

## PROBLEMAS Y ASPECTOS JURIDICOS DE LA UNION EUROPEA

DIDIER MAUS <sup>1</sup>

Señor presidente; señoras y señores; queridos amigos:

Los organizadores del Coloquio me pidieron que concentrara mi intervención en los problemas de la jerarquía de las normas jurídicas de la integración, intentando explicarles cómo la construcción europea desembocó en un sistema que es razonablemente coherente y también mencionar los problemas que no se han resuelto.

La construcción de Europa es, sin duda alguna, una de las empresas más originales de la segunda mitad del Siglo XX. Podemos analizarla desde un punto de vista político, que es la voluntad de seis países de poner en común sus recursos. No olvidemos que en un principio se quería reunir así un potencial industrial y militar ante la amenaza soviética, pero desde hace tres décadas, es para apoyar su desarrollo; es una obra por la unificación progresiva del espacio económico de seis países, después de nueve, después de doce y mañana, de dieciséis. Espacio económico que, por cierto, va más allá de los límites de la Unión Europea misma, puesto que un Tratado hecho con países que no son miembros de esta Unión, también tiene como título el Espacio Europeo.

Algo que nos interesa más es la construcción jurídica, la cual tiene varias particularidades con relación a todas aquellas que teníamos antes.

---

<sup>1</sup> Director del Instituto Internacional de Administración Pública de Francia.

La construcción europea al efecto tuvo que enfrentar un dilema cuyos dos elementos son los siguientes. Primero, es necesario que haya un Derecho Europeo que, por lo tanto, debe trascender el marco del Derecho nacional. No puede haber unificación sin un pedestal jurídico, pero al mismo tiempo, y este es el segundo parámetro, no se trataba en ningún caso -por lo menos en 1957 cuando se firmó el Tratado de Roma- de dirigirse hacia un super Estado clásico de un sistema federal y asentar las bases de una Constitución y una Federación europea.

Por lo tanto, se trataba, por una parte, de hacer más que el Estado clásico y, por otra, de hacer menos que el Estado federal, tal como lo conocen ustedes en México, mucho mejor que nosotros los franceses, y tal como tenemos ejemplos en Estados Unidos o en Alemania.

La construcción jurídica europea emprendió caminos originales, algo que la doctrina francesa llama "hacedor de sistemas" porque esta construcción no entraba en ninguno de los esquemas que nuestros profesores nos habían enseñado entre las dos guerras. Sin embargo, esta obra jurídica avanzó y se volvió irreversible, a tal grado, que no ha cambiado desde los Tratados básicos.

La parte principal del sistema jurídico viene del Tratado de París para la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y del Tratado de Roma para la Comunidad Económica Europea (CEE), sólo se modificó y se adaptó ligeramente para lo que llamamos el Acta Única Europea o, recientemente, el Tratado de Maastricht. Los artículos base del sistema jurídico no han cambiado porque nos hemos dado cuenta de que el sistema que se ha desarrollado tiene ventajas y desventajas; ventajas, puesto que condujo a una integración progresiva del Derecho Europeo; y desventajas, no sabemos muy bien por qué, y cómo lo vamos a situar ante el desarrollo de Europa.

Como nuestros Tratados han sido la obra de nuestros juristas, hemos preferido dejar los elementos jurídicos aparte. Hay que reconocer que la construcción del sistema jurídico europeo se basa ampliamente en una institución fundamental, que es la Corte de Justicia de la Comunidad Europea.

¿En qué punto nos encontramos? ¿Cómo se presenta lo que personalmente considero como una empresa jurídica original, apasionante y, sobre todo, inimitable?

Quisiera, ante todo, tratar de llevarles hacia un reflexionar sobre lo que fueron las técnicas de la integración jurídica, ¿cómo lo logramos? y ¿cuáles fueron los caminos y recursos para la integración jurídica europea?

No quisiera entrar en demasiados detalles de la jurisprudencia, pero habrá que mencionar algunos puntos de referencia, porque hubo una especie de diálogo entre una voluntad integracionista de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas y sobre todo en cuanto a Francia, una cierta resistencia de los jueces franceses, por lo menos de uno de ellos, el juez administrativo.

Pero ante todo, ¿cómo la Corte de Justicia de la Comunidad Europea progresivamente fue construyendo el orden jurídico comunitario? Los buenos autores repiten que hay tres decretos fundadores que permitieron ver el concepto de orden jurídico europeo. El primero es un Decreto del 5 de febrero de 1963, luego un Decreto del 6 de julio de 1964 y, finalmente, un Decreto del 9 de marzo de 1978. Es interesante ver que los dos primeros datan del inicio de la construcción europea, años en los que la Corte de Justicia quiso poner el paquete o, por lo menos, dar orientación indispensable para la construcción de un Derecho Comunitario.

