

Caracteres del Derecho comunitario; fuentes y relaciones con los ordenamientos nacionales

Una vez prácticamente terminada la negociación nos encontramos un panorama completamente nuevo a la hora de hacer cualquier tipo de estudio o de presentación del Derecho comunitario, y para empezar esta circunstancia se nota en una mucha mayor atención por parte del público que acude a oír hablar sobre temas comunitarios, y desde hace algunos años, en toda conferencia sobre Derecho comunitario el auditorio está formado por personas de formación universitaria y enteradas o, por lo menos, interesadas en un tema relativamente minoritario y de dudosa aplicación en el futuro en España; pero ahora, por fin, nos encontramos con una circunstancia de mayor proximidad en el tiempo y, sobre todo, de mucha menor incertidumbre.

Pues bien: terminada la negociación, todo el mundo está haciendo sus cuentas; se cuentan los millones, las toneladas de productos que van a importarse o a exportarse, etc., pero pocos son los que se detienen a pensar que en el momento de entrar en vigor el Tratado de Adhesión no solamente va a haber unas nuevas reglas de juego en cuanto a importaciones y exportaciones; no solamente va a producirse un cambio fiscal mediante la creación de un nuevo impuesto, como es el Impuesto sobre el Valor Añadido, sino que además se producirá una revolución importante desde el punto de vista jurídico, y también tiene interés señalar que la entrada en la Comunidad no supone simplemente ingresar en una organización internacional más, sino que comporta una modificación estructural que en casi todos los Estados que se han incorporado, ya sea inicialmente o ya con posterioridad a las Comunidades Europeas, ha supuesto nada menos que la necesidad de introducir modificaciones en su texto constitucional respectivo, hasta el punto que incluso países como

Inglaterra, que carecen de Constitución escrita, tuvieron que dictar una disposición expresa, la EUROPEAN COMMUNITIES ACT, en el momento de su incorporación para regular las consecuencias de orden importante que se producen como resultado de la adhesión, de la incorporación a la Comunidad. Y todo esto es así porque los Tratados, los tres Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, no son unos Tratados como todos los demás, sino que, como se ha reconocido, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, estos Tratados tienen unas peculiaridades propias, únicas y que en cierta medida permiten hablar por primera vez del fenómeno de la supranacionalidad como una realidad en el ámbito del Derecho internacional y del Derecho interno de los Estados. En efecto, los Tratados son especiales, en primer lugar, porque además de contener lo que cualquier Tratado internacional, ya sea bilateral o unilateral, contiene, es decir, obligaciones y derechos recíprocos entre Estados, estos Tratados además contemplan derechos y obligaciones directamente exigibles o invocables por los ciudadanos de los Estados miembros, o sea, que se contemplan no sólo vínculos entre Estados, sino derechos y obligaciones entre particulares y entre éstos y sus Administraciones; se puede hablar entonces en alguna forma de que los Tratados contienen la forma jurídica de la Europa de los pueblos, en contraposición a lo que se ha llamado en otras ocasiones la Europa de los Estados. Y en tercer lugar, es decir, además de obligaciones entre Estados, además de derechos y obligaciones entre particulares, los Tratados contienen lo que se podría llamar la constitución de la Comunidad, o sea, las normas estructurales de las instituciones comunitarias.

Pues bien: terminada la negociación, se producirá como paso siguiente la firma del Tratado de Adhesión, presumiblemente antes del verano, y a partir de ese momento se pondrá en marcha el procedimiento de ratificación por parte de los Parlamentos de los Estados miembros, hasta que cuando se produzca la última de las ratificaciones y se deposite el instrumento correspondiente ante el Gobierno de Italia, que es el depositario del Tratado de Roma, y ante el Gobierno francés para el Tratado de París, tenga lugar la entrada en vigor del Tratado de Adhesión. En ese momento se producirá además la entrada en vigor en España de todo lo que se ha llamado «acerbo comunitario», en una traducción poco satisfactoria del término francés *acquis communautaire*, término que oiremos cada vez más frecuentemente, y que incluye no sólo lo que es propiamente Derecho comunitario, sino la totalidad de la experiencia comunitaria. El resultado de estos casi treinta años de vida en común de estas instituciones, de estos Estados miembros, y que se ha plasmado en dis-

posiciones normativas, en actos singulares, en acuerdos entre Estados, en sentencias del Tribunal, etc.

Planteados aquí los términos de examen del Derecho comunitario, es preciso hacer alusión primero a los caracteres del Derecho comunitario, después a sus fuentes y, finalmente, al proceso de inserción de ese conjunto orgánico en el ordenamiento jurídico nacional.

Empezando por los caracteres, hemos señalado, ante todo, que se trata de un Derecho nuevo, es decir, que no es el conjunto de reglas propias de cualquier organización internacional que rigen solamente el funcionamiento de las instituciones, sino que es un conjunto orgánico de normas que pretenden regular en su totalidad determinadas parcelas de actividad de los poderes públicos, pero no sólo de los poderes públicos, puesto que también tiene aspectos de Derecho privado, es decir, es un Derecho predominantemente público en el sentido de que en buena medida se podría decir que es Derecho administrativo, pero también tiene parcelas importantes en el Derecho privado, sobre todo Derecho mercantil. Por otro lado, este Derecho supranacional se encuentra inmerso en los ordenamientos jurídicos de cada Estado miembro y, por consiguiente, no es una parcela aislada, no es un conjunto de normas que se aplican además de las nacionales, sino que es un conjunto de normas armónicamente insertadas en el Derecho nacional, que se aplican simultáneamente, lo que plantea problemas muy importantes de exclusión o desplazamiento de las normas internas de cada Estado. Y a este respecto, las dos características esenciales que sirven para definir y delimitar claramente los caracteres del Derecho comunitario son: en primer lugar, la aplicabilidad directa, y en segundo lugar, la prevalencia o supremacía del Derecho comunitario. Por lo que respecta a la aplicabilidad directa, se trata de destacar el fenómeno que consiste en que las normas del Derecho comunitario, en principio, son susceptibles de ser aplicadas desde su publicación en el *Boletín Oficial de las Comunidades* (no en el *Boletín Oficial* de cada Estado miembro) y, por consiguiente, de ser invocadas por los particulares en sus relaciones con otros particulares o con sus Estados respectivos. Esto, como digo, es un carácter predicable, en principio, del Derecho comunitario en general, pero hay excepciones, como veremos al examinar los tipos de normas del Derecho comunitario, ya que un tipo de normas se aplica directamente y otro no porque requiere un desarrollo ulterior o una aplicación posterior en cada Estado miembro. Y hasta tal punto es así, que incluso leyendo los artículos del Tratado se comprueba que no todos ellos son directamente aplicables: es más, una de las tareas más típicas de depuración que el Tribunal de Luxemburgo ha realizado a lo largo de estos años, ha sido preci-

samente la de declarar en relación a una gran porción de artículos de los Tratados, si tales artículos son directamente aplicables o no lo son, porque las consecuencias de uno u otro de estos resultados son evidentes: si un determinado artículo de cualquiera de los tres Tratados es directamente aplicable en un Estado miembro, cualquier ciudadano podrá invocar su existencia para exigir algo, o bien a sus autoridades o bien a las de otro Estado miembro, o bien a otro particular. Si tales preceptos no son directamente aplicables, todo queda en suspenso hasta el momento en que haya una disposición que desarrolle o concrete el contenido de esa disposición para hacer posible entonces la invocabilidad por parte de los particulares.

