

SOCIETAS IURIS PUBLICI EUROPAEI (SIPE)

- La Nueva Unión Europea. Informe del Primer Congreso (Creta, 22-26 de julio de 2004) (José Martínez Soria).
- Repercusiones de la supranacionalidad sobre la separación de poderes. II Congreso (Roma, 3-4 de junio de 2005) (Pedro Cruz Villalón).

La Nueva Unión Europea — Informe del Primer Congreso de la Societas Iuris Publici Europaei (SIPE).

José MARTÍNEZ SORIA
Profesor Titular
Universidad Göttingen/Dresde

I.

¿Surge del Proyecto de Constitución Europea una nueva Unión Europea? ¿En cuanto nos ayudan los principios fundamentales de la Unión para identificarnos con ella? El actual debate constitucional se nos presenta como un intento de la sociedad europea de buscar una nueva identidad europea. La doctrina constitucional europea está ante la misma necesidad de tener que definir los principios fundamentales de este Derecho constitucional europeo para poder identificarse a través de ellos. Para esto es necesario disponer de foros de discusión y de encuentro. Un foro expresamente creado para realizar esta función es la *Societas Iuris Publici Europaei* (SIPE). Fundada en abril del 2003 en Frankfurt¹ se plantea en su estatuto como fin «la discusión y la clarificación científica de cuestiones relevantes al Derecho público de la Unión Europea y de los Estados miembros». Es indudable que exista tal comunidad científica de Derecho Constitucional en los países de la Unión Europea. En cambio, ¿qué son los principios comunes de esta doctrina constitucional europea? Hay que felicitar a los organizadores del Primer Congreso de la SIPE por haberse enfrentado a esta pregunta clave definiendo como tema general del congreso «La Nueva Unión Europea». Este tema era igualmente idóneo para definir el *ius publicum europaeum commune* como el ámbito de trabajo de la SIPE así como para abrir a un

1 Para más información vid. <http://www.sipe-eu.de>

discurso europeo el actual debate (prácticamente nacional) sobre la constitucionalización de la Unión Europea.

El congreso se realizó entre los días 22 al 26 de julio del 2004 en la Academia Ortodoxa de Creta en Kolympari-Chanía y fue organizado por la Sociedad griega de Derecho Comparado bajo la dirección de *Julia Iliopoulos-Strangas* (Universidad de Atenas). Destacó por una actividad científica intensa, en la que participaron un total de 122 científicos representando prácticamente todo el espacio jurídico europeo.

La primera jornada de trabajo se centró en el tema de la protección de los derechos fundamentales de la «Nueva Unión Europea». La segunda sesión se dedicó a la «Estructura y función de la administración en la Nueva Unión Europea». En cada sesión se presentaron dos conferencias así como dos breves comentarios. La comprensión lingüística, esencial para el discurso europeo, quedó garantizada gracias a una excelente traducción simultánea en las lenguas oficiales de la SIPE (alemán, inglés y francés) así como en griego, la lengua del lugar de encuentro.

II.

1. El presidente de las SIPE, *Christian Starck* (Universidad de Göttingen) dedicó su conferencia inicial al discurso europeo como el fin primordial de la SIPE. *Christian Starck* se pronunció a favor de elevar a un nivel europeo los debates que hasta ahora se realizan en su mayor parte a nivel nacional (como p.e. en la Sociedad Alemana de Derecho Comparado). Desde su punto de vista esta europeización es necesaria, pues podemos constatar como el Derecho comunitario va invadiendo paulatinamente nuestros ordenamientos jurídicos nacionales. Este efecto del Derecho comunitario queda limitado por el *ius publicum europaeum commune*. Un orden jurídico que está compuesto en mismas partes por el Derecho comunitario y por el Derecho de los Estados miembros.

