

LA REVISION DE LOS TRATADOS COMUNITARIOS

Por MANUEL MEDINA (*)

SUMARIO

1. La revisión de los tratados constituyentes de organizaciones internacionales.—2. El procedimiento general de revisión de los tratados comunitarios.—3. La «pequeña revisión» del TCECA y otras posibilidades de revisión sin participación de los Estados.—4. Otras modalidades de revisión comunitaria.—5. Adaptación, interpretación y modificación por la práctica posterior.—6. Conclusiones.

1. LA REVISION DE LOS TRATADOS CONSTITUYENTES DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

La revisión de los textos constitucionales es bien conocida en derecho interno, y es normal que toda constitución prevea un procedimiento para su modificación. Bryce agrupaba a las constituciones en rígidas y flexibles, según el grado de dificultad del procedimiento de revisión (1). En algunos casos, como ocurre con la constitución británica, la revisión se puede efectuar sin necesidad de ajustarse a procedimiento formales, a través de «convenciones constitucionales» (costumbre parlamentaria) o leyes («Acts of Parliament»). La generalidad de las constituciones actuales suelen seguir, sin embargo, el precedente de la constitución de los Estados Unidos, que estableció cláusulas especiales de revisión, que permiten ésta mediante un procedimiento formal. La misma constitución norteamericana conoce, en realidad, dos posibilidades de reforma constitucional: la formal, bajo las cláusulas de revisión del artículo V, y la informal, a través de su interpretación y adaptación por el Tribunal Supremo Federal.

En derecho internacional, en cambio, durante mucho tiempo, ha parecido imposible toda modificación de un tratado internacional sin el consentimiento de todas las partes (2). La regla fue formulada en los siguientes términos por la Declaración de la Conferencia de Londres de 1871:

(*) Profesor agregado de la Universidad Complutense.

(1) «Constituciones rígidas y flexible, traducción castellana (Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1963).

(2) Cfr. EDWIN C. HOYT: «The Unanimity Rule in the Revision of Treaties» (Nijhoff. La Haya, 1959); A. P. SERENI: «Diritto Internazionale», III (1962), pág. 1492; A. VERDROSS: «Derecho Internacional público», traducción castellana de A. Truyol y Serra, cuarta edición (Aguilar. Madrid, 1963).

JURISPRUDENCIA

«les Puissances reconnaissent que c'est un principe essential du droit des gens qu'aucune d'elles ne peut se délier des engagements d'un traité, ni en modifier les stipulations, qu'à la suite de l'assentiment des parties contractantes, au moyen d'une entente amicale» (3).

La Declaración de las potencias había sido adoptada en respuesta a una nota del príncipe Gorchakov de 19-31 de octubre de 1870, por la que Rusia repudiaba las obligaciones contraídas bajo el Tratado de París de 1856, sobre neutralización del Mar Negro (4). La nota de Gorchakov viene siendo considerada como ejemplo de la invocación de la cláusula **rebus sic stantibus**, como fundamento para la terminación de un tratado (5). En realidad, la revisión ha sido siempre considerada como una alternativa a la alegación de la cláusula **rebus** (6). Mientras que la cláusula **rebus** ofrece el peligro de la inseguridad jurídica, la afirmación del viejo principio de que los tratados sólo pueden ser modificados con el consentimiento de todos los Estados contratantes supone una innecesaria rigidez del ordenamiento internacional, incompatible con las exigencias de justicia y la necesidad de canalizar la violencia hacia el «cambio pacífico» (7). El Pacto de la Sociedad de Naciones trató de facilitar el «cambio pacífico» con la introducción, en su artículo 19, de una disposición que facultaba a la Asamblea a invitar a los miembros a la revisión de sus tratados, pero sin imponer ninguna obligación de revisar o modificar el derecho existente en la materia. El Consejo de la Sociedad de Naciones recogió, en una resolución de 17 de abril de 1935, el texto de la Declaración de Londres de 1871 (que también se reproduce en los acuerdos de Londres, de 19 de marzo de 1936), con motivo de la denuncia del Tratado de Locarno (8). El Convenio de La Habana sobre tratados, de 1928, insiste en la regla general de la necesidad del acuerdo de todas las partes (9), y el Convenio de Viena sobre derecho de los tratados, de 1969, declara igualmente que «un tratado podrá ser enmendado por acuerdo entre las partes» (artículo 39). El Convenio de Viena prevé la modificación de un tratado entre sólo algunas de las partes de un tratado multilateral (artículo 41) y trata de facilitar el procedimiento de enmienda (artículo 40); pero la regla de la unanimidad se mantiene, en cuanto que «el acuerdo en virtud del cual se enmienda el tratado no obligará a ningún Estado que sea ya parte en el tratado, pero no llegue a serlo en ese acuerdo» (artículo 40-4). Pero la modificación de tratados por la práctica posterior de las partes, propugnada por un

(3) MARTENS: «Nouveau Recueil général des traités», XVIII, págs. 273-302.

(4) *Ibid.*, pág. 269.

(5) Cfr.: ERICH KAUFMANN: «Das Wesen des Völkerrechts und die clausula rebus sic stantibus» (1911; reimp. Scientia Verlag. Aalen, 1964), págs. 12 y ss.

(6) Vid. A. POCH y G. DE CAVIEDES: «De la clause 'rebus sic stantibus' à la clause de révision dans les conventions internationales», *Rec. des Cours*, 118 (1966-II), págs. 109 y ss., en págs. 203 y ss.

(7) Vid., por ejemplo, J. L. BRIERLY: «Some Considerations on the Obsolescence of Treaties», «Transactions of the Grotius Society», 9 (1926), reimp. en «The Basis of Obligation in International Law» (Oxford University Press, 1958), págs. 108 y ss.

(8) Cfr. CH. ROUSSEAU: «Derecho internacional público», traducción castellana de F. Giménez Artigues (Ariel, Barcelona, 1957), pág. 54.

(9) Cfr. CH. G. FENWICK: «Derecho Internacional», traducción castellana de M. E. I. de Fischmann (Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963), pág. 521; «Conferencias Internacionales de Estados americanos, 1889-1928», pág. 416.

sector de la doctrina (10) y recomendada a la Conferencia de Viena por la Comisión de Derecho Internacional (11), fue rechazada por gran mayoría en la conferencia codificadora (12).

Las reglas del Convenio de Viena, en materia de modificación de tratados, no resultan muy útiles para los textos constituyentes de organizaciones internacionales. No resultaría práctica la modificación de ciertos artículos entre **algunos** de los Estados miembros, y la obtención del consentimiento de **todos** puede resultar imposible en organizaciones como la ONU y sus instituciones especializadas que cuentan con más de cien miembros. En general, los tratados constituyentes de organizaciones internacionales ofrecen especialidades que los diferencian de los tratados ordinarios, y el mismo Convenio de Viena reconoce esta especialidad en su artículo 5.º, que declara el Convenio aplicable «a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional... sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización» (13). Entre estas normas especiales de las organizaciones internacionales suelen figurar las relativas a la revisión de los mismos tratados constituyentes, o «cláusulas de revisión».

