España – Comunidad Económica Europea: Aspectos jurídicos generales (1984)

Leyenda: El Boletín 26 del Círculo de Empresarios publica en 1984 un ensayo de José Suay Milio, Letrado del Consejo de Estado, sobre los aspectos jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (CEE).
El autor, partiendo de la base de que no se está haciendo todo lo necesario en España para que el pueblo sea consciente del significado de la adhesión a la CEE y de que no se está preparando lo suficiente al país, propone mediante este ensayo una explicación de las razones de esta desatención por los asuntos jurídicos, y presenta una introducción a las instituciones jurídicas internacionales, particularmente las comunitarias, y al Derecho internacional.
El autor concluye afirmando que España debe prepararse para articular el ordenamiento jurídico supranacional, el nacional y los autonómicos.
Fuente: Secretaría de Estado para la Unión Europea, Madrid, 1016.I.III ESP 9c) 1984.
Copyright: (c) Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España
URL: http://www.cvce.eu/obj/espana_comunidad_economica_europea_aspectos_juridicos_generales_1984-es-74e63136-d8c1-4162-ab85-92a749f10edb.html
Publication date: 20/02/2014

www.cvce.eu

Boletín 26
1016.1.III.ESP
9 c)
11.188 c)

España - Comunidad Económica Europea:
Aspectos jurídicos generales

por **José Suay Milio**

I

En el penúltimo Boletín del Círculo (el núm. 24, correspondiente al primer trimestre de 1984), Mr. Byrne formulaba un par de preguntas extremadamente oportunas: si se estaba haciendo en España todo lo necesario para que el pueblo cobrase conciencia de lo que realmente significaba ingresar en la Comunidad Económica Europea, y si se estaba preparando de forma suficiente al país (página 39).

Es evidente que las dos respuestas han de ser negativas, lo que plantea al Círculo la necesidad, si no quiere incurrir en lo mismo que denuncia, de reservar un espacio al aspecto quizá más discreto de los que plantea nuestra adhesión al Mercado Común, a saber, el de las implicaciones jurídicas que tal adhesión necesariamente comporta. Comenzando por recordar que el Derecho no es sólo un conjunto normativo estático, sino dinámico, frontalmente orientado a una aplicación cotidiana, armónica y previsible por parte de los operadores jurídicos, y en especial por los Tribunales de Justicia, y más en especial todavía, en nuestro caso, por el propio Tribunal de las Comunidades. Por eso el Círculo tiene el propósito de ofrecer a sus lectores unas páginas al hilo de la exposición más reciente y autorizada sobre el particular, que es la del Catedrático de Derecho Internacional Público y Magistrado del Tribunal Constitucional, el Profesor Díez de Velasco Vallejo, en el discurso de su toma de posesión como Académico de número de Jurisprudencia y Legislación, leído el 12 de marzo de este año y precisamente con el título de "El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas".

Ese propósito, sin embargo y por cuanto llevamos dicho arriba, deberá ser forzosamente enmarcado en unos conceptos de carácter introductorio tendentes a alcanzar dos objetivos: proponer una

explicación de las razones de la generalizada desatención por toda esta temática, e introducir al lector en las instituciones jurídicas internacionales (en especial las comunitarias), así como en la terminología, en las peculiaridades y en los aspectos más obvios del Derecho Internacional. Va de suyo que esos propósitos se encajan en la prudente relativización que exige la naturaleza de nuestra publicación, sin contar con las propias limitaciones de quien redacta estas líneas; y todo ello es aún más evidente aquí que en cualquier otro tema, dada la constante actualización y reelaboración del Derecho Comunitario, patente en las construcciones de sus especialistas.

Si se nos forzara a resumir en solamente una frase cuál ha de ser el impacto jurídico más evidente de nuestra inserción en el Derecho europeo, habríamos de decir que es, sobre todo, algo así como una diferencia de tonalidad o, si se prefiere, de mentalidad, en la medida en que el jurista español, epígono de las tradiciones continentales, más avanzadas, suele retener más el formalismo legalista que la atención a los intereses materiales subyacentes en las instituciones y en el tráfico jurídico, preocupación usual más allá de los Pirineos. Todo jurista, y la mayoría de la gente necesita serlo a pesar suyo, tiene ante todo que mirarse en ese espejo, con ánimo de componer otra realidad.

