

308909

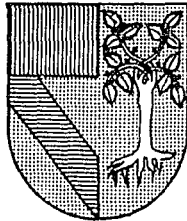
UNIVERSIDAD PANAMERICANA

34

152

FACULTAD DE DERECHO

Con estudios incorporados a la Universidad Nacional Autónoma de México



NATURALEZA JURIDICA DE LA COMUNIDAD EUROPEA

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
GUILLERMO JOSE NORIEGA MARRA

DIRECTOR DE TESIS: LIC. HECTOR DAVALOS

MEXICO, D. F.

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

"INDICE"

INTRODUCCION.	1
I.ANTECEDENTES.	5
II.LA FEDERACION.	21
1.- Características del pactofederal.	24
2.- La homogeneidad como elemento esencial.	25
3.- La estructura federal.	27
3.1.- Facultades de la federación.	28
III.- LA CONFEDERACION DE NACIONES.	43
1.- Características de la confederación.	44
2.- Conclusión.	46
IV.- LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.	48
1.- Concepto.	48
2.- Características.	48
3.- Clasificación.	49
4.- Personalidad.	50
V.- INSTITUCIONES DE LA COMUNIDAD EUROPEA.	53
1.- Antecedentes.	53
2.- El Parlamento Europeo.	56
2.1.- Estructura y elección de los parlamentarios.	56

2.2.- Funciones del parlamento.	58
2.2.1.- Función legislativa.. . . .	58
2.2.2.- Función de control político.	65
2.2.3.- Funciones en materia de presupuesto.	66
3.- El Consejo.	69
3.1.- Organización y funcionamiento.	70
3.1.1.- Mecanismos de votación.	72
4.- La Comisión.	74
4.1.- Organización, funcionamiento y estructura.. . . .	74
4.2.- Funciones.	78
4.2.1.- Función administrativa.	78
4.2.2.- Función de iniciativa.	79
4.2.3.- Función ejecutiva.. . . .	82
4.2.4.- Poder de decisión.	84
5.- El Tribunal de Justicia.. . . .	86
5.1.- Características de su jurisdicción.	87
5.2.- Organización y funcionamiento.	87
5.3.- Competencias.	90
5.3.1.- Control de la legalidad.	90
5.3.2.- Control de la legitimidad de las acciones de los Estados.miembros.	90

5.3.3.- Resoluciones prejudiciales.	92
5.3.4.- Competencias accesorias.	94
5.4.- Ejecución de sus resoluciones.	96
5.5.- Naturaleza del Tribunal de Justicia.. . . .	97
VI.- EL DERECHO COMUNITARIO.	103
1.- Características del derecho comunitario.	104
1.1.- Aplicabilidad inmediata.	104
1.2.- Aplicabilidad directa.	106
1.3.- Primacía.. . . .	108
2.- Fuentes del derecho comunitario.	111
3.- Clasificación del derecho comunitario.	112
4.- Los Tratados de Roma.. . . .	113
4.1.- Clasificación de las normas que contiene.	113
4.2.- Naturaleza jurídica.. . . .	115
4.3.- Modificaciones al Tratado y actas de adhesión.	118
5.- Tratados internacionales celebrados por la Comunidad	119
5.1.-Acuerdos internacionales y uniones de Estados u organizaciones profesionales.	120
5.2.- Otros compromisos internacionales que vinculan a la Comunidad.	121
6.- Los Reglamentos.	122
6.1.- Clasificación.	123

6.2.- Características.	124
6.3.- Naturaleza jurídica.. . . .	130
7.- Las Directivas.	131
7.1.- Naturaleza jurídica de las Directivas.	132
7.2.- Finalidad de las Directivas.	132
7.3.- Clasificación.	134
7.4.- Requisitos.	136
7.5.- Características.	137
8.- Las Decisiones.	144
8.1.- Destinatarios y objetivo.	144
8.2.- Características.	145
9.- Las Recomendaciones y los Dictámenes.	146
9.1.- Características.	146
10.- La Jurisprudencia.. . . .	148
10.1.- Fuerza obligatoria.	148
10.2.- Métodos de interpretación.	149
11.- Principios Generales del Derecho.	150
11.1.- Concepto.	150
CONCLUSIONES.	153

INTRODUCCION

A raíz de los programas de reconstrucción en la post guerra y, mas recientemente, debido a la expansión de la economía mundial, a la terminación de la guerra fría y, al consecuente relajamiento de las relaciones este-oeste, las relaciones internacionales han pasado por un acelerado proceso de cambio que implica una profunda reordenación de las estructuras jurídicas, económicas, políticas y sociales.

Uno de los aspectos mas relevantes de la historia contemporánea es la tendencia a la regionalización de las relaciones internacionales y consecuentemente, una cada vez mayor interdependencia económica mundial.

Así, la necesidad de crecer mas allá de las limitadas fronteras nacionales permitió romper con los rígidos esquemas originados en el siglo XIX y consolidados en el XX.

En este sentido, el fin de siglo se caracteriza por la consolidación de importantes organizaciones regionales, integradas tanto por países de economías fuertes como por otros con economías de menos desarrollo relativo unidos por un objetivo común: lograr un crecimiento económico sostenido y, consecuentemente, elevar el nivel de bienestar en todos los países miembros, con una eficacia que difícilmente podrían lograr por si mismos, especialmente los que tienen economías mas débiles. Tal es el caso de la Comunidad Europea.

En cuanto a América Latina, en general consideramos que antes de aventurarse a un esquema serio de regionalización, los países que la integran deberán solucionar sus problemas económicos y sociales, ya que sólo en un clima de estabilidad, libertad y democracia podrán representar una unión digna de consideración ante el resto de las regiones.

Por otro lado, dada la importancia del reciente tratado de libre comercio entre los Estados Unidos de América, Canadá y México, resulta de especial interés el estudio de organizaciones internacionales como la Comunidad Europea, ya que por su evolución y antigüedad ilustran las expectativas y alcances que puede llegar a tener una organización de tipo regional que reconoce la complejidad de las relaciones humanas, sin pretender dividir aspectos económicos, políticos, sociales y culturales.

En este orden de ideas, la Comunidad Europea constituye quizá el ejemplo más notable de integración, ya que involucra aspectos económicos, comerciales, monetarios, tecnológicos, políticos etc., que le dan una amplitud única a nivel global, y la ponen a la vanguardia de las relaciones regionales.

La Comunidad Europea es una institución sumamente dinámica, que dada su importancia en el contexto mundial y sus expectativas de evolución, es necesario analizar, ya que estimamos que en un futuro cercano podría influir de manera importante en las demás organizaciones regionales.

En efecto, desde la firma de los Tratados de Roma en 1957 la Comunidad Europea ha sufrido profundos cambios, entre los que destacan su ampliación, de una Comunidad de seis miembros a la actual Comunidad de los doce, además de la firma del "Acta Unica Europea" en 1987 que introdujo notables reformas institucionales con miras a crear entre los Estados Europeos una verdadera entidad política, con un mercado interior plenamente realizado al 31 de diciembre de 1992, mismo que implicaría un espacio sin fronteras interiores en la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.

Sin embargo, el Acta Unica Europea no constituyó un fin en sí misma, sino que representaba un simple medio para llegar al ambicioso proyecto de la unión europea. En este

contexto, el 7 de febrero de 1992 en la ciudad holandesa de Maastricht se firmó el Tratado de la Unión Europea; entre los aspectos mas interesantes de este tratado, se encuentran el establecimiento de una unidad monetaria, que en su momento implicaría una moneda única, el planteamiento de una política internacional y de seguridad común, que en el futuro incluiría una política de defensa común, así como el incremento de la protección de los derechos e intereses de los nacionales de los Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la unión.

Cabe aclarar que como señala en el citado Tratado de Maastricht, este solo constituye otra etapa en el proceso creador de una unión cada vez mas estrecha entre los pueblos de Europa, con lo que queda claro que la Europa comunitaria aún puede ser objeto de cambios tendientes a conseguir una unión cada vez mas estrecha.

En este camino de constante evolución, la Comunidad Europea se ha topado con múltiples obstáculos, incluso actualmente existe la oposición de Inglaterra ante la creación de una moneda única; sin embargo creemos que la fuerza con que marcha la Comunidad, aunada a la creatividad de sus dirigentes y a su flexibilidad institucional podrán lograr salvar estos obstáculos, como ya ha sucedido en el pasado con profundas crisis como la ocurrida en la década de los 60's cuando el gobierno francés se rehusaba al fortalecimiento de la Comunidad.

La Comunidad Europea presenta interesantes innovaciones respecto de las clásicas organizaciones internacionales, y de hecho, su carácter novedoso la distingue de los tradicionales esquemas federal y confederado, por lo que creemos importante definir su peculiar naturaleza jurídica.

En el presente trabajo analizaremos la estructura institucional de la Comunidad Europea, estudiando básicamente al Parlamento, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia, así como el derecho comunitario, incluyendo un análisis de sus fuentes, como son los Tratados, Reglamentos, Directivas, Decisiones, Jurisprudencia y principios Generales del Derecho, no sin antes hacer una breve referencia a la estructura y organización federal y confederal, así como de las características de las organizaciones internacionales, esperando que con la presente tesis se llegue a una mejor comprensión de la Comunidad Europea que eventualmente nos proporcione los elementos necesarios para descubrir su naturaleza jurídica; sin pretender abarcar todos los aspectos de la misma, ya que un trabajo de tal magnitud se desviaría del tema de la presente tesis, excediendo los propósitos de la misma.

CAPITULO I. "ANTECEDENTES HISTORICOS"

En el presente capítulo, nos proponemos hacer referencia a las ideas y momentos históricos que han servido de sustento para la unificación europea, mismos que nos ayudarán a entender la particular naturaleza de la actual Comunidad Europea.

Para 1960, José de Garibaldi, después de haber consagrado su vida a la causa de la libertad de los pueblos, lanzo un mensaje a todas las potencias de Europa, invitadoras a la unión, presidiendo años mas tarde (1867), el primer congreso pacifista en Ginebra, donde por primera vez se apoyó la formación de una Federación Europea, y para impulsarla, se fundó la liga por la paz y la libertad, cuyo periódico fue titulado de manera elocuente como "Los Estados Unidos de Europa"(1)

Otro de los infructuosos intentos por lograr la unidad europea, lo encontramos en el proyecto de Koudenhouse-Kalergi, que frente a la amenaza que consistía la existencia de comunidades civiles y el surgimiento de potencias extra europeas, evidencio la necesidad de contrarrestar tal situación, lanzando un llamado para la creación de la unión paneuropea, este proyecto, a pesar de sus ambiciones, resultó incipiente ante las necesidades europeas, ya que no se separó del esquema clásico de unión internacional de Estados soberanos sin sujeción a instituciones supranacionales. A pesar de lo anterior, el proyecto cobró fuerza con la adhesión al movimiento Paneuropeo del entonces Ministro de Asuntos Exteriores Francés, Aristides Briand y de su homólogo Alemán Gustav Strese Mann, quiénes dieron vida al llamado "Mernorándum Briand", que mas tarde desembocaría en el "Libro Blanco". Sin

(1) Catalano Nicola y Scarpa Riccardo; Principios de derecho Comunitario, Madrid 1988, Ed. Tecnos, Pp. 15 y 16.

embargo, la evidente debilidad de este movimiento, lo llevó a su total fracaso a mediados de 1946, junto con el derrumbe de la impotente Sociedad de Naciones. Así se puede observar como en los tiempos de mayor incertidumbre (en la Segunda Guerra Mundial), se gestaron algunos intentos desesperados en pro de la unidad, a manera de ejemplo, se pueden citar manifestaciones de subregionalismo europeo, como lo fueron, "El Grupo de los Seis", "El de los Siete", "El Benelux" y el acercamiento Franco -Germano.

En este orden de ideas, cabe hacer mención al intento de unificación que encabezó Sir Winston Churchill en 1940, al proponer la unión indisoluble de los imperios Francés y Británico.

Como bien puede apreciarse del breve esbozo de tentativas Europeas unificadoras, en los tiempos anteriores a la guerra, afloró el subproducto del romanticismo en las mismas, ya que no tenían mas sustento que sus antecedentes estéticos e idealistas, movidos en un campo en el que predominaba lo histórico y lo literario, y en que la ausencia de valores políticos se revelaba en una marginalidad gubernamental. Lo anterior se aclara al echar un vistazo a la Europa de esos tiempos, en que los Occidentales eran considerados como los únicos industrializados y reservaban para si el papel de metrópoli, entonces, podían permitirse el lujo de vivir en una anarquía internacional. Pero en cuanto tal posición fenece al término de la segunda guerra y ven afectado el nivel de vida de sus pueblos, resulta indispensable pensar en términos acordes con lo supranacional en pro de la solución a sus problemas comunes, en palabras del Licenciado Francisco Cuevas Cancino, "resulta imposible, por lo demás, que países nutridos en un pasado de grandeza común, convengan en abandonarlo".(2)

(2) Cuevas Cancino Francisco; Tratado Sobre Organización Internacional, México 1962, Ed. Jus, P.442.

La anterior necesidad, fue expresada por el propio Churchill en 1946, en la Ciudad de Zurich, en el marco del Congreso de la Haya. En tal discurso, el referido estadista británico destacó la necesidad de reorganizar el Continente Europeo con base en un principio federal, mediante la creación de algo similar a los Estados Unidos de Europa. Este enfoque fue acogido favorablemente por el gobierno Francés, de tal manera que el 5 de mayo de 1949, mediante el Acuerdo de Londres, se creó El Consejo de Europa, que tiene como finalidad, la salvaguarda de los principios comunes y el facilitar el progreso económico-social así como la protección de los Derechos del Hombre y las libertades fundamentales. En esta institución Europea se refleja el transnacionalismo de las cuestiones políticas que hasta entonces habían sido simples emociones idealistas, para convertirse en una preocupación primordial de los gobiernos europeos. A pesar de los importantes logros de esta organización, que aún en nuestros días conserva su vigencia, apareció desde su creación como inadecuada para alcanzar el objetivo primordial que se había planteado, es decir, la creación de una sólida unión Europea.⁽³⁾ En efecto, el Consejo de Europa, salvo por lo que respecta al Tribunal de Derechos Humanos, no limita la soberanía de los Estados miembros, ya que sus miembros no están obligados a acatar las recomendaciones de dicho Consejo, además de que en esta organización de tipo clásico, prevalece el inconveniente de la toma de determinaciones en forma unánime, lo que le da excesiva rigidez.

La debastación económica con que se encontró la Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial, aunada al surgimiento acelerado de potencias económicas como los Estados Unidos de América, llevó a que las emociones de algunos idealistas se convirtieran en una preocupación primordial de los gobiernos Europeos. Así, a mediados del Siglo

⁽³⁾ *Catalano Nicola y Scarpa Riccardo; Op. Cit., p. 22.*

XX, comienza un fenómeno esencial en el destino europeo, consistente en superponer a las soberanías nacionales, el regionalismo, derivado de la creciente identificación Europea, este anhelo que pugnaba por la obtención de una verdadera autoridad política occidental, no se vió apagado después del fracaso de la Comunidad Europea de Defensa, y encontró un cause mas claro dentro del marco de la colaboración de los Estados en el sector económico, lo anterior quedó plasmado el 16 de abril de 1948, con la creación de la O.E.C.E., misma que tiene su origen en el Plan Marshall que planteaba la necesidad de elaborar un programa de reconstrucción económica de la Europa de la postguerra. Este organismo tenía como principal finalidad, la eliminación de los obstáculos que se oponían a la expansión de los intercambios comerciales intereuropeos, sin embargo, esta organización carecía de un sistema de votación congruente con la necesidad de decisiones expeditas, propias de una crisis como la que imperaba, ya que sus recomendaciones y determinaciones debían ser aprobadas por unanimidad, so pena de carecer de aplicación efectiva a los países miembros.

Con base en la Convención de Paris del 1 de diciembre de 1960, la O.E.C.E. fue sustituida por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (O.C.D.E.), sin embargo, actualmente esta organización resulta opacada por instituciones mas avanzadas en materia de comercio, como son, El Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio (GATT), creado tras la Convención de Ginebra el 30 de octubre de 1947 y la Comunidad Económica Europea (CEE), de la cual hablaremos mas adelante.

las organizaciones iniciadas por los miembros del Consejo de Europa que tenían una similar estructura constitucional de tipo liberal y democrática, además de la identificación en cuanto a las grandes líneas de política general, al poco tiempo fueron superadas al prolongarse las estructuras

de integración económica, a casi toda Europa Occidental. Así, pronto se vieron limitadas por la escasez de miembros adheridos a ellas.

Sin embargo, casi simultáneamente, se miró también por la creación de instituciones europeas de corte económico a escala europea, con objetivos federalistas declarados. Una de las contribuciones más importantes en este sentido, se le debe a Jean Monnet, y a su convencimiento de que la creación de instituciones supranacionales capaces de regular la vida económica, daría origen a una comunidad de intereses entre los ciudadanos de Europa, facilitando la creación de una base federativa, con un carácter político más general. En base a tal convicción, el 9 de marzo de 1950, preparó una declaración dirigida al entonces ministro de asuntos exteriores Alemán, Robert Shuman, por la que el gobierno Francés proponía al Alemán, así como a todos los gobiernos de la Europa Occidental, poner en común la producción del carbón y el acero, por considerarse éstos como eslabones de la economía regional, en base al trabajo preparado por Monnet, el propio Shuman dirigió una declaración el 9 de mayo de 1950, en la que textualmente se decía: "Europa no se hará de una vez, ni a través de una construcción global, sino que se hará mediante realizaciones concretas, creando en primer lugar una solidaridad de hecho"⁽⁴⁾. En base a tal declaración, el 18 de abril de 1951 en el marco de la Conferencia de París, fue discutida ampliamente la posición alemana (Shuman) y más tarde, en 1952 se vería con agrado el nacimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Así, los que de alguna manera contribuyeron sólidamente al surgimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, comprendieron que un enfoque económico de unificación, políticamente más neutral, provocaría menos

⁽⁴⁾ *Louis Jean Victor; El Ordenamiento Jurídico Comunitario*, Bruselas 1986, Ed. Comisión de las Comunidades Europeas, p. 7.

resistencias, de forma tal que ningún político por mas nacionalista y amante de la soberanía que fuera, se opondría a promover un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, lo cual significaría una rápida mejoría en el nivel de vida, y unas relaciones mas estrechas entre los Estados miembros.(5)

Tomando en cuenta la idea de lo que debería incluirse en un planteamiento europeo de unificación, el entonces Ministro de Asuntos Exteriores de Italia, Gaetano Martino, férreo seguidor de las ideas de Jean Monnet, convocó en junio de 1955 a una conferencia de los miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, en la que se determinó la creación de un comité de expertos, con el objetivo de estudiar la posibilidad de llegar a una integración económica general, mediante la institución de un mercado común. Tal comité se reunió en Bruselas desde septiembre de 1955 hasta abril de 1956 y afrontó además, el problema de la institución de una Comunidad de Energía Atómica, el resultado de los estudios se dio a conocer en el llamado "Informe Spaak". El informe fue aprobado por los ministros de asuntos exteriores de los seis Estados que en el mismo participaron, para desembocar finalmente el 25 de marzo de 1957 en la firma de los Tratados de Roma, que entrarían en vigor el 1o de enero de 1958, dando vida a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM).

Con el fin de dejar mas claro el marco que rodeó a la firma del tratado de la C.E.E., a continuación, nos permitimos transcribir la parte inicial del mismo:

"SU MAJESTAD EL REY DE LOS BELGAS, EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA, EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA FRANCESA, EL

(5) Una Europa Sin Fronteras, Objetivo 92, Bruselas 1986, Ed. Comisión de las Comunidades Europeas, p. 13.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA ITALIANA, SU ALTEZA REAL LA GRAN DUQUESA DE LUXEMBURGO, SU MAJESTAD LA REINA DE LOS PAISES BAJOS,

RESUELTOS a sentar las bases de una unión cada vez mas estrecha entre los pueblos europeos,

DECIDIDOS a asegurar, mediante una acción común, el progreso económico y social de sus respectivos países, eliminando las barreras que dividen Europa,

FIJANDO como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos,

RECONOCIENDO que la eliminación de los obstáculos existentes exige una acción concertada para garantizar un desarrollo económico estable, un intercambio comercial equilibrado y una competencia leal,

PREOCUPADOS por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas,

DESEOSOS de contribuir, mediante una política comercial común, a la progresiva supresión de las restricciones a los intercambios internacionales,

PRETENDIENDO reforzar la solidaridad de Europa con los países de Ultramar y deseando asegurar el desarrollo de su prosperidad, de conformidad con los principios de La Carta de las Naciones Unidas,

RESUELTOS a consolidar, mediante la constitución de este conjunto de recursos, la defensa de la paz y la libertad e

invitando a los demás pueblos de Europa que participan de dicho ideal a asociarse a su esfuerzo,

HAN DECIDIDO crear una Comunidad Económica Europea y han designado con tal fin como plenipotenciarios..."(6)

A continuación aparecen los nombres de los ministros de asuntos exteriores de los países signatarios Del Tratado, quiénes después de intercambiar sus plenos poderes, convienen las disposiciones del mismo.

Así mismo, es conveniente transcribir en este momento, el artículo 2o del citado tratado, el cual plasma las finalidades de la Comunidad en los siguientes términos:

"Artículo 2o.- La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones mas estrechas entre los Estados que la integran." En el precepto anterior, al hablar de la progresiva aproximación de las políticas económicas, ya se deja ver el dinamismo de esta organización, que como se verá mas adelante con el tiempo se perfilaría hacia una unificación con firmes notas políticas.

Con la constitución de las dos organizaciones creadas por el Tratado de Roma en 1957, surgen instituciones supranacionales, a las que los Estados miembros han transferido los poderes normativos y administrativos, incluso de naturaleza soberana, necesarios para regular los sectores

(6) Monografías de las Comunidades Europeas. Barcelona 1988, Ed. Castro, Pp. 13, 14 y 17.

económicos competencia de la Comunidad. Y al mismo tiempo se gestó la coexistencia de tres comunidades íntimamente ligadas por sus objetivos comunes, a saber: La construcción de una Europa organizada, una unión cada vez mas estrecha entre los pueblos que la componen, para asegurar con un esfuerzo común el bienestar de estos pueblos.

A partir del 1o de julio de 1967, con la entrada en vigor del llamado "Tratado de Fusión de los Ejecutivos", la estructura institucional es única para las tres comunidades (Comunidad Económica del Carbón y del Acero, Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Comunidad Económica Europea), así, la Asamblea y el Tribunal, rigen a las tres comunidades, con lo que válidamente podemos hablar de la unión orgánica de las mismas.

Un paso importante para lograr la unificación europea, lo constituye el contenido de la resolución adoptada por el Parlamento Europeo, el 16 de febrero de 1978. Según el párrafo primero de la referida resolución, el Parlamento Europeo estima que el término "Comunidad Europea", es apropiado para designar al conjunto de instituciones creadas conforme a los tratados que establecen las tres Comunidades Europeas, así como la agrupación formada por los Estados miembros. Contrario a lo que podría pensarse, este "cambio" de nombre no lleva consigo únicamente consecuencias semánticas, dejándose ver a simple vista, que ya no se trata de un grupo de comunidades de corte puramente económico, sino con acentuadas notas políticas, sociales y culturales. Así mismo, cabe aclarar que a pesar de la citada resolución, desde el punto de vista jurídico, no se puede hablar de una fusión de tratados y por lo tanto, las tres comunidades no se han fusionado en una sola.

Para superar la situación de coexistencia en que se encontraban las tres comunidades, era necesario realizar un

cambio cualitativo, y esto es lo que pretendía el Proyecto de Tratado que Instituye la Unión Europea, adoptado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984. Este proyecto fue concebido con el fin de integrar todas las realizaciones de la Comunidad y de las demás estructuras paracomunitarias, desarrollándolas seguidamente, según los métodos propios de la unión, basándose en el principio del mantenimiento del acervo comunitario.

La adopción de la llamada "Acta Unica" en 1987, enmendó a los tratados de fundación de la Comunidad y en ella se cuenta ya con la participación de los doce países miembros.(7)

En virtud de la relevancia que para el desarrollo del presente estudio reviste la adopción del "Acta Unica", a continuación nos permitimos transcribir el proemio de la misma, en la cual se esbozan sus objetivos primordiales.

"SU MAJESTAD EL REY DE LOS BELGAS, SU MAJESTAD LA REINA DE DINAMARCA, EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA, EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA HELENICA, SU MAJESTAD EL REY DE ESPAÑA, EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA FRANCESA, EL PRESIDENTE DE IRLANDA, EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA ITALIANA, SU ALTEZA REAL EL GRAN DUQUE DE LUXEMBURGO, SU MAJESTAD LA REINA DE LOS PAISES BAJOS, EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PORTUGUESA, SU MAJESTAD LA REINA DEL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE.

ANIMADOS por la voluntad de proseguir la obra emprendida a partir de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de transformar el conjunto de sus

(7) La Comunidad Europea y America Latina, Ed. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas 1987, p. 5.

relaciones entre los Estados miembros en una Unión Europea, de conformidad con la Declaración de Stuttgart del 19 de junio de 1983,

RESUELTOS a constituir esa Unión Europea basándola, por una parte, en unas comunidades que funcionen con arreglo a normas propias y, por otra, en la cooperación europea entre los Estados signatarios en materia de política exterior, y a dotar a dicha unión con los medios de acción necesarios,

DECIDIDOS a promover conjuntamente la democracia, basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las constituciones y leyes fundamentales de los Estados miembros, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea, en particular la libertad, la igualdad y la justicia social,

CONVENCIDOS de que la idea europea, los resultados logrados en los ámbitos de la integración económica y de la cooperación política, así como la necesidad de nuevos desarrollos, responden a los deseos de los pueblos democráticos europeos, que ven en el Parlamento Europeo, elegido por sufragio universal, un medio de expresión indispensable,

CONSCIENTES de la responsabilidad que incumbe a Europa de procurar adoptar cada vez mas una postura uniforme y de actuar con cohesión y solidaridad, con el objeto de proteger mas eficazmente sus intereses comunes de independencia, así como reafirmar muy especialmente los principios de la democracia y el respeto del derecho y de los derechos humanos que ellos propugnan, a fin de adoptar conjuntamente su propia contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad

internacionales de acuerdo con el compromiso que asumieron en el marco de la Carta de las Naciones Unidas,

DETERMINADOS a mejorar la situación económica y social, mediante la profundización de las políticas comunes y la prosecución de nuevos objetivos, así como asegurar un mejor funcionamiento de las Comunidades, permitiendo a las instituciones el ejercicio de sus competencias en las condiciones mas conformes al interés comunitario,

CONSIDERANDO que los jefes de Estado o de gobierno, con ocasión de la Conferencia de Paris, del 19 al 21 de octubre de 1972, han aprobado el objetivo de la realización progresiva de la unión económica y monetaria,

CONSIDERANDO el anexo a las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bremen, del 6 y 7 de julio de 1978, sobre el establecimiento del Sistema Monetario Europeo (SME) y las cuestiones afines y observando que, de conformidad con dicha resolución, la Comunidad y los bancos centrales de los Estados miembros han adoptado determinado número de medidas destinadas a establecer la cooperación monetaria,

HAN DECIDIDO establecer la presente acta y han designado con tal fin como plenipotenciarios:...(8)

Por su parte, el artículo 1o de la multicitada Acta, a la letra dispone:

"Art 1.- Las Comunidades Europeas y la Cooperación Política Europea tienen como objetivo contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea.

(8) *Textos Fundamentales de la C.E.E.*, Madrid 1988, Ed. Ariel, Pp. 105 y 106.

Las Comunidades Europeas se fundamentan en los tratados constitutivos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, así como en los tratados y actos subsiguientes que los han modificado o completado.

La cooperación política se regula en el Título III..."

De las transcripciones anteriores se refleja que a pesar de no estar fijada la unificación política, ya se habla de una sólida cooperación en dicho rubro, además de reforzar la unificación económica con la institución del Sistema Monetario Europeo, agregándose así una nueva dimensión a la integración europea y suministrando un marco legal para la cooperación política.

Actualmente la Comunidad Europea tiene mas de 323 millones de habitantes. Al movilizar cerca de una quinta parte del comercio mundial (sin incluir su propio comercio interno), la Comunidad Europea constituye una gran entidad comercial y por ello tiene fuertes nexos con todas las regiones del planeta.

La Comunidad de nuestros días, sin lugar a dudas, es mucho mas que un grupo económico y comercial. debido a su vocación internacional, es también una fuerza estabilizadora y de continuidad en un mundo cambiante. Ante todo, es una entidad dedicada a la causa de la democracia y la prosperidad.

A partir de la suscripción de la referida Acta Unica en 1987, la Comunidad avanza en la construcción de un mercado europeo verdaderamente unificado, sin fronteras, con una superficie de 225 millones de Kilómetros, en la cual circulan libremente personas, bienes de capital y servicios, un área de justicia social. En este entorno, los jefes de Estado y de gobierno de los doce países miembros de la Comunidad

Europea, se propusieron hacer realidad un ambicioso proyecto, cuyo culmen fue alcanzado a finales de 1992; los antecedentes de este proyecto y del Acta Unica se remontan a la década de los 80's durante la Presidencia de la Comisión de las Comunidades Europeas a cargo del Sr. Jaques Delors, en la que se da un importante movimiento unificador europeo, mismo que paso de ser un objetivo reservado a políticos, politólogos y militantes, para convertirse en una tendencia mas bien practica encabezada por los europeos pragmáticos (industriales, comerciantes etc). Así cuando el 15 de junio de 1985, Lord Cockfield presentó oficialmente el "Libro Blanco" de la Comisión sobre la plena realización del mercado interior, y cuando el Consejo de Milán lo aprobó, se dio el compromiso de eliminar a más tardar el 1o de enero de 1993, los obstáculos físicos, técnicos y fiscales que en alguna manera continúan impidiendo la libre circulación de personas, bienes y capitales, comenzándose con ésto a dismantelar las barreras al comercio así como la armonización de numerosas leyes y reglamentos nacionales.

