

EL ORDENAMIENTO JURIDICO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: CARACTERES GENERALES Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

por GIL CARLOS RODRIGUEZ IGLESIAS (*)

OBJETO de este trabajo es poner de relieve algunos de los elementos característicos del ordenamiento jurídico de las Comunidades Europeas (1). La caracterización general del mismo viene justificada por su unidad.

La constatación de esta unidad resulta en primer lugar de consideraciones de orden político, que no por ello dejan de ser relevantes para la comprensión adecuada del fenómeno jurídico comunitario (2): las tres Comunidades representan fases del ambicioso proyecto político de integración europea que, partiendo de la Declaración Schuman, de 9 de mayo de 1950, se ha concretado en ellas (3). Este «plan de integración externo a los tratados» sólo en parte está fijado jurídicamente (4) y su realiza-

(*) Profesor ayudante de Derecho internacional en la Universidad Autónoma de Madrid.

(1) Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA) y Comunidad Económica Europea (CEE).

(2) Sobre la unidad de lo político, lo económico y lo constitucional en las Comunidades, vid. OPHÜLS, Carl-Friedrich: «Die Einheit der Gemeinschaftsrechts — Politik, Wirtschaft, Institutionen», en «Einführung in die Rechtsfragen der Europäischen Integration», segunda edición, Colonia, 1972, pág. 11. La importancia de lo político en las Comunidades es puesta de relieve por CARSTENS, Karl: «Das politische Element in den Europäischen Gemeinschaften», en «Probleme des Europäischen Rechts — Festschrift für Walter Hallstein», Francfort, 1966, pág. 96; y VON SIMSON, Werner: «Der politische Wille als Gegenstand der Europäischen Gemeinschaftsverträge», en «Festschrift für Otto Riese», Karlsruhe, 1964, pág. 83. Cfr., asimismo, HALLSTEIN, Walter: «Zu den Grundlagen und Verfassungsprinzipien der Europäischen Gemeinschaften», en «Zur Integration Europas» — Festschrift für Carl-Friedrich Ophüls, Karlsruhe, 1965, p. 1, en págs. 2 y, ss.; TEITGEN, Pierre Henri: «Objectifs et principes communs aux trois Communautés», en «Les Nouvelles-Droit des Communautés Européennes» (en adelante, «Les Nouvelles»), págs. 15 y ss.

(3) Fases frustradas del mismo plan fueron los proyectos de una Comunidad Europea de Defensa y de una Comunidad Europea Política, que fracasaron al ser rechazado por la Asamblea Nacional francesa el tratado constitutivo de la primera, firmado el 27 de mayo de 1952. Vid., un resumen sucinto de la historia de la unidad europea, en WIGNY, Pierre: «Historique», en «Les Nouvelles», pág. 1, con referencia a la bibliografía fundamental sobre el tema.

(4) OPHÜLS: «Die Europäischen Gemeinschaftsverträge als Planungsverfassungen», en «Planung I — Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft» (herausgegeben von J. H. Kaiser), Baden-Baden, 1965, página 229, en pág. 243.

ción depende decisivamente de la subsistencia y renovación de la voluntad política que estuvo en su origen (5), pero su reflejo jurídico, que se manifiesta sobre todo en los preámbulos de los tratados, es suficiente para que haya de tenerse en cuenta como un criterio importante a efectos de la determinación del carácter unitario del Derecho de las Comunidades Europeas (6).

Ahora bien, no son sólo las consideraciones de orden político las que nos llevan a afirmar este carácter unitario, sino que éste también viene avalado por una interpretación coherente del Derecho positivo. Pues si bien es cierto que las Comunidades han sido constituidas por tres tratados (7) y que cada una de ellas está dotada de personalidad jurídica independiente (8), se da entre ellas una unidad orgánica y funcional y las tres se basan en los mismos principios fundamentales.

Ya juntamente con los tratados constitutivos de la CEE y la CEEA se concluyó un «Convenio relativo a algunas instituciones comunes a las Comunidades Europeas» en virtud del cual la Asamblea y el Tribunal de Justicia quedaban configurados como órganos comunes a las tres Comunidades (9). Las necesidades prácticas pronto llevaron a la instauración de distintos servicios comunes (10).

Este proceso de unificación orgánica ha quedado consolidado por el «Tratado de fusión» (11) de 8 de abril de 1965, entrado en vigor el 1 de julio de 1967, y está llamado a consumarse con la prevista fusión de las tres Comunidades (12).

Además de establecer un Consejo único (art. 1) y una Comisión única (art. 9), el Tratado de fusión contiene disposiciones financieras en virtud de las cuales el presupuesto administrativo de la CECA, el presupuesto de la CEE y el presupuesto de funcionamiento de la CEEA son substituidos por un presupuesto de las Comunidades Europeas (13), y las comisiones de control de las tres comunidades son substituidas

(5) Cfr. HALLSTEIN, *loc. cit.*, pág. 2; OPHÜLS, *loc. cit.*, pág. 243.

(6) Cfr. OPHÜLS: «Die Einheit der Gemeinschaftsrechts», *loc. cit.*, especialmente págs. 12 y ss.; PINTO, Roger: «Les organisations européennes», segunda edición, París, 1965, pág. 255; TEITGEN, *loc. cit.*, págs. 15 y ss.; ZULEEG, Manfred: «Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatliche Bereich», Colonia, 1969, pág. 24.

(7) Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de 18 de abril de 1951 (TCECA); Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, de 25 de marzo de 1957 (TCEE); Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, de 25 de marzo de 1957 (TCEEA).

(8) Artículos 6, TCECA; 184-185, TCEEA; 210-211, TCEE.

(9) Asimismo, el Comité Económico y Social quedaba configurado como órgano común a la CEE y a la CEEA.