Y, en fin, resulta notorio el poco interés de nuestra doctrina por los temas generales que podrían integrar una Introducción al Derecho, que no existe hoy como disciplina jurídica propia en nuestras Universidades teniendo que ocupar su espacio, con desigual fortuna y siempre con perspectivas unilaterales, los cultivadores de los derechos civil, administrativo o procesal, principalmente. Esta situación subsiste en la actualidad: baste para ello que nos remitamos al interesante número monográfico dedicado al tema por la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense (el núm. 5, fechado en 1982, pero aparecido bien entrado el actual 1984), donde se prueba lo dicho en todas sus páginas, como quien dice.

II

Al mismo tiempo que hoy se reconoce unánimemente que los teólogos y juristas españoles de los siglos XVI y XVII fueron los fundadores de lo que después se dio en llamar Derecho Internacional, creo que no será escandaloso que para diagnosticar la situación de nuestro país en nuestro tiempo se propongan y acepten dos postulados que, aun en el caso de que no sean exactos, pueden provocar al lector

una serie de reflexiones que enriquezcan su habitual perspectiva. Esos dos postulados son los siguientes: el primero, la poca fortuna que el Derecho Internacional tiene en nuestra ciencia jurídica contemporánea; el segundo, la escasa atención de las empresas, no solamente a los aspectos jurídicos generales, como también a los concretamente referidos a sus relaciones exteriores.

III

Consideramos escasa la fortuna en nuestras Universidades del Derecho Internacional como ciencia. El llamado "Público" se encuentra ubicado en los planes de estudios justamente en su ecuador, apretado y ocultado por los requerimientos de otras disciplinas que parecen, a todas luces, de más urgente actualidad y de mayor coeficiente de aplicación práctica, y por supuesto cuando se desconocen, dicho sea en términos generales pero contundentes, la técnica y los conceptos especiales del Derecho Público que, a lo sumo, se aprenden simultáneamente, con las lógicas dificultades de armonización. Y el "Privado", en el último curso de la carrera universitaria, invitando al estudiante a que lo considere algo así como un mero apéndice, fatigoso y nada gratificante en absoluto.

Si se une a ello que la dotación de docentes, no obstante muy preclaras excepciones, dejaba mucho que desear hasta hace, al menos, 20 años, fácilmente se comprenderá el estado de ánimo de nuestros aspirantes a juristas ante unas disciplinas rápida y malamente asimiladas, en las que se advertía un complejo panorama de dificultades que habían de solucionarse de modo expeditivo, a manera de un mal trago, sin quedar en la mente poso ni simpatía algunos.

Se explican de esa manera tan fácil los talantes surgidos, con nobles excepciones, de nuestras zarandeadas Universidades. Sin actualidad, a la sazón, las consideraciones derivadas de las repercusiones del ingreso de España en la Organización de las Naciones Unidas ni apariencias de acceso a las Europeas, lo cierto y verdad es que la técnica jurídico-internacional de nuestros juristas que hoy exceden los 40 años, ha sido, sin paliativos, muy escasa, sin duda bajo mínimos.

No es hora ni lugar para aludir a las excepciones que se han dejado registradas ni tampoco a su promoción científica, en la cual fue muy buen revulsivo el conocido pleito de la Barcelona Traction, que reanimó el adormecido interés por unos conceptos en principio extraños y misteriosos.

Las negociaciones para el ingreso de España en las Comunidades Europeas no parecen haber servido con profundidad máxima para despertar vocaciones internacionalistas, mas, en cualquier caso, tampoco es menester dedicar la referencia solamente a los cultivadores teóricos de la ciencia internacional, antes bien conveniente reducirla al jurista medio, esto es, al profesional del Derecho sin especiales cualificaciones.

Ni que decir tiene que en la actualidad ya se dispone de un fondo bibliográfico y documental, importante y actualizado. Ocurre, sin embargo, que su manejo ofrece grandes dificultades al estudioso no cualificado, precisamente por la ausencia de una base metodológica y técnica (científica, en una palabra) que le permita utilizar con fruto y esfuerzo creador tales materiales.

Es de dominio público que tampoco en las recientes negociaciones con la Comunidad Económica Europea se ha prestado una especial atención a los aspectos jurídicos de la posible adhesión de España: sirva esa síntesis como expresión de un desinterés profundo por ellos. Desinterés que no puede ni debe continuar, porque, si así fuere, se llegaría a muy graves consecuencias.