Pero el "Acta Unica" no era un fin en si misma, sino un paso mas para llegar a la unidad europea. en este contexto, en el Consejo de Roma de fechas 9 y 10 de diciembre de 1991 se pusieron en marcha las negociaciones para la preparación del Tratado de la Unión Europea, firmado por los doce miembros de la Comunidad en la ciudad Holandesa de Maastricht el 7 de febrero de 1992.

En dicho proyecto, bajo la insistente presión Británica, fue retirada la mención que se hacia al modelo federal como objetivo de la unión.

En las disposiciones comunes (Titulo I) del Tratado, se indica que este "constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez mas estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma

mas próxima a los ciudadanos". Adicionalmente, en el artículo A, apartado tercero, se destacan los objetivos perseguidos por el Tratado de Maastricht, en los siguientes términos: "la promoción de un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicaría en su momento, una moneda única", la afirmación de "su identidad en el escenario internacional, en particular mediante una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común", que podría conducir, en su momento, a una defensa común, y el incremento de "la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la unión", así como el mantenimiento íntegro y el desarrollo del "acervo comunitario".(9)

Así, se constituye la Unión Europea, sustituyéndose en el Tratado de Roma el término "Comunidad Económica Europea", por el de "Comunidad Europea".

Otros aspectos que resaltan en el Tratado de la Unión Europea son, por una parte el principio de subsidiariedad, por el cual, la comunidad actuara en ámbitos que no sean de su competencia, en la medida que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, por otra parte destaca la ampliación de competencias a la Comunidad, comprendiéndose aspectos como el medio ambiente, la política social, la higiene, el transporte, la protección a los consumidores, la cultura, la política industrial etc.

(9) *Alonso Olea Manuell, de Areilza José María, Fuentes Quintana Enrique, Rojo Luis Angel, Sánchez Asialn José Angel, Trujol Serra Antonio y Fuentes Velarde Juan; España y la Unión Europea Consecuencias del Tratado de Maastricht, Barcelona 1992, Ed. Círculo de Lectores, Plaza & Janes Editores, Pp. 47 a 57.*

En síntesis, el tratado de Maastricht supone la transformación del mercado único en una auténtica Unión Europea con acentuadas notas políticas y por lo tanto una estructura más federal.

Como se podrá observar en las referencias anteriores, las Comunidades Europeas han sido objeto de trascendentes cambios derivados de su evolución natural, lo que ahora nos ocupa es realizar un análisis de los mismos, para discernir si a la luz de las disposiciones comunitarias y las constituciones de los países miembros, se puede hablar de una vocación federal de las Comunidades o en su caso, analizar que naturaleza le corresponde a la luz de tan profundos cambios.

En conclusión, podemos afirmar que por sus antecedentes y objetivos, la Comunidad Europea es una institución eminentemente dinámica, capaz de superar sus iniciales fundamentos, con miras a no quedar rezagada, e incluso innovar ante el constante movimiento evolutivo de la realidad internacional; respondiendo de manera particular a la necesidad y la tendencia actual de la regionalización de las relaciones internacionales, comerciales etc.

CAPITULO II LA FEDERACION

En el siglo XVIII en Europa habían caído en desprestigio ante la ciencia política de este continente, los sistemas de Federación y Confederación de pequeños Estados. De esta manera, la lucha por la unidad nacional no se tradujo en alianzas federativas sino en la concentración del poder monárquico y en la centralización de grandes repúblicas.

El sentimiento de nacionalidad se sobrepuso a todos los sentimientos de tradición, y el espíritu disolvente de todo lo pasado a la Revolución Francesa, no dejó en pie mas que una personalidad respetable y respetada ante el poder nacional: la personalidad del hombre.(10)

En este orden de ideas, toda idea o intento de fraccionamiento de la unidad nacional, hubiera sido considerada como una verdadera traición que habría chocado con la formula de: Nación una e indivisible sancionada en todos los códigos políticos del Continente Europeo.

Así, en el último tercio del siglo XVIII, las 13 Colonias Americanas de la Gran Bretaña proclamaron su independencia y como respuesta a la necesidad de defensa común, aceptaron en 1778 la Confederación de Unión Perpetua. Esta Confederación resultó deficiente, el poder público de la confederación no tenía bastante fuerza para obligar a los Estados a someterse a las leyes que dictara, además de la falta de fuerza pública, carecía de tribunales. A raíz de las anteriores deficiencias, surge en el cerebro de Hamilton la idea de la Constitución Federativa, idea que popularizó y defendió en los notables escritos de "El

(10) *Pallares Jacinto; Conferencias y Lecciones de Derecho Constitucional*, México 1893, Ed. Antigua Imprenta del Comercio de Dublán y Comp., Pp. 30 y 31.

Federalista" y en los trabajos y debates del primer congreso constituyente.

En dicho Congreso, se manifestó a la nación la impotencia de sostener la confederación, por lo cual, con la idea de conseguir un poder mas fuerte, en 1787 surgió la Constitución Federativa de los Estados Unidos de Norteamérica, al respecto, los pensadores de Europa se apresuraron a presagiar la pronta disolución de los vínculos nacionales de esa agrupación de trece colonias. Fue pues, inmensa la sorpresa de los gobiernos y publicistas europeos al ver la consolidación lenta y pacífica de tal nacionalidad bajo un sistema desconocido en la historia de los pueblos y las teorías políticas, y que aún en nuestros días se sostiene con gran fuerza y constituye un ejemplo a muchas otras naciones, incluso europeas. Actualmente y a raíz de la firma del "Acta Unica Europea" en 1987 y en virtud de los cambios que esta suponía para la Comunidad Europea, ya no solo en el ámbito económico, sino en el político, social y cultural ha surgido entre los estudiosos de la materia, la polémica sobre la naturaleza jurídica de la Comunidad, que mas haya de tener un significado puramente teórico o especulativo, adquiere gran importancia en la medida de que precisamente la naturaleza jurídica de tal institución, será la que marcara sus perspectivas y limitaciones hacia el futuro e inclusive podría marcar la tendencia y el futuro de la relaciones internacionales a nivel global.

De esta manera podemos observar a autores como Nicola Catalano y Riccardo Scarpa que pretenden enmarcar a la Comunidad Europea, dentro de un sistema con claras tendencias federalistas.(11) Al lado de dichas teorías, coexiste la opinión de que se trata de una confederación de naciones o aquella que se contenta con encuadrar a la comunidad en el

(11) *Catalano Nicola y Scarpa Riccardo, Op. Cit., P.168.*

esquema de tratados internacionales para promover los fines específicos de cada estado signatario en particular.

A partir de tales diferencias en la doctrina, la presente tesis, se propone realizar un análisis detallado de las diversas instituciones jurídico políticas que en nuestra opinión podrían revestir a la Comunidad Europea de la naturaleza jurídica acorde con sus finalidades, estructura y funcionamiento, comenzando por estudiar el concepto y estructura federal.

El tema de la federación como forma de gobierno, ha sido estudiado por diversos autores utilizando metodologías y enfoques muy diferentes. De esta manera Hans Kelsen en su "Teoría General del Estado"(12) lo aborda desde un punto de vista fundamentalmente legislativo, mediante una comparación entre Estado federal y confederación de estados, esta misma tendencia metodológica es seguida por varios autores nacionales del Derecho Constitucional y Teoría del Estado, tal es el caso de Tena Ramírez, quien en su "Derecho Constitucional Mexicano"(13) persiste en comparar a la federación con la confederación, pretendiendo extraer de esta manera las notas características de aquella para llegar a su naturaleza. Por otra parte, uno de los más importantes estudiosos de la materia que reacciona en contra de esta metodología, es Carl Schmitt, quien en su obra "Teoría de la Constitución"(14) critica a autores como Laband y de Meyer-Anschutz, argumentando que sus formulas de comparación de ambas instituciones mediante la contraposición de cualquier número de antítesis, resultan demasiado esquemáticas y cómodas dejando de considerar el concepto fundamental de todo el problema, elevando a nota característica del concepto a cualquier particularidad interesante para la situación política del momento. En razón de tales consideraciones, este autor trata de

(12) *Kelsen Hans; Teoría General del Estado*, México 1959, Ed. Nacional, P. 272.

(13) *Tena Ramírez Felipe; Derecho Constitucional Mexicano*, México 1961, Ed. Porrúa, P. 103.

(14) *Schmitt Carl; Teoría de la Constitución*, México 1952, Ed. Editora Nacional, P. 421

llegar al conocimiento de la naturaleza jurídica del Estado Federal, estudiando la estructura federal en forma individual a la luz de su esencia.

En el presente capítulo, procuraremos llegar al concepto, naturaleza jurídica y estructura federal, tomando los elementos que a nuestro juicio son mas valiosos de las citadas metodologías.

Partiendo de la base del surgimiento de una federación como consecuencia de la unión de varios Estados centrales, se constata como cada uno de dichos Estados sufre un cambio de estatus político como consecuencia de lo cual, sufre una reforma de su constitución en cuanto al contenido de sus decisiones político fundamentales sobre aspectos existenciales del Estado (la forma en que actualizara su esencia), con esta inclusión de una pluralidad de Estados en el mismo sistema político total, se excluye la posibilidad de que la federación comprenda relaciones parciales mensurables, ya que en este último caso, las citadas relaciones quedarían enmarcadas bajo el sello jurídico de una organización internacional, una confederación, una alianza o simplemente quedarían reducidas al contenido de un tratado o un acuerdo. de esto se desprende que la federación comprende a cada uno de los Estados miembros en su existencia total como unidad política, y los acopla como un todo en una asociación con existencia política propia, dando así lugar al llamado pacto federal⁽¹⁵⁾ del que se pueden distinguir las siguientes características:

1.- El pacto federal tiene por finalidad una ordenación permanente, por citar algún ejemplo nos podemos referir a la constitución del Reich Alemán de 1871, la cual dispone que "el Rey de Prusia en nombre de la Confederación de Alemania del

(15) *Schmitt Carl, Op. Cit., P.423.*

Norte y los Soberanos de los Alemanes del Sur, acuerdan una federación eterna".

2.- El pacto federal, tiene el carácter de pacto constitucional, entendido como acto de un poder constituyente, al dar cabida al surgimiento del statu federal y con ello insertar tal elemento en la constitución de cada Estado miembro.

3.- El pacto federal reconoce como una de las finalidades de la federación, el garantizar el statu quo político de cada uno de los Estados miembros de la federación, en el sentido de garantizar su existencia política propia, que supone la auto conservación de la propia federación.

4.- Nos parece de particular importancia, la labor pacificadora interna que tiene la federación al establecerse en todo pacto federal, la obligación incondicional de los Estados miembros de tramitar los litigios entre Estados solo en las vías de derecho que en el propio pacto se encuentren ordenadas o permitidas, situación que viene a contribuir con la garantía de existencia política de los miembros, a que hicimos referencia en la explicación de la característica anterior.

5.- Otro carácter del pacto federal consiste en prever la injerencia de la federación en los asuntos de los Estados miembros, para lo cual en la propia constitución federal debe hacerse una distribución de competencias.

6.- El pacto o constitución federal a fin de evitar la anarquía que llevaría a la aniquilación de la federación, debe establecer el ejercicio del *Ius Belli* exclusivo para esta, con lo que se excluye tal posibilidad para los Estados miembros.

En última instancia, toda federación descansa sobre un supuesto esencial, que consiste en la homogeneidad de

todos sus miembros, y dicha coincidencia factica evita el caso extremo de conflicto en el seno de la federación.

Dentro de esta homogeneidad se destacan dos aspectos importantes:

A) La homogeneidad nacional de la población y,

B) La homogeneidad del principio político (Monarquía, Aristocracia, Democracia etc.)

Esta opinión ya era expresada por Montesquiev al decir que "La constitution federative doit entre composee d'etats de meme nature d'etats republicains", la constitución federativa debe estar compuesta de Estados de igual naturaleza, sobre todo de Estados Republicanos. En esta idea, Montesquiev al proponer la república como forma ideal para la unión de Estados en una federación, lo hace como rechazo a las monarquías despóticas existentes en Francia en la época previa a la Revolución Francesa.

Así, se puede ver como la homogeneidad nacional de la población, osea la conciencia de pertenecer y por lo tanto la identificación social, cultural etc. con la federación resulta un importante punto de cohesión de los Estados miembros, en la medida que evitara una posible secesión de dichos Estados respecto de la federación, y esto se da por que en última instancia, será la población en mayor o menor medida la que incline la posición estatal a tomar decisiones, además de que un desacuerdo generalizado de la misma podría llevar al caos.

En esta misma línea, la homogeneidad o identificación en cuanto al principio político que rija a los miembros de la federación es muy importante, ya que sería muy difícil que un poder federal pudiera conciliar diferencias entre Estados miembros Monárquicos y Republicanos por ejemplo, ya

que cada uno de dichos Estados serían movidos por filosofías e ideales diferentes, además de que sus principios operativos y su sistema de gobierno son diferentes, sin embargo creo que a este respecto se debe ser muy cuidadoso, ya que en un Estado puede coincidir una monarquía y una figura presidencial elegida democráticamente a través del sufragio universal.

De esta manera se explica la posibilidad de renunciar al *ius Belli*, sin que ésto implique una renuncia a la independencia estatal, así mismo, se puede concebir el hecho de que la Constitución Federal no fracciona o divide la soberanía de los Estados miembros, sino que simplemente existe una división de competencias, ya sean explícitas o implícitas, con lo que se excluye el supuesto de una vulneración o restricción de soberanía que pudiera producir un conflicto existencial en la federación. por otra parte, solo se puede hablar de una negación de la facultad de autodeterminación mediante una efectiva injerencia extraña, que no cabe en un ambito de homogeneidad como el que se viene comentando.

En virtud de lo anterior, es valido afirmar que ahí donde la homogeneidad existe, la federación es jurídica y políticamente posible. Como afirma Carl Schmitt, ahí donde falta dicha homogeneidad, la estipulación de una "federación" es un pseudo negocio nulo y equivoco.(16)

En cuanto a la estructura de la federación, podemos decir que ésta, como unidad política requiere ser representada por el conjunto de los representantes de las unidades políticas que forman la federación, ya que de lo contrario, estaríamos en presencia de un Estado unitario.

En este mismo orden de ideas, se puede observar como existe una diferencia marcada entre la voluntad federal y

(16) *Schmitt Carl, Op. Cit., P. 436*

el consenso aún unánime de sus miembros, ya que por la simple emisión de tal voluntad federal, los miembros quedan vinculados a la misma voluntad de forma inmediata, en virtud de la liga que supone la Constitución Federal.

En este esquema, se podrían concebir algunas facultades esenciales a la federación, que en ciertos casos podríamos incluso llegar a catalogar como extracontractuales, como son: El *ius Belli* independiente hacia el exterior, así como la inspección federal, con la posibilidad de una ejecución y de una intervención hacia el exterior, de tal manera que las demás competencias de la federación, como es el caso de las facultades explícitas y las que son implícitas, con la correlativa presunción a favor o en contra de la federación corresponden estrictamente a la organización constitucional que en particular tenga cada federación.

Respecto de los poderes de la federación, los autores Hamilton, Madison y Jay en su obra "El Federalista"⁽¹⁷⁾ advierten la existencia de los siguientes actos propios de la federación:

- 1) Seguridad contra el peligro externo.
- 2) Regulación de las relaciones con países extranjeros.
- 3) Mantenimiento de la armonía y de las relaciones adecuadas entre los Estados.
- 4) Diversos objetos de utilidad general.
- 5) Prohibición a los Estados de ciertos actos perjudiciales.

(17) *Hamilton, Madison & Jay; El Federalista*, México 1957, Ed. Fondo de Cultura Económica, Pp. 170 y 198.

6) Medidas para dar a todos estos poderes la eficacia debida.

Los citados autores, a partir de la anterior enumeración de actos, conciben varios tipos de poderes concedidos a la federación. Los comprendidos en la primera clase son: Declarar la guerra y conceder patentes de corso, establecer ejércitos y flotas, de regular y convocar a la milicia, así como el cobro de tributos y la contratación de impuestos, sin limitar este rubro a los impuestos sobre artículos importados, como respuesta a una previsión de la que de ser fundamentalmente agrícola pasaría a la manufactura de productos, con la consecuente necesidad de importar materias primas para su producción.

La segunda clase de poderes encomendados a la federación son los abocados al tráfico internacional, a saber: la celebración de tratados, el envío y recepción de Embajadores, de otros ministros públicos y cónsules, definir y castigar los actos de piratería y otros delitos cometidos en altamar así como las infracciones al derecho internacional, arreglar el comercio extranjero, incluyendo la facultad de prohibir la importación de esclavos.

En su obra se vé como los citados autores identifican o asimilan a la federación con la idea de unidad nacional, al decir que si en cualquier aspecto se ha de constituir una sola nación, claramente lo debe ser ante las demás naciones.

La tercera clase de poderes, son aquellos que persiguen que reine la armonía y las debidas relaciones entre los Estados. Aquí pueden incluirse las restricciones especiales que se imponen a la autoridad de los Estados y a ciertos poderes del departamento judicial, regular el comercio entre los distintos Estados, el de acuñar la moneda y fijar su valor, así

como el de la moneda extranjera (actualmente estos valores los fija en buena medida el propio mercado), castigar a los que falsifican la moneda corriente y los valores emitidos por los Estados unidos, establecer patrones en materia de pesas y medidas, expedir una ley uniforme en materia de naturalización así como en materia de quiebras, determinar el modo como se probarán los actos públicos y los procedimientos judiciales de cada Estado y el efecto que tendrán en los demás, y finalmente establecer oficinas de correos y caminos de posta.

La cuarta clase de actividades comprende los siguientes poderes: El poder de fomentar el progreso de la ciencia y de las artes útiles, asegurando los derechos de autor. La conveniencia de que el derecho de autor así como las patentes de invención y mejoras sean aspectos regulados por la federación, resulta indiscutible, ya que lo contrario supondría que esos autores o inventores fueran mas vulnerables en algunos Estados miembros respecto de otros. Sin embargo, por lo que respecta al fomento del progreso de la ciencia y de las artes útiles, opinamos que debe quedar reservado a cada Estado, en razón de que en cada Estado es donde se puede saber con mayor certeza la magnitud de los recursos, limitaciones, necesidades etc., que se tienen para el progreso.

También se considera un poder reservado a la federación, en el rubro de objetivos de utilidad general (cuarta actividad), la consistente en legislar en forma exclusiva en todo lo referente al Distrito que se convierta en el asiento del gobierno de los Estados unidos, como consecuencia de que lo cedan determinados Estados y lo acepte el congreso, y para ejercer una autoridad semejante sobre todos los terrenos que se adquieran con anuencia de las legislaturas locales de los Estados en que estén situados, para la edificación de fuertes, almacenes, astilleros y otras construcciones necesarias. A este respecto, los autores en comento en su obra "El Federalista",

escrita en el siglo XVIII(18) con una visión que podría calificarse de futurista, estiman que de no haber una clara independencia entre los miembros del gobierno general y el o los Estados en que se incluyera el asiento del gobierno federal, podría acarrearles a las asambleas nacionales la acusación de influencia o miedo, igualmente deshonrosa para el gobierno federal y molesta para los demás componentes de la federación. Esta reflexión adquiere más peso si se considera que la acumulación gradual de mejoras públicas en la residencia del gobierno federal es una carga demasiado grande para dejarlas en manos de un solo Estado.

La extensión de este Distrito Federal debe estar lo suficientemente circunscrita para disipar cualquier recelo de carácter adverso. esta situación se refleja de manera muy clara en México, en nuestro Distrito Federal, que ha llegado a ser una pesada carga para los demás Estados de la República, al grado que estos ven con recelo como los ingresos recaudados en sus Estados se destinan en gran medida a las obras públicas, subsidios y mantenimiento de un enorme aparato burocrático federal, al punto de que llega a cuestionarse seriamente si en nuestro país existe una forma de gobierno federal, con todo lo que esto implica, o si estamos en presencia de una organización gubernamental de tipo central.

Otro de los poderes federales considerados dentro de la actividad en comento es el que consiste en establecer la pena correspondiente a la traición, con las limitaciones que la misma debe tener.

Dentro del quinto poder que se menciona, (Prohibición a los Estados de ciertos actos perjudiciales), se encuentra el consistente en la admisión de nuevos Estados en la Unión, pero sin que ese nuevo Estado pueda formarse o erigirse

(18) *Hamilton, Madison & Jay, Op. Cit., P. 183*

dentro de los límites de otro Estado, ni formarse mediante la unión de dos o mas partes de los Estados miembros, sin el consentimiento de las legislaturas de los Estados interesados, así como del Congreso federal.

En la misma línea, otro de los poderes contemplados consiste en enajenar las tierras y cualesquiera otras propiedades pertenecientes a los Estados unidos y para expedir todos los reglamentos y reglas necesarios al respecto, sin perjudicar los derechos de cada Estado en lo particular. Esta limitación resulta de suma importancia, en virtud de que su transgresión implicaría el desconocimiento de uno de los elementos esenciales del Estado federal, como lo es el mismo grado de soberanía y libertad que deben conservar los Estados miembros.

Otro poder relacionado con el rubro de diversos objetos de utilidad general, lo constituye el de garantizar a todos los Estados de la unión, una forma Republicana de gobierno, para proteger a cada uno contra la invasión, y a petición de la legislatura y a falta de ésta, del Ejecutivo, contra la violencia doméstica. A este respecto y citando a Carl Schmitt, ya apuntamos en páginas anteriores la importancia que tiene la homogeneidad de las formas de gobierno en una unión de Estados como lo es la federación.(19)

El séptimo de los poderes relacionados con la citada actividad, es el consistente en considerar que todas las deudas contraídas y todos los compromisos internacionales adquiridos antes de la adopción de la Constitución, poseen la misma validez contra los Estados unidos.

(19) *Schmitt Carl, Op. Cit., P.225.*

Por último se mencionan los requisitos para reformar la Constitución así, como su ratificación para la entrada en vigor de la misma.

La quinta actividad en favor de la autoridad federal, que trata una serie de restricciones a las facultades de los Estados, contempla los aspectos que integran facultades exclusivas de la federación, como son la celebración de tratados internacionales, el establecimiento de contribuciones o derechos al comercio exterior etc. a que ya nos habíamos referido con anterioridad.

La sexta y última clase se compone de los diversos poderes y providencias mediante las cuales se imparte eficacia a todos los demás poderes, en los siguientes términos:

A) El poder de expedir todas las leyes que sean necesarias para llevar a cabo los anteriores poderes y todos los demás poderes que la Constitución confiere al gobierno de la federación o a cualquier departamento o funcionario de los mismos.

B) La Constitución y las leyes de la federación que se expidan con arreglo a aquella, así como todos los tratados celebrados o que se celebren en representación de los Estados Unidos constituirán la Ley Suprema del País, y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, no obstante cualquier cosa contraria en la constitución o en las leyes de cualquier Estado. A este respecto, los autores de referencia, señalan que⁽²⁰⁾ de no existir este principio en la constitución federal, hubiera operado una inversión de los principios fundamentales de todo gobierno, ya que se habría visto la autoridad federal, subordinada en todos los aspectos a la autoridad de las partes, se habría contemplado a un monstruo

(20) *Hamilton, Madison & Jay, Op. Cit., P.194.*

con la cabeza bajo las órdenes de sus miembros. A pesar de que tal postura, nos parece bastante exagerada, creemos que su importancia radica en resaltar la necesidad de que los poderes locales cedan parte de su soberanía a la federación, para hacer posible la existencia de esta última.

C) Se refiere a la obligación de los representantes y funcionarios, tanto de la federación como de los Estados miembros, de jurar la Constitución federal.

La anterior forma de estructurar los poderes de la federación, en forma alguna constituye un dogma, ya que fuera de aspectos esenciales, que se han señalado con anterioridad, será en los debates previos a la Constitución federal de cada unión en particular, en los que se discuta el sistema de poderes y atribuciones adoptado para regir los derechos y obligaciones, tanto de la federación como de los Estados miembros en cada caso. Sin perjuicio de lo anterior resulta importante el establecimiento de un sistema de poderes y atribuciones acorde con las necesidades concretas sin embargo el listado de poderes que nos permitimos comentar resulta de gran utilidad en virtud de que al fin y al cabo esta referido a la primera Constitución federal (la Constitución de los Estados Unidos de América 1789), misma que por su gran trascendencia e influencia en las subsiguientes Constituciones federales, merecía una consideración especial.

En último caso, un sistema de poderes, bien entendido, nos lleva a un perfecto equilibrio del poder, ya que por una parte, a pesar de la obvia cesión de la soberanía por parte de los Estados miembros al poder federal, aquellos continúan conservando una parte importante de la misma, además de que en todo caso, los gobiernos de los Estados son considerados como partes constitutivas y esenciales del gobierno federal, en tanto que este último no es de ningún modo esencial al funcionamiento u organización de los primeros, ya

que en un sistema democrático, los Estados deberán tener una influencia determinante en la elección de los funcionarios federales.

Por otro lado, las partes integrantes de los gobiernos de los Estados en ningún caso deberán su nombramiento a la acción directa del gobierno federal, y solo en muy pequeñas dosis, a la influencia local de los miembros de este último.

Llama la atención, como en la idea de la federación con facultades expresas concebida por Hamilton se pretende que las mismas sean pocas y definidas, mientras que las de los Estados sean definidas y numerosas. Así los poderes federales se emplearan principalmente en relación con objetivos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio exterior, siendo con este último, con el que el poder tributario se debe relacionar principalmente a nivel federal, y no como sucede en nuestro país, en el que el federalismo queda ridiculizado ante un fisco centralista que grava bienes y patrimonios, sin respetar la ubicación o fuente de la riqueza gravada, imponiendo a los Estados "convenios de coordinación" que retiran el último sustrato de autonomía patrimonial a los mismos. Por otra parte, los poderes reservados a los Estados se deben extender a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y prosperidades de cada pueblo, y al orden interno y al progreso de los Estados, tanto en sus funciones ejecutivas, como legislativas y judiciales.

Por otra parte el Licenciado Jacinto Pallares en el ciclo de conferencias sobre Derecho Constitucional, editadas en la Ciudad de México hacia 1893, pretende aclarar la distinción entre el sistema federal y el confederado, coincidiendo con Carl Schmitt, por cuanto a que toda federación debe contar como presupuesto con un cierto grado de homogeneidad, que en las palabras de Pallares se traduce en la fundición de diversas entidades en la misma unidad nacional.

En efecto, señala el citado autor, que desde un punto de alianza más o menos permanente, celebrada entre naciones del todo soberanas, para la consecución común de ciertos fines, hasta la mas perfecta unidad nacional en la que el vínculo federativo apenas significa la forma en que se distribuye la Administración Pública en los diversos municipios o provincias, caben multitud de combinaciones y grados de cohesión federativa cuyos extremos son los únicos que están caracterizados por condiciones precisas en la ciencia o en el lenguaje científico del Derecho Constitucional o Internacional. Las palabras confederación y federación responden a estos dos extremos, expresando la primera el hecho de estar unidos varios Estados soberanos e independientes bajo la dirección de un poder común, para determinados intereses comunes, como la guerra defensiva u ofensiva, el comercio internacional, el arbitraje en casos de conflictos o diferencias entre los Estados confederados. En esta situación cada uno de esos Estados conserva íntegramente su autonomía, solo restringida en parte por lo que toca a las relaciones internacionales previstas en el pacto federativo, los derechos y deberes de los Estados confederados tienen el simple carácter de pactos internacionales celebrados entre entidades políticas, el poder común o gobierno creado por ese pacto, se ejerce sobre los Estados y no sobre los individuos o ciudadanos de cada Estado, no existe por lo mismo unidad nacional en un poder nacional en relación directa y constante con individuos particulares, que sean a la vez ciudadanos de dos entidades políticas, del Estado al que pertenecen, y del Estado constituido por la agrupación federativa.(21)

En el otro extremo de esta graduación de formas federativas existe la que propiamente lleva el nombre de gobierno federal. Esta forma de gobierno llamada régimen

(21) *Pallares Jacinto*, Op. Cit., Pp. 20 a 22

federativo, no es un simple pacto de alianza entre varias entidades soberanas, es realmente una forma de gobierno en que las diversas entidades federativas, se funden en la unidad nacional representada en un poder general que obra directamente sobre los individuos mas que sobre las entidades políticas unidas por el lazo federal. Estas carecen por lo mismo de soberanía externa, carecen de capacidad política en las relaciones de derecho internacional, y carecen también de algunos de los atributos de la soberanía interior en todo aquello que la unidad nacional exija que los poderes generales y no los locales sean los supremos gerentes de la cosa pública.

De lo anterior podemos destacar dos puntos que resaltan dentro de la exposición del Licenciado Jacinto Pallares:

1.- El sistema federativo, admite varios tipos de cohesión, en cuyos extremos se hayan la confederación y la federación o utilizando palabras de Carl Schmitt, pueden haber distintos grados de homogeneidad. En nuestra opinión, lo anterior no significa que por decirlo así, existan diversos tipos de federatividad, sino que la mayor o menor cohesión u homogeneidad que presente una región o conjunto de entidades, será lo que las podrá aproximar mas hacia un sistema de gobierno federado o confederado, independientemente de los aspectos formales que se requieran para llegar a ser uno u otro. Así podemos llegar a afirmar que en esto no hay nada de absoluto ni de totalmente doctrinario, ya que en gran medida se trata de un problema concreto, relacionado con la constitución social de cada pueblo. Sin embargo, en nuestra opinión si es posible llegar a una conclusión respecto de las notas comunes e incluso a la naturaleza jurídica de la federación y confederación.