Georges Scelle ha señalado que los grandes tratados de paz, o «convenios generales de naturaleza política», como el Acta de Viena de 1815, el Acta de Algeciras de 1906, o el Tratado de Versalles de 1919, han sido, en efecto, modificados por decisión de la mayoría o de algunas de las potencias, conocidas con el nombre de «potencias principales», lo que constituye una derogación al principio de la unanimidad, pero que debe ser aceptada como exigencia de la realidad social, contraria al mantenimiento rígido de situaciones impuestas por la fuerza al término de una guerra (14). Por contraste con esta revisión unilateral de los grandes tratados de paz, señala Scelle que las disposiciones del Pacto de la Sociedad de Naciones y de la Carta de la Naciones Unidas sobre revisión de sus normas, constituyen un auténtico progreso, y su simple existencia equivale «a una proclamación implícita de la revisibilidad necesaria y constante de las cartas políticas» (15). En todo caso, el artículo 26 del Pacto de la Sociedad de Naciones establece el precedente de incluir un procedimiento de revisión en un tratado constituyente de una organización internacional. Su texto sólo prevé, en realidad, la ratificación de las enmiendas, y no el procedimiento de enmienda en su integridad; pero rompe con la regla de la unanimidad al permitir que las modificaciones del Pacto entren en vigor «en cuanto sean ratificadas por los miembros de la Sociedad, cuyos representantes componen el Consejo y por la mayoría de aquellos cuyos representantes compo-

(10) Por ejemplo, O. CASANOVAS LA ROSA: «La modificación de los acuerdos internacionales por la práctica posterior», *REDI*, 26 (1968), pág. 328.

(11) El artículo 38 del proyecto de Convenio de la CDI, de 1966, establecía lo siguiente: «Todo tratado podrá ser modificado por la práctica ulterior en la aplicación del Tratado, cuando tal práctica denote el acuerdo de las partes en modificar las disposiciones del Tratado.»

(12) Por 53 votos contra 15, y 26 abstenciones. Cfr. E. DE LA GUARDIA y M. DELPECH: «El derecho de los Tratados y la Convención de Viena de 1969» (La Ley, Buenos Aires, 1970), págs. 360 y ss.

(13) Cfr. J. GONZALEZ CAMPOS: «La aplicación del futuro Convenio sobre derecho de los Tratados a los acuerdos vinculados con organizaciones internacionales» (artículo 4 del Proyecto de la CDI, de 1966), *Hom. Luna* (1966), pág. 212; S. ROSENNE: «Is the Constitution of an International Organization an International Treaty? Reflections on the Codification of the Law of Treaties», *Comunicazioni e Studi*, 12 (1966), página 21.

(14) «La revisión dans les conventions générales», *Ann. IDI* (1948), págs. 1 y ss., en págs. 8 y ss.

(15) *Ibid.*, págs. 12 y s.

nen la Asamblea». Ahora bien, de conformidad con la regla general de la unanimidad, formulada en el artículo 5.º-1 del mismo Pacto, la enmienda habría de ser adoptada por «unanimidad de los miembros representados en la reunión», lo que parece que salva todavía la regla de la unanimidad (16). Además, la modificación no es totalmente vinculante para los miembros que no la hayan ratificado, ya que quedan «en libertad para no aceptar las modificaciones que se introduzcan en el Pacto», y el Pacto sólo prevé que «en tal caso cesará de pertenecer a la Sociedad» el Estado que opte por no aceptar las modificaciones (artículo 26-2). A pesar de la modestia de la innovación que introduce el Pacto a este respecto, G. Andrassy considera al artículo 26 como uno de los elementos claves para considerar al Pacto como una «constitución» y no un simple tratado (17).

La Carta de San Francisco va más allá que el Pacto a este respecto, pues el capítulo XVIII (artículos 108 y 109) se dedica íntegramente a la cuestión de las «Reformas». El artículo 108 permite la adopción de modificaciones por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea, tras su ratificación por dos terceras partes de los miembros de las Naciones Unidas, incluso **todos** los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Bajo el artículo 109, la modificación de la Carta se puede adoptar por una conferencia general de los miembros de las Naciones Unidas, convocada al objeto de modificar la Carta, siempre que así lo decida el voto de las dos terceras partes de la Conferencia, y también requiere su ratificación por las dos terceras partes de los miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a **todos** los miembros permanente del Consejo de Seguridad. Si este procedimiento de revisión puede ser considerado «rígido», en comparación con los procedimientos de revisión de las constituciones internas, es de una gran flexibilidad en el contexto internacional. Además, a diferencia del Pacto, al miembro que esté en desacuerdo con la modificación —si no es miembro permanente del Consejo— no le queda siquiera el recurso de retirarse de la Organización, ya que la Carta no prevé la retirada en ninguna de sus disposiciones. Estamos, por tanto, muy lejos de las reglas de la unanimidad o del «acto contrario» (18).

Los convenios constituyentes de otras organizaciones internacionales posteriores a 1945 siguen, por lo general, el modelo de revisión «flexible» de la Carta de San Francisco. La Constitución de la OIT permite la revisión de sus disposiciones por una mayoría de dos tercios de los delegados, ratificada o aceptada por dos tercios de los

(16) A este respecto, no parece correcta la crítica de SCALLE, *ibid.*, págs. 13-4, de una «omisión increíble» del Pacto al no prever éste la mayoría necesaria en la Asamblea para adoptar modificaciones. Los autores del Pacto no podían concebir que se adoptara una enmienda sin la aprobación de todos los miembros, ajustándose a la regla de la unanimidad. Un proyecto de enmienda dirigido a permitir la adopción de modificaciones por mayoría de tres cuartos en la Asamblea no llegó a entrar en vigor. Doc. S. d. N. A. 1821, C. I., págs. 103 y 773, y JEAN REY: «Commentaire du Pacte de la S. D. N. (Sirey, París, 1930), págs. 685 y siguientes, y primer Suplemento, págs. 19, 67 y ss.; también G. SCALLE, *op. cit.*, pág. 14.

(17) «La souveraineté et la Société des Nations», *Rec. des Cours*, 61 (1937-III), págs. 641 y ss., en páginas 682-3.

(18) La regla de la unanimidad sólo parece regir para los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. De este modo, la Carta recoge la tradicional distinción entre potencias principales y potencias secundarias que había jugado un papel tan importante en la modificación, en el pasado, de convenios internacionales generales.

miembros, que incluyan cinco de los diez miembros representados en el Consejo directivo como miembros de mayor importancia industrial (artículo 36). También el artículo 13 de la Constitución de la UNESCO prevé la revisión de sus disposiciones por mayoría de dos tercios. Lo mismo ocurre con otras organizaciones, como el Fondo Monetario Internacional (artículo 17), el Consejo de Europa (artículo 41) la Liga Árabe (artículo 19), la Organización de Estados Americanos (artículo 147), etc.