En segundo lugar tenemos el principio de prevalencia. Es un principio que puede enfocarse desde dos puntos de vista: se dice que el Derecho comunitario prevalece en cualquier caso sobre el Derecho de los Estados miembros. Esto nos suena vagamente al artículo 149 de la Constitución Española, donde se dice algo parecido en relación al Derecho del Estado en relación con el de las Comunidades Autónomas. Y en el fondo, el problema es parecido, porque enfocado el problema desde otro punto de vista, no se trata tanto de que el Derecho comunitario sea más importante o tenga un rango jurídico superior al Derecho de los Estados miembros, sino simplemente que en aquellas materias en las que el Estado, todos los Estados, han cedido una parcela de su soberanía en favor de las Comunidades Europeas, quienes tienen competencia para regular esa materia son las Comunidades y no ya el Estado, y, por consiguiente, en esa materias si hay dos normas en conflicto, prevalece la norma comunitaria, no porque sea superior en rango, sino porque es la única aplicable en razón de la materia, porque sólo tienen competencia las instituciones comunitarias y no el Estado. Es decir, que de forma casi idéntica a como se resuelven los conflictos de competencia a escala interna entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es más o menos como se resuelve el problema a escala comunitaria.

Estos dos caracteres, aun siendo absolutamente fundamentales y produciendo unas consecuencias, como vamos a ver, sorprendentes, no están contenidos en ningún artículo de ninguno de los Tratados. Ni han sido tampoco resultado de elucubraciones doctrinales, sino que han sido consagradas por importantes sentencias del Tribunal de Luxemburgo, que ya desde los primeros años de funcionamiento de la Comunidad tuvo ocasión de pronunciarse al respecto. La primera de estas sentencias data de febrero de 1963 y es una de las más conocidas, la sentencia histórica del Tribunal, que es la sentencia dictada en el asunto VAN GEND & LOOS, que era una empresa de transporte que deseando importar un pro-

ducto químico de Alemania, se vio ante la existencia en el país, en Holanda, de una barrera arancelaria, de un nuevo derecho, que había sido impuesto por el Estado para la importación de esos productos. Y entonces se preguntaba esa Empresa si la prohibición que contiene el Tratado en su artículo 30 de que los Estados miembros impongan barreras arancelarias y restricciones cuantitativas a la importación de productos es una disposición directamente aplicable y sirve simplemente para prohibir estos derechos arancelarios. En definitiva, lo que pretendía era que se declarase que estos derechos eran incompatibles con el Tratado y que, por consiguiente, se podía importar el producto en cuestión sin pagar ningún arancel ni ningún derecho. Pues bien, siguiendo el hilo del razonamiento en relación a si este artículo era o no aplicable, el Tribunal hizo unos pronunciamientos que tienen ya el carácter de históricos, al decir, entre otras cosas, que «había que concluir que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional, en beneficio del cual los Estados han limitado, aunque sea en materia restringida, sus derechos soberanos, y cuyos sujetos no son solamente los Estados miembros, sino también sus nacionales». En consecuencia, el Derecho comunitario independiente de la legislación de los Estados miembros, así como crea obligaciones para los particulares, están también destinados a engendrar derechos que entran en su patrimonio jurídico, es decir, aquí por primera vez se dijo claramente que la Comunidad constituye un mecanismo de Derecho internacional, en virtud del cual los Estados miembros ceden parcelas de su soberanía de forma permanente, y únicamente limitada por razón de la materia, es decir, que la entrada en las Comunidades —y esto ya es un primer tema a considerar— supone una cesión de soberanía con carácter indefinido, ya que no está prevista la posibilidad de su recuperación. A este respecto, así como el Tratado de creación de la CECA, el Tratado de París, preveía que esta organización tendría una duración limitada de cincuenta años, por el contrario, las otras dos Comunidades, la CEE y la de la Energía Atómica, no tienen un período de duración previsto, sino que, al contrario, se dice que es de duración ilimitada, y no está previsto en estos Tratados ningún mecanismo de denuncia o de retirada de los Estados miembros. Por consiguiente, hay una cesión de soberanía y el Derecho comunitario no hace más que plasmar esta realidad. Consecuencia de esta declaración tan trascendental es que la primera pregunta que uno se deba formular es la de cuáles son las materias en las que se ha cedido esta soberanía, para saber hasta qué punto esto es un terremoto o es simplemente un ligero temblor de tierra. Pues bien, las parcelas concretas que han sido cedidas son las que constituyen el objeto de las llamadas políticas comunes, es decir, aquellas

materias en las que la Comunidad ya tiene facultades para regular íntegramente esa materia con exclusión de las competencias de los Estados miembros. Tales materias son, en primer lugar, la política comercial común, que comprende desde el establecimiento de unas barreras arancelarias comunes frente al resto del mundo y, por tanto, a la regulación de todos los aspectos arancelarios, como también la supresión de barreras entre los Estados miembros, y todo el conjunto de normas relacionadas con ellos que tienden a crear un Mercado Común en sentido económico, y aquí nos encontramos con la política de la competencia, uno de los capítulos fundamentales, y la política comercial respecto a terceros países (es decir, que la competencia para celebrar Tratados internacionales con terceros países de contenido comercial ya no es de los Estados, sino que es de la Comunidad). La política comercial, por consiguiente, es comunitaria; en segundo lugar, la política agrícola, que consituye el capítulo más importante con gran diferencia en relación con los demás, hasta el punto de que el Derecho comunitario en más de un 80 por 100 es Derecho agrícola en la práctica; en tercer lugar, la política de transportes, que no comprende la totalidad de los transportes posibles, sino que fundamentalmente se circunscribe a los transportes terrestres, ya sea por carretera o por ferrocarril.

Este sería el bloque fundamental de políticas comunes. Posteriormente se han ido elaborando nuevas políticas comunes de importancia relativamente menor, como la política de la pesca, la política del medio ambiente y hasta la política fiscal, aunque esta última está muy lejos de ser una verdadera política en su totalidad, que comprende aspectos muy limitados. También la política de protección de los consumidores y, un capítulo muy importante, la llamada aproximación de legislaciones, capítulo éste que no es una verdadera política común, es decir, no es una materia reservada a la Comunidad, sino que es un «invento», podríamos decir, para lograr un resultado fundamental, que es el de que las legislaciones nacionales se vayan pareciendo más las unas a las otras para crear de verdad un entramado normativo cada vez más homogéneo que permita hablar de una verdadera Comunidad. Hay que reconocer que en el momento en que se constituyen las Comunidades (se toma el año 1957 como año de referencia, aunque sabemos que ya desde el año 1951 se empieza a poner en marcha el Mercado Común del Carbón y del Acero), los Estados miembros iniciales tenían una tradición legislativa muy variada y dispar; no tenía nada que ver la tradición jurídica alemana con la francesa o con la italiana, ni tampoco eran iguales las situaciones económicas de esos países. Por consiguiente, era necesario reconocer ese hecho, permitir que hubiese varias diferencias de gran importan-

cia incluso entre los Estados miembros, pero eso sí, con la obligación o el compromiso de que a lo largo del tiempo esas diferencias iniciales se fuesen reduciendo, y es por ello por lo que el Tratado de Roma, en el artículo 100, prevé que a través de directivas se vaya organizando esta aproximación de legislaciones, y que a lo largo del tiempo se produzca este fenómeno de homogeneización entre los Estados miembros.

