ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ*

# INAUGURAL LECTURE A.Y. 2017-2018 EL PAPEL DE LOS JURISTAS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

**Roma, 29 de septiembre de 2016**

Mis primeras palabras en este acto, tienen que ser de agradecimiento a quienes han hecho posible mi presencia hoy entre ustedes: mi colega, el prof. Marco Ruotolo y, sobre todo, el director del Departamento de Giurisprudenza, el prof. Giovanni Serges. Para quien les habla, es un honor y un privilegio poder dirigirse en este auditorio a todos ustedes. Cuando el pasado mes de junio el prof. Serges tuvo la amabilidad de invitarme a esta Prima Lezione di Diritto, le propuse como tema de mi intervención una reflexión acerca del papel de los juristas en el proceso de integración europea.

Es bien sabido que casi nada de lo que ocurre en la Unión Europea puede explicarse al margen del Derecho. En otros términos: la imprescindible presencia del Derecho a lo largo de todo el proceso de integración supranacional, desde los primeros años cincuenta del pasado siglo, facilita una lectura del mismo a partir del papel que los juristas han jugado en estos ya casi setenta años. Jean Monnet, el gran visionario de la Europa unida, afirma en sus memorias, y cito textual: "*nada es posible sin las personas, nada es duradero sin las instituciones*". Unas instituciones para cuyo diseño y funcionamiento la tarea de los juristas se presenta como insustituible. Ese convencimiento llevó a Monnet a encargar la redacción del primero de los tratados comunitarios, el Tratado de la Comunidad del Carbón y del Acero, a Maurice Lagrange, miembro del Consejo de Estado francés, la jurisdicción administrativa suprema de la República, integrada desde siempre por juristas de altísimo nivel. Un historiador inglés, Keith Lowe, definió a Europa en el título de su obra más conocida como un "*Continente salvaj*e". La

* Catedrático de Derecho Constitucional Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.

sucesión de guerras y enfrentamientos de todo tipo entre las naciones europeas desde que emerge el Estado moderno como forma de poder político organizado, confirma la condición brutal de nuestro continente. Pensemos solo en la primera mitad del pasado siglo. Dos guerras mundiales que convirtieron Europa en un gran campo de batalla en el que murieron más de 40 millones de personas. No debe extrañar que la voluntad de los padres fundadores de la nueva Europa de la postguerra fuera, precisamente, la paz. Así se explicita en el Manifesto di Ventotene, de Altiero Spinelli, entre otros, y en la Declaración Schuman. Hace solo dos semanas, en su discurso sobre "*el estado de la Unión*" ante el Parlamento Europeo, Jean-Claude Juncker, Presidente de la Comisión Europea, afirmó: "*Por encima de todo, Europa significa paz. No por casualidad el período de paz más largo de la historia europea se inició con la formación de las Comunidades Europeas*".
El logro de la paz en el contexto de la segunda posguerra europea se concibió a través de una doble arquitectura institucional novedosa en las relaciones internacionales y en el Derecho Internacional Público hasta entonces conocido. En ambos casos, aunque de manera mucho más explícita en el segundo, como veremos, se pretendía limitar la soberanía absoluta de los Estados que, en palabras de Spinelli en Il Manifesto di Ventotene, "*ha portato alla volontà di dominio sugli altri*"; de modo que solo "*la definitiva abolizione della divisione dell'Europa in stati nazionali sovrani*" afirmó Spinelli, haría posible "*il riordinamento dell'Europa secondo il nostro ideale di civiltà*".
A finales de los años cuarenta se creó el Consejo de Europa mediante el conocido como Estatuto de Londres, de 1949. Se trataba de una organización internacional para la promoción de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. Nunca antes se había cooperado entre los Estados con estos objetivos.
El primer resultado de esta cooperación fue el Convenio Europeo de Derechos Humanos, abierto a la firma en esta ciudad, en concreto en el Palazzo Barberini, el 4 de noviembre de 1950. Se trató del primer tratado de la historia de la humanidad en el que varios Estados acordaban una garantía colectiva de los derechos humanos. Los individuos pasaban así a ser sujetos de Derecho Internacional, y los Estados asumían como obligación internacionalmente exigible el respeto a aquellos derechos. Se creaba un tribunal internacional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que podía dictar sentencias condenatorias contra un Estado por la violación a una o varias personas de alguno de los derechos convencionalmente declarados. Una novedad auténticamente revolucionaria que pasó desapercibida para la mayoría de los comentaristas de la época, aunque no faltó quien como Hersch Lauterpacht, uno de los más grandes estudiosos del Derecho Internacional del siglo XX, y Juez del Tribunal Internacional de Justicia entre 1955 y 1960, advirtió de que el mecanismo convencional llevado a sus últimas