2. EL PROCEDIMIENTO GENERAL DE REVISIÓN DE LOS TRATADOS COMUNITARIOS

Frente a esta tendencia general a permitir la revisión de los acuerdos constituyentes de organizaciones internacionales, sin exigir la ratificación por todos los Estados miembros, los tratados de París y Roma se ajustan a un procedimiento de revisión más tradicional. Como regla general, se requiere la ratificación de las enmiendas por todos los Estados miembros (TCECA, artículo 96; TCEE, artículo 236; TCEEA, artículo 204). La única diferencia a este respecto entre los tratados comunitarios y los tratados generales anteriores a la Carta de San Francisco consiste en la participación de órganos comunitarios en el procedimiento de revisión. Esta participación se puede dar en la iniciativa misma de revisión, pues los proyectos de enmienda pueden ser presentados por cualquiera de los Gobiernos de los miembros o por la Comisión, y es el Consejo quien decide, previa consulta de la Asamblea, y, en su caso, de la Comisión (19), si procede o no la convocatoria de una conferencia de representantes de los Gobiernos encargada de preparar la revisión. Ahora bien, la adopción de las modificaciones en cuanto tales, corresponde a los Estados, y no al Consejo ni a ningún otro órgano comunitario, como ocurre en las organizaciones internacionales de corte clásico, y las enmiendas, como ya hemos dicho, sólo entran en vigor con la ratificación por todos los Estados miembros.

El Tratado constituyente de la CECA fue modificado en dos ocasiones, sin que los Estados se ajustaran exactamente al procedimiento de revisión previsto en el artículo 96. La primera revisión se produjo con motivo del Tratado franco-alemán de 27 de octubre de 1956, que reguló el estatuto del Sarre. La segunda, el 25 de marzo de 1957, de conformidad con el Convenio sobre ciertas instituciones comunes. La razón por la que no fue posible aplicar el procedimiento de revisión del artículo 96 a la primera revisión, fue que este último artículo no preveía el recurso al procedimiento normal de revisión, sino después de terminado el período de transición de la CECA, cosa que no ocurriría hasta el 12 de febrero de 1958. El Gobierno holandés trató, sin embargo, de dar una justificación más amplia a esta revisión anómala, refiriéndose a la «regla generalmente reconocida en el derecho de gentes de que todo convenio internacional puede ser modificado en cualquier momento por un convenio ulterior concluido por todas las partes en cuestión.» Frente a esta actitud del Gobierno, el diputado van der Goes van Naters suscitó un debate en el Parlamento holandés, alegando que los Gobiernos no quedaban en libertad para modificar los tratados comunitarios a su arbitrio,

(19) No se exige esta consulta para la modificación del TCECA.

JURISPRUDENCIA

sino que resultaban obligados por los procedimientos de revisión previstos en los tratados; quizá cupiera aceptar la necesidad de revisar el TCECA por acuerdo de los Gobiernos antes de la terminación del período de transición, al no permitir el artículo 96 el funcionamiento del procedimiento normal de revisión. La justificación para esta modificación prematura podría hallarse, si acaso, en la cláusula *rebus sic stantibus*, pero nunca en un facultad ilimitada de los Estados miembros de disponer del contenido de los tratados comunitarios. Los Estados Generales de los Países Bajos aceptaron la moción de van der Goes van Naters y declararon que hacían suya la opinión de que «después de la expiración del período transitorio previsto en el Tratado que instituye la CECA, resulta indudable que las revisiones ulteriores de dicho Tratado, así como de los tratados instituyentes de la CEE y la CEEA, no podrán efectuarse sino de conformidad con los procedimientos de revisión previstos en los mismos tratados». El Gobierno holandés aceptó entonces expresamente este punto de vista del Parlamento (20).

Sin embargo, al año siguiente, se producía una segunda revisión anómala del TCECA, por el Convenio sobre ciertas instituciones comunes. Van der Goes van Naters afirma que esta segunda revisión no violó el artículo 96, ya que, en primer lugar, la modificación no debería producir efectos hasta fines de febrero, es decir, después de terminado el período de transición; y, en segundo lugar, porque todos los órganos de la CECA habían sido consultados, y se había reunido, de hecho, una conferencia internacional, en Val Duchesse, para decidir de común acuerdo las modificaciones a introducir (21). Hay que tener en cuenta que el Convenio sobre instituciones comunes no sólo modificaba el TCECA, de 1951, sino también los recién firmados tratados CEE y CEEA, de la misma fecha, en 1957. El optimismo de van der Goes van Naters no es enteramente justificable. Los Estados no se ajustaron estrictamente a los procedimientos de revisión previstos en los tres tratados, pues faltaba el elemento más importante, que era la decisión del Consejo de convocar la conferencia de reforma. Con respecto a los tratados CEE y CEEA, quizá resultara excusable la falta de consulta de la Asamblea y de la Comisión, por no haberse podido constituir estos órganos antes de la entrada en vigor de los tratados. En definitiva, al no haber entrado en vigor aún los tratados CEE y CEEA, es legítimo admitir la idea de que los Estados firmaron y ratificaron estos dos últimos tratados con las modificaciones que introducía simultáneamente el Convenio sobre instituciones comunes. Pero está claro, con respecto a la CECA, que los Estados no se ajustaron en ninguno de los dos casos al procedimiento del artículo 96.

Con posterioridad a la entrada en vigor de los tratados de Roma, se han efectuado varias modificaciones en sus normas, por los tratados de Bruselas sobre establecimiento de un Consejo y Comisión comunes, de 1965, y por el Tratado de Luxemburgo, de 1970, sobre modificación de ciertas disposiciones presupuestarias. Además, al incorporarse a la Comunidad el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, en 1972, el Tratado de ampliación de las Comunidades introduce también modificaciones importantes en los tres tratados fundacionales.

La primera de estas tres revisiones se ajustó estrictamente al procedimiento ge-

(20) Cfr. M. VAN DER GOES VAN NATERS: «La revisión des traités supranationaux», *Liber amicorum J. P. A. François* (1959), págs. 120-31, en págs. 124 y ss.

(21) *Ibid.*, pág. 123.

neral de enmienda. El procedimiento se inició con una propuesta del Gobierno holandés, de 27 de junio de 1961 (22). La Asamblea parlamentaria emitió dictamen el 20 de octubre siguiente (23), y las Comisiones dieron también sus respectivos dictámenes el 22 de septiembre y el 10 de noviembre del mismo año (24). Sobre la base de un dictamen de los tres Consejos, se convocó la conferencia de los Estados miembros para el 8 de abril de 1965 (25), y ésta aprobó el texto, ya elaborado anteriormente en discusiones entre los tres Consejos, las dos Comisiones y la Alta Autoridad de la CECA (26).

La revisión por el Tratado de Luxemburgo de 1970, sobre recursos propios, no se ajustó, en cambio, al procedimiento general de revisión. Hay que tener en cuenta, a este respecto, que el establecimiento de recursos propios de financiación comunitaria constituyó desde el principio uno de los objetivos de los Tratados de París y Roma. De hecho, el TCECA estableció ya, en su artículo 49, el principio de la financiación de la Alta Autoridad por un sistema de pre-exacciones relacionadas con la producción de carbón y acero. En el sistema de la CECA, el establecimiento de recursos propios era relativamente sencillo, pues su actividad cubría tan sólo dos clases de productos. Pero en el sistema de la CEE y de la CEEA, la cosa no era tan fácil, por la mayor amplitud del Mercado Común y la delicada naturaleza de las actividades a que se refiere el Euratom. En consecuencia, los tratados de Roma previeron el sostenimiento de las instituciones comunitarias en una primera etapa

(22) Ref. a la propuesta del Gobierno holandés en M. GAUDET y J. AMPHOUX: «La fusion des Communautés européennes», *Ann. Européen*, 16 (1968), págs. 17-58 (con resumen en inglés), en págs. 23-4.

