

La armonización de las legislaciones en la Comunidad Europea

Tula Sánchez Domínguez

HACE MAS DE UN CUARTO de siglo que se inició en Europa la experiencia, sin precedentes en la historia, de constituir una comunidad económica que tenga por objetivo básico el de reforzar el potencial económico de dicha región, para ponerlo al servicio de un mejor nivel de vida de sus habitantes y de un conjunto de mejores relaciones organizadas en el trato con el resto de la Comunidad Internacional.

Robert Schuman, en un memorable discurso pronunciado el 9 de mayo de 1950, propuso para Europa, una acción destinada a neutralizar los aspectos conflictivos que amenazaban la paz europea, a la vez que volver a dar a Europa la oportunidad y el instrumento que le asegurase la plena conservación de su identidad cultural, el acrecentamiento de su presencia en el plano internacional y el logro de niveles de desarrollo socio-económico nunca antes alcanzados por dichos países de modo individual.

Es indudable, y la reflexión nos lleva a afirmarlo, que el establecimiento del Plan Marshall y la creación de la O.E.C.E., fueron excelentes palancas económicas que fomentaron el desarrollo de una cierta expansión en los sistemas y estructuras económicas europeas, motivando, a la vez, la necesidad de una cierta coordinación y concertación en el manejo de las políticas económicas nacionales de los países europeos.

Podemos decir, así, que la construcción europea nace como resultado de la conjunción de las necesidades socio-económicas y la voluntad

política que supo ser sensible a tal necesidad histórica en el momento oportuno. La construcción europea nace en un mundo señalado por la guerra fría, con características de pleno dominio bipolar. Un mundo pleno de amenazas y afán de penetración económica y política, donde cada país por sí solo aparecía incapaz de defender, con eficacia, términos genuinos de desarrollo y manejo político independiente.

En un escenario así descrito, se dan los primeros pasos en la constitución de lo que hoy conocemos como el Sistema de las Comunidades Europeas, con la suscripción de los denominados Tratados – Marco:

- a) El Tratado – Marco que constituye, en 1952, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero: C.E.C.A.
- b) El Tratado – Marco que constituye, en 1957, la Comunidad Económica Europea: C.E.E.
- c) El Tratado – Marco que constituye, en 1958, la Comunidad Europea de la Energía Atómica: C.E.E.A. o EUROATOM.

La construcción de la integración europea implica, en primer lugar, la realización de una obra política a nivel interno como externo a la Comunidad integrada. Significa, también, un sistema organizado de objetivos y mecanismos económicos destinados a transformar la economía de los países miembros en función de la construcción de una comunidad económica. Significa, igualmente, la construcción de una comunidad social con vocación humanista, donde el hombre se constituya en el centro de la atención en todo análisis.

Podemos decir, entonces, que la integración europea demuestra un radio de acción múltiple y se constituye en un fenómeno multidimensional, en el cual existe la voluntad de crear una comunidad económica, una comunidad política y social y, por ende, una comunidad de derecho.

La Comunidad Europea, en su dimensión jurídica, constituye a nivel de su estructura, origen, objetivos y manifestaciones, una creación jurídica, una fuente del derecho y un sistemático ordenamiento jurídico, con características originales y específicas.

Es una creación del derecho porque nace a través de la realización de mecanismos de institucionalización que ofrece la ciencia jurídica, y porque pretende construir las bases de origen, funcionamiento y perspectivas del fenómeno de la integración en Europa, utilizando sólo los mecanismos y la fuerza que ofrece el derecho.

La Comunidad Europea, entendida y conceptualizada como una comunidad de derecho, se constituye así en un mecanismo eficaz de unificación para Europa; unidad que busca realizar en base a valores fundamentales que la inspiran, como son:

a) La exigencia de la paz, en términos de realización efectiva de la misma.

b) La unidad, entendida en términos de grupo y bloque integrado de los países miembros, manifestada tanto en el conjunto de relaciones internas (hacia dentro del grupo integrado de países europeos), como a nivel de conjunto de relaciones de la Comunidad con el resto del mundo, es decir, hacia afuera.

c) La igualdad, entendida en términos de una realización amplia de la misma, estableciendo la plena igualdad entre los ciudadanos europeos y la igualdad entre los pueblos y estados miembros.

d) La libertad, entendida en términos de mecanismo para la constitución de un espacio físico, político, económico, administrativo y social que cubra todo el territorio de la Comunidad integrada. Una libertad entendida así, implica:

- La libertad de tránsito a través de las fronteras nacionales, dentro de la comunidad integrada.
- La libertad de movimiento de la mano de obra.
- La libre circulación de mercaderías, servicios y capitales.
- La libertad de establecimiento.

