



## PUNTO DE VISTA

# Marco jurídico del TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

MANUEL BENJAMÍN GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
*Facultad de Derecho/Universidad Autónoma de Chihuahua*

**L**a Unión Europea constituye un proyecto político de carácter supranacional e intergubernamental, integrada hasta el momento por veintisiete naciones que cuentan con sistemas jurídicos distintos que la convierte en un ente sui generis y que considero puede ser incluida dentro de los sistemas legales mixtos.

Altiero Spinelli, federalista italiano y Jean Monnet, inspirador del Plan Schumann, fueron los portavoces

de las dos corrientes del pensamiento que conformaron el proceso de integración comunitaria; el modelo federalista, basado en el diálogo y en una relación de complementariedad entre los poderes locales, y el proyecto funcionalista basado en la progresiva delegación de parcelas de soberanía desde el ámbito nacional al comunitario.

Ambas tesis en la actualidad confluyen en la concretización del proyecto en el sentido de que existe la convicción de que, a un lado de los poderes nacionales y regionales, debe existir un poder europeo cimentado en instituciones democráticas e independientes



capaces de regir aquellos sectores donde la acción común resulta más eficaz que la de cada estado por separado, como sería la cuestión monetaria, la cohesión económica y social, la política del empleo, la política exterior y de defensa y la creación de un espacio de libertad y seguridad. De esta manera, la perspectiva de unos “Estados Unidos de Europa”, según la fórmula de Víctor Hugo, de ideales humanitarios y pacifistas se hacía realidad.<sup>1</sup>

## I. Fases históricas

### a) El Tratado de París (1951)

Fue el ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, quien el 9 de mayo de 1950 propone un plan, diseñado por Jean Monnet, para integrar y gestionar en común la producción franco-alemana de carbón y acero. Así, por el Tratado de París, firmado el 18 de abril de 1951, nació la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, la CECA, que convirtió en realidad el Plan Schuman de 1950, con el cual las divergencias existentes entre Francia y Alemania quedaban superadas. La Alta Autoridad Común de la CECA pasó a estar presidida por Jean Monnet. A esta primera comunidad europea se unieron seis países: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo (“los seis”).

### b) El Tratado de Roma (1957)

El 25 de marzo de 1957 se firmaron en Roma tres tratados que daban existencia a la Comunidad Económica Europea (CEE), a la Comunidad de la Energía Atómica (Euratom) y al tratado sobre ciertas instituciones comunes a los países miembros.

Los tratados constitutivos dotaron a las instituciones comunitarias con el poder de crear normas jurídicas obligatorias para los estados miembros, siendo una característica de la Unión Europea el contar con un orden jurídico propio, que tiene primacía respecto de los derechos nacionales.<sup>2</sup> La ratificación del Tratado de Roma por los parlamentos de “los seis” tuvo lugar en los meses siguientes y entró en vigor el 1 de enero de 1958.

A partir de 1957, después de que el proyecto de ejército europeo chocara en 1954 con la negativa de ratificación de la Asamblea Nacional Francesa, los seis estados miembros decidieron construir una comunidad económica sobre la base de libre circulación de mercancías, servicios y trabajadores. Los derechos de aduana e industriales quedaron totalmente eliminados el 1 de julio de 1968, y se creó en esa década una serie de



Ashley Whirson.

políticas comunes sobre todo en materia agrícola y comercial.

### c) La Gran Bretaña y la Europa de los nueve (1973)

En agosto de 1961, Gran Bretaña solicita el inicio de negociaciones para la incorporación del Reino Unido a la Comunidad. El líder francés, Charles de Gaulle, resuelto a construir lo que el denominó una “Europa de las patrias” que fuera independiente de las dos superpotencias enfrentadas en la Guerra Fría y receloso de la estrecha vinculación británica a Washington, vetó en 1963 el ingreso británico en la CEE. Cuando, en 1967, el gobierno laborista de Harold Wilson volvió a solicitar el ingreso en la CEE, el general francés volvió a vetar la adhesión del Reino Unido.

Hubo que esperar a la dimisión de De Gaulle en 1969, dimisión provocada por razones de política interna, para que se abriera la puerta hacia la adhesión británica, no sin antes vencer la oposición de partes importantes de la opinión pública británica, contrarias a la vinculación a la CEE y claramente “antieuropeas”. Finalmente, las negociaciones terminaron con éxito en 1972.

En 1973, tres nuevos países ingresaron en la CEE: el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. Nació la “Europa de los nueve”.



Ashley Whitson.

#### d) El camino hacia la integración europea, la “Europa de los doce” (1981-1986)

La “crisis del petróleo” de 1973 puso fin al periodo de espectacular crecimiento económico del que habían disfrutado durante largos años los países europeos. Pese a que, en algún momento, los periodistas acuñaron los términos de “euro escepticismo” y “euro esclerosis” para referirse a un proceso de integración que parecía desfallecer, la realidad es que durante estos años tuvieron lugar avances importantes, tanto en el sentido de una mayor integración, como en la ampliación de la Comunidad a nuevos miembros.

A partir de 1975 quedó institucionalizado el denominado Consejo Europeo, reunión periódica de los jefes de estado y de gobierno, donde se toman las grandes decisiones estratégicas de la Comunidad.

En 1979 nació el Sistema Monetario Europeo, acompañado de la creación del ECU (European Currency Unit), antecedente directo del euro. Las monedas de los países miembros quedaban ligadas en una estrecha banda de fluctuación de su valor de cambio del 2.5%. Se trataba del primer paso significativo hacia la unidad monetaria.