(23) J. O. (1961), pág. 1418; resolución adoptada sobre la base de un informe de MAURICE FAURE: «Parlement européen. Documents de séance» (1961-62), Doc. núm. 74, de 16 de octubre de 1961. Vid., también, la resolución de la Asamblea de 24 de noviembre de 1960, sobre el mismo tema, J. O. (1960), página 1509, sobre la base de otro informe anterior de M. FAURE, Doc. 84 (1960-61), de 7 de noviembre de 1960, que contenía una primera propuesta de unificación de los ejecutivos.

(24) GAUDET y AMPHOUX, *op. cit.*, pág. 24, nota 2.

(25) J. MEGRET: «La fusion des exécutifs des Communautés européennes», *A. F.*, 11 (1965), págs. 692-709, en pág. 695.

(26) En general, además de los trabajos citados de MEGRET y de GAUDET y AMPHOUX, vid. R. MAUGIUS: «Le Traité de Bruxelles du 8 mai 1965, relatif à la fusion des Institutions des Communautés européennes» (Université de Lyon, «Travaux et recherches», *Cahier* núm. 1); H. P. IPSEN y G. NICOLAYSEN: «Fusion der Europäischen Exekutiven», *Neue Juristische Wochenschrift* (1963), pág. 2209; «La fusión des Communautés européennes» (Coloquios de Lieja, abril de 1965, Université de Liège, 1965); G. NICOLAYSEN: «Der Fusionsvertrag vom 8 april 1965», *Neue Juristische Wochenschrift* (1965), pág. 1655; O. VON STEMPELS: «Die Fusion der Organe der Europäischen Gemeinschaften», *Fest. Ophüls* (1965), pág. 1655; O. VON STEMPELS: «Die Fusion der Organe der Europäischen Gemeinschaften», *Fest Ophüls* (1965), pág. 229; I. TELCHINI: «Il trattato di Bruxelles sulla fusione delle Istituzioni non ancora comuni alle tre comunità europee», *Anuario di Diritto Internazionale* (1965), pág. 217; G. ZAMPAGLIONE: «La fusione degli esecutivi nella prospettiva dell'integrazione europea», *Comunità Internazionale* (1965), pág. 297; P. H. J. M. HOUBEN: «The Merger of the Executives of the European Communities», *Common Market Law Review*, 8 (1965-66), pág. 37; L. CARTOU: «La fusión des exécutifs et ses effets sur les finances communautaires», *Rev. Trim. de Droit Européen* (1966), pág. 124; E. KAPP: «The Merger of the Executives of the European Communities» (College of Europe, Brujas, 1966); J.-V. LOUIS: «La fusion des institutions des Communautés Européennes», *Rev. du Marché Commun* (1966), pág. 843; E. NOEL: «La fusion des institutions et la fusion des Communautés Européennes» (Centre Européen Universitaire, Nancy, 1966); «La fusion des Communautés Européennes au lendemain des accords de Luxembourg (Coloquios de Lieja, abril 1966, Institut d'Etudes Juridiques Européennes de la Faculté de Droit de Liège, La Haya, 1967); G. WEIL: «The Merger of the Institutions of the European Communities», *A. J.*, 61 (1967), pág. 57; K. J. TWITCHETT y C. A. COSGROVE: «Die Verschmelzung der Exekutiven der Europäischen Gemeinschaften», *Europa-Archiv* (1969, núm. 5), pág. 171. Documentos sobre la fusión en *Archiv des Völkerrechts*, 13 (1966-67), págs. 101-19.

sobre la base de aportaciones proporcionales de los Estados miembros (artículo 200, TCEE; artículo 172, TCEEA), pero con la posibilidad de que en un momento posterior se pasara a la financiación con recursos propios (artículo 201, TCEE; artículo 173, TCEEA). Aunque, lógicamente, la transformación del sistema de recursos comunitarios implicaría una reforma de los tratados, para sustituir las disposiciones sobre financiación por los Estados por la financiación por recursos propios, las disposiciones en cuestión no se remiten al procedimiento general de revisión, sino que prevén una forma de revisión especial, que se inicia con una propuesta de la Comisión al Consejo; el Consejo decide, previa consulta del Parlamento, y los Estados acaban adoptando la decisión del Consejo, de conformidad con sus normas constitucionales respectivas. Nos encontramos así, con que una de las revisiones más importantes de los tratados se ha efectuado de acuerdo con un procedimiento especial, aunque previsto en los tratados, y no de conformidad con el procedimiento general de enmienda (27).

La tercera revisión importante de los tratados comunitarios se produjo como consecuencia de la ampliación de las Comunidades en 1972. El acta aneja al Tratado de adhesión contiene una serie de modificaciones de los tres tratados. La base para estas modificaciones se encuentra ante todo en los artículos 237, TCEE, y 205, TCEEA, que prevén la realización de «adaptaciones» en los tratados como consecuencia del ingreso de nuevos Estados en las Comunidades. El artículo 98 TCECA, en cambio, no hace ninguna referencia expresa a «adaptaciones» con motivo de la ampliación, aunque prevé que la Alta Autoridad «fije... las condiciones de adhesión». De conformidad con los artículos 237, TCEE, y 205, TCEEA, mientras que la adhesión se produce por decisión del Consejo, a propuesta de la Comisión, «las condiciones de la admisión y las adaptaciones» de los tratados sólo pueden fijarse «en virtud de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante», y entran en vigor al ser ratificado este acuerdo por todos los Estados contratantes según sus reglas constitucionales respectivas. Nos encontramos así, también, con una forma especial de revisión que no se identifica con el procedimiento general de enmienda previsto en los tratados funcionales (28).

En consecuencia, sólo en una ocasión se ha recurrido al procedimiento general de revisión. Con anterioridad a la entrada en vigor de los Tratados de Roma, el TCECA fue modificado por procedimientos que podemos calificar de «irregulares». Después de la entrada en vigor de los Tratados de Roma, la revisión de los tratados comunitarios se ha ajustado a las disposiciones que éstos incluían, pero en dos ocasiones se recurrió a cláusulas especiales de enmienda, y sólo el Tratado de Bruselas de 1965 sobre unificación de los ejecutivos se ajusta al procedimiento general de revisión.

3. LA «PEQUEÑA REVISIÓN» DEL TCECA Y OTRAS POSIBILIDADES DE REVISIÓN SIN PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS

El TCECA estableció un procedimiento especial de modificación de algunas de sus normas en los párrafos 3.º y 4.º del artículo 95. Este procedimiento ha recibido el nom-

(27) Cfr. R. MORAWITZ: «Die eigenen Mittel der Gemeinschaften», *Europarecht*, 5 (1970), págs. 232-42; E. BÜLOW: «Bericht über die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts», *ibid.*, págs. 282-90, en págs. 283-4. La decisión 70/243 del Consejo, de 21 de abril de 1970, en *J. O.*, 28 de abril de 1970, L. 94/19.