El principio de la libertad, entendida en tal dimensión conceptual, garantiza al empresario - inversionista un grado óptimo de libre elección y decisión. Al trabajador le garantiza la libre elección del tipo y lugar de trabajo. Al consumidor, le garantiza la libre elección en cuanto al producto a consumir.

e) La solidaridad, basada en una filosofía de búsqueda de equidad, realizando el justo reparto y distribución de los deberes y derechos entre todos los actores de la integración europea.

f) La seguridad, buscando enfrentar la inestabilidad política, económica y social, con el establecimiento de mecanismos que garanticen términos de seguridad económica, política y social para los ciudadanos europeos, empresas, instituciones y trabajadores.

g) El principio de la democracia y la primacía del derecho en el desenvolvimiento institucional, político y socio-económico de la Comunidad Europea.

La Comunidad Europea, concebida en su dimensión jurídica, constituye también una fuente del derecho, con un significado que presenta doble manifestación:

a) En primer lugar, es una fuente primaria del derecho europeo, porque, en su origen institucional como experiencia, constituye una obra producida por el derecho. El derecho crea la comunidad europea con el fin de mantener la paz, la solidaridad internacional, la unificación de Europa, a través de un proceso de compenetración económica. La Comunidad Europea constituye, entonces, una fuente del derecho, en razón de que constituye el origen y la base del derecho comunitario europeo, cuya primera manifestación se encuentra en el origen institucional de la experiencia de integración en sí misma.

b) En segundo lugar, es una fuente del derecho europeo, también en función de un proceso de transferencia de poderes y capacidad legislativa sectorial, específica y definida a los organismos internacionales de integración, creados para la realización y funcionamiento del proceso de integración en su integridad funcional. En uso de dichas facultades legislativas y ejecutivas conferidas a dichos órganos de integración, los mismos gozan de poder supranacional, pudiendo generar actos jurídicos que constituyan normas jurídicas de nivel supranacional y en muchos casos de aplicación directa en el ordenamiento jurídico interno de cada país miembro.

En conclusión, se puede afirmar que la Comunidad Europea constituye una fuente del derecho comunitario europeo, a través de dos manifestaciones:

a) El derecho comunitario de origen primario, coincidente con el origen institucional y oficial de la experiencia de integración como tal.

b) El derecho generado por los organismos de integración. Dicho conjunto sistemático de normas ha recibido el nombre de derecho comunitario derivado.

Se puede decir, así, que la Comunidad Europea, como experiencia jurídica de integración, constituye una creación y una fuente del derecho, organizadas en base a un sistema normativo, denominado "ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea". Este ordenamiento jurídico de integración se organiza en base a la estructura normativa de principios y valores de la nueva disciplina jurídica, generada por el fenómeno de la integración europea es decir el derecho comunitario cuyos valores y principios son los mismos que inspiran al fenómeno integracionista en

general, buscando constituirse en un mecanismo que garantice la juridicidad permanente en el desenvolvimiento del proceso de integración europeo. La estructura del derecho comunitario europeo tiene que ver directamente con sus fuentes, las cuales son:

a) Fuentes principales: De carácter escrito:

- 1- Los Tres Tratados – Marco (CECA, CEE y EUROATOM), con sus correspondientes protocolos modificatorios, alegados y también eventuales instrumentos de adhesión y denuncia.
 - 2- Los acuerdos de derecho internacional suscritos por la Comunidad Europea.
 - 3- El conjunto sistemático de normas jurídicas emanadas de los órganos de integración europeos.
- (*) La fuente 1 constituye el denominado derecho comunitario primario europeo. La fuente 3 constituye el denominado derecho comunitario derivado europeo.

b) Fuentes principales: De carácter no escrito:

- 1- Principios del derecho en general.
- 2- Derecho consuetudinario.
- 3- Normas de derecho internacional.

c) Fuentes secundarias:

Constituidas por los acuerdos entre los estados miembros.