2.- También destaca dentro de la concepción de Pallares, el hecho de que en su opinión, para poder pensar en la existencia de una federación, tiene que existir una unidad

nacional. A este respecto, es necesario ser sumamente claro a fin de evitar confusiones, ya que la Constitución Federativa no debe ser entendido como el acto creador de una nacionalidad, por el contrario, las nacionalidades no se improvisan ni se crean por contratos, pues antes de todo contrato, una larga serie de hechos históricos han venido trabajando hondamente para fundir y asimilar elementos diversos y unificarlos en un mismo sentimiento, en unos mismos recuerdos, en una misma comunidad de intereses, en un mismo territorio, en unas mismas aspiraciones e ideales, y el resultado de esa solidaridad sintetizada es la patria. Y eso no se improvisa en un día, ni es obra de un pacto, no es materia de contratos federales, y el pacto federal que es impotente para crear todo esto, todos estos recuerdos, todas estas admiraciones, toda esta solidaridad de conciencia, es también impotente para borrarlas y para destruirlas. El pacto federativo no es, ni puede ser otra cosa que una forma de gobierno que supone la unidad nacional: que formula por escrito la manera en que deben funcionar agrupaciones que ya están unidas por las condiciones históricas de su vida social. Así se puede concluir que el régimen federativo es una forma de gobierno nacional. Para los efectos anteriores, debemos considerar a la nación como el grupo de hombres generalmente grande, unido por sentimientos de solidaridad y de fidelidad que ayudan a crear una historia común y por datos como la raza, la lengua y el territorio, y que tienen el propósito de vivir y de continuar viviendo juntos en el futuro.(22)

A este respecto coincide nuestra Constitución Política con la concepción de Pallares, así tenemos que en el párrafo noveno, inciso II, del artículo 27 constitucional se dispone que la nación debe ser representada por la federación y aún que en dicho precepto solo se está aludiendo a un caso específico, se establece un criterio al respecto, criterio sobre el cual, la

(22) Diccionario Jurídico Mexicano, México 1988, Ed. Porrúa y UNAM, Pp. 2171 y 2172.

Suprema Corte de Justicia de la Nación ha profundizado con diversas ejecutorias, de entre las que destacan las siguientes:

"EJECUTIVO FEDERAL TIENE UN DOBLE CARACTER: Como representante de la persona moral que se llama nación, ósea de la federación mexicana, y como representante de uno de los tres poderes en que el pueblo deposita su soberanía."

Juicio sumario contra la Secretaria de Agricultura y fomento, Compañía Constructora Richardson, S.A., 23 de enero de 1922.

"EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, AL HABLAR DE NACION, SE REFIERE A LA FEDERACION CONSTITUIDA POR LAS PARTES QUE LA INTEGRAN, Y NO A LOS ESTADOS: pues no se puede confundir el interés del país, con el de uno de sus componentes, y además, los Estados no son los órganos constitucionales por medio de los cuales expresa su voluntad la nación."

Amparo civil en revisión, Carlos Robles, 17 de mayo de 1929.

En nuestra opinión, los transcritos criterios de la Corte, no son del todo correctos, ya que incluso llega a identificar a la nación con la federación, siendo que como explicamos anteriormente, si bien la forma de gobierno supone la unidad nacional, ésto no quiere decir que esos dos conceptos estén plenamente identificados, ni que se trate de sinónimos, ya que es posible que exista una nación regida por una forma de gobierno centralista.

En la citada conferencia, por el Licenciado Pallares, añade que el sistema federal es tan solo parte de una evolución que inminentemente culminara con una forma de gobierno de tipo central, que en su opinión seria el último estadio de armonía, de esta manera, plantea una evolución lineal de las formas de gobierno, en donde el proceso deberá iniciar con la confederación, para llegar a la centralización, no sin antes haber pasado por la federación.

En nuestra opinión, las afirmaciones anteriores no son correctas, toda vez que en primer término, como ya advertimos, en este tema resulta difícil admitir verdades absolutas, ya que las realidades y grados de homogeneidad varían de país en país y de región en región, y por lo mismo las necesidades de gobierno no son uniformes. De esta manera podemos concluir que si bien la realidad humana es dinámica y por lo mismo admite una evolución como producto natural del cambio, por su misma naturaleza, no se puede afirmar que esa evolución admita un solo sentido. Así por ejemplo, tenemos el caso de nuestro país, que teniendo un gobierno centralista, pasó a adoptar una forma de gobierno federal, rompiendo así con el esquema que plantea Pallares.

Por su parte el Licenciado José Luis Siqueiros en sus conferencias sobre los conflictos de leyes en el sistema Constitucional mexicano,(23) opina que una de las principales características del sistema federal, es la facultad que tienen los Estados miembros de otorgarse su propia Constitución y la atribución de poderla revisar y reformar dentro de su autonomía interna. Añade que son elementos de carácter cualitativo y no cuantitativo, los que determinan si un Estado es o no de tipo federal. Es suficiente la sola facultad de los Estados, de auto determinación legislativa, para contar con una verdadera federación. En caso contrario, por más elementos, por más atribuciones que concedieran a los Estados sin la facultad de darse su propia Constitución y revisarla, estaríamos frente a una ficción y no ante un verdadero sistema federal.

Dentro de esa auto determinación legislativa, los Estados de la federación tienen capacidad para dictar ordenamientos que pueden no ser coincidentes con las legislaciones de otros Estados miembros y determinar por lo mismo una colisión legislativa.

(23) *Siqueiros José Luis; Los Conflictos de Leyes en el Sistema Constitucional Mexicano, México 1957, Ed. Universidad de Chihuahua, Pp. 17 y 18.*

Para Hans Kelsen, la existencia de un Estado federal, estriba en la coexistencia y superposición de dos sistemas definidos, el de los órganos jurídico-centrales y el de los órganos jurídico-locales, cada uno dentro de su esfera de acción, con una zona de determinación especial, con un respeto mutuo de jerarquías y jurisdicciones, basado todo en una organización que depende de la ley fundamental, en una Constitución de tipo rígido.

Para Kelsen, el sistema federal consiste principalmente en una descentralización de tipo legislativo. Se descentraliza la función que originalmente correspondía a un órgano primario, para dividirla o fraccionarla en una esfera de tipo federal y en otra que corresponde a los distintos territorios o regiones que constituyen el territorio de la nación.

En contra de la teoría de Kelsen, se encuentra la tesis francesa encabezada por el decano de la Universidad de Paris, Maurice Hauriou. Para este último, la descentralización es simplemente de carácter administrativo, para él no existe, ni puede existir ninguna descentralización de tipo legislativo.

En conclusión, podemos afirmar que la federación es una forma de gobierno, mediante la cual una pluralidad de Estados deciden mediante un pacto de naturaleza constitucional, ceder parte de su soberanía para crear una voluntad independiente de ellos, dotada de decisión política.

Así pues, para que se dé una federación es necesario que exista homogeneidad entre los Estados que la pretenden constituir, es decir, que exista identidad en cuanto a sus decisiones fundamentales (identificación), así como una conciencia de pertenencia a una realidad común, y un deseo de permanecer unidos.

En este orden de ideas, podemos afirmar que la voluntad federal esta representada por el conjunto de representantes de los Estados miembros, pero, sin embargo constituye una voluntad propia e independiente de la de los Estados miembros.

Finalmente, tenemos que señalar que para surgir una federación se requiere de una cesión parcial de soberanía por parte de los Estados miembros, a partir de la cual surgen las competencias federales, concebidas como poderes soberanos.

CAPITULO III LA CONFEDERACION DE NACIONES

Como ya mencionamos en el apartado anterior del presente capítulo, en 1776 se precipitó la Declaración de Independencia Norte Americana y la reunión del Congreso Continental que estableció en forma transitoria, mediante la necesidad que exigía la contienda, una confederación de las colonias. Este pacto de "Confederación y Unión Perpetua" se firmó en noviembre de 1777, es decir, mientras se desarrollaba la Guerra de Independencia, y fue finalmente suscrito y ratificado por las diferentes asambleas legislativas de 1781.

Mediante este pacto de Confederación, los Estados retuvieron la mayor parte de sus facultades; pero desde luego conservaron con la misma validez, las constituciones que se habían venido otorgando, siguiendo las ideas y tradiciones locales.

Entrando en materia, podemos afirmar que la Confederación debe su nacimiento a un acuerdo de voluntades de tipo contractual, a través de un tratado internacional aceptado por los Estados soberanos signatarios del mismo, y como consecuencia, debe regirse por los principios consagrados por el derecho internacional público; los cuales sirven entre otras cosas para decidir los conflictos que surjan entre los países contratantes y para interpretar las omisiones y puntos no previstos en el tratado constitutivo de la Confederación.⁽²⁴⁾

En la Confederación, el cumplimiento del tratado respectivo está dirigido a obligar directamente a los Estados signatarios del mismo y no a los ciudadanos de estos. Al respecto, se podría llegar a pensar que la afirmación anterior carece de validez, toda vez que en último caso el cumplimiento

⁽²⁴⁾ Lanz Duret Miguel; Derecho Constitucional Mexicano, México 1955, Ed. Norgis Editores, Pp. 17 a 19.

del tratado en cada Estado en particular llegaría a afectar la esfera de derechos de los ciudadanos que lo habitan. Sin embargo, la Confederación como tal no tiene poder alguno sobre los individuos, sino sobre los Estados, es decir, que al encontrarse en el ámbito del derecho internacional público se excluye la posibilidad de una ejecución individual, situación que no sucede en una federación, en virtud de que en ella los ciudadanos solo están sujetos a las autoridades de los Estados en que residen; al respecto Hans Kelsen en su "Teoría General del Estado", opina que el problema sobre la mediatez o inmediatez de la legislación, y por lo tanto la ejecución confederal, únicamente se refiere a una fase subalterna del proceso legislativo, es decir, a la publicación de la ley, siendo que dicha fase se encuentra descentralizada en las Confederaciones, sin que ésto implique que tal publicación sea un negocio que quede al libre arbitrio de los Estados integrantes de la Confederación, sino que es uno de los deberes impuestos por su constitución. La falta de publicación y por ende, la ausencia de obligatoriedad de la norma para los súbditos, implicaría una violación de la Constitución Confederal; y a esta violación van enlazadas consecuencias jurídicas del mismo modo que a la no publicación de las leyes votadas por el Parlamento de un Estado Unitario, ya que sin este requisito, no habría obligatoriedad de las normas para los súbditos.(25)

El propio autor apunta que la afirmación en el sentido de que el poder de la unión en la Confederación se ejerce tan solo sobre los miembros de la misma, no solo es una regla que admite abundantes excepciones, sobre todo por lo que toca a la llamada "Ejecución Confederal", es decir, los actos coactivos que debe realizar la unión en el caso de violación del orden de la misma, sino que incluso llega a perder validez en la medida que según su teoría es imposible una ejecución contra un Estado como persona jurídica, ya que el mismo solo puede ser sujeto,

(25) *Kelsen Hans, Op. Cit., P.277.*

mas nunca objeto de un acto de coacción. Solo la conducta humana puede ser contenido de un deber; de esta manera, obligar a un Estado a una determinada conducta, no significa sino obligar a un hombre a realizar dicha conducta en calidad de órgano de un Estado, a cuya constitución corresponde determinar en concreto quien ha de ser ese hombre; a partir de los elementos anteriores, llega a la conclusión de que la imputación no puede hacerse a un objeto, sino solo a un sujeto, y por lo tanto, las obligaciones de derecho internacional van dirigidas a ser cumplidas por los hombres y no por los Estados.

En este mismo sentido, la doctrina nacional en materia de derecho administrativo, y en concreto, el Licenciado Andrés Serra Rojas afirma que solo los seres humanos están dotados de razón, voluntad y sensibilidad, por lo que a tales personas físicas son atribuidas las varias funciones y deberes del Estado del que forman parte integrante de su estructura y representan los instrumentos por medio de los cuales el Estado es puesto en la condición de querer, de obrar y de estar en relación con otros sujetos de derecho.⁽²⁶⁾ Lo anterior se refuerza con la distinción que el propio autor hace entre el órgano y su titular, al decir que el primero es una creación legal, una esfera de competencia, que se mantiene en vigor hasta que una nueva disposición del mismo carácter cambie los supuestos de la competencia. Por su parte, el titular es una persona física, es decir, un ser humano que pone en movimiento al orden jurídico y por lo tanto realiza los fines de la comunidad que se ha propuesto.

La confederación es un ente surgido del derecho internacional, por medio del cual se unen varios Estados para la consecución de ciertos fines, sin que por esto los Estados miembros hagan una cesión de soberanía en favor de la unidad;

⁽²⁶⁾ *Serra Rojas Andrés; Derecho Administrativo*, México 1961, Ed. Librería de Manuel Porrúa, P. 445.

de lo anterior se desprende que la confederación tiene una naturaleza convencional.

En virtud de lo anterior, podemos afirmar que los miembros de la confederación permanecen libres y soberanos, por lo que pueden separarse en cualquier momento, sin que ello suponga un acto de secesión.

Por otro lado, si bien, la confederación puede contar con órganos federales que atienden las funciones que les han sido encomendadas, dichos órganos siempre estarán subordinados a los gobiernos de los Estados confederados, es decir, que con la confederación no surge un gobierno separado del de sus miembros.

Resulta de especial importancia señalar que los órganos confederados no tienen la capacidad de expedir normas generales, ni ejecutar normas concretas que afecten a los nacionales de los Estados confederados en forma inmediata.

De lo anterior se desprende que los órganos de la confederación guardan una relación de subordinación respecto de los órganos de los Estados confederados.

En conclusión, podemos llegar a las siguientes afirmaciones:

1.- La confederación es una asociación de derecho internacional, constituida mediante un tratado que da origen a relaciones jurídicas entre los Estados asociados, pero sin que constituya un nuevo Estado soberano.(27)

2.- En la confederación los Estados miembros conservan su soberanía y su personalidad internacional, por lo

(27) *Porrúa Pérez Francisco; Teoría del Estado, México 1958, Ed. Porrúa, P.397.*

que continúan dirigiendo su política exterior y enviando a sus propios agentes diplomáticos.

Así pues, la Confederación tiene una personalidad similar a la de las organizaciones internacionales.

3.- La Confederación no tiene poder directo sobre los nacionales de los Estados miembros.

Por último, cabe señalar que un sector de la doctrina ha criticado severamente esta institución del derecho internacional, al considerar que los lazos que establece entre los Estados miembros son muy débiles, además de atribuirle un carácter embrionario como consecuencia de su impotencia para resolver los problemas verdaderamente graves que, finalmente acaban por destruirla.(28)

(28) *Sera Vázquez Modesto; Manual de Derecho Internacional Público, México 1964, Ed. Pormaca, Pp. 22 y 23.*

CAPITULO IV LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Una organización internacional, puede ser definida como una asociación de Estados establecida por acuerdo entre sus miembros y dotada de un aparato permanente de órganos, asegurando su cooperación en la persecución de objetivos de interés común que los ha determinado a asociarse.

En este orden de ideas, podemos distinguir las siguientes características esenciales de los organismos internacionales:

- 1.- Se trata de asociaciones de Estados.
- 2.- Toda organización internacional tiene una base convencional, un tratado multilateral que forma su constitución.(29)
- 3.- Tal instrumento constitutivo dota a la institución de órganos propios, distintos de los Estados miembros, determinados por la naturaleza de las funciones de dicha institución.
- 4.- La organización creada de este modo posee una personalidad jurídica separada de los Estados miembros, por lo que se le concibe como titular de ciertos derechos y obligaciones.
- 5.- Disponen de una forma elemental de poder reglamentario en lo que toca a las medidas internas para su funcionamiento (reglas de organización y reglas presupuestarias fundamentalmente).

(29) *Sorensen Max*; Manual de Derecho Internacional Público, México 1985, Ed. Fondo de Cultura Económica, P. 108.

Por otra parte, conviene en este momento proponer una clasificación de los organismos internacionales, aclarando que, si bien la misma está limitada, y por lo mismo no abarca todas las categorías ni todos los aspectos de dichos organismos, en nuestra opinión resulta de gran utilidad para una mejor ilustración de la organización internacional.

Así pues, en base a la clasificación de Max Sorensen, los organismos internacionales se pueden dividir de acuerdo a criterios como: la calidad de sus miembros, sus funciones y sus poderes, en los siguientes términos:

a) De acuerdo con la calidad de sus miembros, los organismos internacionales se pueden dividir en universales o regionales, dependiendo si el organismo en cuestión se encuentra abierto a que todos los Estados asuman la calidad de miembros, o si solo está abierto a grupos de Estados perfectamente definidos y determinados en función de criterios como su ubicación geográfica, su ideología, economía etc.

b) De acuerdo con sus funciones, los organismos internacionales pueden ser generales o especializados.

Los primeros son aquellos que abarcan toda la gama de actividades de la comunidad internacional, como lo son las políticas, económicas, sociales, culturales y técnicas (Vgr. Las Naciones Unidas). Por su parte, las segundas se limitan en su propósito y funciones a ciertos objetivos específicos.

c) Por último, atendiendo a los poderes que ejerce, el organismo internacional se puede dividir en:

* Formador de política.- es el que opera mediante la adopción de resoluciones y recomendaciones dirigidas a sus miembros, y depende totalmente de éstos para la adopción complementaria de su política.

* Regulador.- por su parte este tipo de organismos tienen una capacidad de ejecución, independiente de la de sus Estados miembros (Vgr. El Banco Mundial).

Por otra parte, de la personalidad jurídica de las instituciones internacionales, y por lo tanto, la posibilidad de que sean sujetas de derechos y obligaciones, se derivan diversas consecuencias.

En efecto, en virtud de la personalidad jurídica con que cuentan, las instituciones internacionales pueden celebrar convenios con los Estados y con otras organizaciones internacionales, se les puede atribuir responsabilidad por los actos ilícitos en que sus órganos puedan incurrir, además de la posibilidad de tener una capacidad procesal, que lleva a la reafirmación de los derechos entre las instituciones y los Estados. En síntesis, podemos afirmar que la personalidad jurídica internacional es esencial para el adecuado funcionamiento de las multicitadas instituciones.

Es importante señalar que actualmente, la doctrina del derecho internacional público, ha llegado a sostener que existen ciertas categorías de reglas creadas mediante la cooperación de los Estados dentro de las organizaciones internacionales, que son inmediatamente aplicables a los individuos, es decir, que presentan una identidad estructural con las reglas de derecho interno, por salirse de una esfera estrictamente internacional en la que solo quedarían vinculados sujetos de derecho internacional (Estados e Instituciones Internacionales), para obligar directamente a los particulares.

En términos generales, las instituciones internacionales solo pueden "vincular" a los Estados miembros por medio de recomendaciones, concebidas como normas imperfectas, cuyo incumplimiento no acarrea la imposición de

alguna sanción, es decir, que les falta el elemento coercitivo para obligar a su cumplimiento; sin embargo, lo anterior no implica que las recomendaciones de los organismos internacionales carezcan de eficacia jurídica, ya que obligan al Estado destinatario de la recomendación a tomarla en cuenta al adoptar decisiones nacionales.

Así pues, los poderes con que cuenta una institución internacional para realizar sus funciones, nunca podrán ser tan amplios y generales como los de los Estados, ya que éstos son los que delimitan las competencias del organismo, reduciéndolas a materias determinadas.

Cabe agregar que el instrumento constitutivo de la institución internacional, es por regla general *res inter alios* acta, en tanto que no obliga a Estados que no sean miembros del organismo.

Sin embargo, el tratado constitutivo puede disponer que los Estados no miembros tengan derecho a participar en la organización, con ciertas limitaciones, e incluso se pueden celebrar acuerdos entre el organismo y un Estado no miembro, que por su carácter contractual obligaría a este último.

En virtud de lo anterior, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

1.- Todos los organismos internacionales se fundan en un tratado, que por su estructura convencional solo obliga a los miembros que participan en el mismo.

2.- Las instituciones internacionales cuentan con órganos propios, distintos de los de los Estados miembros, y limitados por el alcance de las materias competencia del organismo.

3.- Al tener una personalidad jurídica propia, los organismos internacionales son sujetos de derechos y obligaciones internacionales, con lo que pueden proyectarse hacia otras entidades y crear vínculos jurídicos con ellas, e incluso ser responsables y hacer valer sus derechos.

4.- Pueden crear reglas que en algunos casos constituyen normas imperfectas por carecer del elemento coercitivo, pero que también se pueden ver en otros casos como auténticas normas jurídicas capaces de vincular directamente a los particulares.

5.- En síntesis, podemos afirmar que las instituciones internacionales constituyen una asociación de Estados que cuenta con una personalidad jurídica propia, independiente a la de éstos, establecida por acuerdo entre sus miembros y dotada de un aparato permanente de órganos, con el fin de conseguir objetivos de interés común, limitados por las materias competencia de la institución.

CAPITULO V INSTITUCIONES DE LA COMUNIDAD EUROPEA

En 1957, los fundadores de la Comunidad Europea se enfrentaban con el problema de poner en marcha instituciones y mecanismos jurídicos capaces de dar vida en forma paulatina y sin traumatismos al proyecto ideado por Jean Monnet. Era por lo tanto necesario, buscar fórmulas nuevas donde se diera una equilibrada dosis de prudencia e innovación, para conseguir embarcar a los debilitados pueblos europeos en momentos críticos de la historia de Europa, en un proyecto de unión que admitiera como idea o principio "cuasi constitucional" del mismo ordenamiento, la posibilidad de un desarrollo progresivo y por etapas de la idea monnetiana. En este entorno, surge la estructura de la Comunidad Europea, encabezada por sus instituciones.

En este orden de ideas, cabe resaltar que la creación del mercado común ha supuesto la atribución de importantes poderes a las Comunidades, mismos que son distribuidos entre los órganos específicos que constituyen su sistema institucional.

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, explica la forma en que se integra su sistema institucional en los siguientes términos:

"Artículo 4. 1.- La realización de las funciones asignadas a la Comunidad correspondera a:

Un Parlamento
Un Consejo
Una Comisión
Un Tribunal de Justicia

Cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente tratado.

2.- El Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social, con funciones consultivas.

3.- El control de las cuentas será efectuado por un Tribunal de cuentas, que actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente tratado."

Las referidas instituciones no han permanecido estáticas con el paso de los años, sino que han sufrido cambios que las acercan a las necesidades actuales de la dinámica europea.

En el convenio relativo a determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas (firmado en Roma el 25 de marzo de 1957) se creó una sola Asamblea (Parlamento) y un sólo Tribunal de Justicia, a los cuales se asignaron diferentes funciones, tanto por los Tratados de Roma como por el tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.(30)

La unificación del Tribunal de Justicia, respondió a la necesidad de alcanzar la unidad del control jurisdiccional, que se consideraba indispensable, tanto para asegurar la unidad de la jurisprudencia en la interpretación de los tratados, como para resolver los conflictos competenciales entre las comunidades, sin verse obligados a prever otra jurisdicción a la que atribuir esta competencia, por lo cual, actualmente existe un sólo tribunal de justicia, mismo que asegura el respeto del derecho en la aplicación de los tres tratados.

(30) *Catalano Nicola y Scarpa Riccardo*; Principios de Derecho Comunitario, Madrid 1988, Ed. Tecnos, Pp. 34 y 35

De esta constatación se deduce que el hecho mismo de la existencia de un sólo Tribunal de Justicia implica que las tres comunidades han sido establecidas y actúan en el marco de un sólo sistema jurídico que puede ser calificado como "supranacional" y que, tal vez más correctamente, desde una perspectiva jurídica puede ser definido como un sistema de tipo federalístico. El sistema del que forman parte las tres comunidades europeas ha sido concebido según una directriz político jurídica que tiende a un objetivo común, el de la integración cada vez mas acentuada que debe desembocar en una completa integración política.

Las mismas consideraciones se pueden hacer respecto a la unidad del control político, sobre todo tras las elecciones de los parlamentarios europeos por sufragio universal directo.

Hasta 1965, existían en las Comunidades Europeas, tres consejos que tenían diferentes atribuciones en cada comunidad; así mismo, habían tres organismos ejecutivos que eran: La Alta Autoridad de la C.E.C.A y las dos comisiones que correspondían a las otras dos comunidades, este sistema, presentaba infinidad de problemas prácticos. En tal virtud, el 8 de abril de 1965 se firmo en Bruselas el tratado que establecía un Consejo y una Comisión únicos para las Comunidades Europeas, cabe aclarar que a pesar del establecimiento de un Consejo único, las medidas que en ocasiones adopta el mismo, son decisiones que se refieren a la normativa de un sólo tratado.

Una vez realizada la unificación de los ejecutivos y de los consejos de las tres comunidades, parecía inevitable la fusión de los tres tratados, y por lo tanto de las tres comunidades, sin embargo, si bien la posibilidad de esta fusión sigue latente, por problemas prácticos que no es el caso analizar en este momento, la misma no se ha llevado a cabo.

Una vez hechas las precisiones anteriores, a continuación nos proponemos analizar las instituciones de la Comunidad Europea en el mismo orden que plantea el transcrito artículo 4 del Tratado Constitutivo de la citada Comunidad.

A) EL PARLAMENTO :

En un principio los autores de los Tratados de París y Roma denominaron a esta institución como la Asamblea, posteriormente, el 30 de marzo de 1962 los propios diputados optaron por la denominación de Parlamento Europeo.(31)

Hasta antes de la elección directa por todos los ciudadanos de la comunidad (1979), el Parlamento se componía por 142 miembros, la distribución de escaños venía determinada en general por el peso político y demográfico de cada Estado miembro, de la siguiente manera:

36	Francia, Italia y R.F.A
14	Bélgica y Países Bajos
6	Luxemburgo

En el artículo 138 del Tratado Constitutivo de la C.E.E. ya se preveía la eventual existencia de una elección de parlamentarios vía sufragio universal.

En efecto, el citado numeral en su apartado 3, textualmente establecía:

"Artículo 138... 3.- La Asamblea elaborará proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal

(31) *Boccio Jesus María y Delgado José María; Manual Practico de la Comunidad Europea (vol. I), Madrid 1986, Ed. Tecnos, Pp. 51 a 73.*

directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros.

El Consejo establecerá por unanimidad las disposiciones pertinentes y recomendará a los Estados miembros su adopción, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales."(32)

De esta manera quedaba plasmado el ideal democrático europeo, que no alcanzaría su realidad, sino hasta el 17 de julio de 1979 con el surgimiento del acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo, en cuyo artículo 7, fijaba las líneas generales sobre las que se darían las citadas elecciones, de la siguiente manera:

"Artículo 7.- 1.- La Asamblea elaborará de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 21 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, apartado 3 del artículo 138 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea y apartado 3 del artículo 108 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, un proyecto de procedimiento electoral uniforme.

2.- Hasta la entrada en vigor de un procedimiento electoral uniforme, y sin perjuicio de las demás disposiciones de la presente acta, el procedimiento electoral se regirá en cada Estado miembro, por las disposiciones nacionales."

Actualmente el Parlamento se encuentra formado por los siguientes parlamentarios elegidos en cada uno de los Estados miembros: 81 para Francia, Gran Bretaña, Italia y República Federal de Alemania, 25 para los Países Bajos, 24

(32) Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Monografías de las Comunidades Europeas, Vol. I), Madrid 1989, Ed. Castro, Pp. 97 y 98

para Bélgica y Grecia, 16 para Dinamarca, 15 para Irlanda y 6 para Luxemburgo, asimismo, con el ingreso de España y Portugal a la Comunidad el 1o de enero de 1986, el Parlamento Europeo ha visto incorporarse a su seno 60 parlamentarios españoles y 24 portugueses, por lo que la actual cámara comunitaria cuenta con 518 miembros. Tales parlamentarios europeos, son elegidos cada 5 años, y ocupan sus escaños por grupos políticos y no por nacionalidad.(33)

El Parlamento Europeo celebra sus sesiones en Estrasburgo; sus 18 comisiones, preparan los trabajos de las sesiones plenarias, estando ubicada su Secretaría General en Luxemburgo.

Por su representatividad el Parlamento abarca varios ámbitos de la vida europea entre los que podemos destacar los siguientes:

A) Su función legislativa.- para ser mas precisos, a esta función la podríamos denominar como un poder consultivo, de cooperación y de codecisión en la elaboración de disposiciones generales y actos jurídicos, ya que como podremos constatar a lo largo de la presente tesis, el derecho europeo carece de apoyo e inspiración en el principio clásico de división de poderes, de tal manera que "el Ejecutivo" comunitario (Consejo y en su caso la Comisión) gozan de la potestad legislativa (reglamento y directiva). Y que "el legislativo" comunitario (Parlamento Europeo) carece hoy por hoy de un monopolio de los poderes legislativos.(34)

No obstante lo anterior, el Parlamento sí tiene algunas funciones legislativas, o por lo menos tiene alguna

(33) **Europa Nuestro Futuro**, Las Instituciones de la Comunidad Europea, Bruselas 1989, Ed. Comisión de las Comunidades Europeas, P. 7

(34) *Soriano José Eugenio*: Reglamentos y Directivas en la Jurisprudencia Comunitaria, Madrid 1988, Ed. Tecnos, P.21.

injerencia en las mismas pronunciándose sobre las propuestas de la Comisión, para la elaboración de directivas, reglamentos y decisiones comunitarias; asimismo, con la entrada en vigor del "Acta Unica", quedó previsto un procedimiento de cooperación entre el Consejo y el Parlamento, que refuerza los poderes legislativos del mismo en un gran número de materias.