(28) Vid. J.-P. PUISSOCHET: «L'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège aux Communautés Européennes», *A. F.*, 17 (1971), págs. 932-60.

bre de «pequeña revisión», y ofrece la peculiaridad de que sólo intervienen en él instituciones comunitarias, sin participación alguna de instancias nacionales. El procedimiento de la «pequeña revisión» puede ser resumido en los siguientes términos: La Alta Autoridad y el Consejo proponen la modificación del texto del TCECA por mayoría de cinco sextos, y el Tribunal habrá de dictaminar si dicha propuesta se ajusta a las condiciones que establece el párrafo 3.º del artículo 95 para la revisión. La aprobación definitiva corresponde a la Asamblea, que ha de adoptar la modificación por mayoría de tres cuartos de los votos emitidos, que supongan, al menos, dos tercios del total de miembros que la componen. El párrafo 3.º del artículo 95 establece, desde luego, limitaciones muy estrictas a esta revisión, que sólo procede en el caso de que surjan dificultades imprevistas o se produzca un cambio profundo en las condiciones económicas o técnicas que afecte directamente al mercado común del carbón y del acero, de modo que resulte necesaria la adaptación de las reglas relativas al ejercicio por la Alta Autoridad de los poderes que le hayan sido conferidos; la revisión no puede afectar, en ningún caso, a las disposiciones de los artículos 3.º y 4.º TCECA, que establecen las limitaciones generales a la competencia de las instituciones comunitarias, ni a la distribución de competencias entre la Alta Autoridad y otras instituciones de la Comunidad.

A pesar de sus limitaciones, sorprende este peculiar procedimiento de revisión, en virtud del cual un tratado internacional es modificado por decisiones de los órganos establecidos por el tratado mismo, y sin necesidad de ratificación o aceptación por los Estados miembros. Es cierto que los Estados miembros participan indirectamente en el proceso de la «pequeña revisión» a través de la decisión del Consejo. Pero los ministros, representantes de los Estados en el Consejo actúan aquí como miembros de un órgano comunitario, y la decisión por mayoría de cinco sextos vincula incluso al Estado o Estados que votaron contra la modificación. El procedimiento parece, por tanto, más propio de una organización federal o confederal que de una organización internacional, al desplazarse la facultad de disposición sobre el tratado a las Instituciones encargadas de su administración (29).

El procedimiento de la pequeña revisión se aplicó a la modificación del artículo 56 TCECA, relativo a la actividad de la Comunidad en materia de ayuda a los trabajadores afectados por crisis estructurales en la industria. El artículo 56 TCECA preveía la posibilidad de que la Alta Autoridad financiara programas que dieran lugar a la creación de nuevos puestos de trabajo o concedieran ayudas no reembolsables para reinstalación, reeducación profesional o indemnizaciones a trabajadores afectados por crisis regionales en las industrias del carbón o del acero a consecuencia de la introducción de «procedimientos técnicos o utillaje nuevos» en el sector sometido a la competencia de la TCECA. Por otro lado, el parágrafo 23 del Convenio sobre disposiciones transitorias de la CECA había previsto, para la etapa de transición, un cuadro más amplio y generoso de ayudas y financiación en el caso de pérdida de puestos de

(29) Sobre la «pequeña revisión»: K.-O. HENZE: «Kleine Revision des Montanvertrags», *Betriebs-Berater* (1960), pág. 116; V. VAN DER ESCH: «De zogenaande kleine herziening van het KSG Verdrag», *Sociaal-Economische Wetgeving* (Europa) (1960), pág. 31; K. CARSTENS: «Die kleine Revision des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl», *Z.*, 21 (1961), págs. 1-37; I. TELCHINI: «Il primo caso di 'piccola revisione' del Trattato CECA», *Riv. di Diritto Europeo*, 1 (1961), págs. 138-44.

trabajo a consecuencia de la introducción del mercado común en los sectores del carbón y del acero, y esta disposición había tenido amplia aplicación durante toda la etapa transitoria (30). Ahora bien, la conformidad con el apartado 8 del citado párrafo 23, los beneficios derivados de esta disposición no podrían extenderse más allá de dos años después de la expiración del período transitorio, que había concluido efectivamente el 9 de febrero de 1958. Esto quería decir que a partir del 10 de febrero de 1959 la Alta Autoridad sólo podría conceder ayudas dentro del estrecho marco del artículo 56 TCECA, en los supuestos de cambio tecnológico o de utillaje. Teniendo en cuenta que en aquellos momentos el carbón se encontraba en una situación general de crisis, la Alta Autoridad y el Consejo decidieron, el 17 de noviembre de 1959, proponer una modificación del párrafo 23 del Convenio sobre disposiciones transitorias del TCECA, pero sólo con relación a la industria del carbón y para un período de tres años. De conformidad con el párrafo 4.º, del artículo 95, TCECA, la Alta Autoridad y el Consejo solicitaron un dictamen del Tribunal de Justicia, que lo emitió —en breve plazo— el 17 de diciembre siguiente (31). El Tribunal declaró que no se habían cumplido los requisitos del artículo 95, párrafos 3.º y 4.º, porque el proyecto de artículo presentado aparecía como una prolongación del período de transición, de modo que al llegar el plazo de expiración de esta prórroga, la Alta Autoridad se vería obligada a solicitar nuevas autorizaciones del Consejo y del Parlamento. Esto equivalía a restringir las facultades de la Alta Autoridad, alterando así la distribución de competencias entre ésta y las restantes instituciones de la Comunidad. También entendió el Tribunal que el proyecto de revisión se oponía a los artículos 2.º, 3.º y 4.º TCECA, en cuanto se limitaba al carbón, sin extenderse al acero.

Sobre la base del dictamen del Tribunal, el Consejo y la Alta Autoridad prepararon un nuevo texto de proyecto de artículo que, con el dictamen favorable del Tribunal (32), llegó a convertirse en el actual párrafo 2.º del artículo 56 (33).

Un segundo proyecto de «pequeña revisión» del TCECA resultó menos afortunado. Se trataba de modificar el artículo 65, muy importante por referirse al régimen de acuerdos y concentraciones de empresas. El Consejo y la Alta Autoridad propusieron, el 18 de julio de 1961, una modificación de los párrafos 2.º y 5.º de dicho artículo, dirigida a autorizar acuerdos entre empresas en caso de «cambio fundamental y persistente de las condiciones de venta en las industrias de carbón y acero» (34). El Tribunal estimó que tal como habían sido redactados los párrafos propuestos, no se cumplían las condiciones de los párrafos 3.º y 4.º del artículo 95, ya que el proyecto no precisaba la naturaleza de los acuerdos susceptibles de autorización, lo que suponía un aumento de los poderes de la Alta Autoridad, y que las excepciones que se recogían en el proyecto de artículos a la prohibición de prácticas restrictivas no sólo aumentaban los poderes de la Alta Autoridad, sino que también constituían una violación del artículo 4.º—d) TCECA, que prohíbe «las prácticas restrictivas dirigidas al

(30) Las ayudas comunitarias se habían elevado a 17.630.000 unidades de cuenta hasta el 31 de octubre de 1959, *Rec.*, 5 (1958-59), pág. 540.

(31) *Ibid.*, págs. 533-62.

