

R. 67. 249

LA SUPRANACIONALIDAD DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

**Análisis jurídico de los Tratados de París y Roma
y de su aplicación práctica.**

(Tesis doctoral)

por JOSE LUIS IGLESIAS BUIGUES

Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia



HU DO-F/2992

D.729338

L.1296529

Depósito Legal V. 4910 - 1970

Imprenta VICENTE TARONCHER - Sagrario del Salvador, 8 - Tel. 31 92 33 - Valencia-3

Tesis doctoral calificada de "Sobresaliente cum laude", por unanimidad, leída y defendida públicamente el día 22 de julio de 1967 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia.

TRIBUNAL CALIFICADOR

Presidente: Doctor DON LUIS SELA SAMPIL.
Catedrático de Derecho Internacional Público y Privado de la Universidad de Oviedo.

Vocales: Doctor DON MANUEL DIEZ DE VELASCO.
Catedrático de Derecho Internacional Público y Privado de la Universidad de Barcelona.

Doctor DON ADOLFO MIAJA DE LA MUELA.
Catedrático de Derecho Internacional Público y Privado de la Universidad de Valencia.

Doctor DON MANUEL BROSETA PONT.
Catedrático de Derecho Mercantil de la Universidad de Valencia.

Doctor DON DIEGO SEVILLA ANDRES.
Catedrático de Derecho Político de la Universidad de Valencia.

Esta publicación es un extracto de la Tesis, autorizada por la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 del Decreto de 25 de junio de 1954.

INTRODUCCION

El tema de Europa ocupa la actualidad en las últimas décadas. Tras la segunda Guerra Mundial, Europa salta a la calle. Al sentimiento de nacionalismo hermético, ha sucedido una corriente de pensamiento unificador que, sobre todo en la Europa Occidental, trata, por los más diversos caminos, de verterse en realidades tangibles.

La fuerza de la idea, producto de diversas circunstancias, permitió a ciertos hombres escogidos —los padres de Europa— la creación de unas organizaciones que, según el sentir general, están llamadas a convertir en realidad, un día, el sueño de varios siglos de historia. Estas organizaciones, las Comunidades Europeas, no responden al exacto deseo de sus fundadores, que tuvieron que aceptarlas como mal menor, como un principio de ejecución de la idea, tras comprobar que, por determinadas circunstancias adversas, sus esfuerzos encaminados a construir la Europa política continuaban siendo, como en el pasado, irrealizables.

Las Comunidades Europeas, máximo fruto de nuestro tiempo, han sido calificadas, por su peculiar estructura y funcionamiento, de instituciones "supranacionales". Tanto las Comunidades como el concepto de "supranacionalidad", han dado objeto a una ingente cantidad de obras, trabajos y estudios que, en su mayoría intentan definir y explicar su contenido. Los escritos han sido tantos y la supranacionalidad el refugio de tantas esperanzas, que, abandonando el campo de la realidad, ha ido ocultándose tras el velo del mito. Nuestro trabajo pretende sencillamente contribuir a descorder el velo. Para ello, hemos distribuido el análisis del concepto de "supranacionalidad" en tres partes perfectamente delimitadas:

1.ª Una historia de la idea europea, que nos mostrará cuáles fueron los factores determinantes en la constitución de las Comunidades supranacionales. Esta visión histórica servirá de mucho para aclarar la comprensión de los restantes epígrafes.

2.ª Un buceo en la naturaleza jurídica del Derecho europeo o derecho de las Comunidades que, lógicamente, se halla en íntima conexión con la tercera y fundamental parte.

3.ª La naturaleza y contenido de la supranacionalidad .

I *Introducción histórica de la idea europea*

La evolución histórica de la idea europea puede dividirse en tres etapas. El momento actual creemos puede calificarse de postrimerías de la cuarta etapa, seguramente la definitiva.

A) *De los orígenes a la I Guerra Mundial (1.ª etapa)*

La idea de unidad europea no es original ni nueva. Ya en lejanas épocas la Europa unida ha alimentado los sueños de pensadores y políticos, utopistas y ambiciosos que, con mayor fantasía que acierto, proyectaron ciertas bases de unión europea. De estos hombres, unos propugnaron los cambios de estructura sin importales de qué medios se valdrían para lograrlo. Al lado de estos "precursores", están los que, partiendo del estudio de las realidades y de supuestos lógicos necesarios, inspiraron el movimiento paneuropeo dentro del realismo de las posibilidades políticas.

La idea es, en efecto, sumamente vieja. Desde tiempos de Carlomagno —la Europa por el Imperio— hasta las Comunidades supranacionales, la historia de la unión europea se halla jalonada de las más variadas y contradictorias tendencias. Cada ciclo imprime su peculiar sello: la "República Christiana" de Pedro Dubois, contrapeso del Imperio Germánico, los 21 artículos de la "Congregatio Concordiae" de Jorge Podiebrad, con su Dieta y su Asamblea de reyes y príncipes cristianos, el gran proyecto de Enrique IV —muy Cristiana República de Europa— preparado por el Duque de Sully, la "Dieta Europea" de Guillermo Penn y el no menos ambicioso "Proyecto de Paz Perpetua" del abate de Saint Pierre, todos ellos impregnados de conceptos en los que la geografía, la cultura y sobre todo la conciencia religiosa de cada pueblo, juega un papel preponderante, y que testimonian que la idea de Europa, concebida de una u otra forma, se halla latente en las mentes más diversas y a través de dilatados espacios de tiempo. Todo ello sin olvidar que la serie de acontecimientos que en los siglos XV y XVI trascotan las ideas nacidas del Medioevo, desde el descubrimiento del Nuevo Mundo hasta la máquina de vapor, van a perfilar una incipiente noción "política" de la visión europea, aumentada y sostenida por el humanismo revolucionario de los grandes teóricos, filósofos y escritores del siglo XVIII y XIX.