También en 1979 tuvieron lugar las primeras elecciones por sufragio universal al Parlamento Europeo.

La caída de las dictaduras militares en Grecia (1974), Portugal (1974) y España (muerte de Franco

en 1975) propiciaron la adhesión de estos países. Grecia en 1981, y España y Portugal en 1986 se convirtieron en nuevos miembros de la CEE.

#### e) El acta única europea y el camino hacia el Tratado de la Unión Europea (1986-1992)

En el año de 1985, con Jacques Delors, presidente de la Comisión, la Comunidad decide complementar la construcción de su gran mercado interior, mediante el Acta Única Europea, aprobada en 1986 y en vigor desde el 1 de enero de 1987, que significó la primera modificación de los tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, es decir, el Tratado de París de 1951 creando la CECA y los Tratados de Roma instituyendo la CEE y el Euratom.<sup>3</sup> Acta Única Europea supuso un importante impulso en el proceso de integración. El protagonista había sido el presidente de la Comisión, Jacques Delors. Este socialista francés no solo promovió la Unión económica y monetaria, como elemento clave en el proceso de integración, sino que, para equilibrar los avances de la unidad comercial que beneficiaban directamente a los empresarios, propuso la aprobación de una “carta social” que garantizara unos niveles mínimos sociales a todos los trabajadores europeos.

La caída del Muro de Berlín en octubre de 1990 y la desintegración de la Unión Soviética en diciembre de 1991 transformaron profundamente la estructura política del continente, por lo que los estados miembros iniciaron un proceso de profundización de su comunidad, mediante la celebración de un nuevo tratado cuyas líneas directrices fueron fijadas por el Consejo Europeo de Maastricht los días 9 y 10 de diciembre de 1991.



Ashley Whitson: The House.

## f) El Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (1992)

El Tratado de la Unión Europea (TUE), conocido también como Tratado de Maastricht por haber sido firmado en esa localidad holandesa, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993, constituye una piedra angular en el proceso de integración europeo, pues, al modificar y completar al Tratado de París de 1951 que creó la CECA, a los Tratados de Roma de 1957 que instituyeron la CEE y el Euratom, y al Acta Única Europea de 1986, por primera vez se sobrepasaba el objetivo económico inicial de la Comunidad (construir un mercado común) y se le daba una vocación de unidad política.

El Tratado de Maastricht consagra oficialmente el nombre de Unión Europea que en adelante sustituirá al de Comunidad Europea. Estas comunidades son conocidas como “comunidades europeas”.<sup>4</sup>

El TUE tiene la forma de un “templo griego”, según la jerga jurídica de quienes lo idearon, que se sustentaría en tres pilares:

El central, es el que se ha denominado el “pilar comunitario”, es decir, el recogido en los tratados comunitarios y sus diversas reformas, con sus instituciones con competencias supranacionales. En este pilar están recogidos el mercado único, la unión económica y monetaria, la PAC, los fondos estructurales y de cohesión. Este pilar, o sea, el comunitario, el TUE introduce importantes novedades:

El reconocimiento de una ciudadanía europea.

El gran paso adelante: la Unión Económica y Monetaria (UEM). Se adoptó la decisión de crear una moneda única, que recibirá el nombre de euro para el 1 de noviembre de 1999.

El TUE aborda el tema de la educación general y de la formación profesional. La Unión Europea ha puesto en marcha diversos programas para fomentar esta cooperación, facilitando los contactos y el trabajo conjunto de alumnos y profesores europeos. El Programa Sócrates se centra en la educación no universitaria, el Leonardo da Vinci en la formación profesional, y el Erasmus en la educación superior.

En lo referente a las instituciones, el TUE introduce importantes novedades: el Parlamento aumenta sus poderes, el Consejo de Ministros pasa a denominarse

Consejo de la Unión Europea, la Comisión recibe el nombre oficial de Comisión de las Comunidades Europeas, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas y el Comité Económico y Social refuerzan sus competencias; se crea el Comité de las Regiones, de carácter

consultivo y se prevé la creación del Banco Central Europeo, al iniciarse la tercera fase de la unión económica y monetaria.

Como segundo pilar, basado en la cooperación entre los gobiernos, se estableció una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que permita emprender acciones comunes en materia de política exterior. El Consejo Europeo, donde se deben adoptar las decisiones por unanimidad, es el que define los principios y orientaciones generales de la PESC. En una declaración ajena al tratado, los esta-

dos miembros de la Unión Europea Occidental (UEO) reafirmaron el objetivo de ir construyendo esta organización por etapas, atribuyéndole, a largo plazo, el papel de convertirse en el componente defensivo de la Unión.

La cruda realidad, en la forma del conflicto de la ex-Yugoslavia (Croacia, Bosnia, Kosovo) ha mostrado que la construcción de una política exterior y de defensa común en la UE es un objetivo a largo plazo. Los EEUU y la OTAN siguen siendo los grandes actores en este terreno, y los estados europeos tienen una voluntad política y una capacidad de maniobra aún muy débiles para llevar a cabo su propia política.



Ashley WHITSON.



Ashley WHITSON.

El tercer, pilar sostenido en la cooperación intergubernamental del TUE, se basa en la Justicia y los Asuntos de Interior (JAI). Asuntos de interés común para todos los estados miembros, como terrorismo, inmigración clandestina, política de asilo, tráfico de drogas, la delincuencia internacional, las aduanas y la cooperación judicial.