IV

Tampoco las Empresas, cualquiera que sea su posición ante el marco jurídico general, han mostrado específico interés por la normativa que disciplina las relaciones exteriores. A lo sumo, sus aspectos bancarios y financieros, más los obviamente comerciales, ceñidos a las rúbricas del comercio exterior y de los aranceles de aduanas. La situación actual será, por tanto, la resultante de los dos hechos que acaban de aludirse, esto es, del grado de interés que para una empresa suponga su servicio de asesoramiento jurídico general, y del grado de especialización que estos servicios presenten en la temática internacional más general y propiamente dicha.

En cuanto a lo primero, parece necesario reconocer que el asesoramiento jurídico de las empresas carece de buena prensa: puro centro de costes, por lo general incomprendido, suele funcionar a remolque de los problemas, sin sentido (ni probablemente posibilidades) de anticipación ni espontaneidad: la mera lectura de cualquier organigrama empresarial lo afirmará con claridad. En tales condiciones, si el servicio jurídico de una empresa es repetitivo, como suele

serlo en bancos y en compañías de seguros, pongamos por caso, pasa a reflejarse en una serie estereotipada de documentos que con frecuencia imponen unos requerimientos que serán disuasorios, a menos de que afronten una demanda absolutamente rígida. Lo que no implica culpa alguna de empresarios (alta dirección) ni de juristas, sino más bien falta de sincronía y entendimiento mutuo, si no en los aspectos personales y digamos de status, sí en los funcionales y operativos, de modo que, cuando menos, se renuncia a un valor añadido que sería muy fácil de alcanzar y ciertamente compensador.

Si todo lo dicho vale para el servicio jurídico general, ¿qué no ocurrirá con respecto a la previsión de futuros ordenamientos que puedan ser de aplicación por haberlos aceptado España al incorporarse a unidades superiores? Quizá no haya mejor respuesta que, sencillamente, considerar lo anterior como problema.

Dejemos, sin embargo, sentados dos hechos sumamente claros y expresivos, que jamás pueden estar en un segundo plano, sino constantemente a la vista. Uno y otro se refieren a las perspectivas con que los dos Ordenamientos, internacional e interno, se contemplan entre sí.

Para el Derecho interno, la aplicación del Derecho Internacional es plena y radical (sin perjuicio de cuanto ha de decirse en el próximo apartado sobre "qué" Derecho internacional es el que se halla en esas condiciones). Como dice la Constitución (no hay mejor síntesis que remitirse a ella), los Tratados internacionales, "una vez publicados oficialmente, formarán parte del ordenamiento interno" (=serán Derecho interno) y "sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios Tratados" (sólo así; esto es, no de otra manera, como v.gr., por norma interna). Es un problema de incorporación: que se haga de ésta una lectura material o formal es cuestión doctrinal abierta, pero no atentatoria a la radicalidad de la misma. Repetimos: "es" Derecho interno y "no es" interna —sino internacionalmente— modificable ni abrogable.

Para el Derecho internacional, la jurisprudencia del Tribunal Permanente de la Sociedad de las Naciones y la del Tribunal Internacional de Justicia de la Organización de las Naciones Unidas ha sido no menos clara y contundente: las normas internas (y hasta la propia Constitución, así se dijo en el caso de Dantzig) son meros hechos y, como tales, susceptibles de ser valorados según las normas (cánones

y principios) internacionales, descalificando las disposiciones contrarias a éstas y aceptando las que se mueven en el espacio de conformidad con la norma internacional o en aquel otro en que el Derecho internacional aún no se pronuncia por quedar en el ámbito de las materias que "él mismo" deja a la competencia esencial de los Estados. La operación, pues, dicho de manera muy sencilla, es afín a aquella que realiza el Juez nacional ordinario al contrastar hechos y normas; aquí los hechos son las normas internas y las normas, las internacionales.

Si a ello se une que la aceptación del Derecho internacional por el interno no es gratuita ni inocua, entonces el panorama se completa y enriquece. Pues, en efecto, la norma internacional no sólo se inscribe en el Derecho interno y penetra en él, sino que, al hacer así, "revuelve" todo el Ordenamiento, obligando a hacer en él las correcciones necesarias y asimismo a desarrollar las virtualidades de aquél. Una y otra cosa, cuyo desarrollo nos llevaría demasiado lejos de nuestros propósitos actuales, son del todo evidentes en la jurisprudencia y la práctica de los Estados.