Pero sólo la rivalidad, y con ella la guerra, ha hecho posible que, en cada etapa, la necesidad de una unión estrecha entre pueblos de cultura y tradición similares, aglutinase a los hombres y a las ideas, porque, paradójicamente, el ideal europeo ha florecido en las épocas de división y amenazas.

Así se van sucediendo publicaciones y congresos, en pro o en contra, pero siempre *con* la idea europea, hasta que la política, que anda por otros derroteros, estalla en 1914. Es el apogeo de los nacionalismos y, a la vez, el punto culminante del sistema capitalista. Con él fenece la primera gran etapa de la idea europea.

B) *Coudenhove-Kalergi y Briand* (2.ª etapa)

Terminadas las hostilidades, Europa vuelve a llamar a sus hombres, a sus convencidos, a sus incondicionales. Tal vez los hombres empiezan a comprender que la solución de las catástrofes mundiales ocasionadas por la política se localizan en Europa y de ella dependen: organización del mundo y unidad europea pueden considerarse, hasta bien entrado el siglo presente, como propósitos equivalentes, enseña el profesor Miaja. (1)

Dos hombres, poseídos de un mismo ideal, representan la época: el aristócrata Ricardo Coudenhove-Kalergi y el político francés Aristide Briand. De sobra son conocidas sus obras; tanto "Paneuropa" como el "Memorandum" del 1 de mayo de 1930 sobre la Europa política son de lectura obligada para todos los interesados en la Europa comunitaria.

Fracasado el primer intento "oficial" de hacer a Europa por la negativa de los Estados interesados en admitir cualquier organización que signifique una concesión de soberanía o simplemente que la comprometa, los puntos dominantes de la Europa de 1930 son los de soberanía e independencia y colaboración económica, problemas que deberán tenerse en cuenta cuando, veinte años después, otra vez Francia, proponga sobre bases más sólidas, la integración europea.

El proyecto Briand representa el punto donde culmina —y perece— la segunda etapa. La idea languidece hasta que estalla la II Guerra mundial.

C) *La etapa de las realizaciones* (3.ª etapa)

La liberación del Continente, con el fin de las hostilidades, marca el comienzo de la tercera etapa. La miseria que se avecina, soportada pero no resuelta por el Plan Marshall, lo acucioso de los problemas económicos y la aparición de la "guerra fría", muestran a Europa el camino equivocado por donde discurría, imponiéndole la reflexión. Así va a producirse el milagro y la utopía a transformarse en urgente necesidad. "La economía, los intereses que creíanse inconciliables se convierten en el primer terreno experimental de la unidad. La defensa, antes privi-

(1) A. Miaja de la Muela: De la utopía federal a las Organizaciones supranacionales. Estudios sobre integración europea. Zaragoza 1960, p. 95.

legio supremo de los Estados y de las Naciones, es objeto de numerosas medidas de integración parcial, en espera de la creación de una fuerza militar común que, varias veces, ha aparecido inminente". (1).

Los acontecimientos se suceden rápidamente, incluso febrilmente: en marzo de 1947 Francia e Inglaterra firman el Tratado de Dunquerque que, un año más tarde, ampliado con nuevos miembros (Bélgica, Holanda y Luxemburgo) y revisado, tomará el nombre de Tratado de Bruselas o de la "Unión Occidental". En mayo de 1948, se reúne en La Haya el "Congreso Europeo" con el propósito, nada menos, de crear un auténtico gobierno federal. Baste decir al respecto que el éxito del Congreso, más teórico que real, sirvió para mostrar que la idea europea contaba con dos bandos y dos interpretaciones difícilmente conciliables, unos capitaneados por Francia, los otros con Inglaterra a la cabeza. El Tratado de Bruselas va a inspirar el proceso de integración europea: La OEEC, el Consejo de Europa, la OTAN, la UEO presentan los signos de su profunda influencia. Todo ello conducirá a los Tratados de París y Roma de 1951 y 1958, respectivamente.

Dejando a un lado el Consejo de Europa, fruto de un compromiso entre la tendencia extremista de los promotores de la unificación de Europa y las posiciones conservadoras de los Gobiernos, principalmente del de Gran Bretaña, que manifestaron las más grandes reservas a la definición de obligaciones políticas y constitucionales que contratasen con el principio de la soberanía nacional. (2) Llegamos al año decisivo de 1950: el Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Robert Schuman, siguiendo el camino ya trazado por el Comisario General del Plan de modernización y Obras Públicas Jean Monnet, declara el histórico 9 de mayo de 1950: "Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto. Surgirá por una serie de realizaciones que creen una solidaridad efectiva". Para ello, Schuman propone situar la producción carbón-acero francoalemana bajo una Alta Autoridad común. De esta forma, "la solidaridad de producción... hará que toda guerra entre Francia y Alemania aparezca no solamente impensable sino también materialmente imposible". Así se llegó a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) por un procedimiento que se calificaría de "iniciativa revolucionaria": una Alta Autoridad encargada de dar soluciones europeas a problemas europeos, sin olvidar los intereses legítimos de los Estados miembros —el Consejo Especial de Ministros— ni al órgano encargado de hacer cumplir e interpretar el Tratado, el Tribunal de Justicia, todos ellos dotados de competencias suficientes para alcanzar sus fines y de

(1) J. Rovin: *L'Europe*. París, 1966, p. 32.

(2) A. Albonetti: *Préhistoire des Etats-Unis de l'Europe*. París, 1963, p. 66.

poderes para garantizar jurídicamente sus decisiones. Ese conjunto de competencias, amputadas de los países miembros, constituye los cimientos de la nueva Europa: el orden comunitario autónomo.

Sin embargo, el acontecimiento de mayor importancia en esta etapa, y seguramente en todo el proceso unificador de Europa, fue el de la firma de los Tratados de la Comunidad Europea de Defensa (CED) y de la Comunidad Política Europea (CPE).