El sistema institucional de la Comunidad Europea se desenvuelve en base a la existencia de los siguientes órganos de integración europeos:

- a) Un órgano decisonal del más alto nivel, denominado "Consejo de Las Comunidades Europeas";
- b) Un órgano ejecutivo, denominado "Comisión de las Comunidades Europeas";
- c) Un órgano deliberante y de representación política, denominado "Parlamento Europeo";
- d) Un órgano jurisdiccional, denominado "Corte de Justicia".

Completan el cuadro institucional, un conjunto de órganos asesores, consultivos y, algunas veces, de control, como son:

- a) La Corte de Cuentas;
- b) El Comité Económico y Social;
- c) El Comité Consultivo CECA.

Es importante señalar que por razones de mayor operatividad funcional, se decide en el ámbito del proceso de integración sectorial de la CECA

el EUROATOM, y en el ámbito general del proceso de integración en la CEE, que, a partir de inicios de los años sesenta, se estableciese un proceso de unificación tanto de los órganos decisionales como de los ejecutivos, deliberantes como jurisdiccionales. De este modo se constituye el denominado "Sistema de las Comunidades Europeas" con un solo consejo, una sola comisión, una sola corte de justicia y un solo parlamento, así como órganos secundarios de apoyo únicos.

El sistema jurídico de la Comunidad Europea se completa estableciendo una jerarquía de normas actuantes dentro y fuera del derecho comunitario europeo. Es importante señalar que, en todo caso, se establece el principio de la garantía del poder legislativo supranacional de los órganos de la integración europea, por ende, de la legitimidad y juridicidad de las normas que constituyen el derecho comunitario derivado, como el primario, constituido por los tratados — marco ya mencionados en páginas anteriores. En cuanto a la estructura del derecho comunitario derivado, hemos señalado que se compone del conjunto de normas emitidas por los órganos europeos de integración, por lo cual pasamos a señalarlas:

a) Decisiones.— Cuando sólo se imponen a los estados miembros, empresas o individuos interesados.

b) Reglamentos.— Cuando se imponen directamente en los ordenamientos jurídicos nacionales, obligan a todos (estados y ciudadanos) y constituyen una ley comunitaria.

c) Directivas.— Cuando fijan objetivos obligatorios, que competen a los estados miembros, los cuales deben incluirlos en sus respectivas legislaciones nacionales.

d) Recomendaciones y dictámenes.— Cuando se trata de actos cuya aplicación no es obligatoria, salvo en el caso de recomendaciones en el sector de la CECA.

La aplicación dentro de términos de completa funcionalidad del derecho comunitario entendido como ordenamiento sistemático normativo, con nivel primario y derivado de normas, le corresponde a la corte de justicia de las Comunidades Europeas. Dicho tribunal acoge denuncias y querrelas de los ciudadanos, así como que emite sentencias que tienen carácter supranacional, gozando del principio de la aplicación directa en los países miembros.

Es evidente que el mejor instrumento para garantizar la juridicidad efectiva del sistema jurídico de la Comunidad Europea, es la primacía

del derecho comunitario sobre el derecho nacional de cada país miembro, el principio de la aplicabilidad directa de dicho conjunto normativo dentro del ordenamiento jurídico nacional de cada país miembro, así como el poder legislativo de carácter supranacional, que se le confiere a los órganos máximos de la integración europea.

Para la consecución de los grandes objetivos que motivan la existencia de la experiencia europea de la integración, resulta elemento y factor básico de realización, la materialización efectiva de la constitución de un gran espacio físico, territorial, económico (entendido en términos de mercado regional, de mercado de productores, de vendedores, de consumidores, de trabajadores y de empresas en general), social (en términos de grupos sociales), político (entendido en términos de fuerzas políticas).

Sin embargo, cuando hablamos del sistema de las comunidades europeas, es necesario señalar claramente que se trata de la funcionalidad de un proceso total de integración regional, en el cual, tanto la CECA, como el EUROATOM y la CEE persiguen la construcción de este gran espacio integrado, no obstante el marco de acción de la CECA y el EUROATOM, no dejan de ser eminentemente sectoriales, es decir, limitando su acción al área específica de actividad, el sector cargo-siderúrgico en el caso de la CECA, y el sector de la energía nuclear, en el caso del EUROATOM. Mientras que en el caso de la CEE, el radio de acción es amplísimo, dado el marco general de sus facultades de intervención en el área de toda la economía y la vida social de los países miembros de la Comunidad.