La creación de la Europol, germen de una futura policía europea, es una de las novedades más destacadas en este ámbito.

Hay que señalar también en este terreno que en 1990 se firmó el denominado Convenio de Schengen, que desarrolla el Acuerdo de Schengen para construir una Europa comunitaria sin fronteras.



RIMA DRAKE.

**g) El desarrollo de la Unión Europea (1993-1996) y la nueva ampliación a la “Europa de los quince” (1995)**

En diciembre de 1994, concluyó el mandato de Jacques Delors como presidente de la Comisión. Su sustituto fue el ex primer ministro luxemburgués, Jacques Santer.

Pese a las dificultades por las que pasaba la Unión y la vertiginosa transformación del mundo en aquellos años, las candidaturas al ingreso en la Comunidad continuaron presentándose en Bruselas: Austria en 1989, Malta y Chipre en 1991, Finlandia, Noruega y Suiza en 1992, aunque esta última retiró su candidatura meses después tras un referéndum en el país helvético.

Las negociaciones con Austria, Suecia, Finlandia y Noruega se iniciaron en 1993, y fueron sencillas gracias al alto nivel de desarrollo económico de estos países. La ratificación de los tratados se fue realizando en los cuatro países en 1994 y los ciudadanos de cada país fueron votando afirmativamente a la adhesión con la excepción de Noruega. Aquí, el no a la Unión Europea triunfó con el 52.2% de los votos. Por segunda vez, el pueblo noruego se negaba a ingresar en la Comunidad.<sup>5</sup>

El 1 de enero de 1995 se producía la cuarta ampliación de la Comunidad con la entrada de Austria, Finlandia y Suecia. Nacía la “Europa de los quince”.

Tras seis meses de estudios de un “comité de sabios”, dirigidos por el representante español Carlos Westendorp, en el Consejo de Turín, a inicios de 1996,

se inició una Conferencia Intergubernamental (CIG) cuya principal finalidad fue la elaboración de un nuevo tratado, que reformara el de Maastricht. Los objetivos se centraban en desarrollar la Europa de los ciudadanos, fomentar el papel de la Unión Europea en la política internacional, reformar las instituciones y abordar la perspectiva de una nueva ampliación a la de los países aspirantes de Europa Central y Oriental. Tras una larga y compleja negociación, se llegó finalmente a un consenso en la reunión del Consejo Europeo celebrado en Ámsterdam los días 16 y 17 de junio de 1997.

**h) El Tratado de Ámsterdam (1997)**

Una cláusula de revisión prevista por el Tratado de Maastricht condujo a los estados miembros a negociar un nuevo tratado firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997. El Tratado de Ámsterdam, aprobado por el Consejo Europeo de Ámsterdam y firmado el 2 de octubre de 1997 por los ministros de Asuntos Exteriores de los quince países miembros de la Unión Europea, entró en vigor el 1 de mayo de 1999 tras haber sido ratificado por todos los estados miembros, según sus propias normas constitucionales.

El nuevo tratado quiere rescatar, parece que de la mejor manera, todas las partidas olvidadas después del auge del mercado y la moneda únicos.<sup>6</sup>

Como documento jurídico, el Tratado de Ámsterdam tiene como objetivo reforzar las políticas comunitarias en materia de cooperación judicial, libre circulación de personas, asilo, inmigración, política exterior y salud pública.

**I. La quinta ampliación de la Unión Europea**

El año 1989 trajo una transformación radical del continente. La caída de los sistemas comunistas, la disgregación de la Unión Soviética, la aparición de nuevos estados, la guerra en Yugoslavia, transformaron radicalmente el centro y el oriente de Europa.



RIMA DRAKE.

La *adhesión* a la Comunidad Económica Europea (Unión Europea desde 1992) fue vista desde un principio por los nuevos países como el mejor medio para solventar sus dos principales problemas:

- El asentamiento de sistemas democráticos, basados en el respeto de los derechos humanos.
- La transición de un sistema comunista planificado a una economía de mercado. Este cambio, nunca antes realizado en la historia, se tenía que dar en medio de una profundísima crisis económica.

Es evidente que la *ampliación* hacia los países de la Europa Central y Oriental (PECO), Chipre, Malta y Turquía representaba para la Unión Europea un empeño histórico y una enorme oportunidad. La adhesión de nuevos estados miembros iba a incrementar el peso específico y la influencia de la Unión en la escena internacional.

Los países de dicha zona europea, junto con Chipre, Malta y Turquía, contaban con situaciones económicas y políticas muy diferentes, lo que colocaba a la Unión Europea ante retos institucionales y políticos sin precedentes.

La primera necesidad que se planteó a la UE fue la de la reforma de unas instituciones que no podían ser válidas para la nueva Unión que iba a venir tras la adhesión. Esta reforma planteaba importantes desencuentros entre los estados miembros: la composición de la Comisión, el voto ponderado de cada país, los poderes del Parlamento.

En julio de 1997, la Comisión Europea, presidida por Jacques Santer, en la denominada Agenda 2000, publicó sus dictámenes sobre las solicitudes de adhesión de Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa y Rumania. Estos dictámenes se elabora-

ron partiendo de los criterios de Copenhague. La Comisión propuso una primera tanda de ampliación que incluye a cinco países: Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y la República Checa. Las negociaciones con Chipre se iniciarán seis meses después de finalizada la Conferencia Intergubernamental. La situación de los demás países debía volverse a examinar cada año. Este dictamen lógicamente provocó una gran polémica en los países excluidos de este grupo de "países avanzados".