Es el mejor momento para aprovechar el impulso europeo. Ante la propuesta americana de rearmar a la Alemania federal, Francia acepta el "Plan Plevén", propuesto en septiembre de 1950 y concebido por Jean Monnet que imaginaba una comunidad militar de defensa, organizada siguiendo el sistema que tan buenos resultados había dado a la CECA.

Este "Ejército Europeo" era el resultado de varias fuerzas opuestas: de un lado, Francia, que no quiere oír hablar en absoluto de un posible rearme alemán; por otro lado, la presión americana, que piensa que una Alemania fuerte será un bastión importante frente a la pujanza del otro lado del "telón de acero". Este compromiso estaba inspirado en una fe y sostenido por una teoría: fe en el valor de la unidad europea, teoría del poder supranacional de unas Comunidades como método de construcción de Europa. (1) Así la CED contaría con una Comisaría, como órgano superior con ciertos poderes de decisión, un Comité de Ministros, participantes en el poder de decisión, una Asamblea y un Tribunal de Justicia. El tratado preveía la progresiva integración de las fuerzas armadas y la gestión, financiación y ejecución en común de los programas de defensa.

Las críticas a la CED proliferaron rápidamente. Dos ideas fundamentales condensan la posición de los adversarios de la Europa integrada: el rearme alemán, que se utiliza como caballo de batalla contra los partidarios de la Europa federal y que oculta el verdadero o por lo menos el principal motivo de oposición: el temor de los Estados por su soberanía. Una cosa es integrar gradualmente el carbón y el acero y otra, muy diferente, poner el Ejército bajo un mando único. El Ejército es el sostén de la Nación y de su soberanía y se halla al servicio de una política. Pero sólo un Estado es capaz de llevar y definir una política. Así, ¿ese Ejército, a qué Estado serviría? ¿Qué política iba a sostener? Además, una tan importante fuerza no podía dejarse en manos de unos tecnócratas sin Estado ni pueblo en que apoyarse. La declaración del General Weygang, ante la Asamblea Nacional francesa resume, sin lugar a dudas, la situación: "la creación del Ejército europeo, tal como

(1) R. Aron: *Esquisse Historique d'une grande querelle idéologique*. «La querelle de la CED. París 1956, p. 3.

está concebido, desmembra el ejército francés y conduce a Francia a abandonos políticos de una excepcional gravedad". (1) Ante este razonamiento de los adversarios del plan, magníficamente orquestado de cara a la opinión pública francesa, los ministros de los seis países aprovechan la propuesta de De Gasperi, según la cual, la CED se comprometía a establecer un nuevo y revolucionario proyecto: la Comunidad Política Europea (CPE).

El Tratado de la CPE preveía la gradual absorción en su seno, de la CECA y de la CED; al cabo del período transitorio, un "Consejo Ejecutivo Europeo" sustituiría la Comisaría de la CED, mientras la Alta Autoridad de la CECA se transformaría en órgano administrativo, bajo el control del Consejo. Las competencias de la CPE serían las de defensa, relaciones exteriores y la coordinación de las políticas económica y financiera, además de la de desarrollar, gradualmente, un mercado común sobre la base de la libre circulación de personas, mercancías y capitales. Sin embargo, el 30 de agosto de 1954, la Asamblea Nacional francesa rechazaba el proyecto (indirectamente, puesto que lo que se aprobó fue la moción tendente a aplazar su estudio "sine die"). Así moría la CED y, con ella, la CPE.

El impulso europeo queda detenido en el verano de 1954. Sólo años después, tras múltiples encuentros y conferencias de los ministros de la "pequeña Europa" que se verán obligados a vencer los innumerables obstáculos creados desde el otro lado de la Mancha, se llega en 1957 a la firma y ratificación de los Tratados de Roma: CEE y CEEA, conocidos comúnmente con los nombres de "Mercado Común" y "Euratom". Pero ya a partir del verano de 1954, las futuras construcciones "europeas" iban a llevar el estigma del mismo mal. Los Tratados de Roma, entrados en vigor el 1 de enero de 1958, representan la prueba evidente.

El inicio de la 4.ª etapa. (2)

En el hilo de los acontecimientos reseñados, la cuarta etapa representa, al menos en sus comienzos, un paso atrás en el proceso integrador europeo. Sólo el éxito logrado en la conferencia "en la cumbre", celebrada en los primeros días de diciembre de 1969 en La Haya, en donde se aprobó el célebre tríptico "achevement, approfondissement, élargissement" de la Comunidad, puede aportar nuevas esperanzas a la causa de Europa.

(1) Citado por J. FAUVET: Naissance et mort d'un traité. «La querelle de la CED». París 1956, p. 29.

(2) La tesis doctoral aquí reseñada no recoge más que las postrimerías de esta cuarta etapa. Sin embargo, creemos conveniente citar los acontecimientos acaecidos con posterioridad a la lectura de la tesis, puesto que son de suma importancia para sus conclusiones, que confirman totalmente.

Así, los acontecimientos sobresalientes en esta cuarta etapa son: a) el Tratado de fusión de los "ejecutivos" comunitarios, de 8 de abril de 1965, entrado en vigor el 1 de julio de 1967, cuya elaboración había sido preparada por cuatro conferencias "en la cumbre" y que, si a primera vista aparece como un paso importante en el camino de la Europa unida, en realidad no es más que el resultado de los años de crisis de la idea europea, fruto de un compromiso entre las dos tendencias tradicionalmente opuestas. El Tratado de fusión es una simple mejora, un arreglo, en el funcionamiento de las instituciones comunitarias, pero no representa un cambio de política de los países miembros; b) los acuerdos de Luxemburgo sobre el voto por mayoría en el Consejo, mayoría que está prevista en el Tratado CEE para el final de una cierta etapa, ya transcurrida, y que los acuerdos de Luxemburgo han dejado sin efecto, manteniendo la regla de la unanimidad (acuerdos de 30 de enero de 1966); c) la consumación de la unión aduanera y el establecimiento de la tarifa arancelaria exterior común de la Comunidad, el 1 de julio de 1968, que supone un progreso innegable, desde el punto de vista de la integración económica.

