

## **Tres modelos de manual de Derecho comunitario europeo<sup>1</sup>**

Es de sobra conocido por todos el manual de Guy Isaac, *Droit Communautaire Général*<sup>2</sup>, ya que para muchos ese libro supuso nuestra iniciación al Derecho europeo, antes de que comenzaran a aparecer manuales españoles sobre la materia.

Con todo, el Derecho comunitario europeo en España es todavía una experiencia reciente, pues, aunque ya han pasado quince años desde la adhesión de España a las Comunidades, en los primeros años —en alguna medida debido a que entonces aún no se había producido el gran impulso europeo— se contemplaba aquél como un apéndice, casi una rareza, que era necesario incluir junto al Derecho interno o al Derecho Internacional. Al principio el Derecho comunitario fue «cosa de internacionalistas», posiblemente porque ellos fueron los pioneros en su estudio, lo que no resulta extraño dado que constitucionalistas (y administrativistas) estábamos aún ocupados con la Constitución de 1978 y su desarrollo en aquellos años de plena evolución. Por este motivo en gran parte de los manuales de Derecho comunitario son obra de internacionalistas.

Por otra parte, en esa preocupación tardía por el Derecho europeo incide el que fue necesaria la aprobación de los nuevos planes de estudios en las Facultades de Derecho (planes todavía no implantados en todas las Universidades) para que aquél fuera objeto, al menos, de una asignatura independiente y, en consecuencia, se planteara su asignación por áreas de conocimiento y la necesidad de elaborar instrumentos para su estudio.

En Francia se parte de una situación distinta: es uno de los países «creadores» de las Comunidades europeas, por tanto tiene ya una larga experiencia de Derecho comunitario y, por otra parte, la organización de la carrera docente en Derecho es diferente a la de nuestro país, de manera que, si bien los profesores acaban especializándose, en principio son profesores de Derecho privado o de Derecho público, lo cual les dota de una formación más com-

---

\* Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid.

<sup>1</sup> Simon, Denys: *Le système juridique communautaire*, PUF, París, 2.ª ed., 1998; Rideau, Joël: *Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, L.G.D.J., París, 3.ª ed., 1999; Gautron, Jean-Claude: *Droit européen*, Dalloz, París, 1999 (reediciones anuales).

<sup>2</sup> Masson, Paris, traducido al español por Germán-Luis Ramos Ruano con el título de *Manual de Derecho Comunitario General*, por la Editorial Ariel, Barcelona, que ha sido objeto de numerosas ediciones y reimpressiones.

prensiva, lo que les convierte en unos analistas idóneos del complejo Derecho comunitario europeo.

Sin embargo, hay que partir de una obviedad: la redacción de un manual no es tarea fácil, pues no lo es conseguir el equilibrio necesario entre la facilidad de comprensión y la hondura requerida, entre la accesibilidad al estudiante y el riesgo de simplismo. El autor deberá plantearse qué finalidad persigue: sentar unos mínimos que el estudiante haya obligatoriamente de conocer para superar el examen; o, por el contrario, recrear un panorama más general que permita al estudiante optar entre aprender esos mínimos u obtener unos conocimientos superiores, y además que, en su caso, sirva también como libro de consulta para el especialista.

Las dificultades propias de escribir un manual se acentúan con relación al Derecho comunitario dada la complejidad de la materia, con un objeto cuya naturaleza se discute, y por tratarse de un proceso en marcha, cuyo término y alcance se desconoce. Por añadidura en nuestro país habría que añadir la disparidad de planes de estudio, que conduce a que el Derecho comunitario pueda situarse tanto en el primer como en el último curso de carrera, lo que indudablemente repercutirá en su enseñanza, pues, más allá de la incidencia que esto representa para cualquier asignatura, cobra una especial incidencia en la que aquí nos ocupa, puesto que no es igual acceder al Derecho comunitario cuando ya se han visto otras materias como Derecho Constitucional o Derecho Internacional Público, que hacerlo cuando previamente no se han estudiado y, en consecuencia, se desconocen ciertas nociones que deberían ser previas.

