comercio, delito,

⁵ Al interesado se le puede remitir, por ejemplo, a Edorta Cobreros Mendazona, *La aplicación del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea por la Administración*, en RVAP, número 103, septiembre-diciembre 2015, páginas 171 a 207.

acto administrativo, tributo, ...), se deja muchas cosas por el camino. Hume -el método correcto es el inverso, empezar por abajo, los hechos de cada litigio- no estaba ausente de razón, al menos en algún grado.

Dicho sea todo lo cual en honor de quienes en términos mercantiles ha calificado como de mis acreedores preferentes. Y también del maestro Savigny: no cabe aislar el derecho de lo que es la vida. Lo digo por algo tan obvio como que lo que está en crisis no es la primacía, ni la integración europea o incluso la idea europea, sino (vuelvo a los sistemas abiertos de la termodinámica) algo aún más profundo, Europa como tal, cuyo papel en el mundo es cada vez menor, entre otras cosas por lo que hemos indicado, haberse creído el dogma de lo normativo, versión laica y moderna del mito del verbo: basta con dictar disposiciones (disposición sobre comercio, en el inicio) para triunfar. Ha hecho falta la guerra de Ucrania para que nos caigamos del guindo en el que hemos estado subidos desde 1951, hace más de 70 años.

Síntesis: en la exposición ha habido que tocar muchos palos.

No hace falta decir que la clave de todo consiste en algo tan enojoso como aceptar la noción de complejidad, como se ha hecho en casi todas las ramas del conocimiento, tanto las ciencias puras y duras -física, matemática y biología a la cabeza- como las nuestras -filosofía, sociología, epistemología, ...-, menos contundentes, si se quiere decir así.

Las explicaciones binarias de las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho interno (para dar una respuesta dualista o monista), que es lo que subyace a las exposiciones convencionales sobre la primacía europea, han dejado de servir. Entre otras cosas, porque, al menos en el caso que nos ocupa, no responden a la realidad, que no consiste en la separación de los dos ordenamientos, sino en la interrelación: están entreverados y así no hay manera de jerarquizar. Sí, por tanto, al principio de primacía -sin él, no hay integración que valga ni en general nada-, pero con todos los matices que sean menester. El lema europeo reza *E pluribus, unum*: de muchos (o de varios), uno. Pero sabiendo que, aun así, siguen siendo varios.

VII. Datos para una reconstrucción

Ni que decir tiene que no resulta exigible a mi persona elaborar una teoría completa y perfecta que sustituya a la actual. Ni ahora ni aun si yo contase con toda una vida para ello. Pero no quiero terminar sin poner sobre la mesa algunas claves de eso que puede llamarse como ordenamientos entreverados.

TFUE, Art. 288. Es el antiguo Art. 249 del TCE, que aún conserva la denominación, ciertamente impropia o al menos obsoleta, de “actos jurídicos de la Unión”.

De la Directiva -empiezo por lo que se menciona en segundo lugar, lo teóricamente más modesto- se predica que “obligará al Estado miembro destinatario (en singular, por cierto) en cuanto al resultado que deba conseguirse”, aunque “dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios”. Una manera así pues de expresarse que distingue, dentro de los posibles contenidos normativos, de un lado el resultado -lo que “deba conseguirse”- y de otro la forma y los medios, sin que a su vez sepamos cómo separar estas dos últimas cosas. Pero ambas corresponden a los Estados, que no sólo mantienen una reserva de poder sino que, en el plazo correspondiente, están obligados a ejercerla. Una típica obligación de hacer: la conocida, con otro vocablo horrible, como transposición. Que es una labor de desarrollo con libertad dentro de los márgenes establecidos.

Esa disociación -resultados versus forma y medios- resulta comprensible en abstracto pero se convendrá en que es extraña para los parámetros habituales. Pensemos una vez más en el Código Civil: su resultado -su pretensión, hablando en términos de ingeniería social- es que, en principio, los hijos hereden a los padres, pero ese objetivo no puede quedarse en su mera proclamación y hace falta dar el paso de descender a la letra pequeña, regular los testamentos (las maneras de otorgarlos) y las legítimas: la forma y los medios de que esos resultados no se queden en el papel. La Directiva es por tanto una norma estructuralmente limitada, más incluso que una ley marco, aunque sin duda presentando con ella un parentesco cercano. Y, desde luego, sin ese rasgo que conocemos como aplicabilidad directa.