Por tanto, tenemos aquí una somera descripción de las materias en las que se ha cedido la soberanía estatal en favor de las Comunidades. Se podría quizá completar esta descripción diciendo que para el cumplimiento de todas esas finalidades se establecen cuatro principios o se reconocen cuatro libertades básicas de las que se va a oír hablar permanentemente, que son: la libertad de circulación de mercancías; la libertad de circulación de personas, en su doble vertiente de personas asalariadas, es decir, de trabajadores, o de personas que actúan por cuenta propia, no asalariadas, concretamente podríamos hablar de profesiones liberales; a continuación, libertad de circulación de servicios, y, finalmente, libertad de circulación de capitales. Esto en grandes rasgos es lo que constituye el contenido del Derecho comunitario y en esas materias es donde se ha cedido parcelas de soberanía.

Pues bien, poco después de la sentencia citada, nos encontramos con una segunda igualmente importante de 15 de julio de 1964, que es la sentencia dictada en el asunto COSTA contra ENEL. Este es un asunto típico de lo que constituye el procedimiento prejudicial ante el Tribunal de Luxemburgo, y digo típico porque, como veremos, la cuestión que se debate, el objeto de la litis era prácticamente ridículo por su cuantía y, sin embargo, las consecuencias que traería consigo para el futuro serían enormes. En definitiva, no se trataba más que de que el SR. FLAMINIO COSTA se negaba a pagar la factura de la luz que le había girado el ENEL, el ente nacional de energía eléctrica, que acababa de nacionalizar la electricidad en Italia y simplemente le pasaba el recibo. El SR. COSTA se negaba a pagar invocando el Derecho comunitario, la incompatibilidad con el mismo de los monopolios y, en definitiva, el que no podrían crearse restricciones a la libertad de mercado. Con un asunto tan trivial, planteado además no ante una suprema instancia, como sería el Tribunal Supremo, sino al equivalente de un Juez de Paz, se planteó por éste cuestión prejudicial ante el Tribunal de Luxemburgo para conocer cuál es el alcance del Derecho comunitario, cuál es el papel de un Juez nacional ante el Derecho comunitario y, finalmente, para saber si una norma nacional puede prevalecer o no con relación a una norma comunitaria. En esta ocasión, el Tribunal se manifestó en los siguientes términos: por un lado, dijo que «a diferencia de los Tratados internacio-

nales ordinarios, el Tratado de la CEE ha instituido un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros, desde la entrada en vigor del Tratado, y que se impone a sus órganos jurisdiccionales. En efecto, al constituir una Comunidad de duración ilimitada dotada de instituciones propias, de personalidad, capacidad jurídica, capacidad de representación internacional y más particularmente de poderes reales nacidos de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos han limitado, aunque en ámbitos restringidos, sus derechos soberanos y han creado así un cuerpo de Derecho aplicable a sus súbditos y a ellos mismos. Corolario de esto es la imposibilidad para los Estados de hacer prevalecer contra un ordenamiento jurídico aceptado por ellos, sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral posterior que no puede, en consecuencia, serle opuesta. La fuerza ejecutiva del Derecho comunitario no puede, en efecto, variar de un Estado a otro al amparo de medidas legislativas internas posteriores sin que con ello se pudiese en peligro la realización de los objetivos previstos en los artículos iniciales del Tratado». Luego aquí ya se reconocía expresamente la prevalencia del Derecho comunitario sobre los Estados nacionales. Del conjunto de estos elementos, decía el Tribunal, resulta que por surgir de una fuente autónoma el Derecho nacido del Tratado no podría, pues, en razón de su naturaleza específica original, dejarse oponer judicialmente un texto interno de cualquier clase que sea, sin perder su carácter comunitario y sin cuestionarse la base jurídica misma de la Comunidad. Es decir, que la transferencia operada por los Estados implica una limitación definitiva de sus derechos soberanos, contra la cual no puede prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con la noción de Comunidad. Queda claro, por consiguiente, que a partir de esta sentencia cualquier disposición legislativa interna que sea contraria a una norma comunitaria, sea cual sea, no puede prevalecer, sino que, al contrario, queda desplazada automáticamente por la mera existencia de la norma comunitaria. Esta es la segunda de las sentencias importantes dictadas en las que se han reconocido caracteres esenciales del Derecho comunitario. Podría plantear la cuestión de saber hasta qué punto esto es cierto si la oposición o el conflicto surge no entre una norma comunitaria y una norma interna cualquiera, sino entre una norma de la Constitución de un Estado miembro y una norma de Derecho comunitario. El tema evidentemente es muy espinoso y no se prestaba a una solución fácil. El Tribunal ha tenido el valor de pronunciarse sobre tal problema en alguna ocasión, y concretamente ya la Sentencia de 17 de diciembre de 1970 indica que el Derecho nacido del Tratado no podría en razón de su naturaleza aceptar

que se le opongan judicialmente reglas de Derecho nacional, cualesquiera que sean, sin perder su carácter comunitario y sin que se ponga en entredicho la base jurídica de la Comunidad. La invocación de atentados, sea a los derechos fundamentales, tal como son formulados por la Constitución de un Estado miembro, sea a los principios de una estructura constitucional nacional, no puede afectar a la validez de un acto de la Comunidad o a su efecto sobre el territorio de este Estado. Es decir, que el Tribunal en un caso como éste también ha sostenido la prevalencia del Derecho comunitario. Pero para que no parezca excesivo este pronunciamiento, se ha matizado con posterioridad, indicando que en realidad no es tanto que prevalezca la Constitución, sino que el conflicto no se puede producir nunca, porque precisamente el Tratado contempla en sus artículos iniciales y en el artículo 237, que regula la incorporación de nuevos Estados miembros, el que sólo puedan ser socios de este Club aquellos Estados que ya tienen en común una estructura constitucional análoga o, por lo menos, que responden a una filosofía democrática y de libertades idéntica en todos ellos. Es decir, que no puede haber contradicciones de importancia entre las Constituciones de los Estados miembros, porque todas ellas están informadas por los mismos principios, y esos principios, a su vez, informan al Derecho de la Comunidad, luego en realidad no puede haber oposición entre normas comunitarias y normas constitucionales.

La cuestión ha quedado en esta situación. No quiere decirse, por supuesto, que ésta sea una solución perfectamente satisfactoria o intelectualmente aceptable sin reservas, puesto que indudablemente cabe pensar que en algún supuesto, siquiera sea mínimo, puede haber alguna contradicción con las Constituciones de los Estados miembros.