2.a) *Paolo Ridola* (Universidad de Roma) definió en su conferencia sobre la «Protección de los derechos fundamentales en la nueva Unión y las tradiciones constitucionales comunes europeas» el sistema de valores que contiene la Carta Europea de los Derechos Fundamentales como el elemento esencial de la identidad cultural y constitucional de Europa. Con la Carta de los Derechos Fundamentales la sociedad europea ha probado por escrito su propia existencia. Así se puede considerar este documento como un elemento constitucional de la integración. Pero por lo que se refiere a su contenido la Carta es un documento que resume en principio simplemente las constituciones de los Estados miembros y de la Convención Europea de Derechos Humanos así como la jurisprudencia firme del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y de los Tribunales Constitucionales europeos. Existe en cambio una novedad concepcional considerable en la Carta frente a los documentos anteriores: su estructura, que relaciona obligatoriamente los derechos fundamentales con diferentes valores fundamentales. Esta sistematización de los derechos fundamentales europeos crea el

peligro de nivelar indistintamente los diferentes derechos fundamentales. Además se neutraliza el contenido de los derechos fundamentales al desconectarlos de su base cultural, que a su vez tiene su fundamento en las diferencias existentes de la sociedad europea. Esta armonización descontrolada se debe limitar subrayando las tradiciones constitucionales comunes europeas que ya ahora complementan las disposiciones de la Carta. Pero hay que tener en cuenta que la Carta y las tradiciones constitucionales comunes europeas se diferencian en un punto central: la Carta representa sociedades, que otorgan más importancia a las necesidades laborales que a la calidad de vida y a la solución de conflictos étnicos, religiosos, culturales. *Paolo Ridola* ve aquí el peligro de una creciente comercialización de los derechos fundamentales. Prueba de esto es el derecho a la dignidad del hombre, que en las tradiciones constitucionales comunes europeas tiene una importancia superior como instrumento de la integración social o como cláusula de justificación de obligaciones públicas. Finalmente hay que tener en cuenta que el capítulo sobre la solidaridad no da respuesta al problema de cómo se deben realizar los derechos fundamentales reconocidos en este capítulo y qué función les corresponde a los derechos fundamentales europeos para regular las medidas sociales de los Estados miembros.

b) D. *Nicholas Emiliou* (Representante permanente de Chipre en el Consejo de Europa) comentó la problemática relación entre la tutela judicial de los derechos fundamentales en la Unión Europea y en la Convención Europea de Derechos Humanos. El asunto *Matthews* de la Corte Europea de Derechos Humanos ha puesto de relieve las dificultades en coordinar la jurisdicción de los dos tribunales europeos. Este problema no quedaría resuelto con la simple adhesión de la Unión Europea a la Convención Europea de Derechos Humanos. *Nicholas Emiliou* propuso resolver estos conflictos de competencia por medio de un tribunal arbitral de competencias.

c) ¿Limitan los derechos fundamentales a la Unión Europea en sus relaciones exteriores? Esta pregunta se planteó *Jean-François Flauss* (Universidad de Paris-Strasbourg) en su comentario. Aquí se percibe sobre todo un déficit de la tutela judicial. Hay que constatar que existen diferentes modelos de reglamentos que garantizan la aplicación de los derechos fundamentales en las relaciones exteriores: por una parte reglamentos que resuelven diferencias entre los Estados miembros en la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales (Modelo de política interior). Por otra parte reglamentos que resuelven tales diferencias entre la Unión Europea y terceros estados (Modelo de política exterior). Un ejemplo para el modelo de política interior es la cláusula de derechos humanos en el art. 7 TUE. Cláusulas equivalentes se deberían introducir también en las relaciones exteriores con terceros estados. Con estas cláusulas dispondríamos de un instrumento que nos habilitaría como ciudadanos a recurrir contra nuestro propio Estado en caso de violación de los derechos humanos por parte de un tercer estado. Así se podría cerrar este déficit existente en la tutela judicial en relación con los actos de política exterior. Sobre todo, se debería evitar la adhesión de la Unión Europea a tratados internacionales que no preven tales cláusulas de derechos humanos.