De esta manera, podemos hablar de un poder normativo del Parlamento, en tanto que debe ser consultado para que sea posible la adopción de las medidas de mayor importancia, como lo son:

- Política agrícola común
- Directivas del desarrollo del principio de libre establecimiento,
- Armonización de medidas de seguridad y orden público sobre extranjeros,
- Reconocimiento de diplomas y reglas de acceso a las profesiones,
- Directivas de desarrollo del principio de libre prestación de servicios,
- Política común de transportes,
- Política común de competencia,
- Directivas de armonización general,
- Fondo social europeo,
- Acuerdos internacionales,
- Acciones no previstas expresamente por el Tratado de Roma,
- Revisión del Tratado de Roma,
- Acuerdos de asociación con terceros países.(35)

(35) *Boccio Jesus María y Delgado José María; Op. Cit. P.52.*

Por otra parte los mecanismos con que cuenta el Parlamento para ejercer sus poderes de tipo normativo, son los siguientes:

1.- El primero de dichos poderes podríamos resumirlo como el poder de consulta que tiene el Parlamento sobre los reglamentos, directivas, decisiones y recomendaciones del Consejo, previamente propuestas por la Comisión, es decir, que con dicha facultad el Parlamento puede modificar la postura del Consejo sobre la propuesta de la Comisión. En tal caso, si la comisión recoge las enmiendas del Parlamento, el Consejo que debe resolver en un plazo máximo de cuatro meses, solo puede rechazarlas por unanimidad.

Este nuevo procedimiento normativo que sin duda amplió considerablemente el margen de maniobra del Parlamento y su influencia sobre la legislación comunitaria, quedó establecido por el artículo 6º del Acta Unica Europea, en los siguientes términos:

"Artículo 6.1.- Se establece un procedimiento de cooperación que se aplicará a los actos a que se refieren los artículos 7, 49, el apartado 2 del artículo 54 ,la segunda oración del apartado 2 del artículo 56, el artículo 57 excepto..."

Así las cosas, el artículo anteriormente transcrito,(36) más que mostrarnos el método legislativo, se constriñe a enlistar un catálogo de dispositivos que contemplan el referido método.

A manera de ejemplo, conviene hacer referencia a uno de dichos dispositivos, para evidenciar la forma en que opera tal sistema legislativo.

(36) *Textos Fundamentales de la C.EE.*, Barcelona 1988, Ed. Ariel, P.109

En efecto, el artículo 126 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en su parte conducente, textualmente establece:

"Artículo 126.- Finalizando el período transitorio, el Consejo, previo dictamen de la Comisión y previa consulta al Comité Económico y Social y al Parlamento Europeo, podrá:

a) disponer por mayoría cualificada, que dejen de concederse, total o parcialmente las contribuciones a que hace referencia el artículo 125,..."

Con la transcripción anterior, queda claro, tanto el procedimiento normativo, y la importancia que en el mismo tiene el Parlamento Europeo.

2.- El siguiente mecanismo utilizado por el Parlamento Europeo para ejercer sus poderes normativos, consiste en que el Consejo y el Parlamento entablen una negociación con miras a aproximar sus puntos de vista sobre los textos que tengan una incidencia financiera importante. A pesar de que con este mecanismo, a simple vista no se alcanza a vislumbrar un claro poder legislativo del Parlamento, lo cierto es que a la luz de su fuerza política, las negociaciones que entable con el Consejo en materia financiera, pueden llevar a adoptar medidas, de tipo normativo.

3.- Otro poder normativo del Parlamento, consideramos que a su vez puede ser dividido en dos:

A) Dictámenes de conformidad del Parlamento (ratificación) en relación a la celebración de los acuerdos internacionales. Incluso, de conformidad con el Tratado de Maastrich, el parlamento deberá dar su voto favorable a todos los acuerdos internacionales que tengan importantes consecuencias financieras o jurídicas para la Comunidad.

B) Ratificación del Parlamento sobre toda nueva ampliación de la Comunidad.

Respecto a la primera de las facultades enunciadas, el artículo 238 de Tratado Constitutivo de la Comunidad a la letra dice:

"Artículo 238.- La Comunidad podrá celebrar con un tercer Estado, una unión de Estados o una organización profesional, acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares.

Tales acuerdos serán concluidos por el Consejo que decidirá por unanimidad, previo dictámen favorable del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen."

Lo anterior supone que sin la ratificación del Parlamento, los acuerdos en cuestión, no podrán ser concluidos a pesar de la decisión del Consejo.

Por lo que toca a la segunda de las facultades enunciadas, el artículo 236 del multicitado Tratado, prevé un procedimiento para revisar y en su caso modificar el propio Tratado, en el cual intervienen El Consejo, La Comisión, El Parlamento y los representantes de los Estados miembros, en el entendido de que el Parlamento deberá emitir su opinión sobre la celebración de una conferencia de representantes, en la que en su caso las modificaciones serán adoptadas.

4.- El Parlamento, a partir de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, cuenta con un poder de iniciativa limitado, consistente en la facultad de solicitar a la Comisión, por

mayoría, que presente al Consejo propuestas en determinados ámbitos.

5.- A partir de la entrada en vigor del Acta Unica Europea, se introdujo un procedimiento de cooperación entre el Parlamento y el Consejo para la adopción de actos, incluso de carácter normativo dicho procedimiento fundamentalmente consiste en lo siguiente:

a) El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del parlamento, fijará su posición; misma que será comunicada al Parlamento, junto con la posición de la Comisión y un informe motivado sobre dichas posturas; si en un plazo de tres meses el Parlamento no se pronuncia al respecto o aprueba la posición común, el Consejo estará obligado a aprobar el acto correspondiente (directiva o reglamento).

b) Si por el Contrario, el Parlamento hubiera rechazado la posición del Consejo, éste sólo podrá pronunciarse en segunda lectura por unanimidad.

c) El Parlamento, también tiene la posibilidad de proponer por mayoría absoluta enmiendas a la posición del Consejo, dentro del referido plazo de tres meses, en cuyo caso, la Comisión reexaminará, y emitirá un dictamen sobre la nueva posición del Consejo tomada con arreglo a las multicitadas enmiendas, pudiendo el Consejo adoptar tales enmiendas por unanimidad no obstante el sentido del dictamen de la Comisión.

6.- En el artículo 189 B del Tratado de la Unión Europea se introdujo un sistema de codecisión entre el Parlamento y el Consejo, este sistema es muy parecido al descrito en el apartado anterior, pero a diferencia de aquél, se establece la intervención de un comité de conciliación compuesto por el mismo número de parlamentarios y

consejeros, para el caso de que el Parlamento indique por mayoría absoluta su intención de rechazar la posición del Consejo o bien que decida también por mayoría proponer enmiendas a dicha posición y no exista acuerdo entre el Parlamento y la Comisión sobre dichas enmiendas. En este último caso será necesario el dictamen de la Comisión sobre las enmiendas propuestas.(37)

Con este procedimiento, el Parlamento Europeo ostenta un derecho de veto en el proceso decisorio, es decir que puede rechazar libremente cualquier propuesta.

El procedimiento descrito será rápido en la medida de que las tres instituciones que intervienen en el mismo estén de acuerdo; de lo contrario, el mismo tendrá una duración aproximada de trece semanas, contadas a partir de que el consejo adopte su posición.

Este procedimiento, tiene aplicación en las materias introducidas a la competencia de la Comunidad con motivo del Tratado de la Unión Europea, destacándose las siguientes:

- * Mercado interior
- * Libre circulación de trabajadores
- * Protección al medio ambiente
- * Investigación
- * Desarrollo de redes transeuropeas
- * Protección a los consumidores
- * Fomento de la salud pública
- * Fomento de la cultura.

En efecto, en el Parlamento como órgano representativo de la voluntad de cada Estado miembro, recae una participación cada vez mas importante en asuntos

(37) La Unión Europea (Colección ,Europa en Movimiento), Luxemburgo, Mayo de 1992, Ed. Comisión de las Comunidades Europeas., Pp. 24 a 26.

relevantes de la vida comunitaria, ya que con anterioridad a la entrada en vigor del Acta Unica Europea, se excluía al Parlamento de la participación en un buen número de aspectos, quedando realmente reducido su poder normativo, y por lo tanto dándose origen a lo que se ha llamado el déficit democrático de la Comunidad.(38)

B) Su función de control político.- Los Tratados de Roma atribuyen al Parlamento un fuerte poder, tanto sobre las acciones como sobre las omisiones de la Comisión.

El medio mas efectivo que tiene el Parlamento para ejercer este poder, es la moción de censura sobre las gestiones de la Comisión. Solo podrá pronunciarse sobre dicha moción, en votación pública, y transcurridos tres días como mínimo desde la fecha de la acción de la Comisión.

Si la moción de censura fuera aprobada por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen a su vez la mayoría de los miembros que componen el Parlamento Europeo, los miembros de la Comisión deberán renunciar colectivamente a sus cargos; y Continuarán despachando los asuntos de administración ordinaria hasta su sustitución con arreglo al artículo 158.(39)

En este caso, el mandato de los miembros de la Comisión designados para sustituirlos expirará en la fecha en que expire el mandato de los miembros de la Comisión obligados a renunciar colectivamente a sus cargos.

Del análisis del artículo anterior, se desprende la extraordinaria importancia que tiene la referida moción, lo cual se infiere, no solo por las formalidades que rodean a su

(38) *Cuevas Cancino Francisco; Tratado Sobre la Organización Internacional, México 1962, Ed. Jus, P. 453*

(39) *Instituciones y Textos Europeos, Madrid 1960, Ed. Taurus Ediciones, Pp. 195 y 196.*

procedencia, sino por que al operar la misma, no solo se detiene una acción u omisión de la Comisión, sino que se provoca la renuncia de todos sus miembros, convirtiéndose tal moción en una especie de voto de desconfianza hacia la Comisión en su conjunto.

En la practica, a pesar de la utilidad que podría revestir la moción de censura como un medio extraordinario de control político, esta no ha sido utilizada, y ni siquiera se ha advertido o amenazado con su utilización.

En la doctrina existen autores que opinan que la censura podría constituir una utilísima arma en caso extremo de conflicto entre el Parlamento y la Comisión, sobre todo si no fuesen escuchadas las propuestas del Parlamento sobre la inacción de la Comisión.(40)

Sobre la sanción a la inacción de la Comisión por parte del Parlamento, este último, puede no solo solicitar a la Comisión la formulación de iniciativas, sino también sancionar la falta oportuna de dichas propuestas, respecto a sectores determinados o problemas específicos.

Por último, otros medios de control que tiene en sus manos el Parlamento, son el control que ejerce sobre la buena marcha de las políticas comunitarias, basándose en los informes del Tribunal de Cuentas; y el Control de la gestión diaria de dichas políticas, planteando preguntas orales y escritas a la Comisión y al Consejo.(41)

C) Sus poderes en materia de presupuesto.- En un principio el artículo 203 de los Tratados de Roma, atribuía al Consejo el poder final de deliberación con el fin de adoptar definitivamente el presupuesto de la Comunidad, lo anterior

(40) *Catalanc Nicola y Scarpa Riccardo*, Op. Cit., Pp. 40 y 41.

(41) *Comisión de las Comunidades Europeas, Europa Nuestro Futuro*, Op. Cit., P.10.

sucedía así, en virtud de que el presupuesto de la Comunidad provenía de sus Estados miembros, es decir, no había recursos comunitarios propios.

Hoy en día, la Comunidad Europea ya no se nutre de contribuciones nacionales, sino de sus propias fuentes, a saber:

- Los derechos de aduana y las exacciones reguladoras agrarias, satisfechas por las importaciones provenientes del resto del mundo.

- Una exacción reguladora sobre la base imponible común del IVA, percibida en los países miembros.

- Y un recurso fundado en el producto nacional bruto de los Estados miembros.

De esta manera, mediante el Tratado del 22 de abril de 1970, se confirió al Parlamento un control más profundo del presupuesto comunitario, como resultado de la natural exigencia que suponía el cambio a la obtención de recursos propios por parte de la Comunidad, de tal manera que se terminó atribuyendo al Parlamento el poder final de deliberación en materia de presupuesto.

En la actualidad, el artículo 203 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, señala el procedimiento de aprobación del presupuesto, mismo que a continuación procedemos a sintetizar.

Primeramente la Comisión Europea establece un anteproyecto, que trasmite al Consejo, el cual elabora un proyecto después de haber adoptado o enmendado el anteproyecto por mayoría de 54 votos sobre 76; el proyecto se discute más adelante por el Parlamento Europeo, que puede proponer modificaciones cuando se trata de gastos obligatorios,

es decir, aquellos cuyo importe deriva de los tratados o de los actos relativos a su aplicación, o votar enmiendas cuando se trate de gastos no obligatorios, es decir, aquellos que son fijados al libre arbitrio de la autoridad presupuestaria.(42)

En un segundo exámen del presupuesto, el Consejo de Ministros, debe reunir a la mayoría cualificada para aceptar las modificaciones propuestas por el Parlamento Europeo que tengan por efecto aumentar los gastos obligatorios. La mayoría cualificada es igualmente necesaria para rechazar las otras modificaciones, así como las enmiendas a los gastos no obligatorios. El Parlamento puede, no obstante, reintroducir estas enmiendas mediante una segunda lectura, después de ésta, el Presidente del Parlamento declara aprobado el presupuesto, a menos que el propio Parlamento lo rechace globalmente.

Por último resta decir que la ejecución del presupuesto, esta controlada por el Tribunal de Cuentas, creado mediante el tratado suscrito en 1975, compuesto por doce miembros que disponen de amplios poderes para comprobar la legalidad y la regularidad de los ingresos y gastos de la Comunidad, así como su buena gestión financiera.

D) Cabe añadir que el Parlamento también cuenta con las siguientes funciones:

* El Parlamento interviene en el nombramiento de los miembros y el Presidente de la Comisión, siendo que ésta solo podrá entrar en funciones previa aprobación de su composición por el Parlamento.

(42) El Presupuesto de la Comunidad Europea (Colección de Documentos Europeos), 11/89, Luxemburgo 1989, Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Pp. 9 y 10.

* Otro de los nuevos poderes otorgados al Parlamento por el Tratado de Maastrich, consiste en la facultad de esta para recibir peticiones de personas físicas o jurídicas, así como nombrar al defensor del pueblo, cuya tarea sera recibir reclamaciones de personas físicas o jurídicas y llevar a cabo las correspondientes investigaciones.

* El Parlamento deberá presentar propuestas para la elaboración de un sistema electoral único para la elección por sufragio universal de todos sus miembros.

* El Parlamento podrá nombrar una comisión de investigación en caso de que haya indicios de violación del derecho comunitario.

B) EL CONSEJO:

Se reúne en Bruselas, y excepcionalmente en Luxemburgo.

El Consejo es el órgano decisorio y legislador por excelencia de la Comunidad, está encargado de desarrollar los mandatos y preceptos del Tratado de Roma, sobre la base de las propuestas de la Comisión, también lleva a cabo la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros. En términos de los artículos 103 y siguientes del citado tratado, aprueba el presupuesto y firma los tratados internacionales en nombre de la Comunidad.(43)

En efecto, el Consejo es el "Ejecutivo" de la Comunidad Europea; sin embargo, como expresamos con anterioridad, en el sistema institucional de la Comunidad Europea, el principio de división de poderes resulta un tanto híbrido.

(43) *Boccio Jesus María y Delgado José María, Op. Cit., P. 49.*

En cuanto a la integración del Consejo, corresponde a cada gobierno designar, a los Ministros cualificados para representarlo y comprometerlo según sea la materia a discutir. Así, podrán ser representantes del Consejo, los Ministros de Agricultura, Economía o Hacienda de cada país miembro, según el asunto a tratar en la sesión respectiva, pero de cualquier forma, cada uno de los representantes asumirá la presidencia por turno cada seis meses. Así, tales comisiones permanentes, aseguran el contacto entre los gobiernos de los Estados miembros y el Consejo, estando las mismas encargadas de instruir los expedientes sometidos al mismo, así como de preparar las deliberaciones y los textos de las medidas a adoptar.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 147 del referido Tratado, el Consejo se reunirá por convocatoria de su presidente, a iniciativa de este, de uno de sus miembros o de la Comisión.

Sin perjuicio de lo anterior, con base en el artículo 2o del Acta Única Europea, en vigor a partir del 1o de julio de 1987, un Consejo Europeo reunirá por lo menos dos veces al año, a los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros, así como al Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas, asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión.

El Consejo de Ministros es asistido por:

A) El Comité de Representantes Permanentes (COREPER).- Este organismo auxiliar, compuesto por los embajadores de los Estados miembros ante la Comunidad, preparará permanentemente el trabajo y reuniones del Consejo. En la práctica, muchas decisiones son adoptadas de hecho en su seno, a manera de "puntos A" del orden del día

correspondiente, mismos que son aprobados sin haberse sometido a discusión.

B) La Secretaría General.- Esta constituye la planta de personal al servicio del Consejo, y su sede se encuentra en Bruselas.

El Consejo, por estar formado por los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, no puede asimilarse a una conferencia permanente de Ministros.

Según algunos autores, es precisamente el sistema de votación previsto para las deliberaciones del Consejo, el que caracteriza a uno de los mas interesantes aspectos federalistas de las Comunidades.(44)

Inicialmente, el Consejo debía adoptar sus decisiones por mayoría. Sin embargo, la "Crisis de la Silla Vacía", abierta en 1965 por el Gobierno Francés al negarse a participar en las reuniones de los órganos comunitarios, afectó profundamente a dicho esquema. Así el "Compromiso de Luxemburgo" que detuvo el 29 de enero de 1966 dicha crisis, consagró virtualmente el sistema de unanimidad, ya que impedía adoptar decisión alguna hasta que se llegara a un consenso.

A raíz de la entrada en vigor del "Acta Unica Europea", si bien es cierto que aparentemente en numerosas hipótesis se prevé la unanimidad en la votación, cosa que podría paralizar la acción del Consejo como consecuencia del veto de uno solo de los Estados miembros. En realidad, además de que también es posible en determinados casos la aprobación de resoluciones por mayoría simple y cualificada. De un exámen más profundo de las disposiciones pertinentes, podemos constatar que el voto unánime es en realidad la excepción.

(44) *Catalano Nicola y Scarpa Riccardo*, Op. Cit., Pp. 46 a 54.

Hechas las precisiones anteriores, a continuación presentaremos en síntesis los supuestos de votación para la aprobación de las resoluciones del Consejo:

1.- Unanimidad:

a) Para la adopción de medidas que constituyen un complemento a los compromisos asumidos por los Estados miembros en el acto de la firma de los tratados, o implican derogaciones excepcionales a los preceptos sancionados por los mismos tratados.

b) Para la adopción durante la fase inicial del periodo transitorio, de algunas medidas que, posteriormente debían ser adoptadas a su vez por mayoría cualificada.

En este caso, las abstenciones, no impiden la consecución de la unanimidad.

2.- Mayoría simple:

Se exige siempre que es necesaria una manifestación de voluntad, no ya de los Estados miembros, sino de las personalidades que forman el Consejo, es decir, para aquellas hipótesis en las que la opinión de cada representante tiene el mismo peso y valor.

3.- Mayoría cualificada:

Está prevista para acordar medidas de mayor incidencia política y económica. Para la distribución de los votos éste sistema tiene en cuenta el elemento de la población y el peso económico de cada Estado miembro, sin desdeñar la individualidad de cada Estado soberano. En virtud de lo anterior, hay quien admite que el Consejo ya contiene en si mismo el

embrión de una especie de senado federal, esta mayoría se integra con la emisión de 54 votos contra 76.

Una importante limitación al poder deliberación del Consejo, esta presente en el artículo 149 del multicitado tratado, en cuyo párrafo primero, establece:

"Art 189 A.-1 Cuando, en virtud del presente tratado, un acto del consejo deba ser adoptado a propuesta de la Comisión, dicho acto no podra introducir ninguna modificación, a menos que sea adoptado por unanimidad, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 4 y 5 del artículo 189 B.

2 En tanto que el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión podrá modificar su propuesta mientras duren los procedimientos que conduzcan a la adopción de un acto comunitario."

De esta manera, el Consejo puede por mayoría aceptar o rechazar en bloque la indicada propuesta, pero sólo podra modificarla mediante decisión unánime, sin perjuicio del procedimiento de codecisión entre el Parlamento y el Consejo a que nos referimos con anterioridad.

La disposición transcrita, se inspira en las siguientes exigencias:

- Atribuir un peso determinante a la propuesta de la Comisión.

- No transferir el poder de iniciativa a los órganos técnicos de los Estados miembros, representados en el Consejo.

- Evitar la formación de coaliciones de intereses que pudieran minusvalorar la acción de la Comisión.

Sin embargo, el Consejo, y en determinados casos el Parlamento, mediante la consulta dada a la Comisión, pueden inducir a esta a modificar su iniciativa.

Solo nos resta mencionar, que el 24 de julio de 1979, el propio Consejo adoptó su reglamento interno, con arreglo al artículo 5o del Tratado del 8 de abril de 1965, por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas.

C) LA COMISION:

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Bruselas en abril de 1965, como ya mencionamos, en la Comunidad Europea existían tres ejecutivos separados, uno por cada una de las comunidades: La Alta Autoridad (9 miembros), La Comisión de la C.E.E. (9 miembros) y la Comisión de la C.E.E.A. (5 miembros); actualmente, y a partir del citado Tratado, existe una sola Comisión la cuál sustituye a las antes referidas(45) desempeñando todas las funciones y competencias originalmente atribuidas a dichos ejecutivos, en el entendido que aplica normas, ejerce competencias y utiliza poderes diversos para la aplicación de los tratados de la C.E.C.A. y los de Roma.

La Comisión de la Comunidad Europea actualmente se integra con diecisiete comisarios, nombrados de común acuerdo por el Consejo de Ministros de la Comunidad, y a propuesta de los gobiernos nacionales. Su mandato dura cinco años y es renovable; existe un Presidente propuesto por la propia Comisión y los demás miembros de la Comisión serán nombrados por los gobiernos de los Estados miembros en consulta con el presidente de aquella, no pudiendo haber más de dos comisarios de la misma nacionalidad. El Presidente y los demás miembros de la Comisión designados de este modo se

(45) *Catalano Nicola y Scarpa Riccardo, Op. Cit., Pp. 48 y 49.*

someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Una vez obtenida la aprobación del Parlamento, el Presidente y los demás miembros de la Comisión serán nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros.

Cada Comisario tiene un equipo de colaboradores, llamado gabinete que lo auxilia en la preparación de su trabajo. Cada miembro de la Comisión así integrada, es responsable de un área del trabajo de la institución, así como de los servicios encargados de sus áreas de responsabilidad.(46)

La Comisión cuenta con aproximadamente noventa delegaciones o subdelegaciones en todo el mundo que la representan ante los países y regiones mas importantes, así como ante las organizaciones internacionales, de las que es miembro de pleno derecho o mero observador.

La Comisión así constituida, es la institución llamada a representar el interés general de la Comunidad, y por lo tanto es pieza clave del conjunto.

La institución en comento, como lo señala el artículo 163 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea,(47) tiene un carácter estrictamente colegial, señalándose que sus deliberaciones deberán ser tomadas por mayoría de los miembros que forman cada uno de los ejecutivos, en el entendido que el quorum de asistencia necesario para que la Comisión pueda adoptar acuerdos validamente, según dispone el artículo segundo del Reglamento Interno de la Comisión, es de nueve miembros presentes.

(46) *Hay Richard; La Comisión Europea y la Administración de la Comunidad, Luxemburgo 1989, Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, P. 16.*

(47) *Textos Fundamentales de la C.E.E., Op. Cit., Pp. 69 y 213.*

El procedimiento para la adopción de los acuerdos semanales de la Comisión es esencialmente escrito. Para el ejercicio de sus funciones, se exige a los miembros de la Comunidad que actúen con absoluta independencia de los Estados miembros de los que son nacionales, así como que actúen en atención al interés general de las Comunidades. A este respecto, el artículo 157 del Tratado Constitutivo de la C.E.E. enumera las siguientes medidas tendientes a evitar tal dependencia:

1.- Los miembros de la Comisión en cumplimiento de sus funciones, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno ni de ningún organismo.

2.- Los miembros de la Comisión se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones.

3.- Cada Estado se compromete a respetar el principio de independencia de los miembros de la Comisión, absteniéndose de influir en el desempeño de las funciones de los mismos.

4.- En el momento de asumir sus funciones, se comprometerán a respetar los deberes de honestidad y discreción.

5.- Tras cesar su encargo, deberán renunciar a aceptar encargos o ventajas que se opongan a la naturaleza de tales funciones.

6.- Por último se establece que los miembros de la Comisión no podrán, mientras dure su encargo, ejercer ninguna otra actividad profesional, retribuida o no.

Las disposiciones anteriores no tienen el carácter de una norma imperfecta, ya que el propio artículo 157 señala que en caso de incumplimiento a las enumeradas obligaciones, el Tribunal de Justicia, a instancia del Consejo o de la Comisión, podrá, según los casos declarar su cese o la privación de la pensión o cualquier otro beneficio al miembro infractor.

A pesar de lo anterior, en la doctrina existen autores que estiman que la citada independencia de los miembros de la Comisión, no se da con todo rigor en la práctica.⁽⁴⁸⁾

En efecto, tales autores argumentan que en la práctica los comisionados se encuentran vinculados con los Estados miembros, y a menudo, tras sus cuatro años de servicio a la Comunidad aspiran a ingresar a cargos públicos en sus gobiernos o a puestos privados en dichos Estados; siendo que mientras trabajan en la Comisión toman el papel de representantes de su nacionalidad.

En nuestra opinión, a medida que avanza el tiempo, la vinculación entre los miembros de la Comisión y los Estados de donde proceden se va haciendo más tenue, amén de que el camino hacia la unificación europea crea en dichos individuos un fenómeno psicológico que los hace identificarse con la "Europa Comunitaria".

Por lo que toca a la estructura de la Comisión, además de los funcionarios a que ya se hizo referencia, la Comisión cuenta en la actualidad con 20 Direcciones Generales, 7 Servicios Especiales, además de una Secretaría General y un Servicio de Asesoría Jurídica. Tales Direcciones se dividen por materias que abarcan prácticamente todos los aspectos de la vida comunitaria (relaciones exteriores, asuntos económicos y financieros, educación, empleo, agricultura, transportes,

⁽⁴⁸⁾ *John H. Jackson; Legal Problems of International Economic Relations*, St. Paul, Minn. 1977, Ed. West Publishing Co. ,P.285.

investigación, energía etc). En este punto, el Reglamento de la Comisión dispone que los asuntos conexos deberán agruparse dentro de una división, evitando una fragmentación excesiva de las competencias.

Por lo que respecta a las funciones de la Comisión, a pesar de que la doctrina coincide con la opinión de que tal institución es el poder ejecutivo de la Comunidad, consideramos que en virtud de que el sistema de división de poderes comunitario, revela en principio ciertas excepciones o diferencias con la teoría general de dicho sistema; no podemos hablar de que la Comisión sea un órgano puramente ejecutivo. En este orden de ideas podemos resumir las funciones de la Comunidad en los siguientes términos: es el guardián de los tratados, es el brazo ejecutivo de las Comunidades, es el iniciador de la política comunitaria y el exponente de los intereses comunitarios ante el Consejo.

La Comisión es por lo tanto, representante y defensora del interés de la Comunidad en todas las circunstancias. Primero debe determinar dicho interés y apoyarlo frente a los intereses nacionales, a menudo muy dispares. Después debe asegurar que ese interés prevalezca en las difíciles negociaciones con el Consejo, y en último lugar, debe aplicar las políticas acordadas.

A fin de poder comprender el alcance de la Comisión dentro del entorno institucional de las Comunidades, a continuación nos disponemos a profundizar sobre las funciones de dicho organismo, respetando el orden que al efecto establece el artículo 155 del Tratado Constitutivo de la C.E.E.

FUNCIONES:

I.- Velará por la aplicación de las disposiciones del Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las

Instituciones en virtud del mismo. A efecto de cumplir lo anterior, se establece un poder administrativo, consistente en la posibilidad de imponer prohibiciones y de dar autorizaciones, de exigir a los interesados (Estados miembros o individuos) el respeto de los preceptos del Tratado, de ordenar a los Estados que adopten, supriman o modifiquen medidas adoptadas por ellos.

Así, cuando la Comisión concluye que el Tratado ha sido violado; conclusión a la que se llega previa investigación solicitada por sus propios miembros, o a instancia del gobierno de algún Estado miembro, o a solicitud de algún individuo miembro de dichos Estados; pide al Estado infractor que exponga sus observaciones o argumentos en un plazo determinado por la propia Comisión (normalmente dos meses). Si dicho Estado no lo hiciere así, la Comisión podrá recurrir al Tribunal de Justicia, cuya sentencia, como se analizará más adelante, obliga tanto a los Estados miembros como a las Instituciones comunitarias.(49)

Un procedimiento similar al anterior, se aplica para imponer el cumplimiento de Directivas.

II.- Quizás la función mas importante de la Comisión, es la de "iniciativa". Al respecto, el artículo 189 A del Tratado de la Unión Europea en su parte conducente señala textualmente:

"Artículo 189 A.1. Cuando en virtud del presente Tratado, un acto del Consejo deba ser adoptado a propuesta de la Comisión,..."

Asimismo, el propio artículo 155 en comento, en su tercer párrafo establece que la Comisión participará en la

(49) *Folsom Ralph, Wallace Gordon Michael, Spagnole Jr. John; International Business Transactions*, St. Paul, Minn. 1986, Ed. West Publishing Co., P. 913.

formación de los actos del Consejo y el Parlamento Europeo, en los términos del propio tratado.