Los tres libros que aquí tratamos son manuales de la asignatura y cada uno de ellos representa tres formas distintas de abordar la materia: uno, el de Simon, es el perfecto manual para el estudiante: claro, sin caer en el simplismo, conciso, donde no falta información necesaria alguna, pero donde tampoco sobra nada, pues incluso las notas finales de capítulo aportan una información preciosa. Una prueba de esto la tenemos, por ejemplo, cuando desarrolla el Parlamento europeo, donde el número de escaños de cada país, lo encontramos en una nota, al igual que sucede con el número de votos de cada Estado en el Consejo. En el afán clarificador de este manual resultan de suma utilidad los gráficos que acompañan a algunas de las cuestiones más complejas del Derecho comunitario: sistema de fuentes, procedimientos normativos y tipos de recursos ante el Tribunal de Justicia. El formato y en buena parte la estructura de la obra son los comunes a la colección «Droit Fondamental» de las PUF<sup>3</sup>.

Pese a lo manifestado en el párrafo anterior, la obra de Simon no llega a la parquedad del libro de Gautron, donde, conforme, a su vez, a la pauta que ofrece la colección *Mémentos*, en la que se inscribe, sigue unas exposiciones esquemáticas, presentando, no obstante, un contenido muy completo, dado que incluso se refiere a las libertades comunitarias, y útil para una primera aproximación, para refrescar la memoria, o para tener un esquema de cual-

<sup>3</sup> Colección en la que, entre otros, se inscribe la magnífica obra de Grewe, Constance y Ruiz Fabri, Hélène: *Droits constitutionnels européens*, 1995.

quier aspecto, que después, llegado el caso, es posible rellenar a voluntad. Este tipo de libro resultaría aconsejable para su estudio en una diplomatura o en una carrera no jurídica, o, de otra forma, podría utilizarse como libro de acompañamiento.

El libro de Rideau, por su parte, pertenece a tipo de manual completo, donde encontramos desde el núcleo a la anécdota, que resulta útil tanto al estudiante, como al curioso o al profesor. En definitiva se comprueba que cada editorial o cada colección presenta su idea de manual<sup>4</sup>, pensada cada una, sin duda, para un público o unas exigencias diferentes, y esas pautas ayudan de antemano a la hora de elegir una obra. Por señalar sólo una prueba gráfica de las diferencias, señalemos el número de páginas con que cuenta cada manual: no alcanza las 300 el libro de Gautron, a pesar de la variedad de materias que abarca, poco más de 500 el de Simon y se acerca a las 1.100 el de Rideau<sup>5</sup>.

Tanto el libro de Simon como el de Rideau están muy bien escritos, con la claridad que caracteriza a nuestros vecinos, sobre la base de esos esquemas cartesianos que tanto echamos de menos, con frecuencia, entre nuestra Academia, y, por otro lado, ambos sin la ampulosidad que, en ocasiones, entorpece la lectura de algunos autores galos<sup>6</sup>. En un aspecto que incide en una fácil lectura de los manuales —las notas, las obras de Gautron y Rideau carecen de notas a pie de página lo que favorece su lectura al no distraer la atención. El de Simon sí cuenta con notas a pie de página, pero en la mayoría de los casos se recogen básicamente referencias jurisprudenciales o normativas, con lo cual no distrae la atención del texto; mientras que en las notas al final de cada capítulo se recoge una bibliografía seleccionada comentada, a la vez que, en algunas ocasiones, se incluye información que no se había incluido a lo largo del capítulo, presumiblemente para mantener en él la sustancia y dejar los detalles para esas notas finales.

Al analizar el contenido de estas obras, la de Gautron sorprende por la amplitud de los temas abordados: el título preliminar, con el sugerente enunciado de «¿Qué Europa?», refleja la evolución de la idea de Europa, así como las teorías en torno a la integración europea; el Libro I, trasciende las Comunidades europeas y hace referencia a los organismos encargados de la seguridad (Alianza Atlántica y UEO), el sistema europeo de protección de los derechos del hombre, la cooperación económica, científica y tecnológica, y a la Europa central y oriental. El libro segundo, el más amplio, se dedica ya a las Comunidades europeas y cuenta, a su vez, con cuatro títulos: caracteres generales de Comunidades; sistema institucional y jurídico; el orden jurídico comunitario, dentro del que se engloba el contencioso comunitario; la Comunidad Europea, donde se abordan las libertades, las políticas comunita-

<sup>4</sup> En la misma Editorial que la obra de Rideau y dentro también de la colección *Manuels* cabe citar la obra de Renucci, Jean-François: *Droit européen des droits de l'Homme*, 1999, que aborda tanto el sistema de protección del Convenio europeo como los derechos en la Unión Europea, en ambos casos con referencia pormenorizada a los derechos protegidos y a sus garantías.