consecuencias supondría una severa limitación de la soberanía estatal. Hoy, a setenta años vista, hemos de reconocer el acierto de Lauterpacht. Las sentencias obligatorias de la Corte de Estrasburgo han provocado incluso reformas constitucionales en algunos Estados parte del sistema, y aunque la garantía convencional no es ni mucho menos perfecta, supone un avance importantísimo en la protección de los derechos humanos. Europa es hoy el único lugar en el mundo en el que una persona, cualquier persona que se considere víctima de la violación de un derecho, puede llevar a un Estado ante un tribunal internacional solicitando la reparación del daño producido. En los sistemas próximos al nuestro, el Interamericano y el Africano, los individuos carecen de legitimación activa para demandar a un Estado.

Doce países participaron en la elaboración del Convenio de Roma entre 1949 y 1950; en la actualidad, 47 Estados europeos (todos excepto Bielorrusia y la Ciudad del Vaticano) participan de la garantía convencional. Esta es la mejor prueba de la relevancia del sistema: ningún Estado quiere permanecer al margen del mismo.

Casi al mismo tiempo en el que se elaboraba el Convenio Europeo de Derechos Humanos, en un continente dividido, en afortunada expresión de Winston Churchill, por el telón de acero en dos bloques antagónicos enfrentados política, económica y militarmente, se ponían en marcha las Comunidades Europeas con la primera de ellas, la ya mencionada Comunidad Europea del Carbón y del Acero. En este caso los seis Estados participantes (Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) asumieron, en un ámbito muy limitado, y a modo de prueba, una limitación de soberanía: el mercado del carbón y del acero (dos productos muy importantes para la reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra Mundial) sería regulado por una autoridad supranacional, es decir, independiente de los Estados y con capacidad para vincularlos con sus decisiones, la denominada Alta Autoridad para el Carbón y el Acero (el precedente de la Comisión Europea).

Aquí sí, y a diferencia de cuanto sucedió en el Consejo de Europa, la limitación de la soberanía se convirtió en el presupuesto de la nueva organización. La voluntad última, siempre en palabras de Jean Monnet, no era unir Estados, sino unir personas, hacer ciudadanos europeos convencidos de las ventajas del vínculo de pertenencia a una unión de Estados que siguen siendo soberanos pero que comparten múltiples parcelas de esa soberanía. La Comunidad del Carbón y del Acero funcionó tan satisfactoriamente

que los Estados se animaron a ampliar más allá de estos dos ámbitos la cooperación económica. Se firmaron así, en 1957, los Tratados de Roma, institutivos de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Se pretendía la creación, a treinta años vista, de un mercado único, sin fronteras interiores, en el que los trabajadores, los prestadores de servicios, las mercancías y los capitales pudieran desplazarse y establecerse en cualquier parte del territorio de las Comunidades, sin discriminación por motivo de nacionalidad. De nuevo se trataba de una propuesta completamente revolucionaria.

Logrado en gran parte el objetivo, en 1986 se produce la primera gran reforma de los Tratados de las Comunidades mediante la denominada Acta Única Europea, que discretamente amplió las competencias de las Comunidades y reforzó el voto por mayoría en su Consejo de Ministros.