(32) Dictamen 1-60, de 4 de marzo de 1960, *Rec.*, 6 (1960), pág. 107.

(33) *J. O.*, L. 33, de 16 de mayo de 1960, pág. 781.

(34) Ref. LAMBERS, *op. cit.*, págs. 612 y ss., y *Rec.*, 7 (1961), págs. 479 y ss.

reparto o explotación de mercados» (35). Este proyecto de revisión no fue después resucitado. En consecuencia, la «pequeña revisión» del TCECA sólo ha servido hasta la fecha para modificar el artículo 56, sin que se haya efectuado posteriormente ninguna otra modificación por el mismo procedimiento.

Aunque la «pequeña revisión» no aparece en cuanto tal en los Tratados de Roma, también en éstos existen algunas cláusulas que permiten modificar los tratados con un procedimiento en el que sólo participan órganos comunitarios. Las disposiciones más importantes a este respecto se encuentran en el TCEEA, donde las cláusulas especiales de revisión permiten la modificación de capítulos enteros sin participación de los Estados. El artículo 76 TCEEA autoriza la modificación del capítulo VI del título II del Tratado, relativo a los suministros de primeras materias y materias fisibles especiales, a iniciativa de un Estado o de la Comisión, por decisión unánime del Consejo a propuesta de la Comisión, y previa consulta de la Asamblea. El artículo 76 no impone ninguna condición material para esta revisión, aunque se refiere «especialmente al caso en que circunstancias imprevistas creen una situación de escasez general.» Es más, de conformidad con el párrafo 2.º de ese mismo artículo, si el Consejo no confirma las disposiciones originales del capítulo VI al término de un período de siete años, sería obligatorio dictar nuevas disposiciones relativas a la materia de la que se ocupa el capítulo por este procedimiento especial de modificación. Es decir, se trata de una revisión forzosa del capítulo sin necesidad de que en ella participen los Estados miembros.

Al terminar el período de siete años sin modificación de las disposiciones del capítulo VI, el Gobierno francés entendió que las disposiciones de este capítulo no eran ya aplicables, y dejó de cumplir, unilateralmente, sus obligaciones de información y solicitud de autorización a la Agencia de suministros del Euratom. Frente a esta interpretación unilateral del gobierno francés, la Comisión demandó a la República francesa ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades, en 1971. El Tribunal comunitario declaró, por sentencia de 14 de diciembre del mismo año, que el artículo 76 no producía la caducidad del capítulo VI por sí mismo, a no ser que se adoptaran nuevas disposiciones que sustituyeran a las existentes, pues el Tratado no preveía una devolución de las competencias que el capítulo VI confirió a las instituciones comunitarias (36). En todo caso, hasta la fecha, el Consejo no ha utilizado esta posibilidad de modificación, a pesar de que la Comisión había propuesto, desde el 28 de noviembre de 1964, la modificación del capítulo VI.

Los artículos 85 y 90 TCEEA hablan de «adaptación» de los capítulos VII y VIII, título II, del Tratado, relativos al control de seguridad y régimen de titularidad. La «adaptación» procede cuando así lo exija un cambio de circunstancias. El procedimiento es el mismo que el del artículo 76. No hay aquí, sin embargo, una obligación de confirmar o reformar similar a la que establece el párrafo 2.º del artículo 76, de modo que, en tanto no se produzca el cambio de circunstancias, no existe obligación de modificar los capítulos respectivos. Aunque los artículos 85 y 90 sólo hablan de «adaptación», parece que se trata aquí, igualmente, de un procedimiento de revisión, ya

(35) Dictamen de 13 de diciembre de 1961, *Rec.*, 7 (1961), págs. 505 y ss.

(36) Comisión c. República francesa («Agencia de Suministros»), as. 7-71, *Rec.*, 17 (1971), págs. 1003 y siguientes, *atts.*, 16-28, págs. 1018-9.

que la adaptación sólo es posible mediante la modificación del articulado de los capítulos en cuestión. (37).

El artículo 33 TCEE, relativo a la transformación de los contingentes bilaterales existentes en el comercio entre los Estados miembros, en contingentes globales para toda la Comunidad durante el período de transición, prevé en su apartado 8.º la modificación de los porcentajes de transformación por decisión del Consejo, a propuesta de la Comisión. Este artículo ha dejado de ser aplicable al consolidarse la unión aduanera y desaparecer el régimen de contingentes en el comercio intracomunitario. También se referían al período de transición el apartado 5 del artículo 8.º, que permitía extender o acortar las etapas segunda y tercera del período de transición por decisión unánime del Consejo, a propuesta de la Comisión, y el artículo 14, párrafo 7, en cuanto al ritmo de reducciones arancelarias entre los Estados miembros. El artículo 38, párrafo 3, relativo a las modificaciones en la lista de productos sometidos a la política agrícola comunitaria, obliga al Consejo a modificar dicha lista en el plazo de dos años, a propuesta de la Comisión y por mayoría cualificada; ofrece, así, este artículo un cierto paralelismo con el artículo 76, TCEEA. El artículo 200, apartado 3, TCEEA, permite la modificación del porcentaje de aportaciones de los Estados al presupuesto comunitario durante el período de transición, por decisión unánime del Consejo. El párrafo 2.º del artículo 81 TCECA autoriza al Consejo a completar las listas de productos sometidos a la competencia de la CECA, mediante decisión unánime.

Por último ciertas disposiciones de los tratados comunitarios prevén modificaciones en la composición de los órganos comunitarios: Comisión (art. 10, ap. 1, párr. 2.º, del Tratado de unificación de los ejecutivos, de 1965); Tribunal (arts. 165 y 166, párrs. 3.º y 4.º, TCEE; arts. 137 y 138, párrs. 3.º y 4.º, TCEEA; arts. 32, párr. 4.º, y 32 bis, párr. 3.º, TCECA). En el primer caso, la modificación del número de miembros se efectúa por decisión unánime del Consejo; en el segundo, se requiere también decisión unánime del Consejo, pero precedida de petición en ese sentido por el propio Tribunal.

Los Estados miembros de las Comunidades no han prestado mucha atención a estas pequeñas cláusulas modificativas, salvo en el caso de Francia con respecto al artículo 76 TCEEA, y esto último por consideraciones muy concretas de interés nacional. Por lo general, la adaptación de las disposiciones relativas al período de transición se ha llevado a cabo mediante acuerdos adoptados por representantes de los Gobiernos reunidos en Consejo, y no por el Consejo mismo, en virtud de los llamados «acuerdos de aceleración» (38). Las modificaciones en la composición de los órganos comunitarios se han efectuado, por otro lado, en el marco de tratados más amplios, como el Tratado de 1957, sobre ciertas instituciones comunes (para el Tribunal), el Tratado de unificación de los ejecutivos (para la Comisión) y el Tratado de ampliación, de 1972 (para la Comisión, Tribunal, Consejo y Parlamento). En consecuencia, la mayor parte de estas cláusulas no han adquirido significación alguna en la práctica, y los artículos en cuestión han sido modificados al amparo del amplio **treaty-making power** de los Estados miembros, en lugar de darse cumplimiento a las cláusulas estatutarias de revisión.

(37) En este sentido, LAMBERS, *op. cit.*, págs. 628-9.