Así las cosas, podemos afirmar que la Comisión cuenta con un cuasi-monopolio de iniciativa en todas las materias fundamentales de la integración, incluida la iniciativa en la adopción de disposiciones generales, siendo que tales propuestas no constituyen meros borradores, sino auténticos textos jurídicos que desencadenan el procedimiento decisorio-legislativo en la Comunidad. Lo anterior se confirma con el hecho de que como quedo debidamente precisado cuando hablamos de las facultades del Consejo, las propuestas o iniciativas de la Comisión solo pueden ser modificadas por el Consejo, mediante acuerdo unánime de los miembros de este último, lo cuál en la practica difícilmente sucede.

Respecto del proceso para llegar a una propuesta de la Comisión, nos limitaremos a describir el mismo sin entrar en detalles:

En primer término, previa elaboración por parte del grupo de trabajo que corresponda, algún miembro de la Comisión presenta ante la misma una especie de anteproyecto de iniciativa, el cual se somete a la consideración de dicha institución, que una vez reunida mediante convocatoria de su Presidente, dá a conocer a los miembros el contenido de la propuesta, concediendoles un plazo para que formulen las reservas o enmiendas a que pudiera dar lugar la propuesta. En caso de que algún miembro de la Comisión solicite que tal propuesta sea sometida a debate, la cuestión se incluirá en el orden del día de la siguiente reunión de la Comisión.

Cuando ningún miembro haya formulado o mantenido una reserva sobre una propuesta, después de cierto plazo, se considerará que la misma ha sido adoptada por la Comisión.

Una vez adoptada una propuesta por la Comisión, dicha propuesta sigue los siguientes pasos:

-Es enviada al Parlamento para que éste emita un dictámen preparado por un comité de expertos;

-Es enviada también al Comité Económico y social para que éste emita su dictámen.

-Por último es examinada por los funcionarios nacionales que ayudan a preparar la decisión que se tomará en el Consejo de Ministros correspondiente.(50)

En este momento remitimos al apartado en donde hablamos de las facultades del parlamento, para que se puedan observar las diferencias entre este procedimiento y el procedimiento de codecisión descrito en dicho apartado.

En este contexto, la Comisión se encuentra rodeada de grupos de presión que deben ser convencidos de la necesidad de adoptar una propuesta, para esto, la Comisión mantiene regularmente diálogo con el Parlamento, el Comité Económico y social, así como con el consejo.

La peculiaridad de este sistema, a diferencia de los sistemas de otros tratados, radica en que, a pesar de que el tratado no prevé regulación específica en áreas tan amplias como la unión económica, dichas normas pueden ser elaboradas por las instituciones de la Comunidad, sin ser necesarios nuevos tratados o ratificaciones parlamentarias. En este sentido, las instituciones tienen la facultad de crear a gran escala "leyes europeas" coercibles para todos los Estados miembros y capaces de producir cambios radicales en los sectores que involucre la disposición correspondiente.

(50) La Comisión Europea y la Administración de la Comunidad, Op. Cit., P. 34

De esta manera, guardadas las distancias, el Tratado Constitutivo de la C.E.E. se puede asemejar a la Constitución Política de un Estado Federal, en tanto que al igual que en este último, un órgano (Comisión, Consejo y Parlamento) pueden crear leyes que reglamenten una disposición constitucional (disposición del Tratado).

III.- La Comisión es el poder ejecutivo por excelencia de las Comunidades, por lo que será la encargada de ejercer las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas establecidas por este último.

A este respecto, el artículo 13 del anexo al Reglamento interno de la Comisión, señala textualmente:

"Art. 13.- La Comisión podrá asignar a sus miembros la función específica de preparar y ejecutar los acuerdos de la Comisión en determinados sectores de actividad."(51)

Si bien, de la transcripción anterior se desprende que la Comisión puede delegar el poder de ejecución a sus propios miembros, lo anterior no quiere decir que todas las facultades de ejecución sean inherentes a ella.

En efecto, el artículo 145 de los tratados de Roma, adicionado por el artículo 10 del Acta Unica Europea, textualmente dispone:

"Art. 10.- El artículo 145 del Tratado Constitutivo de la C.E.E. será completado con las disposiciones siguientes (ref. a las facultades del Consejo).

(51) **Textos Fundamentales de la C.E.E., Op. Cit., P. 216.**

atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que adopte el Consejo, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca. El Consejo podrá así mismo reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las facultades de ejecución."

De lo anterior se desprende que el poder de ejecución de la Comisión, no es ni absoluto, ni sobre cualquier materia, ya que dicha ejecución, en primer término sólo se refiere a actos debidamente adoptados por el Consejo, además que tiene que mediar una atribución expresa del mismo a la Comisión, la cual puede estar sujeta a condiciones establecidas por aquel. En segundo término, el Consejo puede reservarse para sí el ejercicio de las facultades de ejecución en algunos casos, haciendo a un lado a la Comisión.

No obstante lo anterior, en la práctica, la Comisión cuenta con un considerable cúmulo de poderes y funciones referidos a la administración de la misma; así como a la vigilancia del cumplimiento por los Estados miembros. A este respecto, la institución en comento cuenta con dos tipos de poderes, a saber:

A) Poder de control preventivo.- por ejemplo en materia de subsidios, la Comisión puede emitir decisiones para que el Estado correspondiente suprima o modifique las ayudas o subsidios no compatibles con el mercado común, o respecto de aquellas que se apliquen de manera abusiva por tal Estado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 93 del Tratado Constitutivo de la C.E.E. En este sentido, si el Estado de que se trate no cumpliera tal decisión en cierto plazo, la Comisión o cualquier otro Estado interesado podran recurrir directamente al Tribunal de Justicia.

B) Poder represivo.- el mecanismo fundamental de éste poder se encuentra consignado en el artículo 169 del

Tratado, el cual a grandes rasgos prevé la posibilidad de que la Comisión lleve ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo a los Estados miembros que incumplan sus obligaciones, en particular la de desarrollar correctamente las directivas, dándoles previamente la oportunidad de corregir su situación.

Cabe precisar que el artículo 170 del propio Tratado, concede una facultad muy similar a la anterior a los Estados miembros, con el fin de que estos acudan al Tribunal de Justicia, cuando estimen que otro Estado ha incumplido alguna de las obligaciones que le incumben.

IV.- Por último, la Comisión ostenta un poder de decisión, ya sea propio u originario en virtud de algunas disposiciones del Tratado, o bien, por delegación del Consejo. Asimismo, tiene competencia para formular recomendaciones destinadas a los Estados miembros y a los particulares.

Sobre el particular, en el tercer párrafo del artículo de referencia, respecto a las facultades de la Comisión se dispone lo siguiente:

"formulará recomendaciones o emitirá dictámenes respecto de las materias comprendidas en el presente Tratado, si éste expresamente lo prevé o si la Comisión lo estima necesario,..."

Por lo que toca a la facultad de formular recomendaciones, en párrafos anteriores quedo debidamente explicado cuando hicimos alusión a las disposiciones relativas a los subsidios, siendo que esta facultad también suele usarse para combatir los monopolios.

Respecto del poder de decisión, como explicamos puede revestir dos modalidades:

A) Poder de decisión propio u originario.- este se da por concesión expresa del Tratado, sin ser necesaria una delegación de facultades por cualquier otra institución.

Esta modalidad aplica en materias como la unión aduanera, presupuesto, defensa de la competencia, control de ayudas estatales y aplicación de medidas de salvaguardia. Por ejemplo los derechos de aduana los establece la Comunidad a través de la Comisión, y las cantidades que se recaudan por este concepto pertenecen directamente a la Comunidad. Así mismo, la Comisión controla el cumplimiento de las leyes antimonopolio de la Comunidad y puede imponer multas que las compañías están obligadas a pagar.

B) Poder de decisión delegado.- es el que no le está expresamente concedido por el Tratado, sino que para su ejercicio necesita que la facultad le sea delegada por el Consejo.

Concluyendo, señalaremos que uno de los instrumentos más importantes que la Comunidad tiene a su alcance para aplicar sus decisiones son las directivas, que imponen a todos los Estados miembros que han participado en la creación de la decisión correspondiente, la obligación de incorporar su contenido a la legislación nacional, sin embargo, ya que en el presente trabajo destinamos un capítulo especial para el estudio de las fuentes del derecho comunitario, y en particular las decisiones, nos remitimos al mismo para un estudio mas profundo de dicha fuente.

Según el Presidente de la Comisión, Jack Delors, el funcionamiento de dicha institución se desempeña a través de seis actividades:

- Innovar a medida que cambian las necesidades de la Comunidad.

- Hacer leyes, preparando los documentos jurídicos para las decisiones de la Comunidad.
- Gestionar el creciente número de políticas comunitarias.
- Controlar el cumplimiento de las decisiones de la Comunidad, en todos los niveles.
- Negociar continuamente con los distintos actores del procedimiento comunitario.
- Ser un diplomático, con el fin de tener éxito en las otras cinco actividades.(52)

La Comisión es por lo tanto, representante y defensora del interés de la Comunidad en todas las circunstancias. Primero debe determinar ese interés, y apoyarlo frente a los intereses nacionales, a menudo muy dispares. Después debe asegurar que ése interés prevalezca en las difíciles negociaciones con el Consejo, y en último lugar debe aplicar las políticas acordadas.

La Comisión es uno de los órganos mas importantes de la Comunidad, lo cual ha llevado a autores como Richard Hay(53) a afirmar que en virtud de su composición, organización y funciones, la Comisión presenta diversas innovaciones respecto de los sistemas tradicionales de administración pública.

D) EL TRIBUNAL DE JUSTICIA:

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, con sede en Luxemburgo, resulta desde el punto de, vista

(52) La Comisión Europea y la Administración de la Comunidad, Op. Cit., P. 17.

(53) Hay Richard, Op. Cit., P.23.

jurídico una de las instituciones mas impresionantes de la comunidad.

El Tribunal de Justicia, ha sido siempre único para las tres comunidades, confiándose a esta institución la misión de asegurar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los tres tratados que conforman la Comunidad.

Como analizaremos con detenimiento mas adelante, el Tribunal de Justicia, no sólo es el supremo intérprete del derecho comunitario, sino que además constituye una pieza fundamental en la construcción de la Comunidad.

La jurisdicción del Tribunal de Justicia tiene las siguientes características:

1.- General.- porque asegura el respeto de toda norma comunitaria, y no solo las contenidas en los Tratados.

2.- Permanente.- ya que al tribunal se puede acudir en todo momento, siempre que exista legitimidad activa de quien acude al mismo, y legitimación pasiva del demandado, en su caso.

3.- Obligatoria.- Ya que sus resoluciones son vinculantes para las partes en juicio.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 165 y 166 del Tratado Constitutivo de la CE, la estructura del Tribunal se compone de trece jueces, nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros, por un periodo de seis años, en el entendido que cada tres años tendrá una renovación parcial de los jueces, afectando dicha renovación alternativamente a siete y seis de ellos; siendo posible la reelección de los mismos por otro período de seis años. La razón de esta estructura, se encuentra en la necesidad

de garantizar la continuidad de la jurisprudencia. De hecho, la mayor parte de sus miembros han sido reelectos, una e incluso dos veces.(54)

El Tribunal de Justicia se puede reunir de las siguientes formas:

a) Sesión plenaria.- para pronunciarse sobre los asuntos promovidos por un Estado miembro o una institución de la Comunidad, así como para decidir sobre las cuestiones prejudiciales a que nos referiremos mas adelante.

b) Sesión por salas.- en estas sesiones, los jueces adscritos a las mismas, se pronunciarán sobre los asuntos, no previstos en el inciso anterior. El Presidente del Tribunal, atribuirá los asuntos desde la presentación de la demanda a una sala, con miras a las eventuales diligencias de instrucción y designará en el seno de la misma al juez ponente.

Asimismo, el Tribunal de Justicia estará asistido por seis abogados generales, los cuales estarán encargados de presentar publicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos promovidos ante dicho Tribunal, a fin de asistirle en su misión, en cuanto protector del derecho en la interpretación y aplicación del Tratado. Resulta peculiar la figura del Abogado General, si se compara con los sistemas judiciales a que estamos acostumbrados, ya que no se trata, ni de un Ministerio Público encargado de velar por los intereses de la Comunidad, ni de fiscales, a la manera del sistema judicial Norteamericano. Los Abogados Generales, simplemente se ocupan de presentar sus opiniones jurídicas sobre una controversia determinada, y por lo tanto, no son miembros de la Alta Jurisdicción, ya que no

(54) *Albiñaga Cilveri Cesar*; Conferencia: "El Proceso de Integración Europea", Madrid 1986, Ed. Instituto de Empresa, P.19.

deciden con fuerza vinculatoria para las partes en litigio; no asistiendo a las deliberaciones de aquella.

En cuanto al nombramiento, duración del cargo y reelección de los Abogados Generales, se siguen las mismas reglas aplicables a los jueces.

Los jueces designan entre ellos a un Presidente, cuyo mandato de tres años es igualmente renovable. El presidente estará encargado de dirigir los trabajos del Tribunal, y tendrá voto de calidad en cuanto a las peticiones de medidas provisionales.

El Tribunal nombrará a un Secretario, cuyo cargo durará tres años y será renovable por otro periodo igual, estará encargado, entre otras funciones de llevar los expedientes de los asuntos pendientes y de ponerlos constantemente al día, será el redactor de las sentencias y demás provisiones del Tribunal, procurará que las notificaciones se realicen correctamente, y tendrá a su cargo la administración del tribunal, la gestión financiera y la contabilidad. A fin de asistir al Secretario en las referidas funciones, el Tribunal podrá nombrar uno o varios Secretarios adjuntos.

El Tribunal también podrá proponer el nombramiento de ponentes adjuntos, los cuales se encargaran de asistir al Presidente en el procedimiento sumario y de asistir a los jueces ponentes en su tarea de estudio e instrucción de los asuntos que les hubieran sido sometidos.

Cabe agregar que a los jueces de dicho órgano jurisdiccional, se les exige independencia respecto de los gobiernos de los Estados miembros, así como que se conduzcan con imparcialidad frente a los asuntos que se han sometido a su consideración, ya que de no cumplir con cualquiera de las obligaciones que les son impuestas, podrán

ser sometidos a una especie de "juicio de responsabilidad" ante el Tribunal reunido en consejo.

Las competencias del Tribunal, se pueden dividir en las siguientes:

1.- Competencias principales:

a) Control de la legalidad de los actos normativos o administrativos.- en esta competencia, el Tribunal prácticamente aparece como un Tribunal de anulación en contra de los actos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, del Consejo, la Comisión (a excepción de recomendaciones o dictámenes), y el Banco Central Europeo, cuando tales instituciones emitan actos siendo incompetentes, con vicios sustanciales de forma cuando sean violatorios del Tratado o de alguna norma relativa a su ejecución, o bien exista desviación de poder. En este caso, la legitimación activa la tienen los Estados miembros, el Consejo, la Comisión, el Parlamento, el Banco Central Europeo, y por personas físicas o jurídicas que sean destinatarias de decisiones y contra decisiones que aun que revistan la forma de un reglamento o una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente es decir, que estos podran impugnar dichos actos ante el Tribunal.

De ser fundado el recurso, el Tribunal declarará nulo el acto impugnado, dejándolo sin efecto.

b) Control de la legitimidad de las acciones o de las omisiones de los Estados miembros, respecto de las disposiciones del Tratado.- Este recurso, que tiende a proteger lo que podríamos calificar de "Ley Suprema de la Comunidad", puede ser interpuesto tanto por la Comisión, como por cualquier Estado miembro, pero en todo caso, antes de llegar el asunto al Tribunal, deberá ser dictaminado por la Comisión, no sin antes

dar la oportunidad al supuesto infractor, de formular sus observaciones. Sin perjuicio de lo anterior, en los términos del artículo 170 del Tratado Constitutivo de la CEE, si en un término no mayor de tres meses, contados a partir de que se hubiera sometido a la consideración de la Comisión un asunto, esta no emitiéramos el dictámen correspondiente, se podrá recurrir directamente al Tribunal.

Sin perjuicio de lo anterior, Si el Estado miembro no toma las medidas que entrañe la ejecución del Tribunal en el plazo establecido por la Comisión, ésta podrá someter el asunto al Tribunal de Justicia, indicándole el importe que considere adecuado a las circunstancias para la suma a tanto alzado que se impondrá al infractor como sanción, o la multa que deba ser pagada por el Estado miembro afectado.

Si el Tribunal de Justicia declara que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una suma a tanto alzado o de la multa correspondiente.

En el caso anterior, si el Tribunal de Justicia declara que un Estado miembro ha incumplido alguna de las obligaciones que le impone el Tratado, dicho Estado estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal.

Por su parte, el artículo 175 del Tratado de Roma señala la procedencia de un recurso ante el Tribunal, para el caso de que el Consejo, la Comisión o el Parlamento omitieran pronunciarse sobre alguna cuestión, respecto a la cual, el Tratado los obligará en ese sentido. para que éste recurso sea procedente, es necesario que previamente se hubiera requerido la actuación correspondiente del Consejo, la Comisión o el Parlamento, según el caso, y que éstas no definan su posición en un término de dos meses.

El Tribunal será competente para resolver en las mismas condiciones los recursos interpuestos en contra del Banco Central Europeo.

Se encuentran legitimados para impugnar dicha omisión vía recurso, los Estados miembros y las demás instituciones comunitarias. También podrá ser impugnada por toda persona física o moral, mediante la interposición de una queja ante dicho Tribunal, reclamando que la institución demandada, no les ha dirigido algún acto, estando obligada a ello; quedando excluidas las recomendaciones y dictámenes.

De ser declarada la violación al Tratado, la institución demandada, estará obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal, pudiendo incluso responsabilizar personalmente a los agentes de la institución respectiva que estén implicados en la violación del Tratado.

c) Resolver de manera prejudicial las cuestiones suscitadas ante las jurisdicciones nacionales, que reflejan la interpretación o validez de las normas comunitarias.- la competencia en cuestión, se refiere a la interpretación de normas cuya aplicación ha sido considerada importante para la solución de la controversia.

De esta manera queda contemplada la competencia en comento, en el enunciado general del artículo 177 del Tratado, al enumerar las materias sobre las que el Tribunal podrá ejercer la misma, en los siguientes términos:

* Sobre la interpretación del Tratado;

* Sobre la validez e interpretación de los acuerdos adoptados por las instituciones de la Comunidad, y por el Banco Central Europeo;

* Sobre la interpretación de los estatutos de los organismos creados por un acto del Consejo, cuando dichos estatutos, así lo prevean.

A este respecto, hay que distinguir dos formas de iniciar el procedimiento en cuestión:

A) Como incidente.- los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, de primera instancia en sentido amplio, potestativamente podrán pedir al Tribunal de Justicia, que se pronuncie sobre cualquiera de las cuestiones enumeradas en el citado artículo 177. Sobre el particular, el órgano jurisdiccional de que se trate, determinará discrecionalmente si el criterio del Tribunal resulta necesario para emitir su fallo.

B) En última instancia.- Se establece como obligación para los órganos jurisdiccionales nacionales de última instancia, que tengan pendiente la resolución de algún asunto que involucre cuestiones de derecho comunitario, es decir, cuando tales asuntos interpretativos se encuentren pendiente ante una jurisdicción nacional, cuyas resoluciones no sean susceptibles de impugnarse por algún recurso de derecho interno; en éste caso, ése órgano jurisdiccional tendrá la obligación de someter la cuestión al Tribunal de Justicia.

Esta obligación resulta de particular importancia, si consideramos que mediante la misma el Tribunal de Justicia asume una función similar al de un Tribunal Constitucional en cuestiones de derecho comunitario, ya que tiene la última palabra en cuanto a la interpretación del mismo, quedando incluso por encima de las jurisdicciones nacionales.

De esta manera, el Tratado de Roma habilita a los jueces inferiores, y obliga a los superiores a acudir al Tribunal de Justicia siempre que surja un problema (suscitado por las partes o de oficio) relativo a la interpretación o validez de cualquier

norma comunitaria, independientemente de que la misma sea primaria o secundaria, asegurando de esta manera la uniformidad de la interpretación y aplicación del derecho comunitario en todo el territorio de la Comunidad, atribuyendo en definitiva al Tribunal la competencia exclusiva al respecto, y sustrayéndola a las jurisdicciones nacionales en su conjunto.⁽⁵⁵⁾ En este caso, las sentencias resultan vinculatorias para el juez a quo, creando estado.

2.- Competencias accesorias:

Sobre éstas, no es nuestra intención hacer un análisis exhaustivo, por lo que nos limitaremos a enunciar brevemente este tipo de competencias.

a) Para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños y perjuicios provocados por las instituciones de la Comunidad y sus agentes.

b) Para juzgar en virtud de una cláusula compromisoria contenida en un contrato de derecho público o privado, celebrado por la Comunidad o por cuenta de la misma.

c) Para dirimir controversias que afecten las relaciones de los agentes comunitarios con las instituciones respectivas, que se refieran a sus funciones.

d) Respecto a las controversias que afectan a la actuación del Banco Europeo de Inversiones.

e) El Tribunal de Justicia será competente para resolver cualquier controversia entre Estados miembros, relacionada con el objeto del Tratado; si dicha controversia le es sometida en virtud de un compromiso arbitral, el Tribunal

⁽⁵⁵⁾ *Catalano Nicola y Scarpa Riccardo*, Op. Cit., P.54.

actuará como una jurisdicción de derecho internacional, y ya no en su habitual función de jurisdicción interna de la Comunidad.

f) Por último, deberá emitir los dictámenes que le solicite; el Consejo, la Comisión, o algún Estado miembro, sobre la compatibilidad entre las disposiciones comunitarias y algún Tratado o acuerdo celebrado entre la Comunidad y uno o más Estados terceros, o una organización internacional. Lo anterior con el fin de evitar contradicción de normas.

Así, de no recurrirse al Tribunal en el momento procesal oportuno, es decir, antes de la conclusión del acuerdo respectivo, el mismo tendrá a su favor una presunción "iuris tantum" de legalidad a su favor, que sólo podrá ser desvirtuada en ulteriores procedimientos ante el Tribunal de Justicia, alegándose la violación al Tratado, o a las normas que derivan del mismo.

Es importante hacer notar que el Tribunal de Justicia no es el único competente para juzgar sobre la aplicación e interpretación de las normas de derecho comunitario, sino que a los Estados miembros se les atribuyen algunas facultades al respecto.

En efecto, atendiendo al artículo 220, último inciso del tratado, que se refiere a la simplificación de formalidades para el reconocimiento y ejecución de las resoluciones y laudos entre los Estados miembros, los mismos firmaron la Convención de Bruselas, del 27 de septiembre de 1968, relativa a la ejecución de decisiones en materia civil y mercantil.

Para reforzar lo anterior, el artículo 183 del Tratado de Roma señala:

"Art.183. Sin perjuicio de las competencias que el presente Tratado atribuye al Tribunal de Justicia, los litigios en

los que la Comunidad sea parte no podrán ser, por tal motivo, sustraídos a la competencia de las jurisdicciones nacionales."

En este orden de ideas, la citada convención establece normas para repartir el poder de juzgar entre los jueces de los Estados miembros, con los límites fijados en la propia convención, y regula la ejecución de las resoluciones de dichos órganos jurisdiccionales en el territorio comunitario.

Así pues, el sistema planteado por la convención en comento, prevé la eficacia de las sentencias dictadas en materia civil o mercantil por un juez de un Estado miembro, en tanto que el juez de que se trate fuese competente para pronunciarse según lo previsto en la convención.

En virtud de los conflictos que podrían derivarse del sistema que venimos analizando, el Tribunal se erige como última instancia, en cuanto a la interpretación y validez del derecho comunitario, de acuerdo con los procedimientos a que hicimos referencia al analizar el artículo 177 del Tratado.

Respecto a la vinculación, coercibilidad y ejecución de las resoluciones del Tribunal, el artículo 65 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, señala que las sentencias del mismo vincularán a las partes involucradas en un litigio, al día siguiente a su pronunciamiento.

En cuanto a la ejecución de las sentencias del propio Tribunal, el artículo 187 del Tratado, en relación con el 192 del mismo, regulan la ejecutoriedad, estableciendo que la misma será forzosa, y se regirá por el procedimiento civil vigente en el Estado en cuyo territorio se lleve a cabo, lo anterior se soporta con el carácter de título ejecutivo que el Tratado confiere a dichas resoluciones. En tal virtud, el Estado al que vaya dirigida la sentencia, se limitará, por medio de una autoridad

previamente designada, a comprobar la autenticidad del título, y procederá a su cumplimiento. A este respecto, el Tratado de Roma deja en libertad a las jurisdicciones nacionales, para determinar las medidas pertinentes, a fin de llevar a cabo la ejecución.

Por su parte, la coercibilidad de las resoluciones del Tribunal, radica principalmente en la competencia plena que le confieran los reglamentos adoptados por el Consejo, relativa a la aplicación de sanciones. Sobre el particular, el Tribunal deberá imponer tales sanciones a los Estados miembros o instituciones comunitarias que se niegen a ejecutar una sentencia del mismo.

A este respecto, resulta importante insistir en la capacidad que tiene el Tribunal de Justicia para imponer sanciones pecuniarias a los Estados miembros con fundamento en el citado artículo 171, previo dictamen que al respecto le dirija la Comisión.

Como veremos mas adelante, la coercibilidad de las sentencias del Tribunal, constituye uno de los elementos distintivos que lo alejan del concepto tradicional de jurisdicción internacional, y por lo tanto, le dan una naturaleza peculiar.

En virtud de las especiales y variadas competencias que tiene a su cargo el Tribunal, resulta prácticamente imposible encuadrarlo en alguno de los modelos judiciales (nacionales o internacionales) que existen en la actualidad.

Así, en varias de sus competencias, se distingue de cualquier órgano de arbitraje internacional, ya que al Tribunal de Justicia de la CE pueden dirigirse, no solo los Estados partes y las instituciones comunitarias, sino también los nacionales de los Estados miembros que tengan legitimación para actuar, así como las jurisdicciones de los propios Estados; por lo que el Tribunal se acerca más al concepto de jurisdicción interna.

Por su lado, hay quien estima (56) que en algunas de sus competencias, el Tribunal de Justicia se aproxima más a un Tribunal Constitucional, sobre todo por lo que respecta a su facultad de decidir sobre la compatibilidad entre Tratados, y a la anulación de normas secundarias, lo cual, de alguna manera equivale a la declaración de inconstitucionalidad realizada por un Tribunal Constitucional respecto de alguna ley; por último, tiene semejanzas con un Tribunal de ese tipo, cuando dirime conflictos de atribución entre los Estados miembros y las instituciones de la Comunidad, es decir, cuando alguno de dichos Estados invade una competencia atribuida con anterioridad por el Tratado a una institución comunitaria.

Asimismo, el Tribunal ejerce una competencia similar a la de una jurisdicción administrativa, cuando actúa con competencia para anular un acto administrativo, la anterior comparación se hace extensiva a la competencia que tiene el citado Tribunal, para resolver conflictos sobre reparación de daños, en cuyo caso también actúa en su función de Tribunal de lo contencioso, a la manera de una jurisdicción ordinaria.

Otros autores, sobre todo franceses, asimilan la función consultiva, prevista en el artículo 228 del Tratado, a la de un Consejo de Estado, y en particular al francés.(57)

Del anterior análisis, podemos concluir, que el Tribunal de Justicia de las comunidades guarda ciertas similitudes con algunas instituciones judiciales, en virtud de la variedad de competencias que maneja; por lo que resultaría difícil encuadrarlo en alguna de ellas, siendo solo posible hacer un estudio comparativo, si se estudian sus competencias de manera aislada.

(56) Jackson Jhon H., Op. Cit., P. 287.

(57) Catalano Nicola y Scarpa Riccardo, Op. Cit., P.59.

Por disposición incorporada en 1986 por el Acta Unica Europea, el Consejo, agregará al Tribunal de Justicia un órgano jurisdiccional encargado de conocer en primera instancia, de ciertos recursos interpuestos por personas físicas o morales.

Posteriormente, en el Tratado de la Unión Europea, se incluyen las reglas de organización y principios de funcionamiento de dicho tribunal de primera instancia.

Como hemos visto, con sus sentencias e interpretaciones, el Tribunal de Justicia favorece la aparición de un verdadero derecho europeo, que se impone a todos: instituciones comunitarias, Estados miembros, Tribunales nacionales y simples particulares. La autoridad de los fallos del Tribunal en el campo del derecho comunitario, prevalece sobre los diversos Tribunales nacionales. Además, el Tribunal no sólo es el supremo intérprete del derecho comunitario, sino también una pieza fundamental para la progresiva construcción de la Comunidad, amén de su naturaleza similar a la de un Tribunal constitucional, y de su misión de protector de la legalidad comunitaria, lo cual en sus diversas competencias, y en el ámbito del derecho común, lo asemeja a los Tribunales de un Estado Federal.

Al margen de las cuatro instituciones que integran el armazón básico de la Comunidad, y que acabamos de analizar, existen diversos órganos, creados algunos por el propio Tratado, como son: el Comité Económico y Social, el Comité Monetario, el Fondo Social, el Banco Central Europeo, el Comité de las Regiones, el Tribunal de Cuentas, y otros creados por convenios internacionales entre los Estados miembros o por actos de las instituciones comunitarias; que por razón de sus funciones y estructuras, salen de los objetivos pretendidos con el presente estudio, por lo cual omitiremos su análisis.

En virtud de lo anterior, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

1.- A pesar de que cada institución comunitaria sólo puede actuar dentro de las competencias que le atribuye el Tratado, las instituciones de la Comunidad no conforman una estructura rígida, sino que han ido evolucionando al ritmo que les marca la realidad europea y mundial.

2.- Las instituciones de la Comunidad Europea actúan en el marco de un sistema jurídico supranacional, lo que asemeja a la comunidad a un sistema de tipo federal.