La reforma que supuso un salto cualitativo en el proceso de integración supranacional se llevó a cabo con el Tratado de la Unión Europea, también conocido como Tratado de Maastricht, ciudad holandesa en la que se firmó el mes de febrero de 1992. Al mercado único se sumó allí la unión económica y monetaria, la ciudadanía europea y la cooperación en asuntos de justicia e interior, así como de política exterior y de seguridad. La integración tocaba de este modo aspectos nucleares de la soberanía estatal: por ejemplo, las competencias de los Bancos centrales, la moneda y el derecho de sufragio en las elecciones locales y al Parlamento europeo. Antes de llegar a la entrada en vigor del denominado Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009, y hoy vigente, todavía se sucedieron las reformas de Amsterdam (en 1997) y Niza (en 2001) y fracasó el denominado Tratado Constitucional, que los jefes de Estado y de Gobierno firmaron, de nuevo en Roma, en 2004. Todas las reformas de los tratados que se han incorporado al Derecho primario (el máximo nivel en la jerarquía del sistema de fuentes europeo) supusieron siempre, sin excepción, un reforzamiento de la idea de supranacionalidad. Se trata de un concepto que sirve para diferenciar la Unión Europea (antes las Comunidades) de otras organizaciones internacionales. Pierre Pescatore, uno de los grandes juristas de la integración europea, identificaba en las respuestas a tres preguntas las diferencias entre una y otra, entre la supranacionalidad y la intergubernamentalidad: ¿quién decide?, ¿cómo decide? y ¿con qué efectos decide?. Volverán a oír hablar de Pescatore y de la idea supranacional cuando afronten el curso de Diritto dell'Unione Europea.

Pero la historia del proceso de integración en nuestro continente no es una historia solo de éxitos. Hace poco tiempo me he referido al fracaso del Tratado Constitucional, elaborado a través de un proceso ciertamente democrático pero que fue rechazado en 2005 por los ciudadanos franceses y holandeses en referéndum. Las razones del rechazo tuvieron mucho más que ver con la política nacional que con la negativa de ambas poblaciones a avanzar en la integración. Esta es una de las claves de muchas de las crisis por las que han pasado las Comunidades y la Unión Europea. En gran medida, ambién la convocatoria del referéndum en la que los británicos decidieron el Brexit puede explicarse principalmente por razones de política interior en el Reino Unido. Convencido de la utilización interna que los gobiernos nacionales harían de los asuntos europeos y de los efectos que semejante comportamiento tendría sobre el funcionamiento de las Comunidades Jean Monnet, en una afirmación que se ha convertido en un clásico de las citas de la integración, sostuvo lo siguiente: "*He pensado siempre que Europa se hará en las crisis, y que será la suma de las soluciones que se darán a esas crisis*". Las crisis, se podría decir, como oportunidades para la integración. La historia parece haber dado la razón, al menos hasta hoy, al que muchos consideran el ideólogo de la integración europea.

Al menos hasta hoy, decía, porque nadie se atreve a pronosticar cuál será la salida a la actual crisis que padece la Unión. Una de las grandes incógnitas, la respuesta a la cual condicionará el futuro europeo, se refiere a los modos y tiempos del Brexit. Lo menos relevante parece ser el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, que por primera vez en la historia de la integración, diseña un procedimiento para hacer posible la salida de un Estado del club europeo. Lo que se espera es una difícil negociación en la que se discutirá, esencialmente, sobre libertad de circulación (que gusta poco a los ingleses) y mercado interior (en el que los británicos se esforzarán por permanecer). La respuesta que se dé a la tensión entre estos dos aspectos fundamentales de la integración europea puede condicionar las pretensiones "*secesionistas*" de algunos Estados miembros en el futuro. El Brexit tiene mucho que ver con las tensiones nacionalistas, y con los episodios xenófobos, que en los últimos tiempos se han sucedido en prácticamente todos los Estados de la Unión y que resultan incompatibles con los valores que enuncia el artículo 2 TUE: respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas

pertenecientes a minorías. La integración de inmigrantes y la acogida de refugiados, en un contexto de recursos escasos, está sometiendo a la Unión a una difícil prueba que cuestiona la solidaridad entre los miembros. El nacionalismo "*c'est la guerre*", dijo el entonces Presidente francés Miterrand en su última comparecencia ante el Parlamento Europeo en enero de 1995. Se trata, seguramente, de una afirmación con un evidente punto de exageración pero explicable en quien había vivido dos guerras mundiales en su propio país. El hecho cierto es que hoy el nacionalismo crece en casi todos los Estados y tiene un doble objetivo: la Unión Europea y los extranjeros. La defensa del Estado-nación se hace a costa de cargar a Bruselas con la responsabilidad de todos los males, olvidando que el poder real en la Unión no reside ni en Estrasburgo ni en la capital belga, sino en los Gobiernos y Parlamentos nacionales. Es necesario construir una identidad europea, a la que se han opuesto algunos Estados a empezar por el Reino Unido. Una identidad que no compita con las identidades nacionales, que no las amenace, sino que las complemente y refuerce.