(10) Secretariado de los Consejos, Servicio de Prensa e Información, Servicio Jurídico, Oficina Estadística. Cfr. REUTER, Paul: «Rapports des trois traités entre eux», en «Les Nouvelles», pág. 81, en pág. 85.

(11) Tratado que establece un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas.

(12) Fusión prevista en el Preámbulo y en el artículo 32 del Tratado de fusión.

(13) Artículo 20, apartado 1 del Tratado de fusión. No obstante, siguen existiendo diferencias fundamentales entre los regímenes financieros de las Comunidades. La unificación operada por el Tratado de fusión afecta en esencia sólo a las disposiciones sobre gastos administrativos: fuera del «presupuesto de las Comunidades Europeas» subsisten el presupuesto de investigación e inversiones de la CEEA, los gastos operacionales de la CECA (es decir, intervenciones financieras) y los del Fondo de Desarrollo de la CEE, que no tienen carácter presupuestario. Por otra parte, mientras que la CECA dispuso desde un principio de autonomía financiera, la CEE y la CEEA se alimentan fundamentalmente de contribuciones de los Estados miembros, si bien la «decisión» del Consejo de 21 de abril de 1970 (sometida, en aplicación de los artículos 201 TCEE y 173 TCEEA, a un procedimiento de adopción interna por los Estados miembros), y el Tratado de 22 de abril de 1970 han establecido para estas Comunidades un régimen progresivo de recursos propios, ampliando paralelamente las competencias presupuestarias del Parlamento europeo. Vid. ABELEIN, Manfred:

tuidas por una única comisión de control (art. 22). Asimismo el Tratado crea una administración única que reúne a todos los funcionarios y demás agentes al servicio de las Comunidades (art. 24).

Por otra parte, al establecer en sus artículos 1 y 9 que el Consejo y la Comisión ejercen sus competencias en las condiciones previstas en los tratados constitutivos de la CECA, la CEE y la CEEA, «así como en el presente Tratado», y al determinar en su artículo 30 las disposiciones por las que se rige la sanción jurisdiccional de sus propias normas (14), el Tratado de fusión consagra la existencia de un Derecho Intercomunitario, del que ya antes de 1965 existían manifestaciones en actos adoptados conjuntamente por órganos de las distintas Comunidades y que, a partir del Tratado de fusión, se desarrolla en actos previstos por éste que emanan de los órganos comunes y afectan a las tres Comunidades (15).

El factor que resulta decisivo a efectos de la determinación del carácter unitario del ordenamiento jurídico de las Comunidades es la existencia de principios generales comunes. Además de los principios del Derecho internacional general, se trata de principios comunes a los tres tratados y, sobre todo, de los principios generales del Derecho de los Estados miembros que, aunque sólo se hace referencia expresa a ellos en materia de responsabilidad extracontractual de las dos Comunidades más recientes (16), constituyen una fuente de validez general consagrada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (17).

La afirmación del carácter unitario del orden jurídico de las Comunidades ha de ser matizada. De lo contrario podría llevar fácilmente a conclusiones opuestas al Derecho positivo.

En primer lugar, como ya hemos señalado, cada Comunidad tiene una personalidad jurídica independiente. Su ámbito territorial no coincide plenamente (18). Aún des-

«Die Neuregelung der Finanzerfassung der Europäischen Gemeinschaften und die Erweiterung der Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments». «Die Öffentliche Verwaltung (DOV)», 24 (1971), pág. 298; HECK, Winfried: «Das Finanzrecht der Europäischen Gemeinschaften», en «Einführung in die Rechtsfragen der Europäischen Integration», op. cit., pág. 102; OLMI, Giancarlo: «Les ressources propres aux Communautés Européennes», «Cahiers de Droit Européen», 7 (1971), pág. 379.

(14) La regulación de la competencia jurisdiccional y su ejercicio en el TCECA difiere de las del TCEE y del TCEEA. El artículo 30 del Tratado de fusión declara estas últimas aplicables a las disposiciones de este Tratado, a excepción de aquellas que revisten la forma de modificaciones de artículos del TCECA, a los que se aplican las disposiciones de éste.

(15) Vid. REUTER, loc. cit., págs. 85 y ss.

(16) Artículos 215, apartado 2, TCEE, y 188, apartado 2, TCEEA.

(17) Cfr. KAISER, Joseph H.: «Rechtsquellen Im Recht der Europäischen Gemeinschaften — Ausgewählte Probleme und Rechtsauffassungen», en «The Integration of Europe and Greece», Tesalónica, 1965, pág. 107, en páginas 117 y ss.; MONACO, Ricardo: «Diritto delle Comunità Europee e diritto interno», Milán, 1967, páginas 55 y ss.; ZWEIGERT, Konrad: «Der Einfluss des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten», «Rebels Zeitschrift (Rebels Z.)», 1964, pág. 601, en págs. 609 y ss.; y también, del mismo autor: «Les principes généraux du droit des Etats membres», en «Les Nouvelles», págs. 441 y ss., con abundantes citas bibliográficas y jurisprudenciales.

(18) El TCECA sólo se aplica a los territorios europeos de los Estados miembros y a los territorios europeos de los que un Estado miembro asume las relaciones exteriores (artículo 79, párrafo 11, TCECA). El TCEEA se aplica, además, a los «territorios no europeos sometidos a su jurisdicción» (artículo 198, TCEEA). El TCEE se aplica a los territorios europeos mencionados (artículo 227, apartados 1 y 4, TCEE); en su apartado 2, el artículo 227, TCEE, establece un régimen de aplicación parcial para Argelia y los departamentos franceses de ultramar. Tras la independencia de Argelia, se ha planteado una curiosísima situación, ya que,

pues del Tratado de fusión subsisten órganos privativos de alguna o algunas de las Comunidades (19), y las competencias correspondientes a los órganos comunes, aunque análogas, no son las mismas en el ámbito de cada Comunidad (20): el propio Tratado de fusión declara expresamente la subsistencia de las distintas regulaciones de competencias de los tratados constitutivos (21).