Con todos los elementos históricos mencionados, podemos ya introducirnos en el problema de la naturaleza jurídica del derecho de la Comunidad.

II

La naturaleza jurídica del derecho comunitario

La problemática del derecho comunitario gira en torno a dos cuestiones principales: ¿el derecho de la Comunidad puede clasificarse en una de las categorías jurídicas conocidas o por el contrario, desborda el marco de cualquier calificación jurídica para aparecer como algo nuevo, que guarda semejanzas con figuras ya conocidas pero que difiere, por su naturaleza, de todas ellas?

Para ello, es necesario el estudio de tres puntos:

A) Derecho comunitario y Derecho nacional de los países miembros.

Una parte de la doctrina científica ha afirmado que el orden jurídico de la Comunidad se identifica con el derecho nacional de los países miembros, lo que constituye el primer derecho interno común de estos países.

Sin embargo, esta posición no puede, por ahora, sostenerse. El derecho interno y el derecho comunitario difieren entre sí, tanto en sus fuentes de producción como en su aplicación. Incluso los órganos de aplicación son otros, con un contenido substancialmente distinto del de cualquier Estado miembro.

Problema análogo es el de la primacía de un ordenamiento sobre el otro. En principio, de no existir una primacía del orden comunitario sobre el interno, los fines de los Tratados comunitarios serían ilusorios. Pero esta primacía no debe entenderse como una subordinación o jerarquía entre los dos ordenamientos, sino más bien, como una sustitución del derecho interno por el comunitario en aquellos campos previstos en los Tratados. En ellos se aplicará en adelante la regla comunitaria, que, como dice Lagrange, establece la primacía de la regla de derecho resultante del Tratado y no la primacía del derecho comunitario. (1) En realidad, más que primacía, debe hablarse de una coordinación de ambos ordenamientos y no de una fusión de ellos.

La separación de estos dos órdenes jurídicos ha sido mantenida por buena parte de autores, ya sea considerándolo como un derecho propio de la Comunidad, ya situándolo a medio camino entre el Derecho Internacional y el interno de los países miembros. (2) Más acertada nos parece la posición que sostiene que cada uno de estos derechos posee y se mueve en su propia esfera de competencias. (3).

B) *Derecho comunitario y Derecho Internacional.*

El hecho de que los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas como los demás tratados, pertenezcan al campo del Derecho Internacional, ha conducido a los autores a plantearse la cuestión de las relaciones entre el derecho comunitario y el internacional y sobre todo de si el primero forma parte o puede clasificarse dentro del segundo.

La doctrina jurídica se halla dividida sobre la respuesta a dar a este problema, seguramente el de más importancia en materia de Comunidades supranacionales. Las razones y argumentos invocados por partidarios y contrarios de la inclusión del derecho comunitario en el internacional son de todo orden. La conclusión de todo ello es, por un lado, que, en verdad, el Derecho Internacional no puede ser apartado sin más del marco de las Comunidades Europeas y que, incluso, le corresponde jugar un papel muy importante en su seno, y, por otro, que, a pesar de todo, el Derecho Internacional y el comunitario constituyen dos órdenes autónomos y separados sin que el primero pueda pretender fundadamente el hacer entrar en su seno al segundo.

(1) M. Lagrange. Collège d'Europe: Semaine de Bruges 1965: Droit communautaire et droit national, p. 24, 26.

(2) Migliazza, Sacerdoti, Verdross, Forlers y otros.

(3) Cour de Justice. Affaire, 6-64. Recueil. Vol. X, p. 1.176. (Conclusiones de M. Lagrange).

C) *Derecho comunitario y Derecho federal.*

Un sector de la doctrina ha creído ver en el derecho comunitario una manifestación, o al menos un embrión, de derecho federal. Con diferencia de matices, se ha calificado a las Comunidades de “federaciones parciales” y de “federación funcional” porque la integración se realiza por sectores, en este caso, los económicos. El derecho producido y regulador de estos sectores sería pues un derecho de tipo federal.

En realidad los redactores de los Tratados “supranacionales” han empleado, para su elaboración, la técnica jurídica clásica del federalismo, lo que permite evidenciar los elementos federales del derecho comunitario.

En efecto, el armazón de las Comunidades responde al tipo clásico federal. Los Tratados de París y Roma han puesto en pie unas organizaciones que, *jurídicamente* pueden calificarse de federales y que, *políticamente* se le aproximan. Sin embargo, el término “federalismo” debe interpretarse aquí con la mayor cautela puesto que tal designación es de contenido netamente político que configura la imagen de una forma particular de organización de un *Estado soberano*. Si las Comunidades están organizadas en un plano pretendidamente federal, su base no lo es de ninguna manera. El nombre de “supranacional” que se les ha dado, aunque se considere impropio o erróneo, sirve para aclararnos que la Comunidad no es federal ni puede ser considerada como un Estado federal, en el sentido que tradicionalmente se ha dado al término. Puede decirse en resumen, que la función de las Comunidades Europeas es *especializada*, lo que las diferencia netamente de los Estados, que desarrollan una función *general*, incluso aquellos de estructura federal, (1) y que la falta absoluta del poder público organizado e irresistible, atributo supremo del Estado, y del substrato sociológico capaz de producir la necesaria cohesión, separa las Comunidades del Estado federal, haciéndolas inclinarse hacia las estructuras de tipo *confederal*.