La gestión de la crisis económica ha contribuido a deslegitimar fuertemente a la Unión, en particular en algunos Estados miembros, en los que se han incrementado las desigualdades, ha crecido vertiginosamente la pobreza y la desocupación juvenil alcanza cifras inaceptables. La Unión, decía Jean-Claude Juncker hace dos semanas en Estrasburgo, no puede resignarse a que esta generación de jóvenes sea la primera de la posguerra que viva peor que sus padres. La imagen de la troika, los recortes del gasto social, la austeridad a ultranza y las dudas sobre el futuro del euro han de dejar paso a otras políticas que impliquen activamente a la Unión, que no puede presentarse permanentemente como la única responsable de medidas que impactan negativamente sobre los ciudadanos.

La lucha contra el terrorismo y la preservación de la seguridad están también poniendo a prueba a la Unión Europea. Es necesario reforzar la cooperación policial y también en materia de defensa. 20.000 millones al año cuesta a los presupuestos de los Estados miembros la falta de cooperación militar. La Unión Europea tiene que superar su imagen de "*poder blando*". Somos los primeros del mundo en cooperación al desarrollo, pero tenemos muchas dificultades para coordinar a nuestros Ejércitos cuando participan en el extranjero en misiones de paz.

Brexit, nacionalismos, xenofobia, crisis económica y desigualdades, terrorismo y seguri-

dad. Son muchos los retos a los que se enfrenta Europa en los años venideros; unos retos que en opinión de algunos pueden poner en peligro el futuro de la Unión. También hay quien opina que esta crisis puede ser una nueva oportunidad para la integración, de manera que la respuesta de los Estados (al menos de algunos de ellos) podría ser más Europa. Solo el paso del tiempo nos dará la respuesta, aunque muy probablemente se multiplicarán los casos de cooperación reforzada, haciéndose más visible la imagen de la Unión asimétrica o a dos velocidades.

Muchas de las decisiones que se adoptarán por los Estados miembros y por las instituciones de la Unión para hacer frente a todos estos problemas se tomarán mientras vosotros cursáis los estudios de Derecho en los próximos cuatro o cinco años. Seréis testigos de esas decisiones y podréis comentarlas con vuestros profesores. El Derecho ha tenido un papel fundamental en todo el proceso de integración europea. Las decisiones políticas que han ido conformando la Unión se han concretado siempre en reglas jurídicas: en el Derecho primario, en reglamentos y directivas y en otras fuentes típicas y atípicas.

La intervención de los juristas resultaba particularmente necesaria en un contexto como el de las Comunidades de los años cincuenta, en el que se transitaba por un camino hasta entonces desconocido. La cesión de soberanía para integrar una Comunidad de Estados no conocía precedentes en el Derecho Internacional Público. El Tribunal de Justicia, en una de sus Sentencias más conocidas, en el caso Van Gend, de febrero de 1963, afirmó con rotundidad que "*la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunziato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che roconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini*". Precisamente el Tribunal de Justicia ha protagonizado algunos de los momentos más relevantes del proceso de integración vistos desde el Derecho y escritos por juristas. Se dice que cuando en 1954 entró el primer caso en el Tribunal de Justicia, el entonces Presidente, el italiano Massimo Pilotti, abrió una botella de champagne para celebrarlo con sus colegas. Eran muchos los que dudaban en aquel entonces de la capacidad del Derecho, y de su intérprete último, el Tribunal de Justicia, para resolver los conflictos a los que daría lugar la integración supranacional. Se confiaba mucho más en los Gobiernos nacionales, en particular en sus Ministros de Asuntos Exteriores, y en la diplomacia, que en los Tribunales