Además se acordó establecer una ayuda denominada Instrumento Estructural de Preadhesión centrada en infraestructuras, especialmente en los ámbitos del transporte y del medio ambiente. Además, esta ayuda hará posible que los países en cuestión se familiaricen con las modalidades de puesta en práctica de los *fondos estructurales y de cohesión*.

En 1998 se establecieron con los PECO aspirantes a la adhesión, las denominadas Asociaciones para la Adhesión cuyo objetivo es coordinar las ayudas entregadas y fijar las prioridades para la adaptación a la legislación comunitaria. Chipre sigue un modelo distinto.

En 1998 se establecieron con los PECO aspirantes a la adhesión, las denominadas Asociaciones para la Adhesión cuyo objetivo es coordinar las ayudas entregadas y fijar las prioridades para la adaptación a la legislación comunitaria. Chipre sigue un modelo distinto.

Ese mismo año se iniciaron las negociaciones de adhesión con Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y la República Checa.

Finalmente, en mayo de 2004, ocho países, originalmente de corte socialista, de Europa Central y del Este se incorporaron a la Unión Europea, La República Checa, Estonia, Latvia, Lituania, Hungría, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia.

Ello significó el término de la división existente en Europa decidida por las grandes potencias, sesenta años atrás en Yalta. Asimismo, Chipre y Malta se convirtieron en nuevos miembros de la Unión.



Rima DRAKE.



Rima DRAKE.

### J. Tratado de Niza

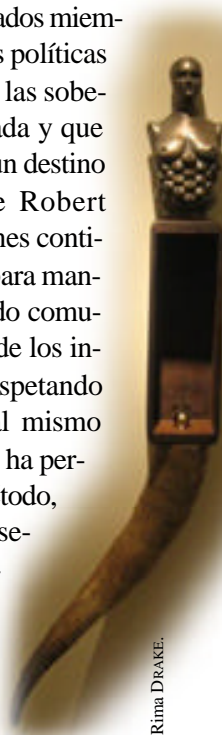
Firmado en febrero de 2001, entra en vigor en febrero de 2003 y surge de la necesidad de resolver asuntos pendientes que no se habían abordado en el Tratado de Ámsterdam, sobre todo cuestiones institucionales, como la composición de la Comisión, una nueva ponderación de votos para los países actualmente miembros y para los futuros socios.<sup>7</sup> Esta nueva distribución entrará en vigor a partir del 1 de enero del 2005 en el caso de los miembros actuales y para los nuevos países cuando ingresen en la Unión. El nuevo sistema otorga 29 votos a los “cuatro grandes”, Alemania, Francia, Reino Unido e Italia. Se mantiene la paridad entre Francia y Alemania pese al desequilibrio demográfico entre ambos países. España obtuvo 27 votos, igual que Polonia cuando ingrese. Los demás países obtienen votos progresivamente menores hasta alcanzar los 3 que obtiene Malta.



Rima DRAKE.

### K. La Unión Europea en pleno siglo XXI

A más de medio siglo de construcción europea, la arquitectura unificadora en su último estadio de integración nos indica que los gobiernos de los estados miembros con tradiciones jurídicas y tendencias políticas distintas se han dado cuenta que la era de las soberanías nacionales absolutas quedó superada y que solo la unión de las fuerzas y la visión de un destino compartido, según la declaración de Robert Schuman, permitirán a las antiguas naciones continuar con el progreso económico y social para mantener su influencia en el mundo. El método comunitario, basado en el diálogo permanente de los intereses nacionales y el interés común respetando las diversidades nacionales y creando al mismo tiempo una entidad propia de la Unión, no ha perdido en absoluto su valor inicial. Dicho método, inventado para superar los antagonismos seculares y eliminar el espíritu de superioridad y el recurso a la fuerza que caracterizaba las relaciones entre estados, ha permitido la cohesión de la Europa democrática, apegada a los valores de la libertad



Rima DRAKE.

a lo largo de la Guerra Fría. La desaparición del antagonismo Este-Oeste y la reunificación política y económica del continente constituyen la victoria del espíritu europeo; ese espíritu que los pueblos necesitan más que nunca para construir su propio futuro. En el año 2004 fue firmada la Constitución Europea en Roma, aunque nunca fue totalmente ratificada después de su rechazo por votantes franceses y holandeses mediante referéndum. En el año 2007 se acordó la celebración de un Tratado de Reformas que complementara,

más que repusiera los tratados existentes. A principios de ese año Rumania y Bulgaria se incorporaron a la Unión Europea y el euro fue adoptado por Eslovenia.

### II. Países miembros<sup>8</sup>

Hasta el momento, la Unión Europea, en su carácter de organismo supranacional sui generis, se encuentra conformada por los siguientes veintisiete estados democráticos, electos de conformidad con los criterios tomados en la Cumbre del Consejo Europeo llevado a cabo en Copenhague, Dinamarca, los días 21 y 22 de junio de 1993. Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suiza y el Reino Unido. Existen tres países que son candidatos de manera oficial, Croacia, la República de Macedonia y Turquía. Además, los países balcánicos occidentales, Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia son considerados oficialmente como candidatos potenciales. La evaluación la lleva a cabo el Consejo Europeo de acuerdo con los criterios de Copenhague que la Unión Europea definió en esa ciudad danesa, llamados “criterios de Copenhague” relativos a las condiciones que el país candidato debe reunir para ser considerado como elegible para su ingreso a la Unión Europea.