V

Las relaciones entre los diferentes Estados se convienen, y en su caso se institucionalizan, merced a los Tratados Internacionales concluidos entre ellos. No puede extrañar que la fuente principal de las obligaciones internacionales sea el contrato y no la ley: esto no es tanto consecuencia de una presunta "debilidad" del Derecho Internacional que pudiera derivar de su falta de instancias legislativas o normativas superiores, como resultado de la misma esencia de las relaciones internacionales, absolutamente presididas por principios igualitarios.

Es cierto que algunos de tales Tratados Internacionales, sin perder su necesario origen consensual (contractual), derivan en la creación de organizaciones, susceptibles, en mayor o menor medida, de imponerse sobre sus propios miembros. Esa es una faceta de la distribución clásica entre los llamados tratados-contrato y los tratados-norma, pero hay que insistir en que en ninguno de ambos casos se omiten los rasgos contractuales, voluntaristas e igualitarios.

Todo Tratado Internacional, como todo contrato de Derecho interno, por sabido es que limita la autonomía de quienes lo suscriben. En cualquier intercambio de prestaciones hay siempre, en efecto, una

pérdida y una ganancia, renunciando uno a aquello que se cede a otro, a cambio de obtener lo que éste le entrega como contrapartida. La afirmación es absolutamente obvia en el terreno internacional, porque, aun en su expresión más tradicional (caso, por ejemplo, de un tratado de alianza), también se pierden oportunidades bélicas a cambio de "ganar", valga la expresión, las derivadas del nuevo vínculo con la otra parte.

Si eso ocurre en los casos en que no se superpone, como consecuencia del tratado, organización alguna, cuando ésta se erige sin duda que los miembros que acceden a integrarla quedarán sujetos a una trabazón muy superior e intensa, de manera análoga a como en el Derecho interno sucede, por ejemplo, cuando se constituye cualquiera de las figuras situadas en la banda que media entre los Colegios profesionales y las Sociedades mercantiles.

En efecto, los Tratados de incorporación a una organización internacional son algo más que los Tratados-norma ordinarios, como, v.gr., los de extradición. En éstos no hay otra cosa que una regulación: en su sentido más genuino de dotar de determinadas consecuencias de Derecho a un supuesto de hecho, a una relación de la vida que, al ser normada, se transforma en una relación "jurídica". En tanto que, al adherirse un Estado a una organización, defiere y desplaza a ésta la producción futura de normas, de modo que se abre para el Estado un Ordenamiento ajeno, una fuente jurídica que le es externa.

La intensidad del vínculo con la organización, unida a la mayor o menor extensión de ésta, variará según la institución que se considere. Hay, ante todo, una de carácter primario, cuya vocación universal hace que su Derecho sea tenido como el internacional general: es, por supuesto, la Organización de las Naciones Unidas. Su producción normativa obedecerá a unas u otras reglas (unanimidad o mayorías), mas, una vez producida su norma, ella es Derecho para los miembros de la Organización, y un Derecho que, en conjunto, debe ser fielmente acatado (y, en su caso, desarrollado internamente), sin que, y lo mismo ocurre con los Tratados ordinarios, quepan reservas que desvirtúen el espíritu mismo del Tratado o pongan en cuestión la leal pertenencia a la organización considerada.

La organización internacional, por otra parte, no sólo se articula en el ámbito general, también en otros particulares o regionales

(Europa, América latina, etc.). Las consecuencias son similares y, usualmente, la profundización temática resultará superior.

E incluso sucede que determinadas relaciones interestatales exceden del ámbito de la "internacionalidad" para sumergirse en otro más exigente, que ha sido bautizado como de "supranacionalidad". Las organizaciones que en tales casos se instituyan —repetimos que esta exposición se hace en términos generales, apelando una vez más a la relativización que estas páginas imponen— son por lo común poco extensas en lo horizontal pero excepcionalmente intensas en lo vertical. Con otras palabras: su ámbito material es limitado (el transporte, por ejemplo, y nada más, o el carbón y el acero, o los objetivos propios de las comunidades europeas), pero, una vez acotado, los Estados abdican de su soberanía, en ese terreno, en provecho de la organización, la cual, de esa manera, produce un Derecho absolutamente autónomo y peculiar, cuya especialidad más destacada es que se dirige rectamente no a los Estados miembros (como es la regla general del Derecho internacional normal y ordinario), sino a las personas físicas y jurídicas, súbditos de ellos, sin su mediación. Lo que va a traernos una consecuencia capital: si son los individuos los destinatarios de las normas, ellos serán, cabalmente, los que también podrán hacerlas valer. O lo que es igual: el individuo tendrá un acceso directo a los Tribunales de Justicia de estas organizaciones, el cual, en las culturas más desarrolladas, podrá actuarse, incluso, frente al Estado nacional propio suyo.