Este Derecho Comunitario se basa en principios y funciona a través de mecanismos nada originales para algunos juristas. Primero hay unos cuantos principios que fundamentan la especificidad del Derecho Comunitario, sin los cuales no podríamos hablar de un Derecho Comunitario. Éstos son tres, clásicos, y hay que recordarlos, especialmente en países que se interesan en los problemas de integración:

**Principio de inmediatez;** quiere decir que las normas de Derecho Europeo se aplican inmediatamente en los derechos internos de los países miembros y no hay necesidad de un procedimiento de recepción o de transformación, contrario al Derecho Internacional clásico. Cuando las instancias competentes de las comunidades europeas han tomado o adoptado una regla jurídica, ésta se aplica directamente en los países miembros de la Comunidad, ahora de la Unión Europea, sin ninguna otra forma de intervención, Ley nacional, Decreto o cualquier otro procedimiento.

**Principio de aplicabilidad;** a partir del momento en que el Derecho Europeo es aplicado, lo es para todos los objetos de Derecho de Europa. No hay necesidad tampoco, cuando es lo suficientemente claro, de que haya un relevo nacional. Este es uno de los puntos sobre el que hay discusiones complicadas en jurisprudencia, pero la posición de la Corte de Justicia de la Comunidad Europea es muy sencilla, cuando una disposición de Derecho Comunitario resulta clara, precisa e incondicional, es de aplicabilidad directa, con lo cual se quiere decir que cualquier ciudadano puede solicitar la aplicación de esta regla ante los Tribunales.

**Principio de primicia del Derecho Comunitario;** la Corte de Justicia rápidamente adoptó este sencillo principio del Derecho Comunitario, que prevalece en cualquier circunstancia en todos sus elementos sobre el Derecho nacional. Aquí también podemos discutir el fundamento y las modalidades, pero la posición de la Corte fue muy

clara. Se necesita que el Derecho Europeo se aplique en todas partes y se imponga en relación con las reglas nacionales. Imaginen la situación contraria, que la Comunidad Europea adopte una regla jurídica diferente a cualquier tema de su competencia y que un Estado adopte una regla contraria, ¿cuál es la que se va a aplicar? Si hacemos que prevalezca la regla nacional sobre la regla comunitaria, es imposible que haya el menor espacio europeo en términos de libre circulación de las mercancías.

Estos tres principios son la osamenta del Derecho Comunitario, pero no serían nada sin los mecanismos que nos permiten cumplirlos, mecanismos que ante todo, son la existencia de una Corte de Justicia.

La Corte de Justicia de las Comunidades Europeas se instituyó por el artículo 164 del Tratado de Roma y después de la Corte creada para el Tratado de París. Es una Corte Suprema y soberana, que según el Tratado mismo tiene como finalidad asegurar y garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y la aplicación del Tratado; tiene este papel esencial, ser la intérprete última de todo lo que se refiere al Derecho Comunitario.

Al respecto quisiera indicarles un punto muy importante. La Corte de Justicia probablemente es una de las Cortes más soberanas que tenemos en el mundo, en ciertos aspectos es más soberana que una Corte Constitucional nacional.

Pero cuando la Corte Constitucional Europea adopta una decisión que no le gusta al Estado, a la mayoría, al poder político, se puede modificar la Constitución y hacer que la jurisprudencia de la Corte sea inflexionada, en tanto que se puede presentar una queja. Si un Estado encuentra que la Comunidad Europea va demasiado lejos no puede hacer nada para que se pueda corregir una jurisprudencia de la Corte de Justicia que pudiera ser demasiado importante, pero por unanimidad todos los Estados pueden modificar los Tratados de

base, que es más o menos imposible. Por lo tanto, no hay poder de soberanía por arriba de la Corte de Justicia.

Los recursos de carencia y los recursos de falta son acciones que permiten a tal o cual Estado o a la Comisión, decir que un Estado no cumple con su cometido y, por lo tanto, hay que sancionarle.

A Francia, como a otros, se le condena regularmente porque la Corte de Justicia encuentra que no trabajó con la suficiente celeridad o profundidad en tal o cual aplicación del Derecho Comunitario. Pero lo más interesante, desde el punto de vista jurídico, es que el recurso en cuestión -fundado para el seguimiento de las Cortes en el artículo 177 del Tratado de Roma- da la posibilidad para los jueces nacionales, y la obligación para algunos, de presentar el caso ante la Corte de Justicia cuando hay un litigio que se refiere a la validez o a la interpretación de un acto de Derecho Comunitario.