Al respecto, los únicos sectores que escapan a la intervención del sistema de las comunidades europeas y, por lo tanto, sectores que quedan reservados a la acción y decisión exclusiva de los estados nacionales de modo independiente, son:

- Los asuntos de defensa nacional;
- Los asuntos de diplomacia;
- Los asuntos de instrucción pública y cultura, en el sentido estricto de estos términos.

Teniendo en cuenta la importancia vital que tiene para la construcción de la Europa integrada, la consecución efectiva y real de un gran espacio europeo integrado, tanto en la dimensión económica, como política y social, resulta evidente la relevancia del rol que le toca cumplir al derecho en dicho contexto de necesidades. Sobre todo, cuando se presenta una realidad jurídica, con una diversidad de mecanismos y normas a nivel de cada ordenamiento jurídico nacional, es en este contexto donde se

sitúa la problemática y la importancia de la armonización de legislaciones, como metodología que lleve hacia una uniformización jurídica, que se constituya en un factor que facilite la formación de ese gran espacio integrado, a través de la aplicación de un sistema normativo con características de uniformidad, más que de disparidad, conflictiva, que obstaculice el proceso de formación de dicho gran espacio integrado en su triple dimensión: económica, política y social.

Cabe preguntarse cómo se desenvuelve dicho proceso de armonización de las legislaciones en la Comunidad Europea, teniendo en cuenta la importancia que reviste dicho proceso en la consecución de los objetivos de la integración europea. Al respecto, podemos decir que en cuanto se refiere al Tratado que instituye la CECA, así como en el tratado que instituye el EUROATOM, no existen referencias expresas especiales que hagan mención a la armonización y aproximación de las legislaciones nacionales. En caso de existir alguna, ésta es sólo episódica. Cabe preguntarse: ¿Por qué? La explicación a esto, la encontramos en el hecho de que dado el carácter sectorial, específico del radio de acción de la CECA, como del EUROATOM, dichas comunidades gozan de una competencia exclusiva en la disciplina normativa y en la gestión política de las materias que son de su directa competencia decisonal, y en los cuales, sólo el órgano comunitario podrá emitir algún tipo de normatividad jurídica, con carácter supranacional y aplicabilidad directa en el ordenamiento jurídico nacional de cada país miembro; por lo cual resulta innecesario fomentar un proceso de armonización de ordenamientos jurídicos nacionales sobre materias que son objeto de normativa comunitaria, sea a nivel del derecho comunitario primario como derivado.

Por el contrario, en el caso de la Comunidad Económica Europea, dado el ámbito de acción amplio y complejo que cubre dicho proceso de integración, de carácter general y no sectorial, la presencia de disparidad en cuanto al contenido jurídico de las legislaciones nacionales sobre determinadas materias jurídicas, pueden constituir un obstáculo en la construcción del gran espacio integrado que se persigue ya que, si bien la comunidad tiene directa competencia en la conducción política y jurídica de dicho proceso, existen algunos sectores y aspectos donde su intervención no es total, dejando un cierto espacio de intervención y presencia a la legislación nacional de los países miembros.

El Tratado de Roma, instrumento internacional que instituye la Comunidad Económica Europea, en 1957, reconoce la importancia vital que tiene para la realización del proceso la realización de un proceso de

aproximación y armonización de las legislaciones nacionales de los países miembros. El tema de la aproximación de las legislaciones nacionales se encuentra en el capítulo referente a los principios de la CEE, del tratado de Roma, art. 3 inc. H; texto legal en el cual se menciona expresamente la necesidad de realizar un proceso de armonización y aproximación de legislaciones nacionales. Sin embargo, es necesario resaltar que se condiciona la realización de dicha metodología de integración jurídica a las necesidades de la realización del "Mercado Común", es decir, del gran espacio integrado que se busca construir. De todo lo cual podemos deducir el carácter instrumental que el tratado de Roma le confiere a la armonización de legislaciones nacionales como metodología de integración jurídica.

Es importante señalar, también, que la armonización de legislaciones nacionales sólo adquiere actuación como metodología de integración jurídica en aquellos sectores donde no exista una competencia directa y exclusiva, desde el punto de vista legislativo, por parte de los órganos de decisión y capacidad legislativa de la CEE; por lo cual deducimos, como conclusión, el carácter subsidiario de la armonización y aproximación de legislaciones nacionales como metodología de integración jurídica, ya que el método principal de uniformización y unificación jurídica es la existencia del propio derecho comunitario europeo primario y derivado. Concluimos afirmando, igualmente, que la armonización y aproximación de legislaciones nacionales no implican un fin en sí mismo, sino un instrumento en la construcción del mercado común. Por tanto, constituye un elemento inserido dentro del sistema de la integración europea, a nivel de la CEE.