La manera de producirse ese Derecho en cada organización será, desde luego, variable y diferenciada, como también los requisitos materiales y procesales serán más o menos amplios y condicionados en mayor o menor medida. Pero, sea como fuere, el principio es claro y radical.

Si un Estado concurre a la creación de una de estas organizaciones, sus obligaciones existen desde la fundación; si la adhesión es ulterior, resulta razonable que, desde que ella se produce, pase a asumir todo lo que la organización, en su dinámica, haya alcanzado ya (salvas reservas y transiciones). Este sería el caso de España con respecto a las Comunidades Europeas en lo que concierne a lo que éstas consideran su propio acervo (el "acquis communitaire", en la denominación oficial).

VI

No parece que lo acabado de decir merezca el calificativo de sorprendente pues, en esencia eso mismo ocurre en cualquier tipo de organización.

Si se piensa, además, que la que nos ocupa es una Organización, si se entienden bien los términos, esencialmente "jurídica", en la que el Derecho común es el quehacer más obvio de la institución, y en ello se está desde hace casi 30 años, entonces la lógica de todo ello aparece patente.

En efecto, la famosa "solidaridad de hecho" de que hablara Schuman en 9 de mayo de 1950, así lo postula, dada la intención de "hacer posible una creciente integración económica y social de los Estados miembros", para cuyo propósito el Derecho viene a ser la forma normal de expresión propia de la Comunidad. No se debe pensar, por tanto, en un producto de la burocratización ínsita a ésta (que la hay y muy notable, por cierto), antes bien en que ese lenguaje peculiar jurídico es el único hábil y usual para expresar los vínculos que se van desarrollando y profundizando entre los asociados.

De ahí que, en una organización de las características que representan las Comunidades Europeas, tanto o más que en la cesión de soberanías, deba fijarse la atención en la emergencia de un principio jurídico de "competencia". Y si es importantísimo que esto se tenga siempre bien presente, aún más imprescindible lo será en el caso español, donde existen tres sistemas normativos concéntricos (los autonómicos, el estatal y el comunitario), que sólo serán mutuamente aglutinables si se considera como centro de gravedad del conjunto ese principio que acabamos de poner de relieve, unido a la indivisibilidad "ad intra" de la soberanía.

Todo lo cual nos lleva de la mano a enunciar las tres características más patentes del Derecho comunitario, que es momento ahora de subrayar:

— En primer término, su novedad, que implica necesariamente el empleo de nuevas técnicas de ensamblaje con los Derechos internos; esto es, distintas de las usualmente dominantes hasta ahora;

— Su autonomía (y a la vez su unidad), lo mismo en cuanto a su origen (pues es autogenerado) como en cuanto a sus efectos

(pues es directamente aplicable), y también en la elaboración técnica de sus cultivadores o especialistas (con tendencia a convertirse en una disciplina sustantiva propia); y

— Su supremacía, puesta de manifiesto en la exclusividad que reclama, consecuencia de su fuerza de atracción.

Todos estos principios, y en especial el último, han sido formulados muy enérgicamente por el Tribunal de Justicia de las Comunidades desde el famoso caso Costa c. ENEL (Caso 6/64) hasta el de la Comisión c. República Italiana (caso 94/81), pasando por el de Comisión c. Consejo (caso 22/70), por citar los más notables y recurrentes entre sí.

VII

A la luz de los fines y de los objetivos básicos comunitarios a que se refieren los arts. 2.º y 3.º, respectivamente, del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, habrá de interpretarse todo el Derecho Comunitario.

Excedería en mucho de los propósitos y los límites de este trabajo hacer un desarrollo, por elemental que fuera, del Derecho Comunitario general. Es preferible, por tanto, que nos remitamos a la bibliografía más reciente y asequible, primando también la claridad expositiva. Es el caso de dos obras extraordinariamente útiles:

— El "Droit communitaire général", de Guy Isaac, editado por Masson en 1983, y

— La "Introducción al Derecho Comunitario Europeo", de Richard Plender, reelaborado para España por José Pérez Santos, editado por Civitas en el presente año.