<sup>5</sup> Cito el número de páginas de forma aproximada porque, dado que cada año suele aparecer una nueva edición, el número varía en alguna medida.

<sup>6</sup> En Gautron, debido a su estructura, sólo cabe destacar su laconismo.

rias y las relaciones exteriores; y, finalmente, un título dedicado a la CECA y la CEEA.

El libro de Simon se estructura en tres partes: la primera se titula «el sistema constitucional comunitario» y en ella se tratan los principios, las competencias y la estructura constitucional, teniendo cabida en esta última parte, en primer lugar, la separación orgánica de los poderes y, en segundo lugar, su colaboración funcional. La segunda parte aborda el sistema normativo comunitario y la tercera parte está toda ella dedicada al sistema contencioso comunitario, se sigue en buena medida el esquema de la obra de Isaac, sigue lo que podríamos denominar «la estructura clásica».

La estructura que nos plantea Rideau, por su parte, es más compleja: tras una certera introducción histórica, la primera parte está dedicada a las fuentes del Derecho comunitario, la segunda a las instituciones, abordándose dentro de esta segunda parte las relaciones de cooperación entre las instituciones, así como la mayor parte de los recursos ante el Tribunal de Justicia; la tercera parte se dedica a los Estados miembros de la Unión y a las Comunidades con una primera parte general sobre el papel de los Estados miembros y en la que se desarrolla también la cuestión relativa a la primacía y al efecto directo del Derecho comunitario, así como los recursos ante el Tribunal de Justicia que implican a los Estados. En el título segundo de esta tercera parte se expone, por fin, la adaptación de cada uno de los Estados miembros a las exigencias de su pertenencia a la Unión y a las Comunidades europeas, desde el punto de vista constitucional, de la elaboración de las posiciones nacionales y de la aplicación del Derecho comunitario<sup>7</sup>. En este aspecto, pues, al igual que en otros, este libro supera la clásica visión nacional y da una prueba de claro sentido europeo, a la vez que pone de manifiesto la ambición del proyecto, pues en obras de este carácter lo más habitual es que más allá de una referencia global a la relación entre las Comunidades y los Estados, las referencias más concretas se limiten al país del autor. Sin embargo, hay que hacer notar que (no ya por lo que supondría en cuanto a multiplicar la extensión) esta parte adolece de una mayor parquedad, lógica si tenemos en cuenta no sólo las dificultades para encontrar bibliografía, al menos en las lenguas más habituales, sobre algunos países, sino también por las dificultades propias de acercamiento a ordenamientos distintos del propio o de aquellos que son referencia frecuente en el Derecho comparado.

Por otra parte, resulta singular la estructura del libro de Rideau, en el sentido de situar en primer lugar las fuentes del Derecho comunitario y después el sistema institucional, puesto que la tónica general de los libros de Derecho comunitario es primero explicar las instituciones y después las fuentes. Este hecho no deja de llamar la atención, si consideramos en general en cualquier materia jurídica se explican primero las fuentes, dado que constituyen la base. En Derecho Constitucional el orden de los temas sigue siendo objeto de

---

<sup>7</sup> Dado que ni la obra de Simon ni la de Rideau abordan las libertades ni las políticas comunitarias (y Gautron lo hace sólo de forma esquemática), un complemento perfecto para cubrir esta laguna es la obra de Druesne, Gérard: *Droit et Politiques de la Communauté et de l'Union européennes*, también dentro de la «Collection Droit Fondamental» de las PUF.