D) *Doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades.*

La jurisprudencia del Tribunal comunitario, en lo que concierne a la naturaleza del derecho de la Comunidad, es clara y precisa. El tribunal ha considerado que tal derecho no puede encuadrarse en una de las ramas jurídicas conocidas, si bien guarda semejanza con todas ellas. Si alguna vez ha creído ver una forma de Derecho Internacional, el Tribunal se ha apresurado a advertir que se trataba de un orden de Derecho de Gentes con características muy particulares, para después co-

(1) F. Münch: Les sources du Droit Communautaire. Cours à la Faculté Internationale de D. Comparé 1966, p. 6.



regir su posible inexactitud y declarar, sin lugar a nuevas dudas, que el derecho comunitario constituía un ordenamiento jurídico propio, particular e interno de la Comunidad. Todo ello sin desconocer los frecuentes llamamientos a los órdenes jurídicos nacionales de los países miembros, y, en su caso, aunque de forma más cautelosa, al Derecho Internacional. Seguramente, la definición más certera de cómo el Tribunal comunitario ha entendido la naturaleza del derecho de la Comunidad, la ha dado su ex-Abogado General, M. Lagrange: "El Tratado, cuya aplicación está garantizada por el Tribunal, si ha sido concluido según las formas de los tratados internacionales y si indiscutiblemente es uno de ellos, constituye, a pesar de todo, desde el punto de vista material, la Carta de la Comunidad y, las reglas de derecho que de ella se desprenden, forman el derecho interno de esta Comunidad" (1)

Conclusión sobre la naturaleza jurídica del derecho comunitario.

El derecho comunitario es una categoría jurídica nueva que viene a regir una situación nueva. El derecho comunitario guarda semejanza con otras categorías (derecho interno, internacional, federal) pero difiere de todas ellas, aprovechando las características de tales ramas jurídicas para mejor conseguir sus fines. El derecho comunitario es sencillamente el derecho de una Comunidad en período de gestación, un derecho en vías de transición hacia un mundo nuevo, "en el que los principios y las formas del pasado no han desaparecido totalmente, del mismo modo que todavía no han nacido las del futuro". (2) Este período gestatorio le da su originalidad —es reacio a encuadrarse en cualquier rama del derecho y se asemeja a todas— y su debilidad, puesto que la gestación puede muy bien ser interrumpida por la misma fuerza que la inició.

El derecho comunitario, o si se quiere la "regla supranacional", es la resultante de una voluntad que, en su génesis, surge de un pacto unánime, como el Derecho Internacional clásico, pero tan pronto como aparece a la vida, se desmembra de sus componentes y adquiere una existencia propia y autónoma.

La característica de la regla supranacional es la de ser potencialmente federal, es decir que por sus especiales condiciones, tiende a desembocar en la Federación. Sin embargo, la falta del elemento de poder, la fuerza material organizada, que haría posible la ejecución forzosa de la decisión comunitaria, hace que la regla supranacional salga del orden federal para integrarse en el confederal o de Derecho Internacional, en

(1) Caso núm. 8-55. Recueil Cour de Justice. Vol. II, p. 263.

(2) L. Constantinesco: La spécificité du Droit Communautaire. Revue Trimestrielle de Droit Européen 1966-1, p. 4.

lo que respecta a este punto concreto. El orden supranacional es pues una composición jurídicamente perfecta pero políticamente inerte, es decir, un orden jurídicamente autónomo pero políticamente dependiente, de tal forma que su existencia misma viene determinada por la decisión política cotidiana de seguir adelante. (1) En definitiva, el órgano supranacional participa del federal y del confederal: en el plano del "sollen" es eminentemente federal, en el del "sein", en lo que atañe a los poderes, exclusivamente confederal o de Derecho Internacional.

III

La naturaleza jurídica de la supranacionalidad

A) *Características fundamentales.*

1. *El mecanismo autónomo.*

La supranacionalidad implica, ante todo, la existencia de un mecanismo autónomo que, *jurídicamente*, obliga a los Estados, aún contra su voluntad.

En el sistema de las Comunidades, de sus cinco órganos rectores, sólo dos funcionan de manera supranacional. Los demás lo hacen empleando el mecanismo contrario, el interestatal. Pero el órgano supranacional sólo utiliza tal mecanismo cuando el Tratado lo permite. El mismo órgano puede emplear para sus decisiones, el procedimiento interestatal. Así, según el mecanismo, un mismo órgano puede presentar una u otra cara. De ahí que, en rigor, no pueda hablarse de "organización supranacional" ni incluso de "órgano supranacional". Tal calificativo corresponde únicamente a un *mecanismo*, a un procedimiento, es decir, supone una técnica de funcionamiento. Los órganos dotados de un tal mecanismo, persiguen fines propios, diferentes, en muchos aspectos, de los de los Estados miembros, y ejercen sus funciones en el marco de unas competencias transferidas por los Estados, de conformidad con el orden jurídico desarrollado en el Tratado constitutivo. La primera característica de tales funciones es su amplia autonomía. En este sentido, por dos caminos puede alcanzarse la autonomía, origen de la supranacionalidad:

a) *La autonomía por el procedimiento.* En las Comunidades Europeas, el órgano que reúne tal condición es el Consejo de Ministros, compuesto por los representantes de los Estados miembros y depositario

(1) Aquí nos inspiramos libremente de las ideas del Profesor G. Héraud: *L'inter-étatique, le supra-national et le fédéral*. Archives de Philosophie du Droit 1961-1, p. 180; *La validité juridique*. Mélanges Maury. París 1960. T. II, p. 477; *La notion de supranationalité*. Cours a l'Institut des Hautes Etudes Internationales de l'Université de París 1963-64.

del "poder" comunitario. Siendo un órgano intergubernamental, emplea, para sus decisiones, el mecanismo interestatal, pero, en aquellos casos previstos en el Tratado, puede y debe utilizar el supranacional: el procedimiento mayoritario, que en su forma simple es intensamente supranacional, debilitándose a medida que la mayoría se aproxima a la unanimidad. En rigor, bastará que uno solo de los países quede obligado por una decisión que él no ha suscrito, para que pueda hablarse de procedimiento autónomo y de mecanismo supranacional.

b) *La autonomía por el estatuto.* La mayor originalidad de las Comunidades es la de contar con un órgano estatutariamente independiente de los Estados miembros. Las facultades extraordinarias que le acompañan le sitúan a la cabeza de los órganos representativos del interés comunitario. Institución supranacional por excelencia, constituye sin lugar a dudas, la innovación más sobresaliente en el ámbito de las relaciones internacionales institucionales. Se trata sencillamente de la autonomía con relación al medio de origen y a las diversas fuerzas de presión. Las normas emanadas de un órgano de tal naturaleza manifiestan la autonomía de la voluntad de la sociedad compuesta (la Comunidad) frente a las sociedades componentes (los Estados miembros).