Finalmente, por no seguir con un examen exhaustivo de sentencias, queda por aludir a otra Sentencia importante más reciente todavía, la de 9 de marzo de 1978, asunto SIMMENTHAL, Empresa de alimentación italiana. En esta sentencia, el Tribunal alude, una vez más, al principio de primacía, diciendo que «en virtud del principio de la primacía del Derecho comunitario, las disposiciones del Tratado y los actos de las instituciones directamente aplicables tienen por efecto en sus relaciones con el Derecho interno de los Estados miembros no sólo el hacer inaplicable de pleno derecho, por el mismo hecho de su entrada en vigor, toda disposición contraria de la legislación nacional existente, sino también, en cuanto que estas disposiciones y actos forman parte integrante, con rango de prioridad, del ordenamiento jurídico aplicable de cada uno de los Estados miembros, tienen por efecto el impedir la adopción válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que éstos fueran

incompatibles con normas comunitarias. Sería, por consiguiente, incompatible con las exigencias de la naturaleza del Derecho comunitario toda disposición nacional que tuviera por efecto disminuir la eficacia del Derecho comunitario, por el hecho de rehusar al Juez competente para aplicar este Derecho el poder de hacer en el momento mismo de esta aplicación todo lo necesario para obviar las disposiciones legislativas nacionales que puedan obstaculizar la plena eficacia de las normas comunitarias». Toda esta larga fórmula se puede resumir en dos palabras: se trata —dice el Tribunal— de que los Jueces nacionales tienen la obligación —no ya el derecho— de aplicar el Derecho comunitario cuando éste sea relevante para la solución del caso que tienen que decidir, incluso en aquellos casos en que el Derecho comunitario esté en contradicción con el Derecho nacional, lo cual para el Juez es un dilema enorme y prácticamente insoluble. El Juez, que por su propia naturaleza, por razón de su cargo, está obligado a aplicar la Ley, no puede entrar a calificar esa Ley, sino que todo lo más, si tiene dudas sobre su constitucionalidad en nuestro país, por ejemplo, lo único que puede hacer es suscitar una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, cuando se trata de normas comunitarias no puede hacer esto. No puede acudir al Tribunal Constitucional, sino que está obligado a aplicar el Derecho comunitario y a dejar de lado, a no aplicar, el Derecho nacional que sea incompatible con tal norma. Es tal la trascendencia de este principio, es tal la revolución efectiva que esto supone para la tradición jurisdiccional, que se entiende que en estos casos el Juez, atemorizado ante lo que tiene que hacer, invoque permanentemente la necesidad de suscitar una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Luxemburgo; por lo menos, para tener la seguridad de que efectivamente hay una contradicción entre el Derecho comunitario y el nacional, y tener la seguridad de que lo que debe aplicarse es el Derecho comunitario, y sólo entonces, y todavía está por ver en la práctica, se atreverá a decir que una Ley, por ejemplo, española, no es aplicable al caso. Es decir, aquí sí que estamos ante una de las consecuencias más llamativas de la naturaleza jurídica del Derecho comunitario. Concretamente, el Tribunal dijo que «el Juez nacional encargado de aplicar en el marco de sus competencias las disposiciones del Derecho comunitario, tiene la obligación de asegurar el pleno efecto de estas normas, dejando inaplicada, si fuere necesario, en virtud de su propia autoridad, toda disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin que para ello tenga que pedir o esperar su previa eliminación, por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional».

Pues bien, hemos analizado ya las características del Derecho comu-

nitario: aplicación directa, supremacía o prevalencia; nos corresponde ahora examinar, una vez que hemos ya descrito someramente el objeto de esta regulación comunitaria, es decir, qué materias abarca, corresponde ahora examinar la tipología de normas, o en otras palabras, las fuentes del Derecho comunitario. Pues bien, como sabemos, estamos ante tres Comunidades, tres Comunidades que a partir de 1965 y mediante un Tratado que modificó a los tres Tratados iniciales, se han unificado los órganos, se han unificado las instituciones. Es decir, que hay un solo Consejo, una sola Comisión, un solo Tribunal y así sucesivamente. Pero en realidad todavía, formalmente, hay tres Comunidades, y digo todavía porque existe el proyecto de unificarlas en una única Comunidad, con un único texto, y aprovechar la ocasión para aumentar el grado de integración política europea. Cada una de estas Comunidades tiene sus propias normas, a pesar de que emanen o procedan del mismo órgano. Concretamente, el primero de los Tratados, el Tratado de París, por el que se creó la CECA, tiene una tipología de normas que lamentablemente no coincide con la de las otras dos Comunidades y, sin embargo, se presta a confusión permanentemente, porque los términos utilizados en uno y otro caso son términos parecidos, y en este sentido lo que mejor se puede hacer en una conferencia de este tipo es casi siempre olvidarse de lo que dice el Tratado de París para evitar confusiones intentando diferenciar unas y otras normas, porque no es lo mismo una decisión, por ejemplo, en la Comunidad del Carbón y del Acero, que en la CEE; no es lo mismo una recomendación, y así sucesivamente. Por consiguiente, lo más eficaz en estos casos es decir que la terminología del Tratado de París es distinta de la del Tratado de Roma; pero como normalmente al hablar de Comunidades nos referimos siempre a la CEE tiene interés que analicemos cuáles son los actos, ya sean normativos, ya sean singulares, de las instituciones comunitarias en el ámbito de la CEE. Esta tipología se contempla en el artículo 189 del Tratado de Roma, donde se dice, en primer lugar, que «para el cumplimiento de su misión y en las condiciones previstas en el presente Tratado, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, dictarán decisiones y formularán recomendaciones o dictámenes». Con una formulación tan lapidaria se enumeran los tipos de actos que pueden emanar de las instituciones comunitarias. Y, ante todo, hay que señalar que se refiere al Consejo y a la Comisión, únicos órganos que tienen potestad legislativa en el seno de la Comunidad, como se habrá, sin duda, indicado en la ponencia anterior. Es decir, que a diferencia de lo que ocurre en un Estado tradicional moderno, el Parlamento carece de potestad legislativa y, sin embargo, órganos integrados por miembros típicos del poder ejecutivo, como es

el Consejo, son los depositarios de la potestad normativa en el seno de la Comunidad, y esta potestad normativa se manifiesta o se concretiza a través de reglamentos y de directivas, que son las dos modalidades típicas de normas comunitarias de lo que se conoce como Derecho derivado. En efecto, antes de pasar a examinar estos dos tipos de normas es preciso señalar la bipartición introducida por la doctrina entre Derecho originario o Derecho primario y Derecho derivado. El Derecho originario está constituido, ante todo, por los Tratados; es un poco la Constitución de las Comunidades. Es el Derecho más importante, el más difícil de modificar y el que constituye los cimientos de la Comunidad. Este Derecho primario está integrado también por los Tratados que después han modificado a aquéllos, como el Tratado de Bruselas de 1965, en el que se unificaron las instituciones de las tres Comunidades. También se produce otra modificación en 1975, para poner en práctica un sistema de recursos financieros propios de la Comunidad. A partir de esta fecha, la Comunidad se nutre no ya de cupos o aportaciones de los Estados miembros, sino que tiene unos ingresos propios, unas fuentes propias de financiación. Se produce también otra modificación en el año 1976 y en el año 1979, creándose el Tribunal de Cuentas, por un lado, e introduciéndose el principio de elección por sufragio universal de los miembros de la Asamblea o Parlamento Europeo. Y luego, junto con estas modificaciones, se producen otras con ocasión de la ampliación del Mercado Común, y entonces tenemos el Tratado de Adhesión de Inglaterra, Irlanda y Dinamarca en el año 1972, y el Tratado de Adhesión de Grecia. Posteriormente existirá el Tratado de Adhesión de España y Portugal. En estos Tratados de Adhesión se contemplan: primero, en un articulado muy breve, las condiciones globales o generales de adhesión, las condiciones que aceptan los Estados que se incorporan para ser socios de este Club. Pero después, en instrumentos posteriores o, por lo menos, separados, se contemplan ya una miríada de modificaciones muy concretas, muy limitadas, tanto de artículos de los Tratados, que son mínimas, como de las normas de Derecho derivado que están en vigor. Es lo que se llama el Acta de Adhesión. Acta en realidad es un término también insatisfactorio, por ser una traducción del término francés ACTE, y si se acepta finalmente es por lo que tiene de reflejo o constatación de una serie de acuerdos concretos entre los Estados miembros. El Acta de Adhesión en este sentido no es más que un anexo al Tratado de Adhesión y contiene, en primer lugar, las modificaciones formales de los Tratados, que, como digo, son mínimas y aluden solamente al número de miembros de las Comunidades, número de miembros en el Consejo, en la Comisión, en el Tribunal, en la Asamblea, en el Tribunal de Cuen-