Las condiciones que un país candidato debe reunir para ser considerado elegible para su eventual incorporación a la Unión Europea son los siguientes:

- El criterio político: la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y de la protección de las minorías.
- El criterio económico: la existencia de una economía de mercado viable, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión.
- El criterio del acervo comunitario: la capacidad para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, especialmente aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

Para que el Consejo Europeo decida el inicio de negociaciones, debe cumplirse el criterio político para definir la estrategia de preadhesión y las negociaciones para que el propio Consejo decida sobre la incorporación definitiva.

### III. La Unión Europea. Sistema jurídico mixto o jurisdicción mixta

Aunque la idea de los sistemas legales mixtos puede encontrarse hacia principios del siglo XX, es en años recientes cuando este concepto ha adquirido mayor importancia e interés. Desde sus inicios, como un concepto dentro del marco del derecho comparado, la idea de sistemas mixtos constituyó un medio de resistencia hacia la asimilación del *Common law* angloamericano, señalando como ejemplo el movimiento neorromanista de Escocia que se resistió a adoptar como sistema jurídico el *Common law* a pesar de formar parte del Reino Unido y que en la actualidad se considera como un sistema jurídico mixto.<sup>9</sup>

Las jurisdicciones mixtas y los sistemas legales mixtos, su significado y características se han convertido en un tópico de mucho interés y debate en Europa, sin duda a raíz de la



Rima DRAKE.

Unión Europea, la cual ha logrado conjuntar muchos sistemas jurídicos bajo una sola legislatura, donde se han adoptado normas y directrices aun por encima de los derechos nacionales. En efecto, la Unión Europea constituye una jurisdicción mixta, logrando en su seno encontrar de manera histórica las dos tradiciones legales del mundo occidental, la romanista de los países continentales europeos y el *Common Law* de Inglaterra, Gales e Irlanda.<sup>10</sup> Asimismo, se incorporaron países de la Europa Central y Oriental, que significó el fin de la división que habían hecho de Europa las grandes potencias. Además de Chipre, Malta y Turquía, con situaciones económicas y políticas muy diferentes, colocó a la Unión Europea ante retos institucionales y políticos sin precedentes.

En la actualidad, los sistemas mixtos se han erigido como un posible modelo de armonización de los sistemas romanista y del *Common law* en Europa, donde únicamente se encuentra pendiente de ratificación el tratado constitucional celebrado entre los estados integrantes del Tratado de Maastricht, lo que reviviría el sueño de lograr un *Ius Comune* en Europa al estilo de la Edad Media, o el caso del Tratado de Libre Comercio en América del Norte donde se involucran estados con herencia legal distinta en la búsqueda del desarrollo y cooperación mundiales.

Por esa razón sostengo que la Unión Europea es una verdadera jurisdicción mixta porque sus órganos legislativos (Consejo y Parlamento) y ejecutivos (La Comisión) se encuentran compuestos por delegados de países que cuentan con diversos sistemas y tradiciones jurídicas que la convierte en un modelo único en el uni-

verso jurídico. En efecto, son distintas las tradiciones jurídicas y sistemas legales que se ven involucradas en las distintas ramas del quehacer administrativo, judicial y legislativas, convirtiéndose en una alternativa de unión, aun en el caso de países controversiales como el caso de Turquía, considerando su vasta población,



Rima DRAKE.



bajo estándar de vida, cultura musulmana, su posición geográfica y sus crecientes disputas con Chipre, país de la Unión. El país turco inició negociaciones para su incorporación desde el año 2005.

#### IV. Análisis de los estados miembros de acuerdo con su forma de gobierno y estructura constitucional

##### 1. Monarquías

En la actualidad, de los veintisiete países que conforman la Unión Europea, existen siete monarquías: Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, España, Suecia y el Reino Unido. Todas ellas constituyen monarquías constitucionales, además de contar con un régimen de gobierno parlamentario por definición, lo que significa que la soberanía reside en el pueblo y se manifiesta en forma de derecho a voto, pero conservando máximos representantes del estado en un cargo heredable, entre otras particularidades.



Rima DRAKE.

Existen dieciocho países miembros de la Unión Europea con sistema republicano, de los cuales solo uno constituye una república presidencial (Chipre) y uno una república semi-presidencial (Francia).

En cuanto a la forma de autogobierno, la mayor parte de los estados miembros de la Unión Europea constituyen estados unitarios, lo que significa que la mayoría de las competencias descansan en el gobierno central y solamente cuestiones locales de menor importancia se dejan a la autoridad de gobiernos regionales.

##### 2. Forma de gobierno<sup>11</sup>

Existen tres estados que constituyen federaciones: Austria, Bélgica y Alemania.

En Francia, la *collectivité sui generis* New Caledonia –la cual no es parte de la Unión Europea– cuenta con un alto grado de autonomía. Los Países Bajos, que incluyen a los grupos de Islas del Caribe, como Aruba y las Antillas Neerlandesas forman parte del Reino de los Países Bajos.

En el Reino Unido, las Islas del Canal (Guernsey y Jersey) y la Isla del Hombre son un caso especial, ya que no forman parte ni del Reino Unido ni tampoco de la Unión Europea. Estas islas son dependencias de la Corona Británica.