Por otra parte, el artículo 232 TCEE establece que las disposiciones de éste no derogan las del TCECA ni las del TCEEA. La inclusión de este precepto en el tratado constitutivo de la CEE resulta significativa: dado el carácter general de la Comunidad que instituyó, pareció necesario establecer expresamente que sus normas no afectaban a las de los otros tratados, constitutivos de comunidades sectoriales (22). Mientras que el objeto de la CEE se extiende al conjunto de los factores económicos, la CECA y la CEEA están limitadas, respectivamente, al carbón y al acero (23) y a la energía nuclear (24). Ello determina distintas características de los tratados constitutivos: mientras que el TCECA y el TCEEA contienen regulaciones materiales bastante detalladas, dejando a los órganos comunitarios una actividad de carácter predominantemente administrativo, el TCEE contiene más bien normas de carácter básico que exigen un desarrollo legislativo por parte de los órganos de la Comunidad. En aquéllos predomina, pues, el carácter legislativo, mientras que en éste predomina el carácter constitucional (25).

En definitiva, los tratados comunitarios han establecido un ordenamiento jurídico cuyo núcleo sustancial puede ser caracterizado como una constitución económica (26)

mientras no se concluya un acuerdo entre la Comunidad y Argelia, la única base jurídica de las relaciones entre ambas partes continúa siendo el artículo 227, apartado 2, no obstante haber sido vaciado progresivamente de su contenido. Vid. TAVERNIER, Paul: «Aspects juridiques des relations économiques entre la CEE et l'Algérie», «Revue Trimestrielle de Droit Européen», 1972, pág. 1.

(19) Verbigracia, el Comité consultivo de la CECA, el Comité Económico y Social (común a la CEE y a la CECA).

(20) Por ejemplo, la Comisión dispone de facultades más amplias en el ámbito de la CECA que en el de las otras Comunidades.

(21) Artículos 1, párrafo 2; 9, párrafo 2, y 22. El Convenio de 1957, relativo a algunas instituciones comunes, contiene disposiciones equivalentes.

(22) Cfr. BENTIVOGLIO, nota 2 al artículo 232, en Quadri, Mónaco, Trabucchi: «Tratado Istitutivo della Comunità Economica Europea. Commentario», vol. III, pág. 1689; PINTO, Roger, *op. cit.*, pág. 257.

(23) El Anejo I del TCECA contiene las listas de los productos comprendidos bajo las expresiones «carbón» y «acero»; estas listas pueden ser completadas por decisión unánime del Consejo (artículo 81, TCECA).

(24) Hay que señalar que las distintas disposiciones del TCEEA no tienen el mismo ámbito de aplicación: el artículo 196 establece que, a efectos de la aplicación del Tratado, los términos «persona» y «empresa» designan a toda persona física y a toda empresa o institución que ejerzan en los territorios de los Estados miembros toda o parte de su actividad en el ámbito definido por el capítulo correspondiente del Tratado.

(25) Cfr. BADURA, Peter: «Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler» (VVDStRL), 23, Berlín, 1966, pág. 34, en págs. 45 y ss.; BAER-KAUPERT, Friedrich-Wilhelm: «Vertragsverschmelzungen, Vertragskonkurrenzen», en «Einführung in die Rechtsfragen der Europäischen Integration», *op. cit.*, pág. 295, en pág. 300; REUTER, Paul: «Organisations européennes», segunda edición, París, 1970, pág. 188; ZWEIGERT, Konrad: «Der Einfluss des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Rechtsordnung der Mitgliedstaaten», *loc. cit.*, págs. 606 y ss.

(26) Sobre este concepto y su aplicación a las Comunidades, vid. SCHERER, Josef: «Die Wirtschaftsverfassung der EWG», Baden-Baden, 1970.

recogida principalmente en el TCEE, con respecto al cual el TCECA y el TCEEA representa regímenes especiales (27). El artículo 232 TCEE consagra la autonomía de estos regímenes, pero no excluye la extensión de principios recogidos expresamente en un tratado al ámbito propio de otro, siempre que tal extensión no implique una contradicción con la naturaleza específica de éste (28).

II

La naturaleza del ordenamiento jurídico de las Comunidades europeas ha sido y continúa siendo objeto de una amplia controversia doctrinal (29). Sin pretender entrar en el análisis y discusión de las distintas opiniones defendidas al respecto (30), trataremos de abordar la cuestión concentrándonos en su alcance práctico, que fundamentalmente se manifiesta en el campo de la interpretación y en el de la solución de conflictos entre normas comunitarias y normas del Derecho interno de los Estados miembros. Estos problemas no pueden recibir una solución apriorística (31), sino que han de ser dilucidados en base a un examen minucioso de los distintos elementos que concurren en el orden jurídico de las Comunidades Europeas, así como de la práctica de los órganos comunitarios y de los Estados miembros (32). Evidentemente aquí hemos de limitarnos a unas breves consideraciones sobre estos aspectos.

(27) Por otra parte, el propio TCEE contiene regulaciones especiales para la agricultura y los transportes.

(28) Cfr. BENTIVOGLIO, *loc. cit.*, págs. 1688 y ss.; KAISER, *loc. cit.*, pág. 112; PINTO, *op. cit.*, pág. 257; REUTER: «Rapports des trois traités entre eux», *loc. cit.*, págs. 82 y ss.; TEITGEN, *loc. cit.*, pág. 24, con referencias a la jurisprudencia del Tribunal comunitario.