3.- El Parlamento Europeo es una institución con fuertes notas democráticas, amén de la elección de sus miembros por sufragio universal, así como por la distribución de los escaños a los parlamentarios en consideración al grupo político al que pertenecen y no por la nacionalidad que tienen.

4.- Las funciones del parlamento se pueden sintetizar de la siguiente manera:

a) Poder normativo.- consiste en la necesidad de contar con su ratificación, o tomar su opinión así como en el procedimiento de codecisión con el Consejo en la adopción de disposiciones relativas a determinadas materias.

b) Función de control político.- ésta la realiza a través de medidas como la moción de censura a la Comisión; la sanción a la misma por la inoportuna formulación de iniciativas solicitadas por el propio Parlamento, así como el constante diálogo y revisión de las gestiones del Consejo y la Comisión.

c) Poderes en materia presupuestaria.- el Parlamento es el órgano que tiene la última palabra en cuanto a la aprobación del presupuesto, pudiendo incluso rechazarlo globalmente.

5.- Por su parte, el Consejo cuenta con una importante función legislativa, al ser junto con el Parlamento, el encargado de aprobar las iniciativas de la Comisión, pudiendo en algunos casos introducir modificaciones a las mismas.

Por regla general sus resoluciones son aprobadas por mayoría simple o cualificada, en cuyo caso, la distribución de los votos se hace atendiendo a la población y peso económico de cada Estado miembro, con lo que se asemeja a una especie de senado federal.

6.- La Comisión por su lado, tiene importantes funciones de ejecución y aplicación de las disposiciones comunitarias, por lo que en su seno contiene al grueso de la burocracia comunitaria, teniendo facultades para sancionar tanto las infracciones de los Estados miembros como las de las personas morales e individuos nacionales de aquellos Estados.

7.- La Comisión también tiene funciones normativas, entre las que destacan su cuasi monopolio de iniciativa en una amplia gama de materias, además de su poder de decisión, ya sea propio o delegado, y de su competencia para formular recomendaciones a los Estados miembros y a los particulares.

8.- El Tribunal de las Comunidades Europeas tiene una jurisdicción general, permanente y obligatoria, que ejerce en funciones tan diferentes como la de tribunal de anulación, tribunal "constitucional" o como simple árbitro internacional, circunstancias que lo distinguen de otros tribunales del ámbito internacional.

9.- Las resoluciones del Tribunal de Justicia tienen por ministerio del Tratado de Roma el carácter de título ejecutivo, por lo que deberán ser cumplidas por el Estado destinatario de las mismas, de conformidad con la legislación

civil vigente en cada Estado, previa comprobación de la legitimidad del título correspondiente.

Lo anterior, aunado a la facultad sancionadora del Tribunal, da coercibilidad a las resoluciones del mismo, lo que lo aleja del concepto tradicional de Tribunal Internacional.

Respecto a las instituciones comunitarias, sólo nos resta añadir que en virtud de su estructura y funcionamiento, le dan notas peculiares a la Comunidad, que la distinguen de otras instituciones del ámbito internacional, lo que en definitiva impone un sello especial a su naturaleza como se verá más adelante.

CAPITULO VI EL DERECHO COMUNITARIO

Una de las notas que sin duda atribuye a la Comunidad Europea características muy peculiares, que la revisten de una naturaleza especial es el sistema jurídico que maneja.

Por una parte, en virtud de su Tratado constitutivo, se da una atribución material de potestades normativas en favor de las instituciones comunitarias, y por otro lado, el diálogo entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento dan como resultado la innovación normativa, lo que en conjunto conforma un sistema institucionalizado de creación de "normas", mismas que deberán ser aceptadas y acatadas por los Estados que pretendan entrar a la comunidad mediante un tratado de adhesión.

Como veremos mas adelante, el Tratado de la C.E.E. tiene una estructura de tipo constitucional, lo que constituye una importante innovación en el ámbito del derecho internacional.

Ante la extensión del objeto a regular por el Tratado (la integración europea), hubiera sido muy difícil que éste abarcara todos los aspectos que suponía tan ambiciosa finalidad, además de que dicha solución habría dado excesiva rigidez al tratado, siendo que su objeto resultaba ya de por sí dinámico, al regular una realidad evidentemente cambiante. Así pues, la lógica imponía una solución de tipo constitucional que fijara los principios generales y líneas fundamentales de la política común.

De ésta manera se implementaron los procedimientos para la adopción de las normas de aplicación de tales principios, y se aseguraron rigurosos controles de legitimidad para impedir

infracciones a los mismos, limitando las competencias comunitarias y las de los Estados miembros. Así, se atribuyo a la Comunidad un autentico y propio poder normativo primario, que implica hacer una elección política respecto al tiempo y modos de aplicación de los principios concebidos por el Tratado.

En cuanto a las características del derecho comunitario, a reserva de referirnos a las mismas cuando analicemos cada una de las fuentes de dicho derecho, a continuación procederemos a su análisis.

Por su propia naturaleza, el derecho comunitario tiene una particular fuerza de penetración en el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros; lo que nos hace pensar que lejos de ser un derecho extranjero, es un derecho propio de cada uno de tales Estados, con la peculiaridad de coronar la jerarquía normativa de dichos Estados.

En este orden de ideas, podemos destacar los siguientes principios o características que rigen al derecho comunitario:

A) Principio de aplicabilidad inmediata:

Este principio supone que el derecho en cuestión se integre de pleno derecho en el ordenamiento interno de los Estados, sin necesitar ninguna fórmula especial de introducción o recepción, lo que implica que las normas comunitarias ocupan su lugar en el ordenamiento jurídico interno en calidad de derecho comunitario, estando obligados los jueces nacionales a aplicar el mismo.

Sobre este particular, los doctrinarios del Derecho Internacional han elaborado las siguientes teorías:(58)

(58) *Isaac Guy*; *Manual de Derecho Comunitario General*, Barcelona 1991, Ed. Ariel, Pp. 158 y 159.

a) Concepción dualista.- considera que el ordenamiento jurídico internacional y los ordenamientos jurídicos nacionales son independientes, coexistiendo separadamente. Por lo tanto, concluyen que un Tratado internacional perfecto, sólo podría producir efectos en el ordenamiento internacional, ya que para que tal Tratado pudiera aplicarse en el ordenamiento interno del Estado parte, sería necesario que introdujera sus disposiciones en el ordenamiento nacional por medio de una fórmula jurídica de recepción. En tal caso, se habría dado una nacionalización del Tratado, es decir, la norma internacional habría experimentado un cambio en su naturaleza.

La posición anterior coincide con la aceptada por los principios del derecho internacional (art. 26 del Tratado de Viena), al obligar a los Estados a aplicar los tratados por medio de sus órganos ejecutivos, legislativos y judiciales, so pena de ser compelidos por el juez internacional, dejando a la soberanía de cada Estado la posibilidad de elegir las formas en que se realizará la integración del Tratado al derecho interno.

b) Concepción monista.- esta posición que se basa en la unidad del ordenamiento jurídico, sostiene que la norma internacional se integra de pleno derecho en el sistema de reglas que deben aplicar los tribunales nacionales, y sus disposiciones son aplicables en los mismos en su calidad originaria de reglas internacionales, sin necesidad de recepción ni transformación en el ordenamiento de los Estados que son parte del Tratado. Esta es la posición que adopta la Comunidad Europea para sustentar el principio en comento.

En conclusión, podemos afirmar que el derecho comunitario original o derivado, es inmediatamente aplicable en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros, lo que tiene las siguientes implicaciones:

* el derecho comunitario esta integrado de pleno derecho en el ordenamiento interno de los Estados, sin necesitar ninguna formula especial de introducción;

* las normas comunitarias ocupan su lugar en el ordenamiento jurídico de cada Estado en calidad de derecho comunitario;

* los jueces nacionales tienen la obligación de aplicar el derecho comunitario.

B) Principio de aplicabilidad directa:

El principio en cuestión supone la posibilidad que tienen los particulares de salvaguardar sus derechos (comunitarios) ante los jueces de los Estados miembros, además que dicha aplicabilidad directa puede llegar a constituir un medio de presión para que los Estados miembros cumplan las obligaciones que les imponen las disposiciones comunitarias, situación que ocurre cuando la obligación a cargo del Estado implica un derecho a favor de un particular, en cuyo caso, éste último puede, vía judicial, obligar al Estado a cumplir con la referida obligación.

En este contexto, podemos ubicar al derecho comunitario como un sistema jurídico capaz de conceder a los particulares derechos subjetivos, así como imponerles obligaciones, tanto en sus relaciones con otros particulares como en sus relaciones con el Estado al que pertenecen.

Tradicionalmente, la doctrina en materia de derecho internacional publico, había sostenido que un Tratado internacional no podía crear directamente derechos y obligaciones para los particulares, toda vez que éstos no habían sido partes de dicho convenio internacional, además de que el mismo sólo podría surtir efectos entre sujetos del derecho

internacional, como lo son los Estados o los organismos internacionales. A pesar de lo anterior, actualmente se ha llegado a reconocer la posibilidad de que los tratados internacionales concedan directamente derechos e impongan obligaciones a los individuos.

En efecto, el Tribunal Permanente de Justicia Internacional en el asunto de la competencia de los tribunales de Dantzig (dictámen del 3.3.1928, serie B, No. 15.17), apuntó que era incuestionable que el objeto de un acuerdo internacional podía ser la adopción por las partes, de reglas determinadas, creando derechos y obligaciones para los individuos, suceptibles de ser aplicadas por los tribunales internacionales. Disposiciones que los internacionalistas han llamado de *self-executing*.

Sin embargo, la mayoría de los tratados internacionales no contienen normas "self-executing". El criterio decisivo según el Tribunal Permanente de Justicia Internacional es la intención de las partes contratantes y ésta no debe presumirse ya que es una excepción a la regla de derecho internacional clásico, por lo que es de interpretación estricta.

Por su parte, el derecho comunitario, alejándose de los postulados clásicos del derecho internacional, presume la aplicabilidad directa de sus disposiciones. Tal es el criterio sustentado por el Tribunal de Justicia de la Comunidad al considerar que el objetivo del Tratado de la C.E.E es instaurar un mercado común cuyo funcionamiento concierne directamente a los individuos de la Comunidad, siendo que la Comunidad dá lugar a un nuevo ordenamiento jurídico cuyos sujetos no son solo los Estados miembros sino también sus nacionales; añadiendo entre otros argumentos que el artículo 177 del invocado Tratado confirma que los Estados han reconocido al derecho comunitario una autoridad suceptible de ser invocada ante las jurisdicciones nacionales.

Así, en última instancia, en la Comunidad, la determinación del efecto directo, depende de la apreciación que el Tribunal de Justicia haga de las disposiciones que se sometan a su consideración; para lo cual dicho Tribunal ha estimado que tales preceptos deben cumplir con los siguientes requisitos para considerarse de aplicación directa:

a) Claridad y precisión.- esto supone que la norma en cuestión sea imperativa.

b) Completa y jurídicamente perfecta.- es decir, que no requiera de alguna medida complementaria para su aplicación, además de que ninguna institución o Estado miembro goce de un poder discrecional para su ejecución.

c) Incondicional.- que su aplicación y ejecución no están sujetas a algún término o reserva por parte de las instituciones o Estados miembros.

Así, en virtud del principio en comento, los particulares tienen garantizada la posibilidad de salvaguardar sus derechos comunitarios ante los jueces de los Estados miembros, viendo acrecentado su patrimonio jurídico con derechos y obligaciones de derecho comunitario que les son directamente aplicables.

C) Principio de primacía:

Este principio supone la superioridad del derecho comunitario sobre el nacional.

En materia de derecho internacional público, cada Estado signatario de un tratado está en posibilidad de atribuir al mismo el rango que su derecho constitucional le indique en el contexto de la jerarquía de su sistema jurídico.

Ante ésta tesis internacionalista, que tenía el riesgo de desconocer la transferencia de competencias de los Estados miembros a la Comunidad, y desvirtuar la unidad del derecho comunitario, el Tribunal de Justicia de la Comunidad opuso la tesis comunitaria.

Dicho Tribunal en su sentencia Costa (15.7. 1964, as. 6/64, Rec. 1141, B. de Witte, *Retour a Costa*, RTTDE, 1984, 425) sintetizó el problema de la primacía del derecho comunitario en los siguientes términos:(59)

"...surgido de una fuente autónoma, el derecho nacido del tratado no podía pues, en razón de su naturaleza específica original, verse judicialmente oponer un texto interno, cualquiera que fuera éste, sin perder su carácter comunitario y sin que sea cuestionada la base jurídica de la Comunidad misma."

La fórmula planteada por el Tribunal de Justicia presupone los siguientes elementos:

1.- La primacía es una "condición existencial" del derecho comunitario.

2.- En virtud de su propia naturaleza ("en razón de su naturaleza específica original") el derecho comunitario afirma su superioridad, es decir, escapa de las reglas divergentes que en cada Estado pretenden regular los conflictos entre derecho internacional y derecho interno.

3.- La primacía, en principio beneficia a todas las normas comunitarias ("el derecho nacido del Tratado"), ejerciéndose sobre todas las normas nacionales, incluso de nivel constitucional ("...un texto interno cualquiera que sea").

(59) *Isaac Guy*; Op. Cit., P.175.

4.- Finalmente, la primacía del derecho comunitario, es válida en los ordenamientos jurídicos nacionales, donde se impone a las jurisdicciones nacionales ("... no podría... verse judicialmente oponer")

De lo anterior se desprende que las disposiciones de derecho comunitario deben ser aplicadas desde su entrada en vigor, a pesar de la preexistencia de una ley nacional incompatible, y durante todo el periodo en que sigan en vigor, a pesar de la ulterior adopción de una ley incompatible. A partir de lo anterior, el Tribunal concluye que la norma nacional incompatible es por lo menos inaplicable, y señala, que el juez nacional tiene la obligación de dejarla sin aplicar.

A este respecto, los Estados miembros han adoptado diferentes soluciones, que van desde la anulación de la norma incompatible, hasta la declaración de inconstitucionalidad de la misma. Con lo anterior, las formas de solución de los conflictos entre derecho nacional y derecho comunitario distan mucho de ser uniformes, y por lo tanto de alcanzar su nivel ideal.

Una vez concluido el estudio de los caracteres principales del derecho comunitario, a continuación procederemos a analizar las fuentes del mismo, refiriendonos someramente a la forma de creación de algunas de ellas, ya que al tratar lo relativo a las instituciones comunitarias quedo suficientemente agotado este punto.

En este orden de ideas, el artículo 189 del Tratado Constitutivo de la C.E.E. destaca que el Parlamento Europeo y el Consejo Conjuntamente, el Consejo y la Comisión, para el cumplimiento de su misión, esto es, la aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, desarrollo de sus actividades económicas, expansión, estabilidad, elevación del nivel de vida etc. contarán con los siguientes medios:

- a) Reglamentos
- b) Directivas
- c) Decisiones
- d) Recomendaciones
- e) Dictámenes

A las enumeradas fuentes podemos añadir los tratados celebrados y que celebre la Comunidad con terceros Estados o con instituciones internacionales; los principios generales del derecho comunitario, que han sido reconocidos por el Tribunal de Justicia como fuente de dicho derecho; y por supuesto el propio Tratado Constitutivo de la Comunidad (Tratado de Roma), así como las modificaciones o enmiendas que sufra o haya sufrido el mismo.

Por lo que se refiere a la costumbre, coincidimos con la opinión de los autores italianos Nicola Catalano y Riccardo Scarpa, en el sentido de que resulta prematuro considerar a la costumbre como fuente del derecho comunitario y por lo tanto, generadora de derechos y obligaciones, ya que como apuntan los citados autores⁽⁶⁰⁾ hace falta que se dé el elemento psicológico en la costumbre comunitaria, es decir, la "opinio iuris ac necessitatis", lo cual implicaría una identificación de los ciudadanos europeos con la Europa comunitaria, lo cual estimamos que a la fecha no ha sucedido.

A partir de lo anterior, y tomando en cuenta el articulado del Tratado de Roma en su conjunto, pensamos que la jerarquía de las fuentes del derecho comunitario se puede esquematizar de la siguiente manera:

⁽⁶⁰⁾ *Catalano Nicola y Scarpa Riccardo, Op. Cit., P.65*

1.- Tratado de Roma, así como las modificaciones o enmiendas al mismo (Acta Unica Europea y Tratado de la Unión Europea).

2.- Tratados internacionales, celebrados y que se celebren entre la Comunidad Europea y terceros estados y/o organismos internacionales.

3.- Reglamentos

4.- Directivas.

5.- Decisiones.

6.- Recomendaciones y dictámenes.

7.- Principios generales del derecho comunitario.

Antes de proceder al análisis de cada una de las citadas fuentes, propondremos una clasificación de las mismas, con el fin de hacer mas sencilla la comprensión del sistema jurídico a estudio.

Las disposiciones que integran el referido sistema jurídico pueden proceder de dos fuentes o voluntades; ya sea de los estados miembros en cuanto a la creación de la Comunidad, en cuyo caso se encuentra el Tratado, o de las instituciones de la misma, por su parte, de estas últimas a su vez pueden emanar los siguientes tipos de actos:

1.- Normativos:

A) Actos de normación directa.- Reglamentos

B) Actos de normación indirecta.- Directivas

2.- Administrativos:

A) Decisiones, recomendaciones y dictámenes

3.- Consensuales.- dentro de estos se encuentran los Tratados internacionales a que hicimos referencia.

Para entrar al punto medular del presente capítulo, a continuación analizaremos las fuentes del derecho comunitario, para lo cual seguiremos el orden jerárquico propuesto, tomando en cuenta que el artículo 189 del Tratado de la C.E.E. sistematiza los efectos jurídicos que caracterizan a cada una de dichas fuentes. Por lo cual la naturaleza de un acto no depende de su denominación por la autoridad que lo ha adoptado, sino de su objeto y de su contenido en relación con las definiciones del Tratado, reservándose el Tribunal el derecho a recalificarlas.

I.- TRATADOS DE ROMA (1957):

En este punto sólo nos referiremos al Tratado constitutivo de la C.E.E, el cual está incluido en los Tratados de Roma, ya que éstos también regulan a la E.U.R.A.T.O.M.

El Tratado de la C.E.E. es el primer y más importante instrumento jurídico de la Comunidad, ya que en el mismo se definen objetivos, se crean instituciones, se señalan funciones, se atribuyen competencias y se plasman una serie de principios jurídicos fundamentales, que como veremos en su momento son directamente aplicables a los Estados miembros.

A pesar de que a simple vista, parecería que el Tratado se limita a contemplar el tratamiento comunitario aplicable a ciertas materias (agricultura, aduanas, comercio etc.), lo cierto es que dicho ordenamiento encierra un complejo enjambre de disposiciones, que para su mejor comprensión clasificamos de la siguiente manera:

a) Normas de tipo institucional.- se refieren a los órganos de la Comunidad, atribuyéndoles funciones propias.

Estas normas se caracterizan por conceder a la comunidad absoluta independencia, excluyendo la intervención de los Estados miembros respecto de las facultades atribuidas a tales instituciones.

b) Normas relativas a las competencias comunitarias.- En tales normas se enumeran las materias reservadas a la comunidad, es decir, aquellas sobre las que tiene la exclusividad del poder normativo, marcando ya sea implícita o explícitamente la división entre las competencias reservadas a la Comunidad y a los Estados miembros.

A este respecto, cabe aclarar que con el Tratado de Maastrich, se reconoció el principio de subsidiariedad, por medio del cual, la Comunidad podrá intervenir en materias que no siendo de su competencia, pueda cumplir los objetivos impuestos por las mismas de manera más eficiente que los Estados miembros.

c) Clausulas materiales.- son las que formulan los objetivos a alcanzar (libre circulación de trabajadores, liberación del establecimiento etc) ,y los principios que deben aplicar las instituciones, así como las políticas comunes (en materia agraria, comercial, de transportes etc).

d) Disposiciones de carácter transitorio.- éstas constituyen el medio para conseguir la progresiva y gradual aplicación de las normas comunitarias. La existencia de este tipo de normas se justifica si tomamos en cuenta los amplios y ambiciosos fines de la Comunidad, además de que, si analizamos someramente la diversidad de situaciones económicas, sociales, culturales, políticas etc. que imperan en los diferentes Estados miembros, resulta lógico que estos no puedan acatar los principios y normas comunitarias de manera simultanea; por lo cual se prevén plazos razonables a fin de

que dichos Estados tomen las providencias necesarias para conseguir los fines planteados por la Comunidad.

e) Por último, encontramos disposiciones complementarias que agrupan simples obligaciones impuestas a los Estados miembros.

Si bien este tipo de disposiciones, en un primer momento resultan análogas a las previstas por cualquier otro tratado internacional, las mismas tienen la peculiaridad de ser coercibles e incluso ejecutables en el ámbito comunitario sin necesidad de recurrir a instancias nacionales.

En síntesis, podemos afirmar que los Tratados comunitarios parten de un método que tiende a fijar objetivos y resultados mediante el otorgamiento de competencias a la Comunidad, en el entendido que la Comunidad tiene respecto a tales competencias la supremacía, a tal grado que incluso los Tribunales Italianos han llegado a reconocer la inconstitucionalidad de las normas internas contrarias a las comunitarias.

Respecto a la naturaleza jurídica del Tratado constitutivo de la C.E.E., si bien desde el punto de vista de su creación se trata de un instrumento internacional adoptado por la voluntad de los Estados contratantes, y por lo tanto en cuanto a su formación es análoga a otros actos internacionales de carácter convencional, no podemos perder de vista el contenido de dicho Tratado, que como veremos enseguida se distingue de cualquier otro instrumento internacional.

En efecto, un importante sector de la doctrina ha afirmado que, en términos generales el Tratado de Roma tiene una naturaleza Constitucional, atendiendo a las siguientes consideraciones:

1.- El Tratado de la C.E.E. se limita a afirmar principios generales, atribuyendo a las instituciones competentes un extenso poder normativo que permite la aplicación concreta de dichos principios.

Para tales fines, el Tratado concede a las instituciones comunitarias un extenso poder de elección política en cuanto a los medios a emplear.

2.- Por otro lado, el carácter autónomo del Tratado también constituye una de las notas que lo diferencian de otros actos de tipo internacional, y lo hacen aparecer como la "Ley Fundamental de la Comunidad". Lo anterior es así, ya que el Tratado no se inserta en los ordenamientos nacionales en virtud de algún acto de recepción de éstos, sino que funciona de manera paralela y simultánea a éstos, siendo la norma suprema en las materias de su competencia, e insertándose de manera inmediata en dichos ordenamientos nacionales.

3.- Podemos añadir que algunas disposiciones del Tratado de la C.E.E. son directa e inmediatamente aplicables, incluso sobre los ciudadanos de los Estados miembros, lo que en definitiva dá nacimiento a derechos y obligaciones que las jurisdicciones nacionales deben proteger.

Este principio ha sido reconocido por el Tribunal de Justicia de la C.E.E., e incluso por los órganos jurisdiccionales de algunos Estados miembros, respecto de aquellas disposiciones del Tratado que tienen una plenitud de contenido normativo, es decir, aquellas que no se encuentran subordinadas a la adopción de algún acto de la Comunidad ni de los Estados miembros. A este respecto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se ha negado a reconocer las condiciones en las que un Estado miembro introduce el Tratado en su derecho interno, considerando que la eventual recepción no ha producido el efecto de transformar los tratados, y que éstos

deben ser aplicados por el juez interno como derecho comunitario, y no como derecho nacional (auto 27.12.1973, San Michele, as 9/65, Rec. 1967, 35).

En virtud de la aplicación directa e inmediata de las disposiciones del Tratado, éstas adquieren una doble dimensión, por un lado constituyen la ley fundamental del ordenamiento comunitario, y por el otro constituyen el vínculo entre ordenamientos nacionales y diversos ordenamientos comunitarios; con lo que podemos afirmar que ambos ordenamientos son distintos y separados, pero coordinados entre sí, tal como lo sostiene el Tribunal Constitucional Italiano.

Con lo anterior podemos concluir que algunas disposiciones del Tratado no sólo son similares a las de los Estados miembros, sino que incluso superiores a éstas. En efecto, en virtud de los principios de supremacía y aplicabilidad directa del derecho comunitario, tales Estados se encuentran subordinados a la comunidad, respecto de las materias reservadas a la misma.

En base a dichos principios, un sector de la doctrina ha considerado que el Tratado de la C.E.E. se caracteriza por su alcance constitucional, argumentando que sus disposiciones inciden profundamente en la normatividad de los Estados miembros, siendo que de una u otra manera esas peculiaridades del Tratado lo distinguen de los demás actos de derecho internacional; ya que insistimos, la transferencia de competencias que opera en favor de la comunidad en virtud del Tratado, y que constituye una de las características fundamentales del mismo por imponer un límite a los poderes soberanos de los Estados miembros, lo distingue diametralmente de cualquier instrumento internacional.

Dentro de la misma Jerarquía ocupada por el Tratado, encontramos los siguientes actos que también constituyen derecho comunitario originario:

a) Las modificaciones al Tratado.- En los términos del artículo 236 de dicho ordenamiento, se admite la revisión del Tratado a solicitud de la Comisión o de algún Estado miembro, debiéndose someter tal propuesta al Consejo, que con la intervención del Parlamento y la Comisión emitirá un dictámen que en caso de ser favorable, se someterá a una conferencia de representantes de los Estados miembros, a fin de que esta adopte de común acuerdo las enmiendas que deban introducirse al Tratado, restando únicamente la ratificación de los Estados miembros de conformidad con sus normas constitucionales, para que de esta forma, la enmienda entre en vigor.

Este procedimiento resulta particularmente original, en tanto que consta de dos fases; una internacional o diplomática en la que intervienen los Estados miembros, precedida de una fase comunitaria revestida de gran importancia, toda vez que en el seno del Consejo se elabora el proyecto de reforma, siendo que la conferencia diplomática se limita a adoptarlo formalmente.

A la fecha el citado procedimiento se ha utilizado en las siguientes reformas al Tratado:

* El Tratado de Bruselas por el que se instituye un Consejo y una Comisión únicos, del 8 de abril de 1965.

* Los Tratados de Luxemburgo del 22 de abril de 1970 y de Bruselas del 22 de julio de 1975, modificatorios de algunas disposiciones financieras y presupuestarias.

Cabe destacar que algunas disposiciones del Tratado (Art. 168 A) pueden ser objeto de una revisión puramente

comunitaria, es decir, eludiendo la fase diplomática (intervención de los Estados miembros); tal es el caso de la creación por parte del Consejo, de un nuevo órgano jurisdiccional a instancia del Tribunal de Justicia y previa consulta de la Comisión y el Parlamento Europeo.

b) Actas de adhesión de nuevos miembros.- este procedimiento inicia con la solicitud de cualquier Estado europeo que desee ingresar a la Comunidad; culminando con el acuerdo entre el Estado solicitante y los Estados miembros, en cuanto a las condiciones de la admisión y las adaptaciones al Tratado, debiendo finalmente ratificarse el acuerdo por los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

A la fecha se han realizado los siguientes acuerdos de este tipo:

- * Los Tratados de adhesión de Bruselas (22/II/72).
- * Los Tratados de adhesión de Atenas (28/V/79)
- * Los Tratados de adhesión de Lisboa y Madrid (12/VI/85).

Sólo nos resta añadir que la Comunidad Europea es una institución de carácter permanente, toda vez que como lo señala el artículo 240 de su Tratado constitutivo, el mismo tiene una vigencia ilimitada, a diferencia de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), cuya duración se reduce al término de cincuenta años contados a partir de su entrada en vigor.

II.-TRATADOS INTERNACIONALES CELEBRADOS POR LA COMUNIDAD:

A este respecto, el Tratado Constitutivo de la C.E.E. prevé por una parte, la posibilidad de que la Comunidad celebre acuerdos internacionales con uno o mas Estados, así

como con organizaciones internacionales; y por otra parte señala la posibilidad de que la propia Comunidad celebre con un tercer Estado una unión de Estados o una organización profesional, pudiendo dichos acuerdos establecer una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares.

Para los efectos anteriores, los artículos 228 y 238 del Tratado de la C.E.E. han dispuesto los siguientes procedimientos:

1.- Conclusión de acuerdos internacionales.- de conformidad con lo dispuesto por el referido artículo 228, la Comunidad podrá celebrar acuerdos internacionales con uno o mas Estados y con organizaciones internacionales, en los casos en que las disposiciones del Tratado lo prevean. Tales acuerdos serán negociados por la Comisión, y serán concluidos por el Consejo, requiriéndose el voto favorable del Parlamento cuando se trate de acuerdos que tengan importantes consecuencias jurídicas o financieras para la Comunidad.

También se concede al Consejo, a la Comisión o a un Estado miembro la posibilidad de consultar al Tribunal de justicia sobre la compatibilidad del acuerdo a adoptar por estos con las disposiciones del Tratado.

Los acuerdos que celebre la Comunidad de acuerdo con el procedimiento descrito, tienen el efecto de ser vinculativos para las instituciones comunitarias y para los Estados miembros, por lo que desde su entrada en vigor son susceptibles de crear derechos e imponer obligaciones a dichos sujetos.

2.- Uniones de Estados u organizaciones profesionales.- El citado artículo 238 del Tratado de la C.E.E. señala la posibilidad de que la Comunidad celebre con terceros

Estados, acuerdos que den lugar a dichas uniones u organizaciones profesionales.

Para lograr lo anterior, los acuerdos respectivos deberán ser concluidos por el voto unánime del Consejo, y previo dictámen del Parlamento Europeo, adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros.

En este caso, el efecto del acuerdo será el establecimiento recíproco de derechos y obligaciones, acciones comunes y procedimientos particulares, lo que en todo caso se traduce en una vinculación entre las partes que integren la unión u organización profesional.