##### 3. Estados que cuentan con atribuciones restituidas

En España, el gobierno central ha devuelto varios poderes a favor de nacionalidades históricas entre las comunidades autónomas, como es el caso de Andalucía, el País Vasco, Cataluña y Galicia.

En el Reino Unido, varias competencias han sido devueltas a las naciones hermanas de Irlanda del Norte, Escocia y Gales. Londres también cuenta con extensos poderes restituidos.

##### 4. Número de cámaras con que cuenta la legislatura nacional

Mientras han existido legislaturas con más de dos cámaras (tricamarales y tetracamarales), hoy en día únicamente encontramos unicamarales o bicamarales. No existe una tendencia clara del modelo a seguir como en el 2006 y tampoco hay un real factor común que determine si la legislatura de un país deba ser unicameral o bicameral, excepto el hecho de que los países que tienen diferencias regionales fuertes o bien identidades regionales son normalmente bicamarales, lo cual refle-

ja los intereses regionales en la distribución de recursos nacionales.

En los estados miembros de la Unión Europea, si el parlamento cuenta con una sola cámara implica una elección directa en todos los casos.

Si se cuenta con dos cámaras, la cámara baja es electa de manera directa en todos los casos, mientras que la cámara alta, puede ser electa directamente (como en Polonia) o de forma indirecta, por ejemplo, por legislaturas regionales (como en Austria); o no electos, pero representando ciertos intereses de grupo (Eslovenia); o no electos, como una reminiscencia del pasado de un sistema político de gobierno no democrático (como el caso del Reino Unido).

## V. Instituciones de la Unión Europea

La Unión Europea constituye el mayor bloque comercial en el mundo y se caracteriza por ser un sistema institucional original, distinto a las organizaciones internacionales clásicas, conformado por estados democráticos que aceptan distintas delegaciones de soberanía a favor de órganos independientes que representan al mismo tiempo, tanto los intereses nacionales y comunitarios como a los ciudadanos de la Unión que se encuentran vinculados entre sí por relaciones de complementariedad de las que se deriva el proceso decisorio.<sup>12</sup>

### A. Instituciones políticas

1. Consejo Europeo. Órgano que no se encuentra contemplado en los tratados constitutivos sino que nació de la práctica de reunir regularmente a los jefes de Estado o de gobierno de los países miembros de la Unión. Dicha práctica quedó institucionalizada por el Acta Única Europea de 1987, en la cual se establece la existencia del Consejo Europeo, es decir, la reunión periódica de jefes de Estado y de gobierno, como el organismo donde tienen lugar las grandes negociaciones políticas entre los estados miembros y se toman las grandes decisiones estratégicas. Desde entonces, el Consejo Europeo se reúne al menos dos veces al año y cuenta, como miembro de pleno derecho, al presidente de la Comisión; asimismo, en todos los consejos se escucha al presidente del Parlamento Europeo.

El tratado de Maastricht, por su parte, consagró el papel de este organismo como el centro impulsor de las iniciativas políticas de la Unión y el órgano de arbitraje de los conflictos que no se hayan podido resolver en el seno del Consejo de la Unión Europea.



Rima Drake.

2. Parlamento Europeo (con sede en Strasbourg). Representa a los ciudadanos de la UE y constituye el único organismo de elección directa y comparte con el Consejo su autoridad legislativa y presupuestaria, siendo una de las dos cámaras legislativas de la Unión. Se encuentra compuesto por 785 miembros electos por un periodo de cinco años por sufragio universal, representando a cerca de 500 millones de habitantes, y es, de esa forma, el foro europeo por excelencia y crisol de las sensibilidades políticas y nacionales de los veintisiete.

3. Consejo de la Unión Europea (con sede en Bruselas). Representa a los estados miembros individuales; cuenta con facultades legislativas (representa la mitad del Poder Legislativo; la otra mitad le corresponde al Parlamento) y ejecutivas, siendo el principal órgano decisorio de la Unión.

Cada país miembro ejerce la presidencia, por rotación, por un periodo de seis meses. El Consejo reúne a los miembros de los veintisiete países según la

materia inscrita en el orden del día. Por ejemplo, si el tema a abordar es el de agricultura, el Consejo estará compuesto por el ministro de esa materia de cada uno de los países miembros. Los ministros representan a sus respectivos países y son responsables ante su sistema político nacional. El Consejo Europeo se reúne cuatro veces al año.

4. Comisión Europea (con sede en Bruselas). Defiende los intereses de la Unión en su conjunto y representa su brazo ejecutivo. Se encuentra compuesto por un comisionado de cada estado miembro; hasta el momento son veintisiete, que deben ser independientes de los intereses nacionales.

La Comisión se encuentra representada por un presidente nombrado por el Consejo y aprobado por el Parlamento. Es el motor de la integración europea y la institución que vela por el interés comunitario.<sup>13</sup>

Se le conoce como guardiana de los tratados, vela por la aplicación de los reglamentos y directivas aprobadas por el Consejo, pudiendo recurrir judicialmente ante el Tribunal de Justicia para hacer aplicar el derecho comunitario. Asimismo, dispone del monopolio de la iniciativa legislativa.