(29) Vid., entre otros, CATALANO, Nicola: «Manuel de droit des Communautés Européennes», segunda edición, París, 1965, págs. 619 y ss.; CONSTANTINESCO, Leontin-Jean: «La spécificité du droit communautaire», «Rev. Tr. Dr. Eur.», 1966, pág. 3; IGLESIAS BUHIGUES, José Luis: «La nature juridique du droit communautaire», «CahDrEur», 1968, pág. 501; MIGLIAZZA, Alessandro: «Le comunità europea in rapporto al diritto internazionale e al diritto degli Stati membri», Milán, 1964, especialmente págs. 1-78; MONACO, Riccardo, *op. cit.*, especialmente págs. 61 y ss.; MÜNCH, Fritz: «Föderalismus, Völkerrecht und Gemeinschaften», «DOV», 1962, página 649; también, del mismo autor, «Die Abgrenzung des Rechtsbereichs der supranationalen Gemeinschaften gegenüber dem innerstaatlichen Recht», Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht (BDGVR), 2 (1957), pág. 73; NERI, Sergio: «De la nature juridique des Communautés Européennes», Heule (Bélgica), 1964; OPHÜLS, Carl-Friedrich: «Zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht-Grundfragen des Europäischen Rechts», Juristisches Jahrbuch (JJB), vol. 4 [1963-64], pág. 137; PESCATORE, Pierre: «L'apport du droit communautaire au droit international public» (CahDrEur), 1970, pág. 501; del mismo autor: «International Law and Community Law — A comparative analysis», «Common Market Law Review» (CMLRev), 7 (1970), pág. 167; RIGAUX, François: «Nature juridique des Communautés», en «Les Nouvelles», pág. 27; WAELBROECK, Michel: «Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés Européennes», en Mélanges offerts à Henri Rolin, París, 1964, pág. 506.

(30) Vid. un resumen de las mismas en RIGAUX, *loc. cit.*, págs. 30 y ss.

(31) Como indica WAGNER, algunos autores, tras inducir en base a determinados detalles estructurales y aspectos jurídicos, sociológicos y políticos, la naturaleza de las Comunidades, la utilizan como premisa para deducir de ella otros detalles estructurales no regulados y, en general, consecuencias jurídicas («Grundbegriffe des Beschlusrechts der Europäischen Gemeinschaften», Colonia, Berlín, Bonn, Munich, 1965, pág. 37). Por otra parte, como observa RIGAUX, el tema de la naturaleza jurídica de las Comunidades no ha sido siempre tratado con la imparcialidad científica de rigor, sino que las principales posiciones doctrinales han sido puestas al servicio de opciones políticas (*loc. cit.*, pág. 30).

(32) Un estudio modelo en este sentido es el de ZÜLEEG, Manfred: «Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im Innerstaatlichen Bereich», Colonia, Berlín, Bonn, Munich, 1969; vid., también, CONSTANTI-

En primer lugar hay que poner de relieve la gran complejidad del fenómeno jurídico de las Comunidades, en el que se confrontan el Derecho internacional público, el Derecho interno y el Derecho comunitario en sentido estricto (33).

Primeramente indicaremos las características más notables del Derecho comunitario para examinar después la función que desempeñan en la vida de las Comunidades el Derecho internacional general (34) y el Derecho interno de los Estados miembros.

III

El carácter específico del Derecho comunitario resulta de la originalidad de su sistema institucional, de la peculiaridad de sus fuentes y de la eficacia de sus normas (35).

Los tratados constitutivos de las Comunidades han dotado a éstas de una estructura institucional en que, junto al carácter obligatorio y exclusivo de la jurisdicción (36), resalta la autonomía de los órganos comunitarios respecto de los Estados miembros. Esta autonomía resulta tanto de la composición de algunos de los órganos (37) como sobre todo de las competencias que les han sido atribuidas (38). Los importan-

NIDES-MEGRET, Colette: «Le droit de la Communauté Economique Européenne et l'ordre juridique des Etats membres», París, 1967.

(33) MONACO señala que se trata de «un fenómeno normativo di grande complessità il quale va definito piuttosto attraverso un'analisi adeguata dei molteplici elementi che vengono in considerazione allorché si confrontano il diritto internazionale dal quale le Comunità traggono origine, il diritto statale, che ad esse fornisce gli strumenti d'azione —almeno in parte— e il diritto comunitario come ordinamento autonomo giustapposto all'uno ed all'altro diverso ordinamento» (*op. cit.*, pág. 67); cfr., además, CONSTANTINESCO, *loc. cit.*, pág. 2; ERADES, L.: «International Law, European Community Law and Municipal Law of Member States», *International and Comparative Law Quarterly (ICLQ)*, 15 (1966), pág. 117, en especial pág. 120; FRIEDMANN, Wolfgang: «The changing structure of international law», Londres, 1964, págs. 110 y ss.; IGLESIAS BUHIGUES, *loc. cit.*, pág. 528; KAISER, Joseph H.: «Rechtsquellen im Recht der Europäischen Gemeinschaften — Ausgewählte Probleme und Rechtsauffassungen», en «The Integration of Europe and Greece», Tesalónica, 1965, pág. 107; MATHIJSEN, Pierre: «Le Droit de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier — Une étude des sources», La Haya, 1958, especialmente págs. 145 y ss.; MIGLIAZZA, *op. cit.*, especialmente págs. 2 y ss.

(34) Distinguir entre Derecho comunitario y Derecho internacional general no supone excluir al primero del ámbito del Derecho internacional. El Derecho internacional moderno comprende relaciones heterogéneas que se desarrollan a distintos niveles (vid. FRIEDMANN, *op. cit.*, págs. 60 y ss). La afirmación de la pertenencia del Derecho comunitario a la «categoría jurídica y sociológica del Derecho internacional» (GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. J.: «Le droit communautaire et ses rapports avec les droits des Etats membres», en «Les Nouvelles», pág. 45) no excluye su carácter específico; cfr., *ibidem*, págs. 46 y ss.; en el mismo sentido, FRIEDMANN, *op. cit.*, págs. 62 y ss., 96 y ss.; MIGLIAZZA, *op. cit.*, especialmente págs. 55 y ss.; WAELBROECK, *loc. cit.* El propio Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha afirmado que se trata de un «nuevo orden jurídico de Derecho internacional». (Sentencia de 5 de febrero de 1963, Aff. 26/62, VAN GEENDEN, en LOSS, Rec. IX, pág. 23.)