Pongamos como ejemplo, en el campo de la energía, las Directivas sobre la electricidad producida con fuentes renovables, la última de las cuales es la ya citada 2018/2001, de 11 de diciembre, o sea, hace poco más de tres años. Los resultados a alcanzar -lo que es propio de esa clase de normas- son los que constan en el Anexo I, llamado *Objetivos globales nacionales en relación con la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía en 2020*. Y también lo establecido en el Art. 3, *Objetivo global vinculante de la Unión para 2030*: el 32 por ciento es la cifra que se recoge.

Lo segundo, la forma y los medios -qué debe hacerse para alcanzar esos objetivos- son los *sistemas de apoyo a la electricidad procedente de fuentes renovables*, como dice el Art. 3, que son mecanismos de fomento -así reza el título de la Directiva- a arbitrar por cada uno de los Estados miembros según su leal saber y entender, aunque lo cierto es que la disposición europea no se queda en eso -la proverbial tendencia a la sobrerregulación- y entra en otras muchas materias, empezando por el Art. 6, *Estabilidad del apoyo financiero*, que, como se dijo más arriba, viene a ser algo así como una cláusula de garantía de irretroactividad de las normas sucesivas, o sea, de congelación del statu quo vigente en el momento en que el inversor, en base a determinadas expectativas de rentabilidad a largo plazo, se rascó el bolsillo.

Lo que en el párrafo anterior del Art. 288 del TFUE se establece sobre la otra fuente, los Reglamentos, sólo se entiende por contraposición con lo anterior: estamos ante una disposición de cuerpo completo, desplegada hasta el final. “Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro”. No queda espacio para las autoridades nacionales. De la disposición -que esta vez no individualiza a sus destinatarios- se empieza proclamando que “tendrá un alcance general” lo que quiere que en concreto tal cosa signifique o no signifique.

Hasta aquí, el diseño normativo general. Que existe desde el inicio.

Lo cierto es que, cuando en los años sesenta y setenta empezaron a dictarse Directivas -es así como Europa fue haciéndose su propio hueco-, hubo Estados miembros remolones a la hora de dictar en plazo las normas correspondientes. Y, como frente a ellos no se establecían sanciones -ni, en general, consecuencias-, el

Tribunal no tuvo mejor ocurrencia que inventarse la teoría del efecto directo de las Directivas, siempre que, por su contenido, lo permitieran: que fuesen claras, precisas e incondicionales. O sea, que no fuesen auténticas Directivas o que lo fuesen sólo sobre el papel y careciesen de las limitaciones que son propias de la figura⁶.

Es la típica doctrina con motivos comprensibles -¿cómo reaccionar, si no?- y con un evidente tono de castigo al Estado incumplidor (de ahí lo difícil de su aplicación en relaciones entre particulares, a los que nada les resulta reprochable), pero que tuvo la infeliz consecuencia de que, a partir de entonces, las Directivas se aprobaran con un contenido integral, o sea, con alma de reglamento. Un ejemplo paradigmático está en la contratación pública: Directiva (hoy y entre otras) 2014/24/UE, de 26 de febrero de ese año 2014. Los resultados que se pretenden alcanzar son, en primer lugar, la transparencia en los procedimientos de selección y la igualdad de los postores, pero lo cierto es que el larguísimo texto se extiende por otras muchas consideraciones y, al servicio de tan nobles propósitos entra en todo tipo de detalles, como trámites y plazos. Casi diríase, por lo abigarrado y agotador de la regulación, una Orden Ministerial. Con el efecto que es obvio: los legisladores nacionales no tienen que desarrollar nada -esto es, dictar normas con lo suyo, la forma y los medios- y lo que hacen es pura y simplemente limitarse a copiar el texto europeo. Si es tan completo, no cabe otra. La consecuencia, dada la identidad de los dos contenidos, es que el debate sobre la primacía -que presupone contradicción o al menos diversidad- no llega siquiera a plantearse. Y, si se trata de un Estado Miembro que no ha hecho nada, se aplica -porque goza de la suficiente completud- la tal Directiva. La relación entre los dos ordenamientos, el europeo y el nacional, ha pasado a ser otra.

¿Qué sucede con los Reglamentos? También las cosas se han desnaturalizado. Pongamos ahora el foco en el medicamento veterinario. Su regulación estuvo tradicionalmente contenida en Directivas -la 2001/82/CE, por ejemplo- pero, llegados a un punto, Europa pensó que había que dar el paso de hacerse mayor. De ahí el Reglamento (UE) 2019/6, de 11 de diciembre de 2018 -mismo día que la Directiva

⁶ Con disculpas por la autocita, *El efecto directo de las directivas de la Comunidad Europea*, RAP, número 109, enero-abril 1986. Y, quince años largos más tarde, *De nuevo sobre el efecto directo de las directivas*, Noticias de la Unión Europea, 2002, página 115 y siguientes.

de renovables: dato relevantísimo- sobre medicamentos de los animales. Su Expositivo 5 declara que tiene por objeto “reducir la carga administrativa, consolidar el mercado interior y mejorar la disponibilidad de medicamentos veterinarios, garantizando al mismo tiempo el más alto nivel de protección de la salud pública, la sanidad animal y el medio ambiente”.