y el Derecho. Pero el paso del tiempo confirmó que, como sugirió el primer Presidente de la Comisión Europea, el alemán Walter Hallstein, Europa era una "*comunidad de Derecho*". Idea en la que siempre que tiene ocasión insiste el propio Tribunal de Justicia. Luuk Van Middelaar, es un filósofo e historiador holandés que ha publicado recientemente una de las reflexiones más agudas sobre el proceso de integración. En su libro, Le passage à l'Europe, recuerda los tres discursos ideológicos con los que comúnmente se identifican las alternativas por las que pasa la integración: la Europa de los Estados (el confederalismo), la Europa de los ciudadanos (el federalismo) y la Europa de los despachos (el funcionalismo). El autor atribuye cada una de estas propuestas a ciertos grupos profesionales. La Europa confederal de los Estados se identifica con los historiadores y los especialistas en relaciones internacionales; la Europa de los despachos es apoyada por los economistas, los sociólogos y los politólogos, mientras que la Europa federal de los ciudadanos se asigna a los juristas, "*especialistas,* afirma Van Middelaar*, en encajar en una cierta forma situaciones desconocidas o incontroladas*". En efecto, este puede haber sido el papel de los juristas a lo largo de todos estos ya casi setenta años: dar forma desde el Derecho a una realidad desconocida que, en ocasiones, podía parecer incontrolada. En otras palabras: transformar conceptos (empezando por el de integración supranacional) mediante reglas jurídicas en hechos institucionales capaces de ordenar un modo de ejercicio del poder público nunca antes actuado. No sé si el filósofo holandés acierta al identificar a los juristas con la Europa de los ciudadanos, pero ha de reconocerse que el papel que les atribuye se corresponde con el que en efecto han cumplido desde los años cincuenta del pasado siglo. Algunos de los padres de la idea europea eran juristas, Spinelli, Adenauer, Schuman, y seguramente por ello eran conscientes de la necesidad de articular mediante las categorías del Derecho la nueva realidad organizativa y sus relaciones con los Estados miembros. Compartían fe en el Derecho (tomo la expresión prestada al gran jurista italiano Piero Calamandrei) y en su capacidad transformadora en la Europa de la posguerra, en un momento en el que se sabía muy bien que era lo que se tenía que evitar pero se desconocía casi todo acerca del destino último de un continente fuertemente dividido después de dos guerras sanguinarias y devastadoras.

Voy acabando, querido director, queridos colegas, queridos estudiantes. Aunque como ya he reconocido la Unión Europea no es solo una historia de éxitos, tiene muchos de estos. Haré una referencia final a uno de ellos, el Programa Erasmus. En su presenta-

ción al Parlamento Europeo por la entonces Presidenta de turno del Consejo Europeo, la Primera Ministra británica Margaret Thatcher se refirió al Erasmus como "*un programa de intercambio de estudiantes de modestas dimensiones*" (9 de diciembre de 1986). En el año académico 1987-1988, los participantes en el programa fueron 3.240 universitarios; en el año 2015-2016 la cifra (nada modesta) se elevó a más de 220.000 alumnos de las Universidades europeas. En todos estos años Erasmus ha "*movido*" a más de tres millones y medio de europeos, la mayoría de ellos universitarios.

El Programa Erasmus es la mejor demostración de que las identidades en Europa no compiten entre sí (al menos, no solo compiten), antes bien, resultan en muchas ocasiones complementarias. Estoy convencido de que muchos de vosotros estáis ya pensando en participar en alguno de estos intercambios. Yo os animo a hacerlo. Son muchas las ventajas, muchos más que los inconvenientes. Os podré un ejemplo: casi un millón de esos estudiantes que hasta la fecha han participado en el Erasmus ha encontrado a su pareja durante el período de estancia en el extranjero.

Quitemos la razón a Bismarck: Europa es mucho más que un mero hecho geográfico. Europa somos todos nosotros. Bienvenidos a la Universidad. Gracias por vuestra asistencia a este primera lección de Derecho.

Disfrutad de vuestros próximos años de aprendizaje como juristas.