(35) Cfr. PESCATORE: «L'apport du droit communautaire au droit international public», *loc. cit.*, páginas 511 y ss.; del mismo autor: «International Law and Community Law», *loc. cit.*, págs. 170 y ss.; RIGAUX, *loc. cit.*, págs. 37 y ss.

(36) Cfr. artículos 87-89, TCECA; 169-170 y 219, TCEE; 141-142 y 193, TCEEA.

(37) En especial de la Comisión y del Tribunal de Justicia.

(38) Aunque la distribución de competencias no es igual en los tres Tratados, el equilibrio Institucional es suficientemente análogo para poder considerarlo en este contexto de modo unitario (cfr. CATALA-

tes rasgos intergubernamentales de la organización (39) y la práctica (40) de las Comunidades no eclipsan la originalidad de esta estructura institucional: las competencias atribuidas a los órganos comunitarios en materias tradicionalmente reservadas a los Estados y el ejercicio autónomo de las mismas son fenómenos desconocidos en las organizaciones internacionales de tipo clásico (41).

Fuentes de derecho comunitario escrito (42) son, además de los tratados constitutivos (43), que contienen el Derecho primario u originario, los actos normativos del Consejo y de la Comisión (Derecho secundario o derivado). La peculiaridad de este sistema de fuentes se manifiesta en los siguientes aspectos:

a) El carácter constitucional de algunas normas de los tratados (44).

b) La aplicabilidad directa e inmediata de diversos preceptos de los tratados y de los actos normativos de carácter general (45).

NO. *op. cit.*, págs. 57 y ss.). En líneas generales, puede caracterizarse señalando que fundamentalmente la función normativa corresponde al Consejo, la función administrativa a la Comisión y la función judicial al Tribunal de Justicia. Hay que indicar, además, la participación de la Comisión en la función normativa y la importancia de la función consultiva del «Parlamento Europeo» y del Consejo Económico y Social.

(39) El órgano dotado de las máximas competencias, el Consejo, es un órgano representativo de los Gobiernos de los Estados miembros.

(40) Aspectos sintomáticos de la importancia de los métodos intergubernamentales en la vida de las Comunidades son la función del Comité de Representantes Permanentes, la aplicación práctica del principio de la unanimidad en el Consejo y el procedimiento de los comités de gestión; vid., sobre estos puntos, NICOLAYSEN, Gert: «Gemeinschaftsverfassung im Zeichen der Wirtschafts- und Währungsunion, Integration 1971», pág. 90, en páginas 92 y ss.; cfr., además, IPSEN, Hans Peter: «Fusionsverfassung Europäische Gemeinschaften», Bad Homburg, Berlín, Zurich, 1969, págs. 21 y ss., 37 y ss., VON MEIBOM, Hanspeter: «Die Mitwirkung der Mitgliedstaaten bei der Rechtsetzung der EWG», en «Zur Stellung der Mitgliedstaaten im Europarecht (herausgegeben von Hartwig Bülick)», Berlín, 1967, pág. 148, que contiene una interesante descripción del proceso de preparación de decisiones en la Comunidad; igualmente, SATTLER, Andreas: «Die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften von ihrer Gründung bis zum Ende der EWG-Übergangszeit, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts», Neue Folge (JORNF), 19 (1970), pág. 1, en págs. 96 y ss.

(41) Cfr., entre otros, BADURA, Peter: «Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften», *loc. cit.*, pág. 50; CATALANO, *op. cit.*, págs. 16 y ss., 619 y ss.; CONSTANTINIDES-MEGRET, *op. cit.*, pág. 108; FRIEDMANN, *op. cit.*, págs. 96 y ss.; HALLSTEIN, Walter: «Zu den Grundlagen und Verfassungsprinzipien der Europäischen Gemeinschaften», en «Zur Integration Europas — Festschrift für Carl-Friedrich Ophüls», pág. 1, en págs. 5 y ss.; IGLESIAS BUHIGUES, *loc. cit.*, pág. 508; MONACO, *op. cit.*, págs. 64 y ss.; MÜNCH, «Die Abgrenzung des Rechtsbereichs der supranationalen Gemeinschaften gegenüber dem innerstaatlichen Recht», *loc. cit.*, pág. 80; OPHÜLS, *loc. cit.*, págs. 151 y ss.; PESCATORE, «L'apport du droit communautaire au droit international public», *loc. cit.*, págs. 511 y ss.; SATTLER, *loc. cit.*, pág. 5; ZULEEG, Manfred: «Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften gegenüber den Mitgliedstaaten» (JORNF), 20 (1971), pág. 1, en pág. 3.

(42) Fuentes de derecho no escrito son los principios generales del Derecho de los Estados miembros. La función de la costumbre es dudosa, dada la juventud de las Comunidades. KAISER señala un principio de desarrollo de una institución consuetudinaria en las decisiones de los representantes de los Estados miembros, reunidos en el Consejo (*loc. cit.*, pág. 116).

(43) Con sus Protocolos, Anejos y Tratados modificativos.

(44) Las que establecen los principios y objetivos fundamentales de las Comunidades y las que regulan su estructura institucional; cfr. KAISER, *loc. cit.*, págs. 112 y ss.; OPHÜLS, Carl-Friedrich: «Die Europäische Gemeinschaftsverträge als Planungsverfassungen», en «Planung I — Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft (herausgegeben von J. H. Kaiser)», Baden-Baden, 1965, pág. 229.