d) En la discusión, dirigida por *Pedro Cruz Villalón* (Universidad Autónoma de Madrid), *Dieter Scheuing* (Universidad de Würzburg) subrayó que por el momento no existen posibilidades de control de la política exterior de la Unión Europea. *Klaus Stern* (Universidad de Colonia) calificó la Carta de los derechos fundamentales como el punto final, por lo que se refiere a los derechos que garantiza. Desde un punto de vista procesal, en cambio, la Carta es solamente el inicio de un largo proceso. Según *Eckart Klein* (Universidad de Potsdam) sigue pendiente la cuestión de como será posible desarrollar los derechos fundamentales nacionales teniendo al mismo tiempo en cuenta los derechos fundamentales europeos. *Peter Huber* (Universidad de Munich) destacó que la Carta Europea de los Derechos Fundamentales amplía las competencias de la Unión Europea en el ámbito de la protección de los derechos fundamentales. En el futuro será por tanto más difícil delimitar claramente las competencias de los Estados miembros y de la Unión Europea. *Christian Starck* criticó la falta de dogmática en el Derecho de la Unión Europea. Este orden jurídico no ha conseguido definir hasta el momento deberes de protección (Schutzpflichten) ni delimitar los principios rectores de los derechos fundamentales. *Peter Tettinger* (Universidad de Colonia) avisó que aun hoy sigue siendo problemática la relación entre el preámbulo del proyecto de Constitución y el preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales.

3.a) El Presidente del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, D. *Vassilios Skouris*, subrayó el papel central del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en la «consolidación progresiva de la protección de los derechos fundamentales» y, por tanto, en la creación de una identidad europea. Hasta el año 1969 la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea negó erróneamente la competencia de la Comunidad Europea para la protección de los derechos fundamentales. La sentencia en el caso *Stauder* marcó el inicio de una jurisprudencia que ha creado un amplio catálogo de derechos fundamentales. Así desde hace más de treinta años el Tribunal de Justicia defiende que la protección de los derechos fundamentales se debe inspirar en las tradiciones comunes de las constituciones europeas y en los tratados internacionales. En esta jurisprudencia queda claro que la Convención Europea de Derechos Humanos es, si se compara con las tradiciones constitucionales, algo más que una simple fuente de cognición. En el año 1978 el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea cambió su jurisprudencia, hasta este momento exclusivamente dominada por una perspectiva económica y la sustituyó por una concepción amplia del derecho a la personalidad. Fue sobre todo la jurisprudencia referente a la indiscriminación por razones de sexo la que abrió el camino. El Tribunal de Justicia ha culminado este proceso con el reconocimiento de derechos sociales, basándose en las reglas sobre la libre circulación. La Constitución consolida ampliamente esta jurisprudencia.

b) D. *Lech Garlicki*, Magistrado de la Corte Europea de Derechos Humanos, comentó desde el punto de vista de la Convención Europea de Derechos Humanos la relación entre la Corte Europea de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. El conflicto de competencias provie-

ne del paralelismo en la estructura de la protección de los derechos fundamentales de la Corte Europea de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. En ambos casos la tutela judicial se realiza dentro de un orden supranacional, que crea por tanto un conflicto de competencia en los Estados miembros, que quedan obligados no sólo a aplicar el Derecho de la Convención Europea de Derechos Humanos sino también el Derecho Comunitario. Este conflicto no se resuelve únicamente regulando la relación horizontal entre los Tribunales, sino también integrando en un futuro reglamento de conflictos las relación vertical, es decir la relación entre los Tribunales europeos y los tribunales de los Estados miembros. La Corte Europea de Derechos Humanos deberá pronunciarse próximamente en el asunto *Bosphorus-Airways* sobre este conflicto de competencia.