Este órgano, independiente por su estatuto, es la Comisión de las Comunidades Europeas. Sus características esenciales son: a) autonomía orgánica y funcional, b) representan a la Comunidad y no a los Estados miembros, c) sus decisiones se toman por mayoría, d) su independencia se halla jurídicamente garantizada en los Tratados por diversos medios.

c) *La autonomía por la formación del órgano.* Podría plantearse el problema de si la formación del órgano es un criterio suficiente para conceder, por sí solo, la autonomía base de la supranacionalidad. De las tres formas posibles de constitución del órgano —por elección del pueblo de la Comunidad o por designación de los Parlamentos nacionales de los seis países y por nombramiento de los Gobiernos de estos países— el sistema comunitario ha establecido la forma que más problemáticamente confiere la supranacionalidad, la última. El modo de formación del órgano no puede ser desde el plano estrictamente jurídico, garantía suficiente de supranacionalidad, puesto que podría darse el caso de un órgano constituido a través de la forma más supranacional, pero con un estatuto dependiente que pusiera la decisión en manos de otro. La decisión no puede ser supranacional más que cuando obliga a los que votan por ella y a los que se oponen, o cuando emana de un órgano estatutariamente independiente. Tal decisión, únicamente la asegura, en la Comunidad, el órgano que decide, y cuando decide, por mayoría (el Consejo) y el independiente por su estatuto, que además,

reúne la primera característica, (la Comisión). La diferencia entre los dos mecanismos autónomos reside en que en el primero, sólo una minoría de Estados pueden ser normativamente obligados, mientras que en el segundo, la decisión puede encontrar la hostilidad de todos los países miembros que, a pesar de ello, quedan obligados. Nota común a los dos es la de participar a la "dinámica normativa", es decir, aquella facultad por la cual los Estados miembros se ven constreñidos a hacer o a abstenerse de hacer, no solo en virtud de las normas que ellos establecieron en los Tratados, sino también por las decisiones tomadas fuera de ellos pero que emanan de la Comunidad y que se toman en completa independencia.

2. *El poder de decisión.*

El mecanismo autónomo debe contar con un poder de decisión. La Comunidad cuenta con los órganos y con el poder de decisión (Consejo y Comisión). La decisión es de efectos variables según se trate de un órgano u otro y del Tratado CECA o de los Tratados CEE y CEEA:

Tratado CECA. Consejo de Ministros. Este órgano toma decisiones y emite dictámenes favorables. En este caso, el Consejo absorbe el poder de decisión de la Comisión puesto que ésta debe ceñirse al dictamen del Consejo. Es el caso de la competencia reglada.

Comisión. Existen varias formas de intervención: las decisiones, que obligan en cuanto al fin y en cuanto a los medios; las recomendaciones, que sólo obligan en cuanto al fin; los dictámenes, que no establecen obligación alguna.

Tratados de Roma. (Los artículos 189 CEE y 161 CEEA son idénticos). Existen cinco formas: Reglamentos, acto comunitario por excelencia, de alcance general y obligatorio en todos sus elementos (fin y medios) y directamente aplicable en los Estados, creando inmediatamente derechos y obligaciones para todos los sujetos; las decisiones, obligatorias en sus elementos, pero de carácter individual, obligando sólo a su destinatario; las directrices, obligatorias en cuanto al fin; y las recomendaciones y dictámenes, de contenido no obligatorio. Existe una forma de intervención, exclusiva de la Comisión, las proposiciones, que obliga al Consejo a deliberar, sin que éste pueda modificarla más que por unanimidad, pero pudiendo rechazarla a través de una mayoría ponderada.

Existe pues un poder de decisión, segundo elemento de la supranacionalidad, pero tal poder debe reunir un requisito más: ser discrecional. Cuando el órgano comunitario está obligado a decidir en cierta situación y sólo cuando concurren determinadas circunstancias ya pre-

vistas y que además no posee libertad de elección en el contenido de su decisión, sino que se halla constreñido a decidir en un determinado sentido, es lícito afirmar que tal decisión no lo es en realidad, porque se limita a reproducir una estipulación del Tratado o la decisión ya tomada por otro, que en esa materia y para ese caso, le es superior. La decisión así tomada, no puede calificarse de supranacional, porque sólo representa la parte formal de la verdadera decisión. Este es el caso de la competencia reglada, en términos generales, que existe en los tres Tratados.

3. *El poder inmediato de las Comunidades sobre los sujetos.*

El poder de dirigirse directamente a los destinatarios es, tal vez, el rasgo más característico de la supranacionalidad. El lazo jurídico Comunidad-individuo (Estado o persona física) es doble: a) "descendente", de la Comunidad a los destinatarios: el derecho comunitario se dirige a una categoría de sujetos determinada en cada Tratado: las empresas de producción en la CECA, los interesados en la CEEA, todos en la CEE; b) "ascendente", destinatario-Comunidad, cuya forma más característica es la proporcionada por el sistema de recursos ante el Tribunal de Justicia: en la CEEA todos los interesados, en la CECA las empresas y todos los individuos en la CEE. Sin embargo, la relación individuo-Comunidad de mayor transcendencia en el proceso supranacional y, sin duda, federativo, es la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo, prevista en los artículos 21 CECA, 108 CEEA y 138 CEE en términos idénticos pero que, desgraciadamente, no se ha traducido en nada positivo, debido a la tenaz oposición de los Estados miembros.