Sin embargo, debemos decir que la adopción de la técnica de la aproximación y armonización de las legislaciones nacionales se realiza más en base a criterios de oportunidad que de falta de poderes por parte de los órganos de la CEE. Cabe preguntarse: ¿En qué momento adquiere mayor importancia y aplicabilidad la técnica de la aproximación de las legislaciones y su correspondiente armonización en la CEE?

En el momento en que la competencia directa y exclusiva en términos jurídicos, de los órganos comunitarios aparece poco clara y en muchos casos inexistente o simplemente no mencionada expresamente en el instrumento legal constitutivo que dio origen a dichos órganos. Tal es el caso del Tratado de Roma.

Resulta interesante, también, preguntarse: En base a qué criterio se

busca la aproximación y armonización de las legislaciones nacionales? Es decir, ¿Para qué se trata de armonizarlas y a qué se les aproxima o adecúa en su contenido? La respuesta la encontramos en el carácter instrumental de la técnica de la armonización y aproximación de legislaciones condicionada, en cuanto a su accionar, a las necesidades del proceso de formación del mercado común europeo; de lo cual deducimos que se busca realizar la aproximación y armonización de legislaciones nacionales, tratando de adecuarlas al espíritu "ratio legis" del derecho comunitario.

En cuanto a la normativa legal que regula el proceso de armonización y aproximación de legislaciones nacionales dentro de la CEE, además del art. 3, inc. H, están los arts. 100, 102, 27, 54, 56, 57, 70, 99, 111, 112, 113, 145, 37, 6, 40, etc. del Tratado de Roma.

¿Qué instrumentos jurídicos utiliza la CEE para realizar el proceso de armonización y aproximación de las legislaciones nacionales?

El Tratado de Roma establece, como mecanismos jurídicos posibles de utilizar por los órganos comunitarios:

- La recomendación
- La directiva
- El reglamento

No pudiendo utilizar ni la decisión ni el parecer. De los instrumentos jurídicos mencionados como posibles de utilizar, en la mayoría de los casos, el más utilizado ha sido la directiva, por su gran idoneidad práctica, en la relación de los órganos comunitarios con los Estados nacionales.

¿El Tratado de Roma excluye a la convención, o tratado internacional clásico, como mecanismo para lograr la uniformización, armonización y unificación de los derechos nacionales de los Estados miembros de la CEE?

De nuevo, el carácter instrumental de la técnica de armonización nos ofrece la respuesta, así no se excluye este mecanismo clásico de unificación del derecho. Lo cual acredita, una vez más, el criterio de funcionalidad adecuada a los objetivos profundos del proceso de integración europeo, cuando se trata de concebir la actuación del mecanismo jurídico de armonización y aproximación de las legislaciones nacionales.

La CEE es un proyecto aún inconcluso. Su radio de acción ha crecido

y ha construido raíces firmes; no obstante, no constituye, todavía, un proyecto terminado, ni cercano a su total realización. El proceso en su dimensión económica, que se ha realizado en gran parte, sin embargo, aún no se ha consolidado. Es en este sector dimensional donde se han logrado mayores logros de integración jurídica, tanto a través de la aplicación directa y supranacional del derecho comunitario europeo, en sus dos niveles, primario y derivado, como a través del proceso de aproximación y armonización de las legislaciones nacionales.

Es importante señalar, también, que en el aspecto social y político, se han logrado algunos avances de realización a nivel de la armonización de mecanismos políticos; así como de la armonización de las normativas nacionales; no obstante, el proyecto aún no se ha consolidado.

NOTAS:

- (1) Maillet, Pierre. *La Economía de la Comunidad Europea*, Pág. 5. Serie: Documentación Europea, Luxemburgo, 1983.
- (2) Op. Cit. Pág. 21.
- (3) Toledano Laredo, Armando. *El Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Económica Europea*, Pág. 15. Publicación de la J.U.N.A.C., Lima - Perú, 1983.
- (4) Op. Cit. (1). Pág. 8.