tas, etc., es decir, se modifica el número de miembros para dejar sitio a los representantes del nuevo Estado. Igualmente, cuando se hace alusión a los distintos Estados miembros, se incluye el nombre del nuevo Estado recién llegado. Asimismo, se alude a los turnos, a las siglas que se emplean, etc. Es decir, se trata de modificaciones puramente formales. En segundo lugar, se incluyen las modificaciones no ya de los Tratados, sino de todo el Derecho derivado, y ésta es una labor minuciosa y agotadora porque requiere el previo examen de las más de cincuenta mil páginas de Derecho derivado vigente.

Pues bien, todas y cada una de las disposiciones comunitarias vigentes que tengan que ser modificadas, sólo pueden serlo en este Acta de Adhesión. Por consiguiente, son páginas y páginas de disposiciones escurridas y su lectura tiene poco interés; resulta casi imposible hacerla de corrido. Sólo tiene interés en relación con cada una de las disposiciones que se ven afectadas. Posteriormente, además de estas modificaciones, se incluyen aquellas modificaciones que no es posible aplicar o llevar a cabo en el momento de la adhesión, sino que se deja a los órganos interesados un plazo para que las lleven a cabo. El Tratado de Adhesión con su Acta de Adhesión y otros muchos anejos que contiene, con declaraciones doctrinales o de principios, con manifestaciones de los Estados miembros, etc., forma parte del Derecho primario, del Derecho constitucional, podríamos decir comunitario. Junto a él nos encontramos con el Derecho derivado, que está integrado fundamentalmente por las normas emanadas de las instituciones comunitarias. Los Tratados ponen en funcionamiento unas instituciones, y a dos de ellas: a la Comisión y, sobre todo, al Consejo les atribuyen potestad normativa. Con relación al Reglamento, el artículo 189 dice que «tiene un alcance general, que es obligatorio en todos sus extremos o en todos sus elementos y que es directamente aplicable a todo Estado miembro». Por consiguiente, con estas características, es decir, siendo una disposición normativa de carácter general directamente aplicable en todos los Estados miembros desde su publicación, nos encontramos con que este concepto es casi idéntico con el de Ley en cada uno de los Estados miembros. Una vez más, aparece una fuente de posible confusión; utilizamos un término —Reglamento— en una acepción totalmente distinta de lo que ocurre con el «Reglamento» en el seno de nuestro ordenamiento jurídico interno, y esto hay que tenerlo presente permanentemente, precisamente en relación con el problema de la prevalencia para evitar que ante una Ley española que se encuentre en conflicto con un Reglamento comunitario, se aplique indebidamente el principio de jerarquía normativa desplazándose al Reglamento, independientemente de que, como decía, no es tanto un pro-

blema de jerarquía, sino de competencia. En segundo lugar, la directiva, e insisto en lo de directiva porque también habrá polémica entre la utilización del término directiva y el término directriz. Directiva para muchos es un término no castellano, no existe en nuestra lengua, y, por tanto, habría que decir directriz. Por el contrario, los que nos ocupamos de estas materias en el momento en que se constituyó el Ministerio de Relaciones con las Comunidades Europeas, después de pensar mucho sobre el tema concluimos que el término que debe ser utilizado es el de directiva, entre otras razones, primero, porque se trata de un nuevo fenómeno jurídico, no contemplado por el Derecho nacional, por lo que el hecho de que no exista el término en castellano no es óbice para que se acuñe un término nuevo para un fenómeno nuevo. Y, en segundo lugar, porque es necesario distinguir entre directiva y directriz, hasta el punto de que en algunos casos, no muy frecuentes, se puede en una misma frase utilizar los dos; por ejemplo, podría decirse: «para establecer las directrices que debe seguir la política de transportes..., la Comunidad ha dictado una directiva, que contiene las siguientes disposiciones...»; si no utilizásemos términos distintos, no tendría sentido la frase. Es decir, que aunque sólo sea por esas dos razones, creemos conveniente utilizar el término directiva. En cualquier caso, el término en francés es *directive*, en inglés *directive*, en italiano *direttiva*, es decir, que parece claro que hay que utilizar un término lo más parecido posible, aunque sólo sea por fonética. Pues bien, la directiva vincula a todo Estado miembro destinatario en cuanto al resultado a alcanzar sin perjuicio de dejar a las instancias nacionales la competencia en cuanto a la forma y a los medios, es decir, que, en principio, es una norma que no está dirigida a los ciudadanos, sino a los Estados miembros. Por tanto, no contiene obligaciones ni derechos directamente exigibles o invocables por los particulares, sino solamente obligaciones por los Estados miembros. La directiva señala unas metas, unas finalidades, y deja que cada Estado miembro cumpla esas finalidades como quiera. La directiva se interesa únicamente por el resultado, no por el procedimiento seguido por cada Estado para lograrlo. La directiva, por otra parte, es un mecanismo original, propio de las Comunidades, que se creó precisamente para responder al fenómeno que ya he mencionado de disparidad de legislaciones y para servir de instrumento para lograr la aproximación de estas legislaciones, de tal manera que, en aplicación del artículo 100 del Tratado de Roma, lo que se trata fundamentalmente es de lograr que los Estados miembros vayan dictando unas reglamentaciones cada vez más parecidas para hacer posible de verdad el funcionamiento del Mercado Común. Concretamente pueden existir casos como, por ejemplo, el del

derecho de establecimiento, en el que se aplica el principio teórico de no discriminación, contenido en el artículo séptimo del Tratado y en muchos otros artículos. A raíz de la entrada en las Comunidades ningún Estado miembro puede discriminar por razón de la nacionalidad a ninguna persona o a ninguna sociedad. Todo nacional de la Comunidad o toda persona residente en la Comunidad, aunque no sea nacional de ella, tiene libertad absoluta de establecerse donde desee y ejercer su actividad profesional con la que se gana la vida. Con esas dos declaraciones parecería lógico que a partir de la entrada de España en el Mercado Común, puedan venir a España los Abogados alemanes, franceses, italianos, o que los españoles, ya sean Arquitectos, Ingenieros, etc., puedan trabajar en cualquier país de la Comunidad.