Las dos por separado, y más aún en conjunto, ofrecen, en efecto, una exposición completa y breve, pudiendo usarse preferentemente el primero como una Parte General de extraordinaria utilidad, en tanto que el segundo presta mayor atención a lo sectorial y contiene un apéndice normativo, todo lo cual convierte a ambos en manuales de obligada y permanente consulta, con una ordenación sistemática muy clara.

Sin embargo, sí es necesario decir unas palabras sobre el modo de producción del Derecho de la Comunidad Europea.

Hay que distinguir en él, ante todo, un Derecho de naturaleza "primaria", algo así como una Constitución en sentido material. Lo integran los Tratados básicos (el de la CECA es de 1951 y los de la CEE y EURATOM de 1957, como es sabido: las tres organizaciones suelen llamarse indistintamente Comunidad Europea, en singular y en plural), más el Convenio sobre Instituciones Comunes de 1957, el Tratado de Fusión Orgánica de 1965, los Presupuestarios de 1970 y 1975 y los de Adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca (1972) y Grecia (1979).

También, con inferior valor, hay que añadir a este material otros instrumentos suscritos por los Estados miembros con objetivos singulares, como es el caso de los Convenios sobre reconocimiento mutuo de sociedades y demás personas jurídicas (1968), sobre jurisdicción y ejecución de sentencias en materia civil y mercantil (del mismo año) y sobre patente comunitaria (de 1975).

En el segundo nivel, el Derecho "derivado" es el producido por los órganos comunitarios constituídos, entre los cuales tienen una intervención más bien indirecta y refleja Asamblea y Tribunal, frente a la más directa de los otros dos (Consejo y Comisión): como es notorio, en el Consejo predomina el principio estatal, merced a su integración con representantes ministeriales de los Miembros, mientras la Comisión es un Organo propio de la Comunidad, con poderes especiales y amplia iniciativa.

Pues bien, la actividad de Comisión y Consejo se exterioriza en tres clases de productos, los Reglamentos, generales y de aplicación directa (cuyo paralelo en Derecho interno sería la ley), las Directivas (dirigidas a los Estados miembros, obligándoles en cuanto a los resultados previstos en ellas, pero dejándoles libertad en cuanto a la forma y métodos para alcanzarlos) y las Decisiones (de desigual valor normativo, más intenso para las que se dirigen a particulares que las que lo hacen a los Estados miembros, y que son obligatorias exclusivamente para su destinatarios respectivos). Todo este Derecho tiene, como lógico marco de referencia, una serie de "principios generales", algunos de los cuales se hallan expresos en la Constitución comunitaria (no discriminación de nacionales, libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, unidad de mercado, salvaguardia de la competencia), otros son los comunes de los Estados miembros (citados, v.g., en el párrafo 2.º del art. 215 del Tratado de la CEE) y otros, en fin, elaborados por la jurisprudencia y la práctica

comunitarias (como es el caso del respeto a los derechos adquiridos y a las expectativas legítimas, la seguridad jurídica, la proporcionalidad entre obligaciones y objetivos, la buena fe, la legalidad, la igualdad ante la Ley, la protección de los derechos fundamentales de las personas).

VIII

Por lo que hace a España, sin duda nuestra Constitución es generosa en cuanto a la eventual recepción de los futuros requerimientos comunitarios. Por todos, vale la cita de su art. 93, extraordinariamente abierto y que, por cierto, debe ser entendido, en cuanto a las "competencias" que señala, tanto respecto de las que las Comunidades Autónomas pueden asumir (art. 148) como sobre las exclusivas estatales (art. 149-1). Por tanto, no habrá dificultades para recibir el nuevo Ordenamiento y para respetar, como lógica consecuencia, la adaptación a él del existente hasta entonces: adaptación que ciertamente admite determinadas medidas transitorias que consten en el correspondiente Tratado de Adhesión, lo cual es también compatible con la aplicación automática de muchos de sus preceptos (v.g., el art. 119 del Tratado CEE sobre la igualdad de retribuciones entre hombre y mujer).