Paralelamente a los anteriores actos de derecho internacional, encontramos acuerdos o convenios celebrados por la Comunidad con terceros Estados que crean órganos de gestión capaces de adoptar actos obligatorios unilaterales, es decir que no hay necesidad de una ratificación o de una aprobación para vincular a las partes, siendo suficiente para que dichos actos se apliquen en el derecho comunitario, que los mismos se recojan como anexos a los reglamentos del Consejo.

Por otra parte, la Comunidad también queda vinculada por los acuerdos respecto de los cuales no ha sido parte, pero que han sido suscritos por los Estados miembros con anterioridad al surgimiento de la misma. Lo anterior, en virtud de la transferencia de competencias de los Estados miembros a la propia Comunidad, competencias que antes del surgimiento de ésta, eran ejercidas por dichos Estados en el ámbito de tales acuerdos. Ese es el caso del GATT, al cual la Comunidad se ha adecuado como una parte integrante del mismo, e incluso ha sido considerada como tal por otros Estados signatarios.

Cabe añadir que las normas surgidas de los compromisos internacionales adquiridos por la Comunidad se

pueden ver beneficiadas por el efecto directo a que nos referimos al analizar las características del derecho comunitario.

En efecto, el Tribunal de Justicia ha estimado que atendiendo al objeto, finalidad y contexto del acuerdo en cuestión, así como a la claridad, perfección e incondicionalidad de sus normas, el mismo, o por lo menos algunas de sus normas podrían ser de efecto directo, es decir, capaces de crear derechos y obligaciones para los particulares, susceptibles de invocarse ante los tribunales nacionales.

III.- REGLAMENTOS COMUNITARIOS:

El reglamento comunitario como se verá mas adelante, constituye una norma completa, eficaz y vinculativa que despliega todos sus efectos y exige su cumplimiento como cualquier otra norma; lo que lo asemeja a la legislación ordinaria de los Estados.

Sin embargo puede suceder que por exigencias del reglamento en cuestión, se imponga a los Estados miembros el desarrollo del mismo, en cuyo caso la única función de tal Estado es la que corresponde paradójicamente a las relaciones entre ley y reglamento.(61)

Así pues, el Tratado no define al reglamento, conformándose con señalar sus características en los siguientes términos:

"Artículo 189.-... El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro."

(61) Soriano José Eugenio; Reglamentos y Directivas en la Jurisprudencia Comunitaria, Madrid 1988, Ed. Tecnos, P. 51.

A reserva de entrar mas adelante a un análisis detallado de la citada fuente comunitaria, por el momento nos limitaremos a señalar que los referidos caracteres son los que dan el carácter de norma al reglamento.

El reglamento puede clasificarse por la autoridad que lo emite y por el efecto que tiene su emisión, de la siguiente manera:

1.- Reglamentos del Consejo.- Este tipo de reglamentos son los que emite el Consejo de la Comunidad en uso de sus facultades normativas, en los términos del artículo 189 C del Tratado, al que ya hicimos referencia en el capítulo relativo a las instituciones comunitarias.

En este punto, no hay que perder de vista el procedimiento de codecisión previsto por el artículo 189 B, a que nos referimos al hablar de las facultades normativas del Parlamento, mediante el cual el Parlamento y el Consejo conjuntamente pueden emitir reglamentos entre otros actos normativos.

Los reglamentos del Consejo y los del Parlamento y el Consejo actuando conjuntamente son precisamente los medios de que se vale la Comunidad para emitir disposiciones con un contenido normativo completo.

2.- Reglamentos de la Comisión.- como destacamos en su momento, la Comisión es por excelencia el órgano ejecutivo de la Comunidad; por lo que de conformidad con el artículo 155 del Tratado, debe ejercer las competencias que le atribuya el Consejo para la ejecución de las normas que este establezca.

En este orden de ideas, con fundamento en el referido artículo 155, el Consejo puede delegar a la Comisión la

facultad reglamentaria, pero sólo en cuanto a la ejecución de normas, con lo que se dá origen a los llamados "reglamentos de ejecución".

En relación al alcance de dichos reglamentos el Tribunal de justicia afirmó que, los reglamentos de ejecución no pueden modificar ni desconocer a los reglamentos de base, es decir, aquellos que les dan origen. Sin embargo, también ha reconocido (27.9.1979, Eridania, as. 230/78, Rec.2749) que dichos reglamentos pueden establecer excepciones en la medida que éstas se encuentren dentro de los objetivos del reglamento base.

Otros complementos de los reglamentos, pero de procedencia nacional son los actos de los Estados miembros encaminados a completar dichas normas comunitarias (normas de desarrollo); en el entendido que tales actos estatales sólo se pueden dar cuando el propio reglamento habilita a los Estados para dicho efecto.

En cuanto a las características del reglamento, a continuación procederemos a su análisis, atendiendo al orden establecido por el citado artículo 189.

A) Alcance general.- Este elemento del reglamento atiende a la necesidad de predicar la erga omneidad del mismo, es decir, que se dirige a una pluralidad indeterminada de sujetos; destacándose por su carácter abstracto y global en cuanto a su aplicación, de tal manera que todos los sujetos del derecho comunitario que se encuentren en los supuestos de hecho previstos en tal norma sean tratados en forma idéntica.

Al respecto, el Tribunal de Justicia ha señalado que "un reglamento implica una medida que se aplica a situaciones determinadas objetivamente, y acarrea efectos jurídicos de

manera abstracta y general sobre las personas afectadas por dicha norma”

Así pues, podemos concluir que el carácter general de los reglamentos comunitarios, supone la existencia del carácter abstracto e impersonal de los mismos.(62)

B) Obligatoriedad del reglamento.- A este respecto, como ya habíamos apuntado, el artículo 189 del Tratado destaca que los reglamentos serán obligatorios en todos sus elementos.

Lo anterior implica que los Estados miembros no pueden formular ni oponer excepciones o reservas a las disposiciones contenidas en los reglamentos, lo cual si es posible tratándose de tratados internacionales de corte clásico. Así pues, podemos afirmar que los únicos casos de excepción que al efecto se admiten, son los previstos en el propio reglamento, derivados de alguna finalidad del mismo; pero de ninguna manera procederá alguna excepción hecha valer como mecanismo de salvaguarda de los Estados miembros.

Sobre este particular, el Tribunal de justicia se ha pronunciado en los siguientes términos:

“No se puede admitir que un Estado miembro aplique de forma incompleta o selectiva las disposiciones de un reglamento de la Comunidad, de manera que haga inoperantes ciertos elementos de la legislación comunitaria con respecto a los cuales hubiera ya manifestado su oposición o bien los hubiera estimado contrarios a ciertos intereses nacionales... el alcance y objetivo de las normas decretadas por las instituciones comunes, no puede ser modificado por las reservas u

(62) *Gabino Fraga; Derecho Administrativo, México 1988, Ed. Porrúa, P. 44.*

objeciones que los Estados miembros hubieran formulado con motivo de su elaboración".

De esta manera, aun cuando el Estado miembro tenga la posibilidad de dictar normas internas destinadas a la aplicación del reglamento, dichas normas deberán emitirse con estricto apego al contenido substancial del reglamento, sin poder dictar reglas de interpretación que tengan efectos obligatorios, tal como se reconoció en la causa Zerbone, num 94/77. sentencia del 31 de enero de 1978.

Para reforzar el carácter obligatorio de los reglamentos tenemos que añadir que en virtud de la superioridad de las normas comunitarias sobre el derecho interno de los Estados miembros, no cabe invocar este último como impedimento para dar cabal cumplimiento a las disposiciones de un reglamento de la Comunidad.

Por su parte, la doctrina en nuestro país ha admitido que la obligatoriedad es una nota que caracteriza a la ley. Tal es el caso del Licenciado Andrés Serra Rojas, al definir a la ley como una regla obligatoria, establecida permanentemente por el poder público, y sancionada por la fuerza social.(63)

Por otro lado, Gabino Fraga sostiene que la imperatividad de la ley emana necesariamente de un poder soberano,(64) lo que corrobora la cesión de soberanía que hacen los Estados miembros a la Comunidad en las materias que competen a ésta.

C) Aplicabilidad inmediata.- Esta inmediatez en la aplicación del reglamento, es a lo que se refiere el multicitado

(63) *Serra Rojas Andrés; Derecho Administrativo, México 1961, Ed. Librería de Manuel Porrúa, P. 294.*

(64) *Gabino Fraga, Op. Cit., Pp. 44 y 45.*

artículo 189 del Tratado, al afirmar que dicho instrumento jurídico será directamente aplicable en cada Estado miembro.

Lo anterior implica la incorporación automática del reglamento en los ordenamientos de los Estados miembros, sin que estos intervengan en la recepción de aquel por medio de algún acto de derecho interno. En virtud de lo anterior podemos afirmar, que con el simple transcurso de veinte días contados a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Comunidad, el reglamento deberá considerarse como una ley vigente, y como parte del ordenamiento estatal.

Hablando de la publicidad de los reglamentos comunitarios, conviene precisar que la misma, tiene efecto sobre la obligatoriedad de la norma en cuestión, ya que sin dicho requisito formal la misma no entrará en vigor.

Adicionalmente el Tribunal de Justicia en diversas sentencias ha afirmado que cualquier medida o acto de los Estados miembros, encaminada a nacionalizar un reglamento mediante actos de recepción internos, queda tajantemente prohibida, y como tal nula de pleno derecho, pudiendo además colocar al Estado receptor en responsabilidad por incumplimiento.

En suma, la aplicación inmediata de los reglamentos supone el nacimiento de una nueva fuente normativa en los Estados miembros, garantizando la homogeneidad de las disposiciones comunitarias.

Derivado de la aplicación inmediata, se encuentra lo que la doctrina ha llamado el efecto directo, que consiste en la posibilidad de que el reglamento atribuya derechos susceptibles de ejercitarse por los particulares ante los órganos jurisdiccionales de los países miembros, los cuales se encuentran obligados a proteger tales derechos.

D) Primacía del reglamento comunitario sobre la norma nacional.- Este principio consagra la preferencia aplicativa de la norma comunitaria sobre cualquier otra fuente interna que se le oponga, sin importar la jerarquía de esta última. Como es lógico, el reconocimiento de este principio necesariamente se tiene que dar a nivel jurisdiccional

Así pues, independientemente de que la norma nacional sea anterior o posterior a la norma comunitaria, esta última prevalece sobre aquella respecto de las materias reservadas a la Comunidad, ya que como advertimos con anterioridad, las competencias en dichas materias fueron cedidas por los Estados miembros a la Comunidad en virtud de una cesión parcial de soberanía, siendo que en el caso concreto no opera el principio de que la ley más reciente derogue a la más antigua, toda vez que, insistimos, estamos hablando de competencias reservadas a la Comunidad, por lo que por su contenido y fuerza, la norma comunitaria prescinde de la nacional.

Así, resulta irrelevante que con el reglamento se colme un vacío legislativo o se ataque una norma nacional preexistente, ya que la superposición del reglamento al ordenamiento nacional es inmediata.

En este orden de ideas, se introduce en los sistemas jurídicos de los países miembros una nueva categoría de normas que prevalecen aun sobre las normas más recientes y especiales por razón de la materia que regulan, es decir, que a pesar de que la ley nacional fuese en el momento de su adopción admisible jurídicamente, aun respecto del ordenamiento comunitario, al emitir la Comunidad un reglamento sobre una materia reservada a ésta y contrario a dicha ley nacional, indefectiblemente se sobrepondrá a esta última.

Por su parte, los Estados miembros han acogido diversas soluciones para asimilar la superioridad del reglamento comunitario sobre sus leyes de derecho interno.

Al respecto, algunos países han optado por la noción de derogación implícita o derogación expresa en los casos de oposición, mientras que los órganos jurisdiccionales italianos han optado por considerar a la norma nacional contraria a la comunitaria como carente de legitimidad por contravenir los artículos 10 y 11 de la Constitución Italiana, por lo que han procedido a la declaración de inconstitucionalidad, reservando la competencia de tal declaración al Tribunal Constitucional Italiano, al cual le compete declarar la inconstitucionalidad de la ley nacional, y por lo tanto la cesación de su eficacia.

Para concluir, nos referiremos al criterio que al respecto ha adoptado el Tribunal de Justicia de la Comunidad, dictado en su sentencia del 9 de marzo de 1978, en la causa 106/77, que si bien no expresa los medios para dejar sin aplicación la norma nacional contraria a la comunitaria, si impone una obligación a las jurisdicciones nacionales en tal sentido.

En efecto, dicho Tribunal ha partido de las siguientes consideraciones:

a) Que reconocer alguna eficacia jurídica a los actos nacionales que invaden la esfera del poder legislativo de la Comunidad, o a aquellos incompatibles de algún modo con el derecho comunitario equivaldría a negar el carácter real de las obligaciones incondicional e irrevocablemente asumidas por los Estados miembros en virtud del Tratado;

b) Que el efecto útil de esas disposiciones se reduciría si el juez no pudiese aplicar directamente el derecho comunitario de un modo concorde con las decisiones o la jurisprudencia del Tribunal;

c) Que todo juez nacional competente tiene la obligación de aplicar integralmente el derecho comunitario, dejando de aplicar las disposiciones de la ley interna eventualmente contrarias a la norma comunitaria, sea anterior o posterior a esa norma comunitaria;

d) Que sería pues incompatible con las exigencias del derecho comunitario toda disposición que forme parte del orden jurídico de uno de los Estados miembros que tenga por efecto disminuir la eficacia concreta del derecho comunitario por el hecho de que se haya negado al juez competente para aplicar este derecho, el poder hacer, en el mismo instante de esa aplicación, todo lo que sea necesario para descartar la aplicación de las disposiciones legislativas nacionales que eventualmente obstaculizan la plena eficacia de las normas comunitarias;

e) Que ello sucedería siempre que la solución del conflicto se reservara a un órgano distinto del juez al cual se haya atribuido la función de garantizar la aplicación del derecho comunitario, aun cuando el obstáculo que impidiera la eficacia plena de tal derecho fuese únicamente temporal.

En conclusión, la primacía de la norma comunitaria implica el reconocimiento de la preferencia aplicativa de la misma sobre cualquier otra fuente interna que se le oponga, con lo que se permite la plena eficacia de la norma interna para los supuestos no incluidos en la comunitaria.

En virtud de lo anterior, debemos admitir que los reglamentos comunitarios tienen un alcance distinto al de otras disposiciones de derecho internacional, y sobre todo un contenido material análogo al de las leyes nacionales.

En efecto, el artículo 189 del Tratado de la C.E.E. le confiere al reglamento una naturaleza y eficacia totalmente comparables a las de la ley en los sistemas nacionales, ya que como aquella contiene prescripciones generales e impersonales, es decir, tiene un carácter normativo "erga omnes"; es obligatorio en todos sus elementos prohibiendo a los Estados cualquier aplicación selectiva o incompleta, teniendo la capacidad no sólo para imponer un resultado, sino también para dictar todas las normas de desarrollo y ejecución que considere oportunas; engendra por sí mismo derechos y obligaciones para los particulares, mismos que son susceptibles de hacerse valer ante las jurisdicciones nacionales. En virtud de lo anterior, creemos que sería muy difícil pensar en un reglamento de otra forma que no fuera como una ley, con todo lo que esto implica.

IV.- LAS DIRECTIVAS:

Las directivas representan un método de legislación en dos etapas; su inclusión en el catálogo de actos jurídicos previstos en el multicitado artículo 189 del tratado, obedece a la necesidad de ofrecer al lado de instrumentos como los reglamentos, considerados como medios para conseguir la uniformidad jurídica, una fórmula basada en una colaboración entre el nivel comunitario y el nacional, tendiente a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros, tomando en cuenta las peculiaridades nacionales, lo que se traduce en una fórmula sumamente flexible y dinámica.

Al respecto, el artículo 189 del Tratado de la C.E.E. en su parte conducente dispone lo siguiente:

"La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios."

De lo anterior se desprende que pese a lo que el término directiva nos puede sugerir, la misma es una especie de "ley marco" o "ley base", ya que como señalamos, sienta las bases, objetivos y finalidades de la norma; quedando al arbitrio de los Estados miembros la elección de los medios de desarrollo, formulas de ejecución y demás procedimientos necesarios para la correcta aplicación de la directiva en cuestión.

Por su parte, el artículo 100 del propio Tratado establece la finalidad de las directivas en los siguientes términos:

"Art.100.- El Consejo adoptará, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común."

En efecto, el citado artículo resalta el objetivo de las directivas, al referirse a la aproximación o armonización de los sistemas jurídicos de los Estados miembros; fijando un límite relativo, consistente en que la materia de las directivas se refiera a cuestiones que incidan directamente en el establecimiento y funcionamiento del mercado común. Consideramos que dicho límite es relativo, ya que su amplitud permite utilizar a las directivas para regular una amplia gama de materias, lo cual queda plenamente confirmado en la práctica normativa comunitaria. A mayor abundamiento, los artículos 2 y 3 del Tratado consignan los fines de la comunidad, desglosandolos en una extensa lista de actividades, de las que a su vez se pueden inferir otras.

En síntesis, la directiva tiende a asegurar una mejor adaptabilidad del mandato comunitario al ordenamiento interno de los Estados miembros, los cuales a menudo presentan un sin

número de diversidades tanto materiales como formales. Así, mientras los Estados miembros tienen plena libertad para elegir los medios constitucionales más oportunos para la adopción de la disposición, modos de aplicación, procedimientos, garantías jurisdiccionales etc., se hayan obligados en cuanto a la materia, pues deben conseguir el resultado querido por la instancia comunitaria, por lo que no pueden adoptar alguna disposición que impida la consecución de tal fin, debiendo renunciar a cualquier norma que lo obstaculice; con lo cual, guardadas las proporciones, la directiva en relación con la norma nacional que la desarrolla mantiene una relación similar a la de la ley con el reglamento de aplicación.

En cuanto al destinatario de las directivas, resulta claro que es el o los Estados miembros, lo cual se evidencia en el texto del transcrito artículo 189, al decir: "la directiva obligará al Estado miembro destinatario"; así pues, el único sujeto obligado y por lo tanto responsable en caso de incumplimiento es el Estado miembro, por lo cual la directiva que se pretendiera dirigir a un Estado tercero, a otra entidad comunitaria o a algún órgano autónomo de un Estado miembro carecería de toda vinculación y por ende de obligatoriedad para éstos sujetos.

Queda claro que las directivas exigen al Estado miembro un comportamiento positivo consistente en adoptar todas las medidas jurídicas apropiadas para dar un desarrollo adecuado a la directiva, ya que de lo contrario dicho Estado incurriría en responsabilidad, exigible ante los órganos comunitarios.

No obstante lo anterior, existen tres supuestos en que los destinatarios de las directivas no quedan obligados a desarrollarlas, a saber:

- Cuando el Estado contara ya con una normativa interna coincidente sustancialmente con la directiva en cuestión.

- Cuando la directiva sea de contenido meramente negativo.

- Cuando son de carácter opcional, es decir, que vinculan a los Estados sólo en la medida en que tengan normativa interna sobre la materia que pretende modificar la directiva.

En cuanto a la clasificación de las directivas pueden catalogarse por el órgano que las emite, y por su alcance o contenido normativo.

Por el órgano que las emite, las directivas se dividen de la siguiente manera:

A) Directivas del Consejo y Directivas adoptadas por el procedimiento de codecisión son las que se adoptan por el Consejo de conformidad con el artículo 189 C y siguientes del tratado, es decir, a propuesta de la Comisión, siendo este un procedimiento complicado, y las adoptadas por el Parlamento y el Consejo de manera conjunta atendiendo al procedimiento descrito en el multicitado artículo 189 B.

B) Directivas de la Comisión.- estas son emitidas por la Comisión gracias a la delegación de facultades del Consejo.

En efecto, el artículo 155 del Tratado señala:

"Art 155.- Con el objeto de garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común, la Comisión ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas."

Por su parte, el artículo 145 del propio Tratado dispone:

"Art 145.- para garantizar la consecución de los fines establecidos en el presente Tratado, el Consejo, de acuerdo con las disposiciones del mismo:...- atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca... El Consejo podrá asimismo reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución.

Al amparo de las disposiciones anteriores, la Comisión funda su facultad de emitir directivas, siendo conveniente aclarar que el objeto de las mismas se debe reducir a la ejecución de las directivas del Consejo, por lo que podemos afirmar que las directivas de la Comisión, por su objetivo (normas de ejecución) no pueden ser autónomas, al depender de las directivas y actos del Consejo.

Respecto de las directivas de la Comisión, sólo nos resta apuntar que el procedimiento para su adopción, establecido en el Reglamento interno de éste órgano resulta mucho más sencillo que el dispuesto por el referido artículo 189 C, para las directivas del Consejo.

Por lo que toca a la clasificación de las directivas atendiendo a su alcance o contenido normativo, las mismas se dividen de la siguiente manera:

A) Directivas de aplicación indirecta.- este tipo de directivas se encuentran dentro de la regla general, es decir, aquellas que sólo pueden crear derechos y obligaciones para los Estados destinatarios de las mismas, no pudiendo generar a los particulares derechos susceptibles de ser invocados ante los tribunales nacionales.

B) Directivas de aplicación directa.- a reserva de analizar adelante con mayor profundidad el efecto directo de las

directivas, en este momento nos limitaremos a señalar que las directivas de aplicación directa son aquellas que tienen una plenitud de contenido normativo; de lo que se desprende que los particulares afectados por una norma nacional contraria a la directiva tienen derecho de alegar en un juicio la violación a tal instrumento. Lo anterior también se da, como lo ha confirmado el Tribunal de Justicia (Sent. 12 de mayo 1980, causa 248/78, Foro it. 1979, IV, 227 Giust. civ. 1980, II, 450), si transcurrido el plazo concedido por la propia directiva para la adopción de las normas pertinentes por los Estados destinatarios, los mismos no han hecho lo propio, en cuyo caso las disposiciones de la directiva serán invocables ante el juez nacional.

Esta posición del Tribunal de Justicia ha sido severamente criticada, sobre todo por algunas jurisdicciones francesas.

Por lo que toca a los requisitos que deben cumplir las directivas, los podemos sintetizar de la siguiente manera:

1.- Motivación.- las directivas, como otros actos normativos emanados de las instituciones de la Comunidad, deben estar debidamente motivados, es decir, que en el texto de la disposición se incluyan los razonamientos que dieron origen a la emisión de la misma.

En este sentido, el artículo 190 del Tratado destaca que los Reglamentos, las Directivas y las Decisiones adoptadas conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo (procedimiento de codecisión), así como los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptadas por el Consejo o la Comisión, deberán ser motivados y se referirán a las propuestas o dictámenes preceptivamente recabados en aplicación del propio Tratado.

Por su parte, el Tribunal de Justicia ha señalado (asunto Alemania c. Comisión 24/62, 1983) que la motivación trata de dar una oportunidad a las partes de defender sus derechos, a la corte de ejercitar sus funciones de supervisión y a los Estados miembros y nacionales interesados de comprobar las circunstancias en las que la Comisión ha aplicado el Tratado.

2.- Notificación.- Como lo dispone el artículo 191 del Tratado, las directivas se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto a partir de tal notificación.

De lo anterior podemos concluir que, contrario a lo que sucede con los reglamentos, cuya validez se subordina a la publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Europea, las directivas son validas y surten plenos efectos desde su notificación a el o los Estados destinatarios; siendo que su publicación en el citado Diario sólo tiene efectos informativos.

3.- Comunicación de los Estados miembros.- Este no constituye un requisito previo a la entrada en vigor de la directiva; sin embargo, es conveniente apuntar que los Estados miembros tienen la obligación de comunicar a la Comisión las medidas adoptadas o en vías de adopción, para la aplicación de la directiva en el plazo que la misma fija, ya que si el Estado incumple los requerimientos de la Comisión, ésta puede interponer un recurso por incumplimiento.

A fin de poder determinar la naturaleza jurídica de las directivas, resulta necesario analizar sus características, para extraer las notas fundamentales de este instrumento.

Consideramos que las notas que caracterizan a las directivas son las siguientes:

a) Alcance general.- A pesar de la posición del Tribunal de Justicia, en nuestra opinión, las directivas no tienen

un alcance general, ya que el Tratado dispone que ellas no obligan sino a sus destinatarios, es decir a los Estados, sin perjuicio de que su aplicación sea simultánea en toda la Comunidad, y por lo tanto obligue a todos los Estados miembros, y sin que sea óbice para lo anterior, el hecho de que las directivas sean un medio de legislación indirecta.

b) Normación indirecta.- Como quedo demostrado con anterioridad, las directivas son actos de normación indirecta, en virtud de que para que la misma cumpla su objetivo, requiere de dos instancias, una comunitaria que consiste en uno o mas mandatos según los resultados a conseguir, y otra nacional consistente en la adopción de las disposiciones pertinentes para alcanzar tal resultado en el plazo fijado por la directiva.

c) Aplicabilidad inmediata.- Como se desprende de la lectura del multicitado artículo 189, la competencia que tienen los Estados destinatarios de las directivas es una competencia de ejecución y no de recepción. Así, las directivas como el conjunto del derecho comunitario, se benefician de la aplicabilidad inmediata, con lo que se integran en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros por el sólo efecto de su notificación a los destinatarios de las mismas.

d) Aplicabilidad directa.- Este principio se encuentra íntimamente ligado con el efecto directo de las disposiciones comunitarias, que como apuntábamos al referirnos a las características del derecho comunitario, consiste en que dichas normas constituirán fuente inmediata de derechos y obligaciones para los particulares y, como tales, directamente invocables ante los Tribunales que han de protegerlos y exigirlos.(65)

Por lo que toca a las directivas, la doctrina en materia de derecho comunitario durante algún tiempo consideró que la

(65) Soriano José Eugenio, Op. Cit., Pp. 117 y 118.

directiva al ser por su propia naturaleza un acto de aplicación mediata, excluía todo efecto directo, es decir que al reducirse a imponer obligaciones a los Estados miembros, no vinculaban de manera directa a los particulares, por lo que éstos no podían invocar su contenido ante los Tribunales nacionales.

No obstante lo anterior, el Tribunal de Justicia, basándose en el criterio de que si se negara el efecto directo a las directivas, se atentaría contra el efecto útil de las mismas, ya que si los particulares se vieran impedidos de valerse de ellas ante la justicia, y las jurisdicciones nacionales impedidas de tomarlas en consideración en tanto elementos de derecho comunitario, se verían seriamente debilitadas. Asimismo, el Tribunal señaló que las directivas serán directamente aplicables siempre que sus términos sean precisos, y la obligación que contienen sea clara e incondicional, además de que no dé lugar a un ulterior desarrollo por parte de sus destinatarios.

En efecto, el Tribunal de Justicia en la sentencia Van Glend Loos explica los argumentos antes apuntados, señalando lo siguiente:

“Que sería incompatible con el efecto obligatorio que el artículo 189 reconoce a la decisión, excluir que en principio la obligación que la misma impone pueda ser invocada por personas afectadas.

Que particularmente, en el caso en que las autoridades comunitarias hubieran, por decisión, obligado a un Estado miembro o a todos los Estados miembros a adoptar un comportamiento determinado, el efecto útil de tal acto se encontraría debilitado si los administrados de este estado no pudieran alegarla en vía judicial y los órganos jurisdiccionales nacionales estuvieran impedidos para tomarla en consideración como elemento de derecho comunitario.

Considerando, que el artículo 177 del Tratado permite a los órganos jurisdiccionales nacionales recurrir al Tribunal para que se pronuncie sobre la validez y la interpretación de todos los actos de las instituciones, sin distinción, lo que implica que estos actos son susceptibles de ser invocados por los administrados ante dichos órganos jurisdiccionales".

A pesar de lo anterior, contrario a lo que sucede con los reglamentos comunitarios que tienen una aplicabilidad directa plena, las directivas la tienen limitada, ya que la misma se reduce al derecho de los particulares de invocarlas ante un Estado miembro que ha incumplido con su deber de adopción y ejecución de la directiva, así como, ante todos los órganos de la administración, incluidas las autoridades descentralizadas; es decir, que si transcurrido el plazo para la adopción de la directiva, el (los) Estado (s) destinatario (s) no ha (n) hecho lo propio, los particulares estarán en posibilidad de hacer valer los derechos derivados de tales preceptos ante los órganos jurisdiccionales competentes en dicho (s) Estado (s).

Sobre este particular el Tribunal en su sentencia *Ratti* del 5 de abril de 1979, señaló lo siguiente:

"22. Que, en consecuencia, el Estado miembro que no ha adoptado, en los plazos previstos, las medidas de ejecución impuestas por la directiva, no puede oponer a los particulares el incumplimiento, por los mismos, de las obligaciones que establece.

23. Que de ello se deriva que un órgano jurisdiccional nacional ante el que un administrado, que se ha ajustado a las disposiciones de una directiva, plantea una cuestión con el fin de eludir una disposición nacional incompatible con dicha directiva, que no forme parte del ordenamiento jurídico del infractor, debe aceptar dicha petición si la obligación de que se trata es incondicional y suficientemente precisa.

24. Que es preciso, por tanto, responder a la primera cuestión, que un Estado miembro no podría aplicar su ley interna, incluso si ésta conlleva sanciones penales, aun no adaptada a una Directiva, después de la expiración del plazo fijado para su aplicación, a una persona que se haya ajustado a las disposiciones de dicha directiva.

43. ...no es sino al término del periodo fijado, y en caso de incumplimiento del Estado miembro, cuando la Directiva, ..., podrá sufrir los efectos señalados en la primera cuestión (efecto directo).

44. Que mientras este plazo no se haya cumplido, los Estados miembros no estarán obligados en la materia.

46. Considerando, finalmente, que como una Directiva no impone, por su propia naturaleza, obligaciones más que a los Estados miembros, no es posible para un particular invocar el principio de "confianza legítima", antes de la expiración del plazo previsto para su aplicación."