En la práctica nada de esto ocurre, y no porque se violen estos principios, sino porque simplemente lo único que exigen estos principios es no discriminar y dejar en libertad a estas personas para establecerse. Pero lo que no se dice en ninguno de estos artículos es que sea libre el trabajo o libre el desempeño de actividades profesionales, sino que simplemente, por ejemplo, que para que un Abogado francés venga a trabajar a España, se le debe exigir exactamente lo mismo que a un ciudadano español, es decir, que tenga un título universitario español, que se colege en un Colegio de Abogados español, y si no tiene estos requisitos, no puede trabajar en España, y no porque se le está discriminando por razón de la nacionalidad, sino que se le está exigiendo exactamente lo mismo que al español. Pues bien, ante esta circunstancia, si de verdad se quiere lograr el resultado de la libre circulación de personas, si de verdad se quiere hacer posible el que un Abogado francés trabaje en España sin más, y que un español en Alemania sin más, lo que hay que lograr es una aproximación de legislaciones, lo que requiere que el contenido de la carrera de Derecho, por decir una cosa utópica, sea idéntico o muy parecido en España que en Alemania, que en Francia, y sólo entonces se podrá decir que el título de un Abogado francés es equivalente al de Abogado español, y sólo entonces de verdad podrá producirse esa libre circulación. Resultado de todo esto es que sólo en aquellas profesiones muy técnicas, en las que la formación sí puede ser idéntica en todo el Mercado Común, se puede producir este efecto de reconocimiento de títulos. Es un caso típico de utilización de las directivas; el resultado que se pretende lograr se lleva a efecto dejando en libertad a los Estados miembros sobre los procedimientos. Sólo la finalidad es la que se establece con carácter obligatorio.

Nos queda por hablar de la decisión, de la que dice el artículo 189 que es obligatoria en todos sus elementos para los destinatarios que de-

signe. No se dice si tiene contenido normativo o no, pero en la práctica puede tenerlo o no. Toda decisión tiene carácter obligatorio, pero no siempre normativo, en el sentido de ser una disposición de carácter general, sino que por su propia definición tiene una limitación clara en cuanto a los destinatarios y, además, no es de una aplicación permanente y reiterada en el futuro, salvo algunas excepciones. Es decir, que las decisiones por regla general son equivalentes a actos administrativos, si bien en algunos casos pueden tener también carácter de disposiciones normativas, pero limitadas en cuanto al número de destinatarios.

Se plantean una serie de problemas en torno a esta tipología de normas y, sobre todo, en cuanto a aspectos relacionados con ellas, concretamente, cómo entran en vigor, cómo se aplican y cómo se ejecutan, en algunos casos. ¿Cómo entran en vigor? El artículo 191 dice que «los Reglamentos se publicarán en el *Boletín Oficial de la Comunidad*, entrarán en vigor en la fecha que indiquen o, en defecto de indicación, al vigésimo día siguiente a su publicación». Primera consecuencia, por tanto: los Reglamentos se publican en el *Boletín Oficial de la Comunidad*, no en el *Boletín Oficial del Estado*. Por consiguiente —y sobre esto también se ha pronunciado el Tribunal de Justicia—, sería totalmente contrario al Derecho comunitario el que los Estados miembros reprodujesen en su *Boletín Oficial* las normas de Derecho comunitario, porque produciría una confusión en torno a la verdadera naturaleza de esas normas, que emanan de las instituciones comunitarias y no necesitan de ningún refrendo ni de ninguna transmutación en normas nacionales, sino que son obligatorias inmediatamente desde la fecha de su entrada en vigor en toda la Comunidad, bastando para ello sólo la publicación en el *Diario de las Comunidades*. A este respecto hay que señalar como dato de interés que la entrada en vigor de esas normas en España, en el momento de la incorporación de España al Mercado Común, sí requerirá una publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, pero esa publicación deberá limitarse exclusivamente al Tratado de Adhesión y a los Tratados Constitutivos; es decir, que, evidentemente, para que todo este entramado de normas se inserten en el Derecho español, es preciso, como señala la Constitución Española, que se produzca su publicación; en el momento en que se produce la publicación del Tratado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución, que dice que «los Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno», entra en vigor como Derecho interno todo lo previsto en esos Tratados y, por consiguiente, lo previsto en este artículo 191, que dispone que «los Regla-

mentos entran en vigor publicándose en el *Boletín Oficial de la Comunidad*».

Las directivas también se publican sólo en el *Diario Oficial de la Comunidad*, pero requieren además una notificación directa a su destinatarios y entran en vigor a partir de esa notificación, por tener como destinatarios a los Estados miembros. En un caso concreto en que Italia publicó en el *Diario Oficial* italiano una norma comunitaria, el Tribunal de Justicia rechazó esa posibilidad y ya condenó para lo sucesivo esa práctica como contraria al Derecho comunitario.

Otro aspecto importante es el de la ejecución de las actas comunitarias. Dice el artículo 192 que «las decisiones del Consejo o de la Comisión que comportan una obligación pecuniaria a cargo de personas distintas de un Estado miembro tienen el carácter de título ejecutivo. La ejecución forzosa será regida o reglada por las normas de procedimiento civil vigente en el Estado en cuyo territorio deba tener lugar la ejecución. La fórmula ejecutoria deberá ser añadida al documento, sin otro control que el de la simple verificación de la autenticidad del título por parte de la autoridad nacional que el Gobierno de cada Estado miembro designe a tal efecto, indicando su identidad a la Comisión y al Tribunal de Justicia». Es decir, que si una decisión le impone una obligación a una empresa o a un particular de carácter económico, esa decisión comunitaria es ya en sí misma título ejecutivo, y para lograr la ejecución forzosa hay que acudir a la jurisdicción nacional. El Tribunal de Justicia, por ejemplo, no tiene potestad para ejecutar esa obligación, pero, sin embargo, sí la tienen las jurisdicciones nacionales. Por consiguiente, el acreedor, por así decir, o la propia Comisión, cuando se trata de una decisión emanada de la Comisión que impone una multa, por ejemplo, a una sociedad o a un particular, tiene potestad suficiente para acudir a las autoridades de cada Estado miembro para solicitar la ejecución forzosa. Esta ejecución forzosa se rige, evidentemente, por las normas nacionales, pero no hace falta un procedimiento especial o un juicio de *exequatur*, etc., sino que basta simplemente con que se compruebe la autenticidad del documento por parte de la autoridad ya preestablecida que conoce la propia Comisión y el Tribunal de Justicia para que esa norma se lleve a la práctica.