4. *La ausencia del poder coercitivo irresistible.*

Las Comunidades Europeas poseen, como hemos visto, una facultad de decisión autónoma, tomada por el procedimiento mayoritario y obligatoria para los destinatarios. Nos hallamos pues en presencia de lo que la doctrina ha llamado "órgano supranacional". Pero falta saber en qué se traduce esa decisión autónoma y jurídicamente obligatoria, cual es su efecto final o, sencillamente, con qué garantías de ejecución cuenta. Consideramos esencial la respuesta dada a esta interrogante, puesto que de lo contrario, nos debatiríamos en vano buscando la diferencia de la decisión supranacional con la federal.

El aparato "coactivo" de las Comunidades, la garantía que el mecanismo supranacional confiere a sus decisiones, es de lo más ambiguo, por no decir, en rigor, inexistente. El régimen de sanciones para los infractores de los Tratados o de las decisiones es, en lo que concierne

al procedimiento, diferente para los Estados y para los individuos o empresas, pero en el plano del resultado efectivo, sensiblemente idéntico, porque, en ambos, la ejecución material de las decisiones escapa de las manos de la Comunidad para confiarse a los Estados que, si bien se hallan jurídicamente obligados a ejecutarla, ofrecen la sola garantía de su buena voluntad. Desde el ángulo jurídico, el Estado realiza la función de simple ejecutante de la voluntad comunitaria; en el plano de la realidad efectiva, el Estado es quien decide en última instancia de la oportunidad de la ejecución. Ello ocurre siempre que el agente encargado de la ejecución no recibe la fuerza material del mandante sino que la posee por sí mismo y es su único dueño. Lo mismo puede decirse cuando se trata de impedir al Estado el que eluda alguna de sus obligaciones comunitarias. Si un Gobierno rehusa el aplicar las disposiciones de los Tratados o las decisiones que emanan de los órganos comunitarios, el Estado es objeto de un procedimiento jurídico represivo, pero la ausencia de medios de constreñimiento suficientes y directos, impide, sin el concurso de la voluntad del propio Estado infractor, la ejecución de la sanción. (1) En una palabra, el Estado soberano, siendo él mismo el poder coercitivo, la sanción reposa, en última instancia, entre sus manos.

Es decir, que el mecanismo supranacional no cuenta con un centro de poder propio capaz de garantizar el cumplimiento efectivo de sus decisiones. La presión que la Comunidad puede ejercer sobre los destinatarios de sus normas, está en función del grado de solidaridad alcanzado, de la interdependencia económica de los Estados y de esa voluntad política de hacer a Europa. Todo ello sin olvidar la "fuerza" de la regla de derecho, es decir, el que los Estados se sienten obligados a cumplir y aceptar lo que en su día pactaron libremente, sobre todo cuando el cumplimiento no afecta de lleno a sus intereses o incluso a su prestigio. El reverso de la medalla viene representado, de un lado, por la tendencia a decidir por unanimidad (recuérdese los acuerdos de Luxemburgo de 1966), de otro, la debilidad del ejecutivo independiente, que no puede desarrollar plenamente el total de sus competencias como resultado de la ausencia de poder político.

B) Alcance y significado de la supranacionalidad. Sus características diferenciadoras.

1. *El mecanismo supranacional es técnica jurídica federal y conduce a este sistema de organización política.*

(1) F. Cardis: *Fédéralisme et intégration européenne*. Lausanne 1964, p. 186.

En este sentido, se impone una doble premisa: a) es un sistema jurídico federal; b) la Comunidad no es un Estado federal. Las notas apuntadas anteriormente como características de la supranacionalidad pueden hallarse en el sistema político denominado "federalismo". En efecto, lo supranacional, a diferencia de lo intergubernamental, se identifica con la técnica jurídica del federalismo, pero ni en su fase más avanzada puede constituir un Estado federal. La decisión comunitaria, última fase del mecanismo supranacional, puede equipararse a la decisión federal. Sin embargo, el gran abismo entre una y otra reside en que en la primera, su aplicación no se garantiza, mientras que la decisión federal es sinónimo de eficacia. La diferencia neta entre la Comunidad y el Estado federal es que, en una, la supranacionalidad es "prospectiva" y en la otra, "efectiva".

En síntesis, puede afirmarse que, en un primer punto, lo supranacional es un trasunto jurídico del procedimiento federal. Empero, el federalismo es esencialmente político —técnica política de la democracia, como le llama Rosenstiel— y lo supranacional, fundamentalmente técnica jurídica. Lo político y lo técnico pueden complementarse, pero lo primero predetermina lo segundo. Tal como dice el Profesor Héraud, la Federación o es política o no es tal Federación. Por ello, mientras la Comunidad supranacional supone una forma peculiar de administración dependiente, la Federación es una forma de gobierno soberano. De ahí el paso y el abismo entre una y otro: la distancia entre la construcción jurídica y la voluntad política, entre lo dependiente y lo soberano, entre el Derecho y el Poder.

2. La supranacionalidad pertenece socio-políticamente al campo confederal o de Derecho Internacional.

Ya no es objeto de polémica, hoy, la cuestión de las limitaciones de la soberanía de los Estados. El Derecho Internacional implica una limitación jurídica de la soberanía estatal y los Estados pueden convenir entre sí, nuevas limitaciones de su soberanía.

Los Tratados de París y Roma han supuesto para los Estados signatarios, una limitación de su soberanía, de un alcance y profundidad pocas veces aparecida en la historia de las relaciones internacionales.