(45) Vid., sobre este punto, CONSTANTINESCO, Leontin-Jean: «Die unmittelbare Anwendbarkeit von Gemeinschaftsnormen und der Rechtsschutz von Einzelpersonen im Recht der EWG», Baden-Baden, 1969; PRASCH, Gerhard: «Die unmittelbare Wirkung des EWG-Vertrags auf die Wirtschaftsunternehmen — Eine Untersuchung zur Frage der unmittelbaren Verbindlichkeit und ihrer Bedeutung für die Einzelnen», Baden-Baden, 1967.

c) La originalidad de la directiva (equivalente a la recomendación del TCECA) (46).

d) La facultad conferida a los órganos comunitarios por los artículos 95, párrafo 1 TCECA, 203 TCEEA y 235 TCEE de colmar, dentro de límites determinados, las lagunas operacionales de los tratados (47).

La eficacia de las normas comunitarias, muy superior a la de las del Derecho internacional general, se manifiesta en su aplicabilidad directa y viene garantizada sobre todo por el carácter obligatorio de la jurisdicción, por la función de vigilancia y de iniciativa conferida a la Comisión en relación con el incumplimiento por los Estados miembros de sus obligaciones, y por el procedimiento de los recursos prejudiciales (48). Ahora bien, esta eficacia encuentra sus límites en la inexistencia de medios de ejecución comunitarios y, sobre todo, en la voluntad política de los Estados miembros (49): la utilización de medios jurídicos en contra de los Estados hasta la última consecuencia de apelación al Tribunal de Justicia sólo es viable y tiene sentido en cuestiones jurídicas dudosas o en controversias poco espectaculares, pero no en caso de quebrantamiento consciente del tratado por razones políticas (50).

IV

Tras esta breve consideración de las características más notable del Derecho comunitario en sentido estricto, es decir del contenido en los tratados constitutivos y en los actos normativos de los órganos comunitarios, hemos de completar la panorámica del orden jurídico de las Comunidades examinando la función que en él corresponde al Derecho internacional general y a los Derechos internos de los Estados miembros.

Además del carácter de instrumentos jurídico-internacionales de los tratados constitutivos, la presencia del Derecho internacional general en el ordenamiento jurídico de las Comunidades Europeas se manifiesta en los siguientes elementos:

a) El poder constituyente de los Estados miembros (51).

(46) La directiva es un Instrumento normativo de gran flexibilidad, caracterizado por ser obligatorio en cuanto al resultado a alcanzar, dejando a los órganos nacionales la competencia en cuanto a la forma y los medios para asegurar la obtención de ese resultado: vid., la interpretación, a nuestro juicio correcta, de IPSEN, Hans Peter: «Richtlinien-Ergebnisse», en «Festschrift für Ophüls», op. cit., pág. 67. En determinadas condiciones, las directivas pueden producir efectos directos; cfr. *ibidem*, pág. 82, nota 47; CONSTANTINESCO, op. cit., págs. 77 y ss.; ZULEEG: «Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im Innerstaatlichen Bereich», op. cit., págs. 294 y ss. Sobre la jurisprudencia del Tribunal de las Comunidades, a este respecto, vid. GRABITZ, Eberhard: «Entscheidungen und Richtlinien als unmittelbar wirkendes Gemeinschaftsrecht — Zur Analyse der Leberpfennig Urteile des EuGH», «Europa Recht» (EuR), 1971, pág. 1.

(47) Vid., el estudio de HENCKEL VON DONNERSMARCK, Guidotto Graf: «Planimmanente Krisensteuerung in der Europäischen Wirtschafts-Gemeinschaft — Funktion und Bedeutung des Art. 235», EWG-Vertrag, Francfort, Berlín, 1971.

(48) Cfr. PESCATORE: «L'apport du droit communautaire au droit international public», loc. cit., página 519 y ss.

(49) Vid. VON SIMSON, loc. cit., pág. 83.

(50) NICOLAYSEN, Gert: «Gemeinschaftsverfassung im Zeichen der Wirtschafts- und Währungsunion, Integration 1971», pág. 90, en pág. 98.

(51) Vid. KAISER, Joseph H.: «Das Europarecht in der Krise der Gemeinschaften», EuR 1966, pág. 4, en páginas 22 y ss.

b) La posibilidad de revisión de los tratados constitutivos a través de nuevos tratados sin más requisitos que los exigidos por el Derecho internacional general. La inobservancia del procedimiento de revisión previsto en los tratados constitutivos (52) es irrelevante (53).

c) Los acuerdos suplementarios concluidos por los Estados miembros en aplicación del artículo 220 TCEE (54).

d) La adhesión y la asociación a las Comunidades que se realizan a través de tratados internacionales (55).

e) Las resoluciones y acuerdos intergubernamentales (56).

f) Las decisiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el Consejo, también llamadas «decisiones impropias» del Consejo (57).

La relevancia del Derecho interno de los Estados miembros en el ordenamiento jurídicos de las Comunidades Europeas resulta fundamentalmente de los siguientes factores:

a) La utilización en el Derecho comunitario de conceptos jurídicos de origen nacional (58).

b) La función de los principios generales del Derecho de los Estados miembros en la interpretación y el desarrollo del Derecho comunitario (59).

c) La existencia de un Derecho común de los Estados miembros de raíz comunitaria (60).

d) La necesidad de desarrollo y complemento del Derecho comunitario por el Derecho interno de los Estados miembros (61).

(52) Artículos 96, TCECA; 236, TCEE; 203, TCEEA.

(53) Cfr. IGLESIAS BUHIGUES, *loc. cit.*, págs. 510 y ss.; KAISER: «Rechtsquellen im Recht der Europäischen Gemeinschaften», *loc. cit.*, pág. 179; WAELBROECK, *loc. cit.*, págs. 513 y ss.; WAGNER, *op. cit.*, páginas 114 y ss.