polémica, pero consideramos que es preferible comenzar con el estudio de las fuentes, no ya por seguir el esquema clásico, sino porque no hay que olvidar que las fuentes constitucionales son la base de todo el ordenamiento y es preferible que los estudiantes las conozcan antes de introducirse en otras materias y en las especificidades que éstas puedan presentar. Si tenemos en cuenta el papel que ocupa en la actualidad el Derecho comunitario resulta lógico que las fuentes sean el primer objeto de atención, pues ellas incidirán en el sistema interno de fuentes. Cuestión aparte, en la que no deja de incidir el autor, es la conveniencia de que, por fin, se revisen las fuentes comunitarias y se establezca la conveniente jerarquía entre ellas, lo que también resulta digno de mención, dado el escaso interés que el asunto ha despertado entre buena parte de los autores españoles (al menos de los internacionalistas), a pesar de la considerable importancia de la cuestión una vez que el Derecho comunitario ha alcanzado un notable grado de complejidad.

Cabe resumir afirmando que el conjunto del libro de Rideau tiende a una comprensión global de las Comunidades, entendido esto en el sentido de contemplar la evolución y la aspiración de totalidad que suponen aquéllas, y en el de trascender las conexiones nacionales.

Más allá de la estructura general de las obras o de la opción sobre si situar antes o después las fuentes, la complejidad de la Unión y las Comunidades europeas hace que se planteen otros problemas cuya resolución no dejará de plantear dudas. En efecto, la complejidad de los procedimientos comunitarios, la diversidad de instituciones u organismos implicados —europeos o estatales— hacen que las funciones comunitarias sean difíciles de encuadrar: frente a lo que sucede en el derecho interno que las funciones se asocian a los órganos, sin perjuicio de remisiones, en el Derecho comunitario gran parte de las funciones se desarrollan a partir de un complejo entramado en el que participan, en diferente medida y con diferentes estructuras, distintos organismos. La mejor prueba la tenemos en el proceso legislativo, donde a la gran variedad de procedimientos se une la participación de tres instituciones comunitarias (Comisión, Consejo y Parlamento) —a la que hay que sumar la participación de otros órganos (Comité económico y social, Comité de las Regiones...)—, con diferentes modelos en cada procedimiento y, en consecuencia, con distinta incidencia de unas y otras instituciones.

Simon opta por dedicar un capítulo dentro del título sobre la estructura constitucional comunitaria a la colaboración funcional de los poderes y ahí efectuar una triple división: legislativa, presupuestaria e internacional, mientras que las funciones del Tribunal de Justicia las desarrolla conjuntamente. Gautron, por su parte, prefiere tratar primero las funciones de cada institución y así dentro del Parlamento menciona los diferentes procedimientos legislativos; sin embargo, después dedica sección aparte al proceso de adopción de decisiones comunitario y un capítulo a las finanzas comunitarias en el que, a su vez, incide en el procedimiento presupuestario.

Rideau se atreve, también aquí, con una estructura más compleja: En la segunda parte, tras referirse en un título a las instituciones y organismos europeos (dentro de los que enumera sus funciones) y en otro a las competencias, dedica el tercer título a los procedimientos de decisión en la Unión y en las

Comunidades europeas en los diferentes niveles, el cuarto a las finanzas europeas, el quinto al control parlamentario y, por fin, el sexto al control jurisdiccional. Todos ellos tratados de manera detallada tanto en los aspectos relativos a las Comunidades como a la Unión Europea. No obstante, no acaban ahí las referencias a las funciones comunitarias, sino que en la tercera parte dedicada a las relaciones de las Comunidades con los Estados miembros, desarrolla la cuestión prejudicial y el recurso por incumplimiento. Esta estructura, lógica por cuanto que se explican los procedimientos una vez que se ha concluido con todos los antecedentes necesarios, no deja de resultar compleja para permitir una visión completa de un órgano o de sus funciones. Este hecho se hace más patente en torno a las funciones del Tribunal de Justicia, que aparecen desglosadas en dos partes distintas, según se ha expuesto. La división que lleva a cabo el autor si bien señala con mayor precisión las diversas tareas del Tribunal de Justicia, sin embargo supone un esfuerzo por parte del lector y puede conducir a confusión en una lectura rápida o parcial de la obra. Esto, no obstante, es una prueba más de que la obra de Rideau es algo más que un mero manual, al menos uno que pretenda servir de primera aproximación al Derecho comunitario.