## B. Instituciones judiciales

1. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (con sede en Luxemburgo). Encargado de velar por el cumplimiento de la legislación europea y está compuesto por 27 jueces, uno por estado y un presidente nombrado entre ellos. Su papel consiste en garantizar que la interpretación y aplicación de los tratados se lleve de una manera uniforme y homogénea en toda la comunidad;<sup>14</sup> asimismo, se encarga de resolver disputas legales entre instituciones o estados. Se ha convertido en una institución poderosa en la medida que el derecho de la Unión deroga el derecho nacional. En el año 2001 determinó que ciertas disposiciones de la Constitución Alemana eran ilegales a la luz de los tratados y por esa razón tuvo que ser reformada. Esto último en lo referente a la prohibición de que las mujeres participen en el servicio militar.

2. Tribunales de Primera Instancia y de Servicio Civil. Cortes menores encargadas de reducir la carga de trabajo del Tribunal de Justicia.

El tribunal de Primera Instancia es competente para tramitar y resolver los recursos que se presenten en contra de la comunidad interpuestos por personas físicas o jurídicas, de recursos que se presenten en contra de la Comisión en virtud del Tratado del CECA y en materia de litigios entre la comunidad y sus funcionarios y agentes.

3) Tribunal de Cuentas. Verifica la legalidad y regularidad de los ingresos y los gastos de la comunidad, así como la correcta gestión financiera.

El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht, eleva al Tribunal de Cuentas al rango de quinta institución de la comunidad.

## C. Otros organismos y agencias

1. Comité Económico y Social Europeo. Representa a la sociedad civil, los patronos y los empleados. Brinda asesoría en materias económica y social, principalmente en tratándose de relaciones obrero-patronales. Está formado por 344 representantes de varias industrias y sectores obreros. Son designados por el Consejo para un periodo de cuatro años.

2. Comité de las Regiones. Representa a las autoridades regionales y locales. Ofrece asesoría en cuestiones regionales. Cuenta con 344 miembros organizados en grupos políticos.

3. El Banco Europeo de Inversiones. Financia proyectos de inversión de la UE y ayuda a las pequeñas empresas a través del Fondo Europeo de Inversiones.

4. Banco Central Europeo. Es responsable de la política monetaria europea.

3. El Banco Europeo de Inversiones. Financia proyectos de inversión de la UE y ayuda a las pequeñas empresas a través del Fondo Europeo de Inversiones.

4. Banco Central Europeo. Es responsable de la política monetaria europea.

## VI. Forma de gobierno

El carácter intergubernamental y supranacional de la Unión Europea se manifiesta en una forma de gobierno híbrida, ya que el fundamento de la Unión lo constituyen el conjunto de tratados originalmente celebrados por los países miembros y que lograron sentar las bases, primero de la



RIMA DRAKE.

Comunidad Europea y a continuación a la Unión Europea y que con posterioridad modificaron dichos tratados, pero siempre conservando su soberanía; sin embargo, tales acuerdos intergubernamentales, al mismo tiempo, establecieron instituciones dotadas de poderes legales que les permiten cumplir con las tareas que les han sido encomendadas. Estos poderes legales incluyen la facultad de crear normas jurídicas de carácter coactivo capaces de incidir en los estados miembros, incluyendo sus habitantes. Para tal fin, resulta necesario contar con cortes nacionales que provean de fuerza legal a tales tratados y a las leyes que de ellos emanan, aunque con ello se ignore su derecho nacional y su constitución.

La UE utiliza un modelo de gobierno muy peculiar:

- El Consejo de Ministros. Representante de los estados (las decisiones no requieren unanimidad; los votos de cada estado son ponderados por su peso demográfico).
- El Parlamento Europeo. Representa a los ciudadanos.
- La Comisión. Representa los intereses comunitarios y constituye el Poder Ejecutivo de la Unión.
- La Comisión y el Parlamento. Representan a cada una de las cámaras del Poder Legislativo.

Los documentos producidos por la comisión (básicamente los *libros blancos*) y los tratados enuncian ciertos principios. Ellos preceden a gran cantidad de decisiones. Dos principios guían los procesos de decisión de la UE tras el Tratado de Maastricht: el principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad.<sup>15</sup> Estos son objeto de protocolos anexos al Tratado de Amsterdam (1997). La Comisión Europea tiene el monopolio del derecho de iniciativa a través de la preparación de la mayor parte de asuntos concernientes al primer pilar de la UE (lo que le permite pesar en la formación de las actas del Consejo de la Unión y del Parlamento) y comparte ese derecho con los estados miembros sobre los otros dos pilares. El presidente de la Comisión Europea participa en las reuniones del Con-



Rima DRAKE.

sejo Europeo. Al final de las cumbres, el Consejo Europeo dirige sus conclusiones a la Comisión Europea. Por su parte, el Consejo Europeo atribuye a cada estado miembro un número de votos que determinan la adopción o no de las leyes votadas. De este modo, como única institución elegida por los ciudadanos, el Parlamento Europeo ha adquirido un peso mayor, ya que de ser un simple órgano consultivo al comienzo, adquirió un real poder de co-decisión en paridad con el Consejo de Ministros en numerosos asuntos. Así, en 2004 el Parlamento pudo influenciar la nominación de la Comisión Europea. Su representatividad sigue siendo, sin embargo, merma-

da por las tasas de abstención en las elecciones de diputados generalmente superior a la de las elecciones nacionales.