c) El debate dirigido por *Antonio D'Atena* (Universidad de Roma) trató sobre las relación de la Carta de Derechos Fundamentales Europea y la Convención Europea de Derechos Humanos: *Theo Oeblinger* (Universidad de Viena) se expresó a favor de resolver el problema por medio de la simple adhesión a la Convención Europea de Derechos Humanos. *Peter Tettinger* criticó la incoherencia en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea sobre la protección de los derechos fundamentales en particular referente a la libertad académica. *Heinz Schaeffer* (Universidad de Salzburgo) preguntó sobre el futuro de la interpretación evolutiva de la Corte Europea de Derechos Humanos. Esta interpretación propia de la Corte corre peligro de quedar paralizada por la Carta de Derechos Fundamentales. *D. Vassilios Skouris* subrayó que desde su punto de vista no existe conflicto de competencia entre la Corte Europea de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. Hoy en día ya sería posible una adhesión de la Unión Europea a la Convención Europea de Derechos Humanos, ya que la Constitución nos obliga a revalorar las consideraciones del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea hechas en el dictamen 2/94. No obstante, considera la adhesión como una cuestión meramente secundaria. Actualmente ya es posible que la Corte Europea de Derechos Humanos considere si los Estados miembros o el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea garantizan al ciudadano la tutela eficaz de los derechos fundamentales. *D^a. Iliopoulos-Strangas* criticó en particular la remisión problemática del Tratado de la Unión Europea a la Convención Europea de Derechos Humanos como un contrato externo de Derecho internacional.

III.

1.a) La Unión Europea dispone de un segundo elemento de identificación, el espacio administrativo europeo, que fue el tema de la segunda jornada del congreso. *Jürgen Schwarze* (Universidad de Freiburg) nos introdujo en los «principios básicos del Estado de Derecho en la Administración». El Derecho administrativo europeo se caracteriza por una interacción entre el Derecho administrativo nacional y el europeo. Las disposiciones nacionales de Derecho ad-

ministrativo han desempeñado un papel central al concretizar el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea estos principios. Surge así el Derecho administrativo europeo a través de un discurso europeo que dispone por tanto de elementos de todos los sistemas jurídicos de la Europa occidental. Eso permitió que los Estados miembros, integrasen voluntariamente determinados principios en sus ordenamientos jurídicos nacionales. Actualmente se percibe una fuerte tendencia en la doctrina y en la Comisión Europea a codificar el Derecho administrativo. Sin embargo, hay que tener presente que la Constitución no prevé una competencia de la Unión Europea para la aprobación de un código general del Derecho administrativo europeo. *Jürgen Schwarze* se pronunció expresamente en contra de una codificación general. La ventaja de la transparencia y de la seguridad jurídica, que seguramente conllevaría una codificación, también sería posible realizarla con una codificación parcial de los principios ya reconocidos por la jurisprudencia.

b) El Derecho administrativo europeo se basa además en las disposiciones organizativas. En particular «la administración directa por la Comisión y la administración de cooperación por medio de agencias» crea numerosos problemas que fueron presentados por *Hans-Heinrich Vogel* (Universidad de Lund). Las 25 instituciones autónomas de la Unión Europea se basan en reglamentos heterogéneos. La ventaja de las agencias es la posibilidad de poder crearlas ad hoc en distintas formas jurídicas. A la vez también sirven para cumplir muy diferentes funciones. En cambio es necesario tener en cuenta los efectos negativos, sobre todo el déficit en el control institucional y en la tutela jurídica del ciudadano contra las medidas de estas instituciones. Y no hay que olvidar los problemas que surgen en torno a la personalidad jurídica, la tipificación y la autonomía de estas agencias. Del mismo modo, por el momento no queda claro si la Convención Europea de Derechos Humanos vincula a estas agencias.