(54) Vid. PESCATORE, *loc. cit.*, pág. 180.

(55) Cfr. artículos 237, 238, 3 k y 131-136, TCEE; artículos 205 y 206, TCEEA; artículo 98, TCECA.

(56) Vid. HENCKEL VON DONNERSMARCK, *op. cit.*, págs. 89 y ss.

(57) Vid. CONSTANTINIDES-MEGRET, *op. cit.*, págs. 207 y ss.; HENCKEL VON DONNERSMARCK, *op. cit.*, páginas 77 y ss.; KAISER, Joseph H.: «Die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten», en «Festschrift für Ophüls», *op. cit.*, pág. 107; LOUIS, Jean Victor: «Les décisions des représentants des gouvernements des Etats membres», en «Les Nouvelles», pág. 427; MORAND, Charles-Albert: «La législation dans les Communautés Européennes», Paris, 1968, págs. 77 y ss.; WAGNER, *op. cit.*, especialmente páginas 224 y ss.

(58) Cfr. KAISER: «Rechtsquellen im Recht der Europäischen Gemeinschaften», *loc. cit.*, pág. 117.

(59) Vid. la bibliografía cit. supra, nota 17.

(60) Vid. MEIER, Gert: «Gemeinschaftsrecht und mitgliedstaatliches Gemeinrecht», *EuR*, 1970, pág. 324.

(61) Vid. CONSTANTINIDES-MEGRET, *op. cit.*, págs. 130 y ss.; MONACO, *op. cit.*, págs. 89 y ss.; 140 y ss.; SOHIER, Marc, y MEGRET, Colette: «Le rôle de l'Exécutif national et du Législateur national dans la mise en oeuvre du droit communautaire», en «Droit Communautaire et Droit National», Brujas, 1965, página 107. ZULEEG: «Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich», *op. cit.*, páginas 189-339; del mismo autor: «Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften gegenüber den Mitgliedstaaten», *loc. cit.*, especialmente págs. 32 y ss.

V

Dada la complejidad del Derecho de las Comunidades Europeas, todo intento de calificación del mismo corre el peligro de la simplificación. El concepto de «supranacional» (62) nos parece adecuado para expresar la originalidad de este sistema jurídico, pero hay que poner de relieve que la utilización de este término sólo tiene carácter descriptivo, sin que de él puedan deducirse ningún tipo de consecuencias en orden a la interpretación o a la solución de otros problemas jurídicos (63).

La interpretación del Derecho de las Comunidades Europeas no debe desconocer su complejidad. La elección de un solo método interpretativo o el establecimiento de una jerarquía de métodos resulta inadecuada (64). En la medida en que actúan en las Comunidades elementos de Derecho internacional público, son aplicables los principios generales de interpretación de éste (65), si bien determinados actos jurídico-internacionales pueden adquirir una perspectiva especial en razón de su proyección comunitaria (66).

La distinción entre Derecho comunitario primario y secundario no exige la aplicación de diferentes métodos de interpretación; la relevancia de esta distinción se expresa en el sometimiento del Derecho secundario al Derecho primario (67).

Las normas de carácter constitucional que establecen los objetivos comunitarios son especialmente importantes como criterios de valoración (68).

El dinamismo de las Comunidades determina la importancia del método teleológico (69).

La utilización por el Derecho comunitario de conceptos de origen nacional y la remisión a los principios generales del Derecho de los Estados miembros dan gran significación al método comparativo (70).

Por último, en la interpretación del Derecho comunitario han de tenerse en cuenta los intereses en juego (71) y la exclusión total de consideraciones políticas en la interpretación no es realizable (72).

(62) Sobre los distintos sentidos en que se utiliza este término, vid., entre otros, BADURA, *loc. cit.*, páginas 57 y ss.; MEDINA ORTEGA, Manuel: «La Comunidad Europea y el Derecho español», en «Estudios de Derecho Internacional Público y Privado — Homenaje al profesor Luis Sela Sampil», Oviedo, 1970, pág. 411, en págs. 412 y ss.

(63) Cfr., entre otros, MÜNCH, *loc. cit.*, pág. 75; NICOLAYSEN, Gert: «Einige Besonderheiten des Rechts der Europäischen Gemeinschaften», en «Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX — Homenaje a Enrique Sayagués-Laso», Madrid, 1969, tomo II, pág. 489, en pág. 506; ZULEEG, «Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im Innerstaatlichen Bereich», *op. cit.*, pág. 11.

(64) ZULEEG, Manfred: «Die Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts», *EuR* 1969, pág. 97, en páginas 99 y 108.

(65) KAISER, *loc. cit.*, pág. 109.

(66) Vid. KAISER, «Die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten», *loc. cit.*, especialmente págs. 120 y ss.; ZULEEG, «Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich», *op. cit.*, págs. 26 y ss.

(67) Cfr. ZULEEG, «Die Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts», *loc. cit.*, págs. 97 y ss.

(68) Cfr. KAISER, «Rechtsquellen im Recht der Europäischen Gemeinschaften», *loc. cit.*, págs. 112 y ss.; ZULEEG, *loc. cit.*, págs. 103 y 108.

(69) Cfr. KAISER, *loc. cit.*, pág. 114.

(70) Vid. KAISER, *loc. cit.*, pág. 114.

(71) Cfr. ZULEEG, *loc. cit.*, págs. 104 y 108.

(72) ZULEEG, *loc. cit.*, pág. 105, nota 90.

VI

Hemos de abordar, finalmente, la cuestión de los posibles conflictos entre normas comunitarias y normas del Derecho interno de los Estados miembros (73), problema delicado que es objeto de vivas controversias (74). Hay que tener en cuenta que los conflictos se plantean en el plano interno, por lo que su solución corresponde a los órganos nacionales encargados de la aplicación del Derecho (75).