Sin embargo, debe precisarse que la limitación de soberanía es puramente normativa. Existe una subordinación normativa de las soberanías, pero ello no implica transferencia ni poder superior. La soberanía es, creemos, un concepto acusadamente político mientras que la supranacionalidad es emanación jurídica; la soberanía, concepto polí-

tico, uno de cuyos efectos jurídicos es la supranacionalidad. En virtud de su soberanía, los Estados establecen mecanismos supranacionales y, en virtud de esa misma soberanía, los Estados pueden extinguirlos cuando les parece oportuno. Es probable que la desaparición de un mecanismo supranacional, en una etapa avanzada, plantee problemas técnicos de difícil solución, pero ello no obsta para que los Estados puedan decidir soberanamente de su extinción. Mientras la competencia política permanezca en los Estados, éstos tendrán en sus manos la competencia jurídica, es decir, el poder de modificar la Comunidad, tal como ocurre en los Tratados de París y Roma, llevándola hasta el límite supranacional o haciéndola retroceder hasta el mecanismo intergubernamental.

Por otro lado, es cierto que entre la sociedad componente y la compuesta no puede existir soberanía al mismo nivel, puesto que ambas chocarían. No puede hablarse de órgano soberano cuando tal órgano no es capaz de garantizar su propia existencia, puesto que esta garantía es quizá la característica esencial de la soberanía. Dicho de otro modo, es soberano quien en primer lugar y ante todo, es capaz de asegurar su propia existencia y continuidad, incluso en los momentos de excepción. Las Comunidades Europeas ni de hecho ni de derecho, pueden, hoy, pretender tal cosa.

De todo ello se deduce que, si lo supranacional deja intacto el hecho de la soberanía estatal, sólo cabrá hablar de una transferencia de competencias, de los Estados a la Comunidad, de lo que resulta una limitación de los derechos soberanos de los Estados, en favor de la Comunidad supranacional. Sin embargo, los Estados se han reservado la "competencia sobre las competencias", lo que explica que se haya llegado tan lejos en materia de atribución de competencias estatales: mientras resida en los Estados la exclusividad del poder coercitivo irresistible, las concesiones pueden ser controladas y permitidas, puesto que siempre estarán seguros de que, en última instancia, nada podrá imponérseles. La vida misma de la Comunidad lo prueba y el ejemplo más típico es el de toda la serie de "decisiones concertadas" puestas de manifiesto por numerosos autores.

De ahí la afirmación de que la supranacionalidad participa del sistema confederal, reforzada por el hecho de que ningún Estado miembro admite la posibilidad de que se le impongan participantes nuevos u obligaciones nuevas, sin su expreso consentimiento. En definitiva, el "Estado nacional, en tanto continúe soberano, sólo admitirá una cierta supranacionalidad por interés o complacencia, cuando no por suficiencia. Sólo dos poderes políticos pueden chocar de frente, y eso se llama

“conflicto de soberanía”; por el contrario, en la polémica entre soberanías nacionales o poderes estatales con la administración comunitaria, su solución no constituye jamás un misterio”. (1)

3. *La supranacionalidad es de vocación administrativa.*

De lo hasta aquí expuesto se deduce la última característica de la supranacionalidad: su vocación administrativa. En efecto, compendiando, puede decirse que las Comunidades Europeas traducen unas instituciones especializadas que, en virtud de una transferencia de competencias, desempeñan no sólo la función de coordinación de los intereses de los Estados miembros, sino que los administran, todo ello dentro de un marco preestablecido imposible de franquear “motu proprio”: el Tratado. Las competencias administrativas transferidas han establecido así un “poder administrativo superior”, supranacional, provisto de una función indiscutida en derecho administrativo interno: la potestad reglamentaria o facultad ordenadora de la administración. (2)

Las tres funciones que conoce la ciencia administrativa —normativa, de gestión y de policía o intervención— se encuentran en las Comunidades, pero precisamente, el grado de intensidad de cada una de ellas determina la característica del órgano supranacional: la función desarrollada por la Comunidad supranacional es eminentemente la de intervención en la actividad de sus sujetos: Estados, individuos y personas jurídicas.

La función comunitaria de policía puede sistematizarse en dos aspectos: a) atribuciones de policía “sui generis”, es decir, propias de la Comunidad, necesarias para la creación de la Comunidad y que se traducen en la implantación de limitaciones normativas a las soberanías estatales, por un lado, y en la flexibilidad de tales limitaciones de soberanía, por otro, y b) atribuciones de policía heredadas de los Estados en virtud de la transmisión hecha por éstos a la Comunidad, pero que no eran indispensables para el establecimiento de las Comunidades. Estas, al ejercerlas, se hallan en contacto directo con las personas sujetos de los órdenes internos.

Cabe pues, concluir afirmando que, descartada la presunción de esencia política de las Comunidades por la ausencia en ellas de las verdaderas funciones legislativas y constituyente, la sola presencia de la función de policía, confirma la naturaleza administrativa de tales institu-

(1) F. Rosenstiel: *Le principe de supranationalité*. París 1962, p. 45.

(2) Carrillo Salcedo: *La potestad reglamentaria en los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Europeas*. *Revista Española de Derecho Internacional* 1958, p. 223.

ciones. Así, aunque la supranacionalidad suponga una limitación de la competencia estatal, es fundamentalmente una técnica dependiente que, emanada de un mecanismo autónomo, no está en medida de garantizar su propia supervivencia. Esta técnica administrativa, sin valor político, se limita, lógicamente, a intervenir o a ejecutar y siempre que se lo ordena una disposición del texto fundacional. Esta función subordinada no puede ser más que administrativa y nunca legislativa, a pesar de la posibilidad de creación de reglas jurídicas de alcance general e impersonal, porque estos actos únicamente son viables dentro de los límites marcados por el Tratado y en virtud de su expresa habilitación. Del político al tecnócrata administrador hay un abismo. Sencillamente uno decide y el otro proyecta. La esperanza puesta en el segundo puede, en cualquier momento, convertirse en desengaño en el primero. La supranacionalidad no es más que una fase —avanzada— en la evolución de las relaciones internacionales, la única que, hasta ahora, han permitido las soberanías nacionales pero que, en sí misma, es la sola y la mejor esperanza de Europa.