No hace falta decir que su contenido es el propio de una norma de policía (de policía sanitaria, en concreto): necesidad de autorización para comercializar los productos, estricta regulación del etiquetado, obligación de farmacovigilancia, exigencia de prescripción para la dispensación en muchos casos, limitaciones a la publicidad de las empresas y todo el arsenal de prohibiciones o limitaciones que nos podemos imaginar. La derivada es la necesidad de establecer un régimen severo de infracciones y sanciones -incluso penales-, porque, de otra manera, todo eso se podría quedar en simple palabrería. Pues bien, sucede que, en ese momento, el Reglamento desfallece y el Art. 135 abdica de ese cometido y lo reenvía todo a los Estados miembros. El apartado 1 proclama que serán ellos los que “establecerán el régimen de sanciones aplicables a cualquier infracción del presente Reglamento y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar su ejecución”, con el único condicionante de que “las sanciones establecidas serán efectivas, proporcionadas y disuasorias”, lo que tampoco es mucho decir, porque entre esos adjetivos se embosca una contradicción: dos de ellos tiran al alza -principios de efectividad y disuasión- y otro a la baja o al menos a atemperar los castigos, la proporcionalidad.

O sea, un Reglamento que nace incompleto, tullido incluso: si los Estados miembros no dictan esas normas complementarias -y, ahora sí, con un amplísimo margen, mucho más que el que tiene el legislador de la contratación pública-, todo su contenido puede acabarse quedando en nada.

Así pues, primera conclusión: las disposiciones del derecho derivado europeo, teóricamente divididas en dos fuentes muy distintas, viven en una suerte de mundo *trans* en el que, a estas alturas, han dejado de resultar identificables por sus rótulos. Forma y materia se han divorciado hasta un punto que el primer confundido sería el mismísimo Aristóteles. El 11 de diciembre de 2018 se pudieron vivir los dos paradigmas.

Voy concluyendo. Los ejemplos que acabo de poner -energías renovables, contratación, sanidad animal- nos han de servir como banco de pruebas -al modo de Hume- o, si se quiere decir así, de constatación de cómo son hoy de abigarradas -lo entreveradas- las relaciones entre las normas europeas y las nacionales. Podemos seguir hablando, sí, de primacía de las primeras -los conceptos verticales propios de la geometría-, pero no sin cuidado. Y fijándose en los contenidos mucho más que en el celofán, o sea, el nombre de la correspondiente disposición. Casi diríase puesto para confundir.

Tengo ejemplos incluso más rebuscados, como otras dos normas del mismo día -5 de junio de 2019- y -ahí está la novedad- sobre la misma materia, pero una calificada de Reglamento y otra Directiva: el 943 (en masculino) y la 944 (en femenino), sobre el mercado interior de la electricidad, normas que más arriba han sido objeto de mención. ¿Qué criterio se ha seguido para que tal o cual precepto se impute a uno o a la otra? ¿Por qué los *principios relativos a la operación de los mercados de electricidad* se incluyen en el Reglamento (Art. 3), siendo así que por el contrario lo relativo a un *mercado de la electricidad competitivo, centrado en el consumidor, flexible y no discriminatorio* se deja para la Directiva -o sea, la fase minorista- y en singular el que también es su Art. 5? No tengo respuesta. Sinceramente, hasta ahí no llego.

Pongo énfasis en la energía porque en 1951 la integración empezó por ahí: CECA. Hace setenta años.

La capacidad de complicar las cosas se muestra ilimitada en esta Europa nuestra (y en cualquier otra parte del mundo). Es difícil, con esos modos de legislar, pretender seguir manteniendo un principio de formulación tan elemental como de primacía, sin duda nacido en 1964 en un contexto muy otro y mucho más sencillo. A ver cómo lo hacemos, en este 2022, en plena acumulación de crisis -la de la guerra de Ucrania es sólo una de ellas y puede acabar teniendo el benéfico efecto de un revulsivo- para salvar lo esencial de la integración: los españoles no sabríamos estar fuera de ese redil. La mera hipótesis estremece. Y es que la tutela está hecha para los que somos menores de edad.

Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz

25 de marzo de 2022