c) En este espacio administrativo europeo los órganos de administración europeos tienen también, más allá de su función administrativa clásica, una función central como órganos legislativos. Éste rasgo característico de la Unión, la falta de una delimitación clara de las funciones del Estado, fue objeto del comentario de *David Edward* (Universidad de Edimburgo) sobre la «Participación en el proceso de elaboración de normas en la antigua y nueva Unión Europea». La Comisión Europea es el órgano en el que se concentran funciones administrativas y legislativas. No obstante, es necesario considerar que los poderes de la Comisión quedan asimismo limitados por el procedimiento de comitología. Subrayó *David Edward* que desde su punto de vista es una respuesta realista a las necesidades políticas limitar las competencias del Parlamento Europeo a favor de la función legislativa de la administración; necesidades que surgen sobre todo de una legislación que regula básicamente detalles técnicos. Por tanto, opina que una reforma ni es realizable ni deseable. El Parlamento debe limitarse prácticamente a una función de control. En la práctica en los Estados miembros, esto es ya un hecho en la realidad política. En consecuencia, *David Edward* propone limitar el poder judicial al control de disposiciones técnicas.

d) En el debate siguiente presidido por *Hartmut Bauer* (Universidad de Dresde), *Christian Koenig* (Universidad de Bonn) criticó que actualmente los principios de administración se aplican indistintamente, no teniendo en cuenta las diferentes necesidades de las administraciones. *Jacques Ziller* (Instituto Universitario Europeo, Florencia) destacó la dificultad en definir el concepto de la administración. Además subrayó la importancia del derecho a una buena administración, regulado en la Carta de Derechos Fundamentales. *Jörn Axel Kämmerer* (Universidad de Hamburgo) planteó la pregunta de cómo valorar la nueva disposición en el art. III-270 pár. 5 del Proyecto de Constitución en lo que se refiere a la organización administrativa y al procedimiento administrativo. *Pavlos Efstratiou* (Universidad de Atenas) advirtió de no abandonar institutos eficaces del Derecho administrativo nacional a favor de correspondientes reglas administrativas europeas. *D^a. Olga Zygoura* (Consejo de Estado, Atenas) destacó la importancia de los acuerdos internacionales para el desarrollo del espacio administrativo europeo, como por ejemplo la Convención de Aarhus. *Karl-Peter Sommermann* (Universidad de Speyer) consideró que actualmente es imposible definir el Derecho administrativo nacional europeo. *Peter Huber* criticó la falta de un control parlamentario efectivo de las agencias.

2.a) Un elemento necesario del espacio de administración europeo es la tutela judicial del ciudadano. *Gil Carlos Rodríguez Iglesias* (Universidad Complutense de Madrid) subrayó en su conferencia la importancia del derecho fundamental a una tutela judicial, que se puede realizar por medio de «la responsabilidad de la Comunidad y los Estados miembros como elemento de una estructura administrativa conforme a las exigencias del Estado de Derecho». La responsabilidad del Estado que ha sido desarrollada exclusivamente por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea es un elemento de identidad de la Unión. Esto queda claramente probado si se compara la jurisprudencia europea con la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos. El desarrollo de la responsabilidad ha concluido provisionalmente con el reconocimiento de la responsabilidad del Estado por violaciones del Derecho comunitario imputables a los órganos jurisdiccionales nacionales que resuelven en última instancia. Esta responsabilidad es una consecuencia necesaria del Estado de Derecho y del art. 6 de la Convención Europea de Derechos Humanos. No se puede hablar por tanto de que esta responsabilidad haya sido «un accidente procesal del Tribunal». *Gil Carlos Rodríguez Iglesias* se pronunció expresamente en contra de cualquier inmunidad de la acción de los órganos comunitarios. En particular, debe existir una responsabilidad siempre que el ciudadano no disponga de la posibilidad de recurrir directamente la acción administrativa. Por tanto criticó que la Constitución Europea no regule en su art. 41 expresamente la responsabilidad de los Estados miembros por violaciones del Derecho comunitario que les sean imputable. Queda así esta responsabilidad en manos del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