Los jueces de bases o nacionales tienen que hacer cumplir el Derecho Comunitario; son jueces de primer nivel, pero si tienen alguna duda, ésta es dirimida por el juez de la Suprema Corte Europea, porque es la única forma de tener unidad jurisprudencial en este conjunto de países. Si el Consejo de Estado francés tuviera que dar la interpretación definitiva de un acto de Derecho Europeo, habría pocas oportunidades de que el Consejo italiano, belga, alemán o cualquier otro, fuera igual.

Por lo tanto, el artículo 177 permite remitirse a la Corte de Justicia. Como pueden ver, este orden jurídico es extraordinariamente preciso y completo. En relación a esto podemos decir algo acerca de los jueces franceses, quienes han dudado ante la europeización del Derecho Comunitario, que implica desprender algunas de sus competencias. No voy a entrar en todos los meandros, pero esto ha dado muchas dificultades a quienes han tenido que pasar exámenes acerca de este tema.

Las cosas se han aclarado ampliamente porque ahora hay toda una serie de problemas que se han solucionado y diría yo que se debe a la aceptación del juez francés de la primacía del Derecho Comunitario, aunque algunos todavía están en discusión.

Los problemas que se han solucionado son con la idea de que para que la Corte de Justicia de la Comunidad Europea trabaje en forma más sencilla, cualquier regla de Derecho Comunitario prevalezca sobre cualquier regla de Derecho francés. Esta es exactamente la misma regla que se plantea en las Constituciones americana o alemana a propósito de la primacía del Derecho Federal.

Si yo fuese germanista, que no soy más que hispanizante, utilizaría la forma de la Ley fundamental de 1949, que dice: que el Derecho Federal rompe el Derecho local. Ahora la Jurisprudencia francesa lo va a decir en forma más elegante y cortés, el Derecho europeo rompe el Derecho francés.

El modelo administrativo francés tenía algunas virtudes, algunos pensamos todavía que el Derecho francés tiene algunos méritos. Pero esta primacía del Derecho Europeo se afirmó a través de una serie de decisiones concordantes a fin de cuentas, de un período de 20 años entre el juez constitucional, el juez judicial y el juez administrativo. El juez constitucional dijo en 1975 que no era su problema verificar que la Ley francesa esté conforme con el Derecho Europeo y con el Derecho Internacional. El Derecho Internacional no es un elemento de la constitucionalidad de la Ley francesa, pero a partir del momento que el juez que dijo esto, tenía en cuenta la superioridad de la norma internacional para autorizar a los demás jueces a verificar que no hubiese incompatibilidad; lo que la Corte de Casación hizo desde 1975 en una decisión que se refiere a problemas de café y en la cual la Corte dijo: En virtud del artículo 55 de la Constitución francesa, "el Derecho europeo es superior al Derecho francés".

Por otra parte, el Consejo de Estado había rechazado esta evolución europea y en un Decreto del 1 de marzo de 1968 dijo, una vez más, que la Ley nacional posterior era superior al Derecho europeo. Pero 20 años después, en un Decreto muy célebre del 20 de octubre de 1989, el Consejo de Estado dijo: bueno, ahora reconozco que la norma europea es superior a la Ley francesa.

Primero, porque es fundamental, y porque intervino un evento bastante anodino en cierta forma, que es la elección de representantes franceses en el Parlamento Europeo. Acabamos de votar de nuevo el domingo pasado para el Parlamento Francés, pero no es una elección que nos enloquezca y esto está hecho para evolucionar la jurisprudencia del Consejo Europeo.

Entonces, el Consejo de Estado dice: las leyes francesas deben inclinarse ante las normas europeas post-anteriores, ya sea que se trate de Tratados o Reglamentos adoptados por autoridades europeas, y de objetivos o directrices elaborados por autoridades europeas.

Lo esencial ya se hizo y lo repito, no con mucho gusto para algunos, pero hay adecuación entre la jurisprudencia europea y la jurisprudencia francesa.

Pero, como les dije, hay todavía unos problemas en discusión, pero sólo les voy a hablar de uno, puesto que en Francia, como en los demás países, se plantea el problema de la compatibilidad entre la construcción europea y las constituciones de los países miembros de Europa.