De lo anterior se desprende que el efecto directo de las directivas tiene como consecuencia que el particular se convierta en vigilante de las acciones del Estado destinatario de las directivas, ya que si éste no adopta las medidas necesarias para la aplicación y ejecución de la misma en los plazos establecidos, o si pretende anteponer a dicha directiva una norma nacional contradictoria, el particular estará en posibilidad de demandar ante los tribunales nacionales la nulidad del acto contrario a la directiva que afecte sus derechos nacidos de la propia directiva.

La anterior posición ha sido atacada por algunos de los Estados miembros que consideran que atendiendo estrictamente al sentido literal del referido artículo 189, las

directivas sólo producen efecto respecto a sus destinatarios (Estados miembros), pero de ninguna manera lo pueden hacer respecto de los particulares, que si bien podrán atacar ante los tribunales nacionales la ilegalidad del acto de adopción o ejecución de la directiva, ya sea por vicios de forma o por no apegarse al mandato contenido en la propia directiva, de manera alguna podrán impugnar tales actos con anterioridad a la adopción de dicho precepto comunitario.

e) Superioridad sobre las normas nacionales.- a éste respecto, es necesario distinguir entre dos supuestos, en primer término, en cuánto a la superioridad entre normas nacionales preexistentes y normas nacionales posteriores, dictadas en aplicación de la directiva, resulta claro que debe prevalecer la norma más reciente, ya que ambas provienen de la misma fuente normativa. Sin embargo, en el caso inverso, es decir, cuando las normas internas posteriores a la directiva son contrarias a la misma, no se puede pensar en la solución que apuntábamos, ya que esto supondría desconocer la obligatoriedad de la propia directiva, por lo cual se tiene que recurrir a la solución comunitaria, la cuál señala que en razón de su competencia, las normas comunitarias (incluyendo las de aplicación) son superiores a las normas nacionales, independientemente de que éstas sean anteriores o posteriores a aquellas. Como resulta ovio, la solución comunitaria también será aplicable tratándose de conflictos entre directivas y normas internas, independientemente de que éstas sean de aplicación de aquellas.

Por lo que toca al cumplimiento y ejecución de las directivas, queda claro que la colaboración normativa de los Estados miembros se vuelve inevitable. En efecto, la directiva debe, en todos los casos ser objeto de medidas nacionales.

Así, la aplicación de las directivas supone la creación de un derecho nacional complementario, la fijación de normas

de desarrollo, determinación de autoridades nacionales competentes para aplicarlas, de los mecanismos de sanción y control etc., es decir, que exige por parte de cada Estado destinatario, que éste ponga a punto los instrumentos necesarios para la adopción de tales directivas en los plazos establecidos por las mismas.

Queda pues constatado, el papel relevante que tienen los Estados miembros en la puesta a punto de las directivas, ya sea cumpliendo lealmente sus obligaciones comunitarias, a través de los instrumentos idóneos que escogieran dentro del sistema de fuentes del derecho nacional, y siendo responsables como sujeto destinatario en caso de incumplimiento.

De todo lo anterior podemos concluir que los órganos comunitarios tienen la posibilidad de tomar una elección política, en el sentido de decidir si para la aplicación de un determinado precepto del tratado es más conveniente la adopción de normas idénticas, directa y simultáneamente aplicables (reglamentos), o de normas tan sólo armonizadas entre sí (Directivas).

Por otro lado, podemos afirmar, que si bien en principio, las directivas solo producen un efecto mediato respecto de los ciudadanos, que se realiza a través de las normas que cada Estado adopta para cumplir el mandato contenido en la directiva, excepcionalmente las mismas tienen un efecto directo, siempre y cuando cumplan con los requisitos de claridad, incondicionalidad y la no necesidad de un ulterior desarrollo legislativo, por lo cual las directivas sólo tienen eficacia directa en casos excepcionales.

Finalmente, cabe aclarar que las directivas por su estructura y funcionamiento constituyen lo que podríamos definir como una "ley marco", ya que sientan los principios y finalidades que en un segundo momento darán lugar a desarrollos legislativos por parte de los Estados miembros, poniéndose de

manifiesto la íntima relación y cooperación entre instancias comunitarias y nacionales para lograr un mismo fin, la integración europea.

V.- LAS DECISIONES:

Al respecto, el multicitado artículo 189 del Tratado de la C.E.E., si bien, hace referencia al principal efecto del instrumento jurídico en cuestión, es decir a su obligatoriedad, no da mas elementos para aclarar sus alcances, contenido etc.

En efecto, el referido artículo en su parte conducente, textualmente dispone:

"La decisión sera obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios."

Sin embargo la jurisprudencia, y sobre todo la doctrina se han dado a la tarea de desentrañar el sentido, contenido, alcances y naturaleza de las decisiones; identificandolas como un acto individual cuyo contenido no es propiamente normativo al obligar únicamente a sus destinatarios, es decir que carece de la generalidad propia de las normas.

Los destinatarios de las decisiones son variables, dependiendo del fin perseguido por las mismas; así pues, las decisiones pueden estar dirigidas indistintamente a empresas, individuos o Estados miembros.

Por su parte, los objetivos buscados por las decisiones también pueden variar en función de factores muy diversos, como podrían ser: los destinatarios del instrumento en cuestión, o simplemente el fin perseguido. Así, la decisión se nos presenta como una disposición sumamente dinámica, que lo mismo tiende a aplicar las reglas del Tratado a casos

particulares, que constituir un medio de ejecución para las autoridades comunitarias, o prescribir a un Estado o al conjunto de Estados miembros un objetivo cuya realización pasa por la aplicación de medidas nacionales de alcance general, siendo éste mecanismo muy similar al de las directivas.

Sin embargo, las decisiones se distinguen de las directivas, en que aquellas son obligatorias en todos sus elementos, mientras que éstas sólo obligan en cuanto al resultado a alcanzar.

En cuanto a las características del instrumento jurídico en cuestión, se pueden resumir de la siguiente manera:

a) Aplicabilidad inmediata.- al igual que las directivas, las decisiones se aplican a sus destinatarios sin necesidad de alguna medida de recepción por parte de los mismos, situación que se hace particularmente patente tratándose de decisiones dirigidas a Estados miembros. Así las cosas, podemos afirmar que tales decisiones se integran en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros destinatarios por el sólo efecto de su notificación.

En efecto, el artículo 191 del Tratado dispone lo siguiente:

“Las demás directivas, así como las decisiones, se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto a partir de tal notificación.”

b) Aplicabilidad directa.- A este respecto, cabe distinguir entre las decisiones dirigidas a los particulares y las dirigidas a los Estados miembros; ya que las primeras por definición engendran derechos y/u obligaciones en beneficio o a cargo de sus destinatarios y son de aplicación directa en el ordenamiento, donde también se consideran, de conformidad

con el artículo 192 del Tratado como títulos ejecutivos cuando imponen obligaciones pecuniarias a sus destinatarios, pudiendo generar derechos en favor de personas distintas de sus destinatarios, situación que ocurre por ejemplo cuando una empresa víctima de un acuerdo entre sus competidores, invoca determinada decisión dirigida a éstos para impedir tal acuerdo; por su parte, las segundas gozan del efecto directo, siempre que cumplan con las condiciones y requisitos que señalamos al referirnos a la aplicabilidad directa de las directivas.

c) Supremacía.- a este respecto, como apuntamos en su oportunidad, el derecho comunitario es superior jerárquicamente al derecho nacional de los Estados miembros, respecto de las materias competencia de la Comunidad.

En virtud de que la Comisión de la Comunidad no cuenta con el aparato burocrático para ejecutar los mandatos contenidos en las decisiones, delega a los Estados miembros esta facultad, y en el caso de algunas decisiones, dichos Estados tienen la facultad de emitir las normas de desarrollo necesarias para su aplicación.

De todo lo anterior, podemos concluir que las decisiones constituyen un instrumento ágil y dinámico para imponer obligaciones a sujetos variables (individuos, empresas o Estados miembros), teniendo en la práctica un carácter más individualizado que otras fuentes comunitarias.

VI.- RECOMENDACIONES Y DICTAMENES:

El multicitado artículo 189 del Tratado se limita a señalar que los instrumentos jurídicos en cuestión no son vinculantes, es decir que no tienen fuerza obligatoria.

De lo anterior se desprende que tanto las recomendaciones como los dictámenes se limitan a expresar

una opinión, o sea que contienen invitaciones para adoptar tal o cual regla de conducta, lo que los convierte en útiles instrumentos de orientación de los comportamientos y legislaciones; sirviendo a menudo como fuentes indirectas de aproximación de las legislaciones nacionales, asimilandose en tal sentido a una especie de directivas no obligatorias.

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal de Justicia ha considerado que, ni las recomendaciones ni los dictámenes están desprovistos de todo efecto jurídico, y que los jueces nacionales están obligados a tenerlos en cuenta cuando aclaren la interpretación de las disposiciones nacionales, con la finalidad de asegurar su plena puesta en práctica, o también cuando tienen por objeto completar las disposiciones de derecho comunitario que tienen un carácter obligatorio.

Por su parte, un sector de la doctrina considera que algunos dictámenes, tales como los dictámenes motivados, no se encuentran desprovistos de todo efecto jurídico.(66)

Al respecto, el artículo 169 del Tratado de la C.E.E. dispone:

"Art.169. Si la Comisión estimáre que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones.

Si el Estado de que se trate no se atuviere a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia."

(66) *Boccio Jesus María y Delgado José María, Op. Cit., P.59.*

Sin embargo, también podría aducirse que en este caso el dictamen solo constituye un requisito de procedibilidad para impugnar ante el Tribunal la violación al Tratado, y que por ende lo que obliga no es el dictámen en sí mismo, sino las disposiciones del Tratado.

De todo lo anterior, podemos concluir que las recomendaciones y los dictámenes tienen una naturaleza muy similar a la de la generalidad de los actos emitidos por organismos internacionales para aplicar sus criterios.(67)

VII.- LA JURISPRUDENCIA:

En virtud del principio de uniformidad en la interpretación del derecho comunitario, el Tribunal de Justicia cuenta con el monopolio de tal interpretación, es decir, que tiene la exclusividad de dicha competencia.

Al respecto, el artículo 177 del Tratado, atribuyó a los jueces nacionales inferiores, la facultad de solicitar al Tribunal de Justicia la interpretación de las normas a aplicar; mientras que estableció para los jueces superiores la obligación de recurrir al Tribunal de justicia con el mismo objetivo, es decir, se estableció la incompetencia de éstos mismos para interpretar las normas comunitarias.

En adición, podemos afirmar que la decisión interpretativa del Tribunal de Justicia es vinculante tanto para los jueces a quo, como para cualquier otra jurisdicción de todos los Estados miembros, en virtud de que una vez que el Tribunal se ha pronunciado sobre una determinada cuestión interpretativa del derecho comunitario, todo juez queda obligado a adecuarse a dicho pronunciamiento, o bien, a recurrir nuevamente al Tribunal para obtener un nuevo pronunciamiento, distinto del

(67) *Sorensen Max*, Op. Cit., P.186.

anterior, o simplemente para solicitar precisiones o aclaraciones al mismo, pero en ningún caso podrá desconocer la resolución interpretativa dictada por el Tribunal de Justicia.

Visto lo anterior, sólo nos resta hacer un breve análisis de los principales métodos de interpretación adoptados por el multicitado Tribunal.

Al respecto, si bien, el Tribunal ha recogido algunas de las modalidades interpretativas que enumera la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados, según la cual, la interpretación debe hacerse de acuerdo con "el sentido ordinario que debe atribuirse a los términos del tratado, en su contexto y a la luz de su objeto y de su fin"; como veremos más adelante, también se ha separado diametralmente de algunos de los principios interpretativos que al efecto establece la citada Convención.

En este contexto se pueden distinguir los siguientes métodos de interpretación, como los más empleados por el Tribunal de Justicia:

A) Método Sistemático.- Es la interpretación de las normas en el marco de su relación sistemática con otras normas, y con el conjunto de la reglamentación, teniendo en cuenta su lugar y su función en un conjunto organizado. Así pues, como veíamos con anterioridad, para reconocer o no un efecto directo a la directiva, conviene consagrarse a su función en el sistema del Tratado.

B) Método Teleológico.- Es el método por el cual, los objetivos y fines de un ordenamiento deben servir de guía para la interpretación tendiente a la realización de los mismos en cada una de las disposiciones de dicho ordenamiento.

En conclusión, a partir de los objetivos del Tratado, el Tribunal ha podido reflejar la voluntad europea, consistente en dar a la Comunidad una vida propia en función de sus finalidades de integración, al margen, inclusive, de los principios de interpretación del juez nacional, tales como los de interpretación con estricto respeto a la soberanía de los Estados; asimismo, mientras que los tribunales internacionales sólo reconocen la regla del efecto útil cuando hay contraposición entre dos o más disposiciones, el Tribunal de Justicia, tajantemente rechaza las interpretaciones tendientes a limitar o debilitar el efecto útil de una disposición comunitaria.

Por último, mientras que el juez internacional se contenta con una búsqueda inductiva del pensamiento de los autores del tratado, el Tribunal de Justicia no duda en razonar en forma deductiva, a la manera de los jueces nacionales. (Vgr. de la necesidad de salvaguardar la existencia misma de la Comunidad, se desprende la primacía del derecho comunitario).

VIII.- LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO:

En nuestra doctrina, el maestro Preciado Hernandez los define como los principios más generales de la ética social, derecho natural o axiología jurídica, descubiertos por la razón humana, fundados en la naturaleza racional y libre del hombre, los cuales constituyen el fundamento de todo sistema jurídico presente o actual.(68)

Por su parte, en el ámbito del derecho comunitario, se conceptualizan como aquellos principios comunes al conjunto de sistemas jurídicos de los Estados miembros.

(68) *Preciado Hernandez Rafael; El artículo 14 Constitucional y los Principios Generales del Derecho*, Ed. Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, México XIX, Nums. 75-76, julio-diciembre de 1969.

Así pues, los principios generales del derecho, son normas no escritas que el juez debe aplicar, y no crear, aun que la necesaria comprobación previa que debe hacer de las mismas es en realidad ampliamente creadora.

En este contexto, el Tribunal se esfuerza en extraer a partir del espíritu de los derechos nacionales, de su orientación, de su evolución, los principios que revelan un patrimonio común, los que resultan a veces de la convergencia del conjunto de los sistemas nacionales, pero muy a menudo de la existencia de una corriente simplemente dominante o incluso de una corriente minoritaria, puesto que el conjunto de los otros Estados no poseen disposición alguna significativa en la materia; lo que en todo caso supone un estudio del derecho comparado de los Estados miembros.

Así, podemos distinguir los siguientes principios aplicados por el Tribunal de Justicia:

- a) Los derechos fundamentales de la persona (derecho de propiedad).
- b) El libre ejercicio de las actividades económicas y profesionales.
- c) Eliminación de las discriminaciones por razón de sexo.
- d) El principio de seguridad jurídica etc.

Concluyendo, podemos afirmar que la naturaleza de la Comunidad Europea, se encuentra determinada por sus instituciones, dotadas de un poder normativo propio, lo que las hace ser una verdadera fuente de obligaciones y derechos para los Estados miembros y para los particulares; poder normativo que ha dado lugar a un ordenamiento jurídico original y distinto

de los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales, con los que sin embargo se integra, y cuya interpretación, como mencionamos, corresponde al Tribunal de Justicia como jurisdicción independiente de los Estados miembros. Ello es así en virtud de los principios de supremacía y aplicabilidad directa del derecho comunitario, en el marco de una serie de competencias exclusivas de la Comunidad, cedidas por los Estados miembros en virtud de una auténtica transmisión parcial de soberanía.

En efecto, la capacidad de la Comunidad para crear normas de manera institucionalizada, es una de las notas que la distinguen de otras organizaciones internacionales, con lo que podemos afirmar que los órganos comunitarios tienen un poder normativo total.

En este orden de ideas, podemos afirmar que las disposiciones generales comunitarias, no sólo son similares a las disposiciones de cada Estado miembro, sino superiores a ellas. Así las cosas, el ordenamiento comunitario resulta muy peculiar, ya que el Tratado es por una parte la ley fundamental del ordenamiento comunitario y por la otra la conexión entre ordenamientos nacionales y distintos ordenamientos comunitarios; con lo que nos encontramos ante dos tipos de ordenamientos separados y distintos entre sí, pero coordinados, el ordenamiento nacional y el comunitario.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Europea es una organización supranacional, en virtud de la cesión parcial de soberanía en materias específicas por parte de los Estados miembros a la Comunidad, además de que sus instituciones en la esfera de las competencias que les concede el tratado de Roma actúan al margen de consideraciones de tipo nacional, lo cuál imprime notas particulares en la estructura y funcionamiento de la Comunidad, que la distinguen de las demás organizaciones internacionales de corte regional, ya que tradicionalmente éstas últimas encaminan sus esfuerzos a una simple cooperación de Estados para alcanzar objetivos comunes.

SEGUNDA.- El Parlamento Europeo se distingue por las fuertes notas democráticas que lo caracterizan, amén de la elección de sus miembros por sufragio universal y de la distribución de los escaños que ocupan atendiendo al grupo político al que pertenecen y no por su nacionalidad. Además, el Parlamento tiene una fuerte influencia federalista, ya que a partir del Tratado de la Unión Europea es bicameral al estilo de los demás parlamentos o congresos federales.

TERCERA.- El aparato institucional de la Comunidad Europea está dotado de un poder normativo propio que constituye una verdadera fuente de derechos y obligaciones, tanto para los Estados miembros como para las personas físicas y morales nacionales de dichos Estados. Tal poder normativo ha dado lugar a un ordenamiento jurídico original y distinto al de los ordenamientos nacionales, con los que sin embargo se integra, y cuya interpretación corresponde al Tribunal de Justicia de la Comunidad como jurisdicción independiente de los referidos Estados.

CUARTA.- El Tratado de Roma, cumple una doble función, al ser por una parte la ley fundamental del ordenamiento comunitario, y por la otra, la conexión entre los ordenamientos nacionales y las distintas disposiciones comunitarias, siendo por lo tanto el eje para la coordinación de ambos ordenamientos.

QUINTA.- Las disposiciones generales comunitarias no sólo son similares a las disposiciones normativas de cada Estado miembro, sino superiores a ellas, en virtud de los principios de supremacía y aplicabilidad directa del derecho comunitario en el marco de una serie de competencias exclusivas de la Comunidad.

SEXTA.- Los órganos o instituciones de la Comunidad cuentan con un poder normativo total, reflejado en la capacidad de la Comunidad de crear normas jurídicas de manera institucionalizada, lo cuál la distingue del resto de las organizaciones internacionales.

SEPTIMA.- Por la amplitud y profundidad de sus competencias, la Comunidad Europea supera los objetivos y perspectivas de las organizaciones internacionales. La Comunidad no sólo abarca al libre comercio entre sus miembros, sino que también es la encargada de vigilar y normar la libre circulación de personas, servicios y capitales en el territorio de la misma; además, sus competencias alcanzan materias como la agricultura, la tecnología, las comunicaciones, el transporte, la política social, el medio ambiente, la energía, la cultura, la salud, la política industrial etc. De conformidad con el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, la Comunidad Europea tendrá una moneda única y un banco central europeo a más tardar el 1o de enero de 1999. Además, las políticas presupuestales nacionales estarán sujetas a normas de disciplina, y contará con una política exterior y de seguridad común para todos sus miembros. En dicho tratado se establece el principio de subsidiariedad con el que la Comunidad

podrá actuar en materias que no se encuentran dentro de su competencia, en la medida en que los Estados miembros no puedan realizar de manera eficiente los objetivos correspondientes. Tiene especial importancia la creación de una *ciudadanía de la unión*, integrada con los nacionales de los Estados miembros, mismos que tienen la posibilidad de votar y ser elegidos en las elecciones al Parlamento Europeo.

OCTAVA.- La Comunidad Europea no es una simple organización internacional, ya que si bien, fué constituida por un tratado, su estructura institucional, su carácter supranacional, su capacidad normativa y su amplitud de competencias la alejan del concepto tradicional de organismo internacional.

NOVENA.- La naturaleza de la Comunidad Europea se aproxima a la confederación de naciones por lo que respecta a sus competencias y a su forma de constitución (tratado internacional), pero difiere de ésta por los principios de aplicabilidad inmediata y directa de sus normas que vinculan directamente a los particulares, y no sólo a los sujetos de derecho internacional como ordinariamente sucede con las confederaciones. Además, como apuntamos, la Comunidad se encarga de dirigir la política exterior de toda la región, y sus miembros le delegan parte de la soberanía con que cuentan, situación que no sucede en una confederación.

DECIMA.- En nuestra opinión, la Comunidad Europea es una institución de tipo federalista, en virtud de las siguientes consideraciones:

1.- Al igual que en una federación, la Comunidad Europea comprende a cada uno de los Estados miembros en su existencia total como unidades políticas, y los acopla como un todo en una asociación con existencia y voluntad política propia (la Comunidad).

2.- Al igual que en la federación, se prevé la ingerencia de la Comunidad en los asuntos de los Estados miembros, para lo cual se ha diseñado un sistema de distribución de competencias, e incluso se ha previsto la intervención de la Comunidad en aspectos competencia de los Estados miembros, a través del principio de subsidiariedad.

3.- En la Comunidad se da una cesión de soberanía por parte de sus miembros, y sin embargo, éstos continúan conservando parte importante de dicha soberanía, situación que también sucede en una federación.

4.- La Comunidad al igual que la federación cuenta con un aparato institucional dotado de funciones ejecutivas, legislativas y judiciales que puede ejercer en el ámbito de sus competencias.

5.- En el proyecto de Tratado de la Unión Europea preparado por la presidencia del Consejo Europeo en el segundo semestre de 1991, se hizo referencia al modelo federal como objetivo de la unión, incluso en los debates previos a la firma de dicho tratado se tocó el tema de los *Estados Unidos de Europa*; sin embargo, ante la presión Británica fue retirada dicha mención de la versión final del tratado.

En nuestra opinión la Comunidad Europea no constituye una federación como tal, sino una estructura de tipo federalista, ya que, para crear una federación es necesario un pacto constitucional, entendido como un acto del poder constituyente, y no un simple convenio internacional como sucede con la comunidad. Además sería necesario que cada Estado miembro reformara su constitución incluyendo un pacto federal. Otro elemento de una federación, que en nuestra opinión no se cumple en la Comunidad, es la homogeneidad de todos sus miembros, es decir, una auténtica identificación de los mismos. A este respecto, si bien la Comunidad ha realizado importantes

esfuerzos, como es la creación de la ciudadanía europea, así como la elección de parlamentarios por sufragio universal, con el consiguiente fomento de partidos políticos europeos, consideramos que a corto plazo será difícil llegar a una auténtica homogeneidad, ya que no podemos olvidar que en la Europa comunitaria coexisten culturas, idiomas, historias y razas diferentes, lo que dificulta notablemente el grado de cohesión que se busca en una federación.

En virtud de lo anterior creemos que a pesar de que la Comunidad Europea no constituye una organización federal, sí cuenta con una estructura de tipo federalista más dinámica y flexible que la de tradicionales modelos federales como el Norteamericano.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS CONSULTADAS:

Albiñaga Cilveti Cesar; EL PROCESO DE INTEGRACION EUROPEA (conferencia), Madrid 1986, Ed. Instituto de Empresa.

Alonso Olea Manuel, de Areilsa José María, Fuentes Quintana Enrique, Rojo Luis Angel, Sánchez Asiaín José Angel, Truyol Serra Antonio, Velarde Fuertes Juan; ESPAÑA Y LA UNION EUROPEA, LAS CONSECUENCIAS DEL TRATADO DE MAASTRICHT, Barcelona 1992, Ed círculo de lectores Plaza & Janes.

Boccio Jesús María y Delgado José María; MANUAL PRACTICO DE LA COMUNIDAD EUROPEA (VOL. I), Madrid 1986, Ed. Tecnos.

Carpizo Jorge; ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, México 1983, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México.

Carpizo Jorge; LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917, México 1886, Ed. Porrúa.

Catalano Nicola y Scarpa Riccardo; PRINCIPIOS DE DERECHO COMUNITARIO, Madrid 1988, Ed. Tecnos.

Corwin Edward; THE CONSTITUTION AND WHAT IT MEANS TO DAY, New Jersey 1948, Ed. Princeton University Press.

Cuevas Cancino Francisco; TRATADO SOBRE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL, México 1962, Ed. Jus.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, México 1988, Ed. Porrúa y UNAM.

EL CONSTITUCIONALISMO A MEDIADOS DEL SIGLO XIX, México 1957, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México.

Folsom Ralph, Wallace Gordon Michael, Spagnole Jr. John; INTERNATIONAL BUSINESS TRANSACTIONS, St. Paul, Minn 1977, Ed. West Publishing Co.

Fraga Gabino; DERECHO ADMINISTRATIVO, México 1988, Ed. Porrúa.

Hamilton, Madison & Jay; EL FEDERALISTA, México 1957, Ed. Fondo de Cultura Económica.

Hay Richard; LA COMISION EUROPEA Y LA ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD, Luxemburgo 1989, Ed. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas

INSTITUCIONES Y TEXTOS EUROPEOS, Madrid 1960, Ed. Taurus Ediciones.

Isaac Guy; MANUAL DE DERECHO COMUNITARIO GENERAL, Barcelona 1991, Ed. Ariel.

Jackson John; LEGAL PROBLEMS OF INTERNATIONAL ECONOMIC RELATIONS, St. Paul, Minn. 1977, Ed. West Publishing Co.

Kelsen Hans; TEORIA GENERAL DEL ESTADO, México 1959, Ed. Edinal.

Lanz Duret Miguel; DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, México 1955, Ed. Norgis Editores.

Machorro Narvaez; LA CONSTITUCION DE 1857 México 1957,
Ed. Imprenta Universitaria.

MONOGRAFIAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,
Barcelona 1988, Ed. Castro.

Pallares Jacinto; CONFERENCIAS Y LECCIONES DE
DERECHO CONSTITUCIONAL, México 1893, Ed. Antigua
Imprenta del Comercio de Dublan y Cía.

Porrúa Perez Francisco; TEORIA DEL ESTADO, México 1958,
Ed. Porrúa.

Sánchez Agesta Luis; DERECHO CONSTITUCIONAL
COMPARADO, Madrid 1963, Ed. Editora Nacional.

Schmitt Carl; TEORIA DE LA CONSTITUCION, México 1960,
Ed. Porrúa Hnos.,y Cía.

Seara Vazquez Modesto; MANUAL DE DERECHO
INTERNACIONAL PUBLICO, México 1964, Ed. Pornaca.

Serra Rojas Andrés; DERECHO ADMINISTRATIVO, México
1961, Ed. Librería de Manuel Porrúa.

Siqueiros José Luis; LOS CONFLICTOS DE LEYES EN EL
SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO, México 1957, Ed.
Universidad de Chihuahua.

Sorensen Max; MANUAL DE DERECHO INTERNACIONAL
PUBLICO, México 1985, Ed. Fondo de Cultura Económica.

Soriano José Eugenio; REGLAMENTOS Y DIRECTIVAS EN LA
JURISPRUDENCIA COMUNITARIA, Madrid 1988, Ed. Tecnos.

Tena Ramirez Felipe; DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, México 1961, Ed. Porrúa.

TEXTOS FUNDAMENTALES DE LA C.E.E., Barcelona 1988, Ed. Ariel.

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (Monografías de las Comunidades Europeas), Vol I, Madrid 1989, Ed. Castro.

REVISTAS

Preciado Hernandez Rafael; EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL Y LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO, México 1969, Ed. Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, Nums. 75-76.

Louis Jean Victor; EL ORDENAMIENTO JURIDICO COMUNITARIO, Bruselas 1986, Ed. Comisión de las Comunidades Europeas.

UNA EUROPA SIN FRONTERAS, OBJETIVO 92, Bruselas 1986, Ed. Comisión de las Comunidades Europeas.

LA COMUNIDAD EUROPEA Y AMERICA LATINA, Santiago de Chile 1987, Ed. Comisión de las Comunidades Europeas.

LA COMUNIDAD EUROPEA Y EL TERCER MUNDO, Luxemburgo, octubre de 1987, Ed. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.

HACIA UNA SOCIEDAD EUROPEA: LA PROTECCION CIVIL, Bruselas, abril de 1988, Ed. Comisión de las Comunidades Europeas.

EUROPA NUESTRO FUTURO (Las instituciones de la Comunidad Europea), Bruselas 1989, Ed. Comisión de las Comunidades Europeas.

LA EUROPA SIN FRONTERAS: UN BALANCE A MITAD DE CAMINO DEL PLAZO DE 1992, Bruselas, Junio-Julio 1989, Ed. Comisión de las Comunidades Europeas.

EL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD EUROPEA (Colección de documentos europeos), Luxemburgo 1989, Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Rosas María; LA CORTINA DE HIERRO SE LEVANTA, Revista Mundo Plus, México, Abril de 1990.

TRATADO DE LA UNION EUROPEA, Madrid 1992, Ed. Banco Exterior de España y Argentina.

HEMEROGRAFIA

BENEFICIARA A MEXICO LA INTEGRACION EUROPEA. *Excelsior*, 28 de febrero de 1990, p. 12-F.

INCERTIDUMBRE PETROLERA POR CAMBIOS EN EUROPA. *Excelsior*, 21 de marzo de 1990, p. 3-F.

MEXICO ANTE EL SISTEMA GENERAL DE PREFERENCIAS. *Excelsior*, 22 de marzo de 1990.

EUROPA, SIN PAPEL PROTAGONICO EN LA CRISIS.
Excelsior, 6 de febrero de 1991, p.3