b) *Michael Holoubek* (Universidad de Viena) subrayó el enfoque institucional de la tutela judicial en su comentario sobre «la protección jurídica y autonomía administrativa». La autonomía institucional de los Estados miembros

queda limitada por el Derecho comunitario. Que el sistema de tutela judicial en la Unión Europea sea descentralizado, no impide a que el Derecho comunitario determine las disposiciones organizativas y procesales de los Estados miembros. Obliga a los Estados miembros a garantizar la tutela judicial de intereses directos que se basan exclusivamente en el Derecho Comunitario. Además, el Derecho Comunitario determina también la estructura concreta de la tutela judicial. Así pues, esta tutela judicial europea no requiere la violación de un derecho subjetivo como requisito de la legitimación. Del mismo modo, el Derecho Comunitario determina la profundidad del control judicial.

c) El debate, dirigido por *Christian Starck*, se centró en aspectos procesales de la responsabilidad del Estado por violaciones del Derecho comunitario. Según *Eckart Klein* una posible adhesión a la Convención Europea de Derechos humanos justificará de nuevo esta responsabilidad. *Dieter Scheuing* advirtió que una posible responsabilidad del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea por violaciones del Derecho comunitario no se podría imponer por vía judicial, existiendo así una situación de indefensión. *Peter Huber* indicó que actualmente en Alemania se está intentando limitar los poderes de la federación en favor de los *Länder*. Al mismo tiempo la Unión Europea reduce las competencias de los *Länder* en el ámbito de la tutela judicial. *Jacques Ziller* observó que existe la posibilidad que la acción por responsabilidad prive de importancia a la acción por nulidad. El congreso concluyó con una observación final sumaria de *Heinz Schaeffer*, en la que planteó la pregunta si es necesario redefinir los conceptos nacionales existentes a luz del nuevo ordenamiento jurídico paneuropeo.

IV.

El Primer Congreso de la *Societas Iuris Publici Europaei* ha cumplido con todas las expectativas: La *Societas* ha delimitado los rasgos generales del *ius publicum europaeum* y de la identidad de la doctrina del Derecho Constitucional Europeo por medio de dos enfoques esenciales: la protección de los derechos fundamentales y el espacio administrativo. Lo nuevo de esta «Nueva Unión Europea» se centra sin duda en el tema de los derechos fundamentales y su tutela: Por el momento disponemos todavía de un enlace entre el Derecho nacional y el Derecho comunitario europeo, las tradiciones constitucionales comunes. Aunque la Carta de los Derechos Fundamentales mantiene este enlace, es previsible que se reforzará en la práctica un proceso ya previsible en los últimos años. Un proceso de interpretar de forma autónoma los derechos fundamentales europeos, es decir no considerando las tradiciones constitucionales comunes. Es por tanto también previsible que la codificación de los derechos fundamentales limitará la labor del Tribunal de Justicia de crear y desarrollar los derechos fundamentales. Por lo que se refiere a la Convención Europea de Derechos Humanos será imprescindible, en caso de la adhesión de la Unión Europea a la Convención Europea de Derechos Humanos, regular expresamente

las relaciones entre los tribunales europeos de Estrasburgo y de Luxemburgo. Por supuesto, los conflictos de competencia se podrían resolver en la práctica entre la Corte Europea de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de forma pragmática. En cambio, esta solución conllevaría una inseguridad jurídica cuanto menos problemática desde el principio del Estado de Derecho, al cual se ha comprometido la Unión Europea y que es un elemento esencial de su identidad.

El desarrollo de la «Nueva Unión Europea» requiere necesariamente un discurso europeo del Derecho constitucional y administrativo. El primer congreso de la SIPE ha puesto de manifiesto que al fin disponemos de un foro ideal para este discurso. El próximo Congreso de la SIPE se celebrará en primavera 2005 en Italia.