(38) Cfr. J. KAISER: «Die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten», *Fest. Ophüls* (1965), págs. 107-24.

4. OTRAS MODALIDADES DE REVISION COMUNITARIA

Además del procedimiento general de revisión y de las cláusulas de revisión sin intervención de los Estados miembros, existen otras modalidades de revisión *mixta*, con participación de los Estados y de las instituciones comunitarias. Hay en los tratados dos tipos de cláusulas de esta naturaleza. En primer lugar, nos encontramos con el procedimiento para la financiación con recursos propios de la CEE y la CEEA, prevista en los artículos 237 TCEE y 205 TCEEA, y que ha encontrado aplicación en el Tratado de Luxemburgo de 1970, al que ya hemos hecho referencia (39). En segundo lugar, están las cláusulas relativas a la elección de los miembros de la Asamblea «por sufragio universal directo» según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros» (artículo 138-3 TCEE; art. 103-3 TCEEA; art. 21-3 TCECA). El procedimiento se inicia con una propuesta formulada por la Asamblea misma; el Consejo decidirá sobre esta propuesta y recomendará a los Estados miembros, por unanimidad, la adopción de las disposiciones necesarias «según sus reglas constitucionales respectivas». Esto quiere decir que la revisión se produce mediante la forma de un tratado entre los Estados miembros, al igual que ocurre con el procedimiento general de revisión.

La modificación del procedimiento de elección de los parlamentarios ha encontrado grandes dificultades en la práctica. El Parlamento europeo adoptó ya en 1960 un proyecto de convenio para la elección directa de sus miembros (40); pero, hasta la fecha, el Consejo no ha tomado decisión alguna al respecto. En la Declaración final de la Conferencia cumbre de París, de octubre de 1972, los jefes de Estado o de Gobierno de la Comunidad ampliada se refirieron de pasada a la elección directa de los miembros de la Asamblea, pero sin fijar plazo alguno dentro del cual debiera alcanzarse ese resultado (punto 15) (41).

5. ADAPTACION, INTERPRETACION Y MODIFICACION POR LA PRACTICA POSTERIOR

Los Tratados de París y Roma prevén la posibilidad de que las instituciones comunitarias adopten las «disposiciones apropiadas» en el caso de que resulte necesaria una acción de la Comunidad para realizar uno de los objetivos de las Comunidades, sin que hayan sido previstos los poderes necesarios a este respecto (art. 95, párrs. 1.º y 2.º, TCECA; art. 235 TCEE; art. 203 TCEEA). Bajo el TCECA, esta posibilidad de tomar disposiciones de adaptación de los tratados corresponde a la Alta Autoridad, mediante decisión o recomendación, sobre la base de un dictamen conforme del Consejo, adoptado por unanimidad y después de oído el Comité consultivo. En los Tratados de Roma, la adopción de las «disposiciones apropiadas» corresponde al Consejo, también por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta de la Asam-

(39) *Supra*, apartado 2.

(40) Resoluciones de 17 de mayo de 1960, J. O., de 2 de junio de 1960, págs. 834-60. Cfr. CL. LASSALLE: «Le projet de Convention relative à l'élection de l'Assemblée Parlementaire européenne au suffrage universel direct», A. F., 6 (1960), págs. 801-16.

(41) El Parlamento europeo deploró la ambigüedad de los jefes de Estado o de Gobierno en su resolución de 15 de noviembre de 1972, sobre la Conferencia cumbre (puntos 13 y 14), Bull. CE (1972, núm. 11), páginas 72 y ss. Cfr. Informe MÜLLER (Doc. 194/72), adoptado por la Comisión política del Parlamento.

blea (42). Este procedimiento de «adaptación» abre muchas posibilidades, pues los objetivos de las Comunidades vienen definidos en términos muy amplios por los Tratados de París y Roma. Para algunos autores, se trata de un auténtico procedimiento de revisión (43). Paul Reuter, en cambio, no se atreve a calificarlo de revisión, sino que considera que se trata de un procedimiento para llenar las lagunas de los tratados (44), no muy distinto, en definitiva, de la interpretación sobre la base de la teoría de los poderes implícitos de los documentos constitucionales nacionales, o de los estatutos o constituciones de las organizaciones internacionales tradicionales (45).

Entendida en este sentido, la adaptación de los tratados comunitarios se aproxima a la interpretación de esos tratados por instituciones comunitarias. En los tratados comunitarios se atribuye la competencia interpretativa al Tribunal de Justicia (art. 164 TCEE; art. 136 TCEEA; art. 31 TCECA). Desde luego, la interpretación de los tratados comunitarios debe ser distinguida de la revisión, pues ésta supone una modificación del derecho objetivo, mientras que la interpretación judicial no puede modificar el derecho existente en cuanto tal. Ahora bien, el Tribunal de Justicia ha llevado a la interpretación del derecho comunitario un cierto espíritu «misional», que le hace salirse de los moldes estrictos de una interpretación legalista, para desarrollar elaboradas construcciones jurisprudenciales de un enorme valor para la evolución del proceso integrador (46).

Nos encontramos, por último, con la posibilidad de que los tratados comunitarios sean modificados por la práctica posterior. Es bien sabido que en derecho internacional una norma consuetudinaria posterior deroga a una norma convencional anterior, pues no se da una superioridad del derecho escrito sobre el no escrito. Ahora bien, en las organizaciones internacionales, junto a la posibilidad de una práctica de los Estados en el sentido de modificar los tratados, es concebible también la modificación del tratado fundacional por la práctica de la organización, es decir, de sus instituciones. Dentro de las Comunidades, tenemos ya algún ejemplo de desuso de normas convencionales en la práctica comunitaria. El ejemplo más notorio lo constituyen los llamados «acuerdos de Luxemburgo», de 1966, cuando, sobre la base del «boicot»

(42) G. MAREMCO: «Les conditions d'application de l'article 235 du traité CEE», *Rev. du Marché Commun* (1970), págs. 147 y ss.

(43) Así, GROEBEN-BOCK: «Kommentar zum EWG-Vertrag» (1959), vol. II, art. 236, nota 1.

(44) «La Communauté Européenne du charbon et de l'acier» (París, 1953), págs. 46-7. Los ejemplos que recoge LAMBERS en su trabajo citado, pág. 631, se refieren sólo a situaciones de transición.

(45) Cfr. R. HAMERAY: «Les compétences implicites des organisations internationales» (París, 1962); M. RAMA-MONTALDO: «International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations», *British Year Book of International Law*, 44 (1970), págs. 111-55.