## VII. Sistema legal y de cortes

El ordenamiento jurídico comunitario se caracteriza por ser un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas, que no puede identificarse ni con el derecho internacional público ni con aquel de los estados miembros, configurándose como un ordenamiento jurídico autónomo.<sup>16</sup> El sistema legal de la Unión Europea se manifiesta en una diversidad de procedimientos legislativos, pudiendo diferenciar el derecho originario, conformado por los tres tratados constitutivos de las comunidades, incluyendo sus modificaciones y adaptaciones. Estos convenios conservan el carácter de tratados internacionales, sujetos al ordenamiento jurídico internacional.

Además del derecho originario existe el derivado, que emana de las instituciones comunitarias y que se manifiestan en la elaboración de reglamentos, directivas y decisiones en los términos del artículo 249 del TCE, en relación con el 161 del TCECA, que establecen que “para el cumplimiento de su misión, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones, formularán recomendaciones y emitirán dictámenes, en las condiciones previstas por este tratado”.



Rima DRAKE.

El reglamento constituye una disposición dirigida, ya sea a estados miembros o bien a personas físicas o jurídicas de manera abstracta y global. Por su naturaleza, el reglamento se superpone a la normatividad nacional de manera imperativa y automática, sin que sea necesario un acto de transformación expresa por parte de las autoridades nacionales.

Las directivas, en cambio, se dirigen exclusivamente a los estados

miembros, que tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para obtener el resultado deseado, por lo cual, la directiva solo, respecto de los estados, tiene un efecto imperativo; por lo tanto, para que estas disposiciones afecten a los particulares es necesario que las autoridades nacionales emitan el acto de transposición de acuerdo con las normas internas.

Una de las ventajas principales de estas disposiciones consiste en que se pueden respetar los lineamientos de la Unión, mientras que los detalles de su implementación se dejan a los gobiernos nacionales. En cuanto a las recomendaciones y los dictámenes, estos se distinguen de los demás actos comunitarios en que no son jurídicamente vinculantes para sus destinatarios.

La rama judicial de la Unión descansa en la Corte de Justicia Europea y en la Corte de Primera Instancia. Juntas interpretan y aplican los tratados y la ley de la Unión. Las decisiones de la Corte de Primera Instancia pueden ser apeladas ante la Corte de Justicia, pero únicamente tratándose de un punto de derecho.

### Notas

- <sup>1</sup> Gilda Chávez Carrillo: "Las grandes fases históricas de la Unión Europea", *Lecturas Jurídicas*, Chihuahua, México, Facultad de Derecho de la UACH, vol. 10, época III (octubre de 2001), pp. 31-32.
- <sup>2</sup> Victoria Abellán Honrubia y Blanca Vilà Costa: *Lecciones de*

- derecho comunitario europeo*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 18.
- <sup>3</sup> Rodolfo Cruz Miramontes: *Las relaciones de México con la Unión Europea*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2003, pp. 95-107.
- <sup>4</sup> James Nalón: *European Community Law*, Sweet and Maxwell-Universidad de Northampton Londres, 1998, p. 9.
- <sup>5</sup> Raúl Trujillo Herrera: *Derecho de la Unión Europea: principios y mercado interior*, México, Porrúa, 1999, p. 65.
- <sup>6</sup> Nuria González Martín: "El Tratado de Ámsterdam, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos", *Revista de Derecho Privado*, México, UNAM, año 9, n. 25, pp. 99-111.
- <sup>7</sup> Se adoptaron medidas de reajuste del peso respectivo de cada estado a favor de los de mayor población y reparto de votos en una Unión programada para 25 y luego 27 estados miembros.
- <sup>8</sup> Los países miembros trabajan conjuntamente para combatir la delincuencia a través de las fronteras. Se creó una orden de detención europea para facilitar la entrega de probables delincuentes al país que los reclama. Los ciudadanos tienen acceso a la justicia

ante cualquier estado de la Unión de acuerdo con las normas dictadas por los órganos de la Unión Europea, habiéndose avanzado en la solución de problemas transfronterizos, sobre todo en materias de derecho de familia.

<sup>9</sup> Manuel B. González González: "Perspectiva de las jurisdicciones mixtas...", *Quid Iuris* (publicación del Tribunal Estatal Electoral), Chihuahua, México, vol. 2, época I, p. 120.

<sup>10</sup> Markesinis See B. (ed.): *The Gradual Convergence: Foreign Ideas, Foreign Influences and English Law on the Eve of the 21<sup>st</sup> Century*, Oxford, Clarendon Press, 1993.

<sup>11</sup> Existen tres tipos de forma de gobierno en la política de la Unión: el sistema presidencial, en que el presidente es tanto cabeza de estado como de gobierno; el sistema semipresidencial, donde ciertas competencias son com-

partidas por el presidente y el primer ministro; finalmente, el parlamentario, donde el presidente es una figura ceremonial con reducidas competencias políticas.

- <sup>12</sup> Gilda Chávez Carrillo: "Instituciones de la Unión Europea", *Lecturas Jurídicas*, Chihuahua, México, Facultad de Derecho de la UACH, vol. 11, época III (febrero de 2002), pp. 5-16.
- <sup>13</sup> Francisco Balaguer Callejón, Antonio Cámara Villar y otros: *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 2005, p. 208.
- <sup>14</sup> Artículo 220 del TCE y correspondientes de los demás tratados.
- <sup>15</sup> Raúl Trujillo Herrera: obra citada, p. 109.
- <sup>16</sup> Victoria Abellán Honrubia y Blanca Vilà Costa: obra citada, p. 122. ©



Rima DRAKE.



Rima DRAKE.