¿Acaso nuestras viejas constituciones europeas van a poder hacer frente a la Constitución Europea? En realidad el problema sólo se plantea recientemente, sobre todo con respecto al Tratado de Maastricht, porque hasta ese momento las materias tratadas por las



Comunidades Europeas -económicas y sociales- no tenían gran cosa que ver con las preocupaciones de las constituciones en cuanto a los derechos fundamentales. Pero ahora, cuando la construcción europea va cada vez más hacia lo político, se plantea este problema, porque hay que saber que para ratificar el Tratado de Maastricht cinco países tuvieron que modificar su Constitución, lo cual ha planteado la cuestión de la compatibilidad entre la integración europea y las constituciones nacionales.

No pienso personalmente que haya riesgos enormes, puesto que los puntos tangenciales entre la actividad europea y las constituciones son bastante escasos todavía, pero si tuviéramos tiempo podríamos disertar un poco más esta cuestión y ver que en Derecho francés, como en otros Derechos, se plantea en la actualidad este asunto, cómo vamos a hacer que se vote para elecciones nacionales que ponen en juego la soberanía nacional a ciudadanos de otros países europeos.

Es evidente que en la mayoría de los países hay que modificar las constituciones. Este punto fue uno de los objetivos previos antes de la ratificación del Tratado de Maastricht en varios países, pero para muchos los riesgos son bastante escasos. El problema que se nos plantea es ¿hasta dónde podemos llegar dentro de la integración europea sin afectar nuestras constituciones nacionales en forma fundamental? Responder a esta cuestión requeriría otro coloquio.

Así, ven ustedes, por una parte, una jurisprudencia dinámica de la Corte de Justicia de la Comunidad Europea y, por otra, una cierta lentitud del juez francés, pero a final de cuentas llegamos a que este orden jurídico europeo exista.

¿Qué es un orden jurídico? Es la existencia de reglas de Derecho y de una autoridad que tiene la capacidad para hacerlas cumplir. Esta es la gran diferencia entre el orden jurídico europeo y, entre comi-

llas, el orden jurídico internacional, puesto que mientras no exista una Jurisdicción Internacional a la cual se le pueda presentar sin que uno lo desee, es decir, sin una causa de aceptación voluntaria de su jurisdicción, soy de los que piensan que el Derecho internacional sólo tiene un efecto relativo. Este es un gran tema de debate doctrinal con nuestros amigos y colegas internacionalistas.

Después de haber mencionado las técnicas de integración jurídica, me hubiera gustado decirles algo acerca del tipo y el carácter federal, parcial e incompleto del sistema jurídico europeo, pero esta segunda parte va a ser una conclusión realmente. Quizás tengamos la posibilidad de volver a discutirlo después.

Francia es un país que no entiende al sistema federal, porque es la única experiencia jurídica que jamás hemos tenido. Pero Europa, tal y como se construye actualmente, como lo acabo de mencionar para ustedes, es un sistema federal parcial; puesto que cuando la norma jurídica fue adoptada se aplicaba exactamente en la misma forma que en la norma federal americana o alemana, es decir, automática y jerárquicamente, con el sistema de control, que es el de la Corte de Justicia de las comunidades europeas.

Hay dos diferencias en relación con los sistemas federales. Primero, el hecho de que las materias de la competencia europea son teóricamente delimitadas y, segundo, que el poder supremo de decisión es muy complicado en sus detalles y depende no de una instancia federal, el Parlamento, sino de una instancia política, el Consejo Europeo, reunión de jefes de Estado y de Gobierno.

En realidad existe el ordenamiento en el Derecho de ir siguiendo los mecanismos de procedimiento, pero ninguna regla puede dirimirse si se opone en términos políticos el Consejo Europeo. Esto no es un mecanismo federal, sino confederal, puesto que hay que delimitarlo,

pero después nos encontramos dentro de una mecánica federal perfecta.

La última observación es el porvenir. Hemos entrado en Europa en una ampliación no sólo geográfica, sino también temática, y en una complejización creciente. Espero que nunca tengan que entender cómo hacemos un acto jurídico europeo, puesto que es más o menos incomprensible, pero existe el problema de saber en que área estamos actuando, y el Tratado de Maastricht ha abierto muchas puertas, sobre todo en política monetaria, y ha inscrito en su texto un principio extraordinario, que es el de subsidiaridad: sólo hay que tratar los problemas más que a nivel, en donde se tratarán mejor.

Contrario a las federaciones, nuestra construcción europea, revisada en Maastricht, olvidó lo que llamamos la cláusula de reserva de las competencias nacionales. Esto es lo europeo, lo que puede ser, pero no dije lo que no debe moverse.