Con lo hasta aquí expuesto se ha analizado el bloque de lo que podríamos llamar Derecho escrito o Derecho legislativo comunitario. Junto con él tenemos otras parcelas que integran también el ordenamiento comunitario o el Derecho comunitario en sentido amplio. En primer lugar, hay que aludir a los principios generales del Derecho, que, evidentemente, inspiran también a este ordenamiento jurídico y que son invocados

por el Tribunal de Justicia con frecuencia, como principios generales del Derecho compartidos por los Estados miembros y que forman un patrimonio común de Europa. En segundo lugar, los principios del Derecho internacional, porque no hay que olvidar que la Comunidad tiene personalidad jurídica internacional, que celebra Tratados con terceros países y que, por consiguiente, tiene la facultad de aplicar la tradición, los principios y las reglas del Derecho internacional público. Y a continuación tenemos la jurisprudencia, que al contrario de lo que ocurre en el ordenamiento español, tiene una trascendencia enorme, hasta el punto de que se ha hablado de la Europa de los Jueces, un poco como lo que está ocurriendo en España con el Tribunal Constitucional, que al final ha venido a verse atribuido en una función de arquitecto de la Constitución Española en la práctica. Pues bien, en la Comunidad ocurre lo mismo. Corresponde al Tribunal de Justicia, como dice el artículo 164, la función de ser el garante de la aplicación y de la interpretación uniforme del Derecho comunitario. En este sentido, el Tribunal de Justicia en sus sentencias, como las que he citado y muchas otras, ha venido a abrir nuevas fronteras o, por lo menos, a indicar el contenido concreto del Derecho comunitario a lo largo del tiempo. Ha introducido así nuevos principios que hasta entonces no se habían atrevido a formular los Estados miembros y que estaban en tela de juicio; ha perfilado ámbitos enteros del Derecho comunitario, como, por ejemplo, el Derecho de la competencia, y ha establecido, como digo, un punto permanente de referencia hasta el punto de que en cada caso en que algún artículo todavía no ha sido objeto de examen por parte del Tribunal de Justicia, aún pueden plantearse dudas y discrepancias entre las partes. El Tribunal ha venido a despejar buena parte de dichas dudas en su ya abundante jurisprudencia, respecto de la cual cabe señalar, sobre todo, su carácter europeísta, y aquí, una vez más, hay motivo para hablar de la Europa de los Jueces. Incluso la Comisión, que es el órgano que por su propia razón de ser es el guardián permanente de la Comunidad, el tutor del interés comunitario supranacional, en muchos casos ha sido más tímido que el Tribunal en sus declaraciones de principios. Por ejemplo, cuando ha tenido que enfrentarse con los monopolios nacionales, como es el caso del Monopolio de Petróleos en Francia, la Comisión ha sido tímida: ha tardado veinte años prácticamente en obligar a Francia a adaptar sus normas internas. Por el contrario, el Tribunal, como hemos visto, no se ha detenido incluso, como hemos visto, ante las propias Constituciones nacionales. La jurisprudencia, por tanto, forma parte esencial del acervo comunitario.

Y para terminar tendríamos que aludir a los Tratados celebrados ya

con terceros Estados por parte de la Comunidad, como también aquellos otros Tratados celebrados con los Estados miembros entre sí: por ejemplo, en aplicación del artículo 220 del Tratado para lograr una serie de finalidades, como el reconocimiento de personas jurídicas internacionales o de otro Estado miembro, el reconocimiento y ejecución de sentencias dictadas por jurisdicciones de los demás Estados miembros. Se han celebrado y han entrado en vigor, aunque no todos, Tratados entre los Estados miembros en el marco de esta política. Esos Tratados, evidentemente, también integran el Derecho comunitario.

Y, finalmente, nos encontramos con un híbrido un poco curioso, que son las llamadas resoluciones o acuerdos de los representantes de los Estados miembros adoptados en el seno del Consejo. Es decir, con motivo de la reunión del Consejo, o con motivo de la reunión del llamado Consejo Europeo, los representantes de cada Estado miembro, además de poder, por ejemplo, dictar una disposición normativa, como sería un Reglamento a través de un procedimiento legislativo bastante complejo, bastante largo, y que incluye numerosas consultas a la Asamblea, a los Comités consultivos, a las Administraciones nacionales, etc., en otros casos, en vez de hacer esto, se limita simplemente a adoptar un acuerdo que, como tal, no es vinculante, no es Derecho comunitario en sentido estricto, no responde a ninguno de estos tipos de normas, pero que, sin embargo, está ahí y produce efectos a veces espectaculares. Para hacernos una idea hasta aludir al famoso Compromiso de Luxemburgo. El Compromiso de Luxemburgo, del que se oye hablar con frecuencia, se produjo como consecuencia de la primera grave crisis de la Comunidad. En el año 1966, Francia empezó a ver que sus intereses nacionales podrían verse lesionados, en materia agrícola sobre todo, por intereses compartidos por los demás Estados miembros y perjudiciales para Francia y decidió ante tal situación paralizar el funcionamiento de la Comunidad hasta que se diese satisfacción a sus propios intereses. Se produce la llamada política de la «silla vacía»; durante seis meses ningún representante francés acudió a los órganos comunitarios y se bloqueó, por consiguiente, la Comunidad. La salida de esa situación exigía alguna medida un poco especial. El origen del problema está en que el Tratado, sobre todo el Tratado de Roma, prevé que la adopción de decisiones, concretamente la adopción de reglamentos o de directivas, sea efectuada por unanimidad sólo en muy pocos casos; en la mayoría de los casos, las decisiones se adoptan por mayoría, aunque se trate de mayoría cualificada, puesto que los Estados tienen un número de votos en proporción a su importancia. Sin embargo, Francia entendía que esto no era suficiente, y que lo importante era en aquellos temas de gran interés o de interés estraté-

gico esencial para un Estado miembro, no se puede adoptar ninguna decisión, ninguna resolución, sin la unanimidad. Pues bien, para salir de ese *impasse*, se adoptó el Compromiso de Luxemburgo, que es un acuerdo adoptado por los representantes de los Estados miembros con motivo de una de las llamadas cumbres europeas. Ese acuerdo consistió en que los Estados miembros dijeron en ese momento que «en aquellos casos en que un Estado miembro dijese que una materia determinada era esencial para los intereses nacionales, no se podría adoptar ninguna medida más que por unanimidad». Esto, como digo, no es una norma de Derecho comunitario, no es propiamente vinculante, no está contenida en el Tratado ni en ninguna disposición posterior, y, sin embargo, a partir de esa fecha se aplicaba a rajatabla, hasta tal punto que sólo muy recientemente, ya en los años ochenta, se ha producido una ruptura del principio, con motivo de la crisis abierta por Gran Bretaña en cuanto a la contribución británica al presupuesto. Gran Bretaña ante el problema de considerar que estaba otorgando o pagando demasiadas cantidades para el funcionamiento de la Comunidad, por encima de sus posibilidades, utilizó el propio Compromiso de Luxemburgo para bloquear el proceso de establecimiento de los precios agrícolas; como el establecimiento de los precios agrícolas es el acto cumbre de la Comunidad cada año, el que supone la mayor trascendencia, la falta de decisión no sólo paralizaba el funcionamiento de las instituciones, sino que creaba una presión social enorme: los agricultores en la calle, manifestaciones, etc. Se salió del bloqueo en cuestión adoptándose por primera vez la fijación de precios por mayoría y no por unanimidad, pero se quiso salvar las formas diciendo que el Compromiso se había respetado; lo único que ocurría es que la fijación de los precios no era un tema de importancia esencial para Gran Bretaña. En definitiva, se trata de un acto que no es propiamente jurídico, pero que ha producido unos efectos enormes, hasta el punto de que todos los estudios que se han elaborado para hablar del futuro de la Comunidad parten como primera premisa de olvidarse del Compromiso de Luxemburgo y volver a unas normas más racionales de funcionamiento por mayoría y no por unanimidad.