(46) Vid., a este respecto, G. BEBR: «The Development of a Community Law by the Court of the European Coal and Steel Community», *Minnesota Law Review* (1957-58), págs. 845 y ss.; LORENZ: «General Principles of Law: Their Elaboration in the Court of Justice of the European Communities», *American Journal of Comparative Law*, 13 (1964), págs. 1 y ss.; A. G. WILSON: «Political Integration by Jurisprudence. The Work of the Court of Justice of the European Communities in European Political Integration» (Sijthoff. Leiden, 1969). Cfr. las observaciones críticas de L.-J. CONSTANTINESCO: «Die unmittelbare Anwendbarkeit von Gemeinschaftsnormen und der Rechtsschutz von Einzelpersonen im Recht der EWG» (Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden, 1969), y de CH. TOMUSCHAT, en recensión a esta obra, *Europarecht*, 7 (1972), págs. 188-94. Muy optimista, en cambio, sobre las posibilidades de evolución del derecho comunitario a través de la jurisprudencia, P. PESCATORE: «Fundamental Rights and Freedoms in the System of the European Communities», *American Journal of Comparative Law*, 18 (1970), págs. 343-51.

del general De Gaulle al Consejo, los miembros de esta institución adoptaron el acuerdo —informal— de no abandonar el principio de la unanimidad en sus decisiones, incluso en los casos en que los tratados prevían la adopción de decisiones por mayoría simple o cualificada (47). Ahora bien, los mismos órganos comunitarios no han llegado a considerar a los «acuerdos de Luxemburgo» como un tratado internacional que modificara los Tratados de París y Roma, sino como «modalidades prácticas de cooperación» entre la Comisión y el Consejo. Hemos de recordar, además, que los mismos tratados han confiado al Tribunal de Justicia la «interpretación y aplicación» del Derecho comunitario, de modo que este órgano judicial podría anular acuerdos informales como los adoptados en Luxemburgo en 1966, cuando los Estados miembros traten de separarse de los procedimientos previstos para la revisión. Así, en su decisión de 31 de marzo de 1971, en el asunto **A. E. T. R.**, el Tribunal dejó establecido el principio de que los Estados miembros no pueden actuar fuera del «marco de las instituciones comunitarias», con respecto a aquellas materias en que se haya efectuado una transferencia real de competencias a las Comunidades, y afirmó que podía anular los acuerdos, o incluso las «deliberaciones» del Consejo adoptadas fuera de ese marco comunitario (48). De estas declaraciones del Tribunal parece deducirse que no es posible jurídicamente la modificación de los tratados comunitarios por la práctica posterior.

6. CONCLUSIONES

Si comparamos el procedimiento de revisión de los tratados comunitarios con otros procedimientos de revisión de los estatutos de organizaciones internacionales tradicionales, encontramos que el procedimiento comunitario de enmienda es mucho más rígido que el de la generalidad de los sistemas de modificación de documentos constitucionales internacionales. El sistema comunitario de revisión parece ajustarse, más que al actual sistema de modificación de constitución de organismos internacionales, al aceptado antes del establecimiento de la ONU. En definitiva, salvando algunos casos excepcionales, la revisión de los tratados comunitarios suele exigir el acuerdo unánime de los Estados. Esta suspicacia de los redactores de los Tratados de París y Roma hacia los procedimientos mayoritarios de revisión se explica, en parte, por el hecho de que las Comunidades ejercen facultades más amplias que las organizaciones internacionales tradicionales. Por otro lado, en la medida en que las Comunidades pretenden aproximarse al modelo del Estado federal, la rigidez de sus preceptos de enmienda constitucional resulta aún más marcada. Las posibilidades de modificación del Derecho comunitario por la práctica posterior parecen hoy cerradas por el Tribunal de Justicia. Ni la «pequeña revisión» del TCECA, ni otras cláusulas menores de revisión por instituciones comunitarias, ni la adaptación e interpretación

(47) *Bull. C. E.* (1966, núm. 3), págs. 8-9, y trad. de Truyol y Serra, *op. cit.*, págs. 185-6.

(48) Comisión c. Consejo, as. 22-70, *Rec.*, 17 (1971), págs. 263-96, *atts.*, 52-53, pág. 278, y nuestro comentario en esta Revista, vol. 1, núm. 1 (1973).

de los tratados por los órganos de las Comunidades permiten una revisión de sus disposiciones fundamentales sin contar con el acuerdo unánime de los Estados miembros. Es más, algunas de las modificaciones más importantes de los tratados comunitarios se han llevado a cabo sin ajustarse estrictamente al procedimiento constitucional de revisión, bien mediante un acuerdo formal entre los Estados miembros, bien en virtud de procedimientos especiales de revisión basados en la unanimidad de los representantes de los Estados.

Aunque se han efectuado varias revisiones importantes de los Tratados de París y Roma, los procedimientos disponibles parecen algo rudimentarios. Ni el parcheo de los tratados fundacionales, ni la multiplicación de tratados que modifican cláusulas parciales parecen medios idóneos para la adaptación de los textos a unas Comunidades en permanente evolución. La ampliación de las Comunidades hará más difícil aún el conseguir la unanimidad necesaria para efectuar nuevas revisiones. Existe, así, el peligro de que los tratados comunitarios queden congelados en sus actuales textos, que son manifiestamente insuficientes para seguir adelante con el proceso integrador hacia la unión política. Todo nuevo avance en la integración requeriría, en ese supuesto, la celebración de una nueva conferencia internacional y la adopción de un convenio especial que establecería instituciones paralelas a las actualmente existentes.

Parece necesario, por consiguiente, abordar la revisión de los tratados comunitarios desde una perspectiva mucho más amplia. Con relación al proyecto de unión económica y monetaria, Th. Oppermann ha subrayado la necesidad de una revisión a fondo de los tratados, pues el marco institucional existente no ofrece la amplitud que exige la consecución de los objetivos últimos del Plan Werner (49). Si de la unión económica y monetaria pasamos a la unión política, las necesidades de revisión aumentan considerablemente. Las instituciones comunitarias se han esforzado en los últimos años por «ahondar» el proceso de integración, con apenas leves modificaciones de los tratados. Cada una de las cláusulas importantes en materia de aranceles, política agrícola, política social, libertad de establecimiento, etc., han sido objeto de desarrollos hasta casi sus últimas consecuencias, y las Comunidades han llegado hoy mucho más lejos de lo que habría cabido esperar cuando adoptaron sus tratados fundacionales. Parece, sin embargo, que nos acercamos al momento en que no bastan estas modificaciones superficiales, y hay que replantearse todo el marco convencional de las Comunidades, de modo que sea posible alcanzar fases más alejadas en el proceso de integración. La reciente crisis en materia de precios agrícolas constituye un buen ejemplo del carácter necesario de las reformas a los textos de los tratados. Para esto hace falta, desde luego, un nuevo acto de voluntad política, similar al que permitió la ampliación de las Comunidades en 1972. Es posible, incluso, que, en lugar de una simple revisión de los tratados vigentes, necesitemos todo un nuevo aparato instrumental, refundiendo, quizá, en un convenio único los principios que se hallan hoy dispersos en los diversos tratados, eliminando las disposiciones transitorias que han perdido hoy vigencia, y completando aquellas secciones que los Tratados de París y

(49) «Währungsunion und EWG- Vertragsrevision», *Europarecht*, 6 (1971), págs. 130-5.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Roma sólo bosquejaban, y que han sido desarrolladas por la normativa comunitaria posterior. Si se llega a este nuevo acto de voluntad política y a esta unificación instrumental del Derecho constitucional de las Comunidades, la nueva Carta europea debería incluir también disposiciones relativas a la revisión más ajustadas al tipo de estructura federal o confederal que se perfila en la Europa occidental. Desde esta perspectiva, es insuficiente un proceso de revisión que se apoye en los principios de modificación de tratados según el Derecho internacional general.