En realidad, podemos hacer casi cualquier cosa, salvo la apreciación de la subsidiaridad, pero ¿cómo? En el Tratado no hay ningún elemento que nos permita a ningún jurista decir lo que es la subsidiaridad. Por lo tanto hay que referirse a la Corte de Justicia de las comunidades europeas; pero la Corte de Justicia no encuentra en los textos de referencia casi ningún elemento que le permita decir si el principio de subsidiaridad, respetado o no, va a poder fundarse sólo en el acuerdo político de los Estados que hayan tomado la decisión, y no tiene referencia para juzgar y ver si se cumplió o no.

A través de este principio de subsidiaridad, hemos olvidado -algunos dirán, voluntariamente- la cláusula de reserva de las competencias nacionales. Es ahí donde nuestra integración puede ir para algunos demasiado rápido y para otros, demasiado lejos. De todos modos, lo que falta para este orden jurídico en el porvenir es su distribución de qué es lo que le hace falta a cada quien, puesto que, hay que

decirlo, estamos en un sistema destinado a ser, si no federal, sí federativo.

Lo que hace cada quien no se ha solucionado totalmente en Europa. No sé si se hará, pero quizá sea uno de los asuntos que merecen reflexión en otras regiones donde se interesan en la integración. Integrar está bien, pero integrar para qué, a través de qué métodos y en qué áreas son cuestiones esenciales.

Europa ya tiene cierta experiencia en este campo. Si logramos concluir las negociaciones del GATT fue después de superar muchísimos obstáculos. Creo que hay circunstancias concretas en Europa y circunstancias concretas en América del Norte, dificultades contra las cuales sería inútil luchar, porque, por ejemplo Europa, está compuesta por varios países, sin contar a Rusia, que por su parte plantea problemas muy específicos.

Ahora bien, en América del Norte, tienen ustedes países que son enormes como Estados Unidos, Canadá y México, con niveles de desarrollo económico y población distintos, así que es obvio que las relaciones sean difíciles.

En cuanto a la diferencia de la estructura jurídica de los países miembros de la Unión Europea y de la aplicación de un derecho uniforme, a nivel de los sistemas jurídicos, la distinción más importante es el derecho continental y el derecho inglés. Si tomamos los sistemas de los países continentales en cuanto a su arquitectura jurídica, a su forma de razonar y a sus normas, hay diferencias en los detalles. Es obvio que la ley danesa no es la misma que la española o la francesa, y no tiene por qué ser la misma que la ley austriaca, que acaba de ratificar su tratado de adhesión.

En cuanto a arquitecturas sí estamos en un terreno bastante semejante, pero en cambio sí hay diferencias con el sistema británico, que

tiene una concepción jurídica y procedimientos sumamente distintos. Para sorpresa de todos nosotros, el Reino Unido se ha integrado maravillosamente bien al sistema jurídico europeo. El pragmatismo jurídico inglés mostró una eficacia temible, mucho más fuerte que la de ciertos países continentales, ya que algunos problemas, que a veces son biológicos -por llamarlos así-, problemas en el continente con italianos, alemanes, etc., no tuvieron ningún efecto para los británicos. En Inglaterra se decidió que el Derecho europeo formaría parte del Derecho británico e ingresó sin dificultad alguna. Los gabinetes juristas de Londres se han convertido en especialistas notables del Derecho europeo.

Cabría preguntarse si vamos a tener nuevas dificultades. A nivel jurídico no tendremos más dificultades con los nuevos países, Austria, Finlandia, Suecia o Noruega. Habrá las resistencias normales, pero no dificultades de principio.

El problema de Europa central, que va del mar Báltico a los Balcanes, a nivel de la técnica jurídica, su sistema anterior al periodo comunista, a *grosso modo*, es un sistema romano-germano y cuando discutimos con ellos encontramos fácilmente un diálogo común. Cuando vemos las leyes comerciales anteriores a la guerra vemos que se asemejan mucho a las leyes comerciales que encontramos en Francia, Suecia y Bélgica, aunque claro que no han evolucionado desde entonces. Pero no tenemos una dificultad de lenguaje con ellos.

Ahora, no puedo decir lo mismo en lo que se refiere a Rusia, en ese caso yo creo que hay una ausencia de recuerdos jurídicos y esto crea enormes dificultades para crear algo. Esta es la respuesta a nivel del Derecho. A nivel político, la verdadera dificultad es la heterogeneidad de todos estos países.