La funcionalidad del Derecho comunitario exige la uniformidad de su aplicación y, por tanto, la consagración de su superioridad (76). Ahora bien, de esto sólo se deduce la necesidad de una solución favorable al Derecho comunitario, no su existencia (77).

Un principio de solución parece encontrarse en los artículos 41 TCECA, 177 TCEE y 150 TCEEA (78), que garantizan la uniformidad de la interpretación del Derecho comunitario. En efecto, el corolario lógico de la uniformidad de la interpretación es la uniformidad de la aplicación (79). Ahora bien, no es posible deducir de estos preceptos una norma de colisión porque, en el procedimiento que regulan, el Tribunal de las Comunidades estatuye solamente sobre la interpretación del Derecho comunitario, no sobre la del Derecho interno ni sobre la compatibilidad de éste con aquél (80).

Siguiendo a *Ipsen*, consideramos que el principio decisivo de solución se encuentra en una interpretación y aplicación de los artículos 189, párrafo 2 TCEE, y 161, párrafo 2 TCEEA (81) conforme al principio de funcionalidad (82). En efecto, de la aplicabilidad directa de los Reglamentos comunitarios establecida por estos preceptos se deduce una norma de colisión; la inaplicabilidad de las normas nacionales que se les opongan (83). Esta norma de colisión es aplicable, con más razón aún, a los conflictos entre normas de los tratados constitutivos y normas de Derecho nacional (84).

(73) Nos referimos aquí solamente a las normas directamente aplicables de los Tratados y de los actos normativos de carácter general. En principio, sólo éstas están destinadas a producir sus efectos inmediatamente dentro de los Estados miembros, por lo que sólo ellas podrán entrar en conflicto con normas de Derecho interno. Vid., sin embargo, *supra*, nota 46.

(74) Vid. un análisis bastante extenso de las distintas soluciones doctrinales y jurisprudenciales, en ZULEEG, «Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich», *op. cit.*, págs. 64 y ss.

(75) Cfr. IPSEN, «Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Gemeinschaften zum nationalen Recht», en «Aktuelle Fragen des Europäischen Gemeinschaftsrechts», Stuttgart, 1965, pág. 1, en pág. 19; ZULEEG, *loc. cit.*, pág. 61.

(76) Cfr. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *loc. cit.*, págs. 57 y ss., con abundantes referencias bibliográficas.

(77) Vid. CONSTANTINESCO, «La spécificité du droit communautaire», *loc. cit.*, especialmente páginas 29 y ss.

(78) Hay que observar que los artículos 177, TCEE, y 150, TCEEA, están concebidos en términos más amplios que el artículo 41, TCECA.

(79) Cfr. SAINT-ESTEBAN, Robert: «Droit communautaire et droit nationaux», París, 1967, pág. 29.

(80) Cfr. IPSEN, *loc. cit.*, págs. 5 y ss.; ZULEEG, *loc. cit.*, pág. 95, con citas de la jurisprudencia del Tribunal de las Comunidades.

(81) En el TCECA, no existe una norma semejante, pues el artículo 14 sólo establece que las decisiones son «obligatorias en todos sus elementos», sin atribuirles aplicabilidad directa. ZULEEG deduce la inexistencia de una norma de colisión para el ámbito de la CECA, si bien no excluye la posibilidad eventual de la extensión del principio válido en las otras Comunidades a través de una costumbre jurisprudencial (*loc. cit.*, página 156).

(82) IPSEN, *loc. cit.*, pág. 20.

(83) No su nulidad, vid. ZULEEG, *op. cit.*, págs. 136 y ss.

(84) Cfr. IPSEN, *loc. cit.*, págs. 26 y ss.; ZULEEG, *op. cit.*, pág. 155.

Ahora bien, el Derecho comunitario no proporciona medios para garantizar la aplicación de esta norma de colisión. Si los órganos nacionales no la respetan, lo cual es especialmente probable en caso de conflicto entre normas comunitarias y normas internas de rango constitucional (85), sólo queda la vía de los procedimientos de constatación de infracción, establecidos en los artículos 88-89 TCECA, 141-142 TCEEA y 169.170 TCEE.

Finalmente, hemos de señalar que el ámbito de aplicación de la norma comunitaria de colisión no se extiende a eventuales conflictos entre normas de Derecho interno y normas de Derecho internacional general que actúan en las Comunidades.

Madrid, febrero de 1973.

(85) Entre los miembros originarios de las Comunidades, este problema sólo puede plantearse en Italia y en la República Federal de Alemania, únicos países de la Comunidad que conocen el control jurisdiccional de la constitucionalidad de los Tratados. Por otra parte, aun en estos dos países, la cuestión de la anti-constitucionalidad de las leyes de ratificación de los Tratados comunitarios resulta puramente hipotética. El problema que puede surgir es el de la eventual lesión o limitación de los derechos fundamentales, garantizados constitucionalmente por actos normativos comunitarios. Sobre esta problemática, vid., «in extenso», ZULEEG, *op. cit.*, págs. 158 y ss. En cuanto a los nuevos miembros, Irlanda ha eliminado los obstáculos existentes a través de una enmienda constitucional; vid. TEMPLE LANG, John: «Legal and Constitutional Implications for Ireland of Adhesion to the EEC Treaty», CMLRev, 9 (1972), pág. 167. Sobre la controversia en torno a la constitucionalidad de la adhesión británica y danesa, vid., respectivamente, MITCHELL, KUIPERS y GALL: «Constitutional Aspects of the Treaty and Legislation relating to British Membership», CMLRev, 9 (1972), pág. 134, y DUE, Ole, y EVLMANN, Claus: «Constitutional Implications of the Danish Accession to the European Community», *ibidem*, pág. 256.

NOTAS