Con eso tenemos examinados los caracteres del Derecho comunitario, la tipología de normas, sus fuentes, fuentes que, por otro lado, en sentido material, habría que aludir a que, como decía antes, no corresponde la elaboración de las normas al Parlamento, sino en un 90 por 100 de los casos al Consejo, eso sí, a propuesta de la Comisión, que, a su vez, ha tenido que consultar a la Asamblea, al Comité Económico y Social en algunos casos, a los Comités Consultivos, etc., y, por consiguiente, es un proceso normativo complejo, muy lento, incluso hay en proyecto directi-

vas que llevan veinte años ya terminadas y que no consiguen salir adelante, como, por ejemplo, en materia de circulación de capitales.

Pues bien, para terminar, dos palabras sobre la inserción de ese Derecho en el Derecho nacional, con ocasión de la entrada de un Estado miembro. Ya está dicho casi todo. Sin embargo, conviene recordar que el proceso es el siguiente: terminada la negociación, se firma el Tratado; se siguen los procesos nacionales de ratificación, y, finalmente, se produce el depósito de los instrumentos de ratificación ante los Gobiernos de Italia y Francia, y con ello tiene lugar la entrada en vigor de ese Derecho. En el mismo momento de la entrada en vigor se publica en el *Boletín Oficial del Estado* el texto del Tratado de Adhesión con sus anejos. Pero en esa misma fecha, la Comunidad tiene que preocuparse de que el *Boletín Oficial de la Comunidad* publique una edición especial en castellano de todo el Derecho derivado que está vigente. Se traducirán las que en lo sucesivo se vayan dictando, y habrá una edición en castellano del *Boletín de las Comunidades* con carácter general y regular; pero, sin embargo, sí que será necesaria la publicación de todo el Derecho derivado vigente. Con motivo de la incorporación de Irlanda, Inglaterra y Dinamarca hubo ya una edición especial, que tenía varios tomos. El Derecho comunitario, que entra en vigor inmediatamente, desplazará al Derecho español que se haya dictado sobre esas mismas materias y que no sea compatible con él. Con lo que se plantea un problema enorme, que sólo puede tener dos soluciones: una solución perfecta para la seguridad jurídica, pero casi imposible de ejecutar, consiste en hacer un análisis de todo el Derecho español en estas materias, analizar norma por norma cuál es la que es incompatible, cuál es la que es compatible, y empezar a derogar, modificar o declarar en vigor todo lo que hay. Otra solución satisfactoria intelectualmente o en abstracto, y probablemente la que se va a aplicar, pero tremenda para la seguridad jurídica, sería una simple disposición que diga que a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Roma todas las normas del Derecho español que se opongan a cualquiera de lo dispuesto en el Derecho comunitario quedarán derogadas tácitamente. Es más: no hace falta ni siquiera tal disposición, porque ese efecto se produce por sí mismo.

En ese momento se plantea un último problema, y con esto termino, que es el de la ejecución de las directivas, o en otras palabras, de la «trasposición de las directivas». Como decía antes, las directivas se dirigen a los Estados miembros y les imponen una serie de obligaciones. En principio, los ciudadanos no pueden invocar una directiva hasta que el Estado miembro no ha dictado las normas de desarrollo. Las directivas normalmente dan un plazo, por regla general, de seis meses, aunque en

algunos casos de varios años, para que los Estados miembros cumplan lo que dicen. Cuando entren en vigor esas directivas en España, esos plazos ya habrán expirado, porque la mayoría son de los años sesenta o setenta, y, por consiguiente, se entiende que el día 1 de enero de 1986, cuando entre España, el Estado español habrá debido ya desarrollar las directivas, tratándose de un problema distinto que el que citaba antes de depurar el Derecho español, esto es, desarrollar las directivas y dictar normas de cumplimiento de esas directivas. El problema es doble: uno de tiempo: ¿Podrá la Administración española dictar las normas en cuestión?; pero otro, que todavía es mucho más grave, es de competencia: ¿Quién tiene que desarrollar esas directivas? ¿Es el Gobierno de Madrid o son los Gobiernos de las Comunidades Autónomas? La solución, evidentemente, no la da el Tratado, la da la Constitución y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades. En aquellas materias en que sea competente en razón de la materia, por ejemplo, en agricultura, una Comunidad Autónoma, el Estado no puede hacer nada. Son las Comunidades las que tienen que dictar las disposiciones en cuestión y tenerlas listas para el 1 de enero de 1986, a excepción únicamente de aquellos pocos casos en los que precisamente en el Tratado de Adhesión se ha establecido un número de años antes de la entrada en vigor. Por tanto, la ejecución corresponderá, en principio, en muchos casos, a las Comunidades Autónomas, aunque ello no sea una cuestión pacífica. La Constitución, en efecto, una vez más en forma ambigua, dice que «mediante Ley Orgánica —artículo 93— se podrá autorizar la celebración de Tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución». Cuando este precepto se redactó todo el mundo estaba pensando en el Mercado Común. Pero luego dice: «Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión». Aquí no se dice nada de las Comunidades Autónomas, sino que, al contrario, se dice que o las Cortes o el Gobierno tienen atribuida la competencia de la garantía del cumplimiento; no el cumplimiento, sino la garantía. Parecería entonces desprenderse que aquí hay pie suficiente para que ante una directiva que debe ser desarrollada por una Comunidad Autónoma, sea la Comunidad Autónoma la que tiene que desarrollarla; pero si no lo hace, el Gobierno o las Cortes, según que sea materia de Ley o materia de Reglamento, tendrán potestad para regular esta materia.

Todo esto es suficiente también teóricamente y en forma abstracta, pero hay que hacerse una idea del conflicto institucional grave que se

plantea ante un caso en que una directiva comunitaria requiera ejecución por las Comunidades Autónomas. Una Comunidad cumple, la otra no cumple; una pone la medida adecuada, la otra no dice nada. El Estado, que por razón de su personalidad jurídica única en el ámbito internacional es el único responsable, es el que tiene que cumplir ante la CEE y conseguir el perfecto cumplimiento de la directiva. Una Comunidad no cumple o cumple mal, entonces el Estado invoca el artículo 93 de la Constitución y o bien el Gobierno o bien las Cortes, en ejercicio de la garantía del cumplimiento que les corresponde, dictan una disposición en esta materia. La Comunidad Autónoma podría oponerse por tratarse de materia de competencia exclusiva suya. Acudiría al Tribunal Constitucional, que, como es lógico, no podría pronunciarse hasta varios meses después. Mientras tanto, la Comunidad Europea denunciaría a España por incumplimiento de la directiva. Esto ya ha ocurrido en Italia en el pasado y condujo a una solución bastante drástica, que consiste en reconocer expresamente que en esos casos el Gobierno nacional tiene la potestad de dictar una disposición que se aplique en las Regiones. En el caso español será necesario, evidentemente, aquí sí, una disposición expresa que regule esta cuestión de forma clara. Sin embargo, el tema está muy lejos de haber sido resuelto satisfactoriamente.

Resumiendo todo lo anterior, este Derecho tan armónico y tan completo, se insertará en nuestro ordenamiento jurídico, pero es previsible cierto grado de caos y, por lo menos, un período de adaptación, que deseamos sea más rápido y menos problemático de lo que lo ha sido en Grecia, por ejemplo, donde prácticamente las instituciones comunitarias han renunciado a exigir el cumplimiento de las normas europeas en tiempo y forma.

ALFREDO SÁNCHEZ-BELLA CARSWELL
Abogado del Estado