En el capítulo bibliográfico, en la obra de Rideau conviene resaltar la importante literatura que acompaña a cada capítulo, lo que facilita la tarea si quiere profundizarse en el estudio de la materia, y con respecto a la cual también resulta digno de mención el que se recoge no sólo literatura francesa, aunque ésta sea la predominante, sino también en otras lenguas, lo que le distingue de lo habitual en manuales y subraya la dimensión comunitaria. A ella se acompaña un repertorio de revistas especializadas en diversas lenguas europeas, así referencias de documentación sobre la Unión y las Comunidades europeas y, por último, las direcciones de las instituciones y de otros organismos comunitarios. La bibliografía, en consecuencia, más parece destinada al investigador que al simple estudiante. El libro de Simon, por su parte, cuenta con referencias bibliográficas comentadas, y aunque aparecen también referencias a obras en otras lenguas, la mayoría lo son trabajos franceses, lo que denota, como todo el tono de la obra, que está principalmente dirigida a estudiantes.

De forma general hacer referencia a una dificultad, añadida a la propia de escribir un manual: la rapidez con la que se suceden los cambios en el ámbito comunitario en los últimos años. En efecto, si hasta el Acta Única Europea las Comunidades habían avanzado lentamente y las novedades más señaladas las constituían la adhesión de nuevos Estados, en 1992 se aprueba el Tratado de la Unión Europea que supone una pequeña revolución, en 1997 es el Tratado de Amsterdam, el cual —aunque supuso una desilusión frente a las reformas esperadas y requeridas, tanto por los problemas y exigencias que había introducido Maastricht, como por la incorporación de tres nuevos países— introduce cambios nada despreciables, entre ellos, aunque formalmente menor, una nueva numeración del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea. Luego, cuando el Tratado de Amsterdam ha entrado en vigor sólo en mayo del año 1999, a comienzos de este año 2000 ya se ha convocado una nueva conferencia intergubernamental

que, en consecuencia, según las previsiones a corto plazo, dará lugar a la aprobación de un nuevo tratado<sup>8</sup> que, esperemos, resuelva los problemas más significativos que ahora tienen planteados el Derecho europeo: composición de la Comisión; establecimiento de jerarquía dentro de las fuentes comunitarias y redefinición de las mismas, por citar sólo aquellas más invocadas y necesarias. Por otra parte, una Convención cuatripartita (Consejo, Comisión, Parlamento Europeo y parlamentos nacionales) se afana en la redacción de (¡por fin!) una Carta de Derechos. A ello hay que unir la previsible ampliación de las Comunidades con países de la Europa central y oriental.

Todo eso conduce a que la puesta al día de los manuales de Derecho comunitario resulta ser una exigencia ineludible para mantener su utilidad<sup>9</sup>, lo que sin duda requiere un esfuerzo importante por parte de los autores, y, a medida en que la complejidad de la obra sea mayor, también las necesidades de puesta al día lo serán. Así en la completa obra de Rideau no sólo deberá tener presente las modificaciones comunitarias, sino también aquellas que afecten a los Estados y también aquí, en algunos casos, parecen haberse desatado los cambios, baste citar a la, hasta ahora, tradicional Gran Bretaña.

A modo de conclusión, reiterar que cada uno de los manuales comentados cumple, de acuerdo con lo expuesto, una función distinta, por lo que uno no excluye a los otros, sino que la elección dependerá de cuál sea el objeto a perseguir. Por todo ello, podemos afirmar que no cabe recomendar uno sólo de estos libros, sino que cada cual deberá optar por uno u otro en función de sus intereses o, mejor, combinar los tres y así obtener una visión plural del siempre complejo Derecho comunitario europeo.

---

<sup>8</sup> Un reciente artículo de opinión abordaba estas cuestiones: López Garrido, Diego y Carnero, Carlos: «Más y mejor Europa» en *El País*, lunes 15 de mayo de 2000.

<sup>9</sup> Al menos su utilidad como manual. Cabe apreciar como en general los manuales en el país vecino se reeditan cada año, o cada curso, lo que no sabemos si es obra de una mayor diligencia por parte de los autores o por un menor abuso de las fotocopias por parte de los estudiantes.