De modo que el esquema general del art. 189 del Tratado CEE no ofrecerá problemas técnicos de inserción en el Ordenamiento nacional, abriéndose así España, en su momento, al sistema integrado comunitario sin mayores problemas.

IX

Nos importa mucho acentuar la suficiencia y la efectividad "vividas" por la Comunidad. Esta empieza, ciertamente, a manifestar los síntomas de "patología social" que suelen afectar a las instituciones todas, y, por no alargarnos, el exceso de burocracia, al agotamiento de los Presupuestos y las discrepancias orgánicas (aquí está, precisamente, su crisis, entendida en el sentido clínico del término), pero todo ello no ha inhibido la formación de un "corpus" jurídico real, efectivo, asimilado y asumido. Bastaría repasar los dos volúmenes del excepcional análisis de Jean Boulois y Roger-Michel Chevallier, editado por Delloz en 1983 con el título "Grands Arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes" (la última Sentencia recogida

corresponde a 15 de julio de 1982), para dar por definitiva esa conclusión.

De ahí el enorme interés de un estudio de la organización y funcionamiento del Tribunal y ella fue, sin duda, la preocupación del Círculo expresada al comenzar este análisis.

X

Díez de Velasco es uno de nuestros más destacados europeístas, fruto de una larga dedicación. Quizá el curso monográfico sobre las Comunidades que le encomendó la Universidad de Valencia en los últimos 50 para sus Doctorandos fuese de los primeros institucionalizados por los Centros de Estudios españoles. Ahora, su Discurso de ingreso en la Academia es un "compte rendu" de sus inquietudes, redactado con su solvencia, minuciosidad y precisión habituales.

Los primeros capítulos se dedican a los conceptos introductorios, a la historia y el basamento jurídico del Tribunal y a su estructura. El último (y dominante) se reserva a la jurisdicción de aquél, en sus tres vertientes esenciales, en lo contencioso, lo consultivo y lo prejudicial. Dejando a un lado aquéllos, este último habrá de ser el que comentaremos a partir de ahora, sin otra sugerencia que llamar la atención sobre la conveniencia de recurrir al texto original, que estos apuntes ni pueden ni desean suplantar.

XI

1. En materia de jurisdicción contenciosa se analizan sucesivamente cinco puntos, residual el último de ellos, que son las infracciones del Derecho comunitario por los Estados miembros, el control de la legalidad (de los actos comunitarios), la responsabilidad extracontractual de las Comunidades, los litigios entre la Comunidad y sus agentes, y "otros casos" (compromiso o sumisión de diferencias, y litigios con relación al Banco Europeo de Inversiones). Obviamente, el segundo es el más interesante (y acaso desconocido), pues a las dos formas internas tradicionales (el control directo vía recurso de anulación, y el indirecto), se agrega una tercera, que es el que se llama "recurso por inactividad", el "recours en carence" de los textos.

Hablaremos, por tanto, de él, pero antes conviene decir unas palabras sobre el procedimiento por "infracción" (del Derecho Comunitario). Repárese en que se trata de un control exclusivo, permanente e integral (vale para todas las competencias del Tribunal),

sin posibilidad de reservas en contrario. La particularidad más destacada consiste en que la infracción (por acción o por omisión y en materia tanto legislativa como administrativa) sólo queda perfilada después de una fase prejudicial, cuya finalidad es invitar la Comisión al Estado miembro a su subsanación, y ello aunque se trate de la demanda directa de un Estado, no nacida de los Organos comunitarios.

Además de esa finalidad invitadora (la más de las veces con éxito), en todo caso queda acotado el objeto del conflicto. Pues bien, lo importante es destacar que si la sentencia del Tribunal fue, en su origen, meramente declarativa, sucesivamente se ha profundizado en este efecto y así la de 13-7-1972 (asunto 48/71, Comisión c. Italia) lleva la evolución a su término: "Implica —dice— para las autoridades nacionales competentes una prohibición de pleno derecho de aplicar una prescripción nacional reconocida incompatible con el Tratado y, en caso necesario, una obligación de adoptar cualquiera disposición para facilitar la realización del pleno efecto del Derecho Comunitario", afirmación que probablemente sería extensible a la infracción de cualquier acto comunitario de naturaleza vinculante, no sólo del Tratado.

Como se anticipó, el control de legalidad se articula en tres variantes.

La primera es la directa del recurso de anulación contra los actos de Consejo o Comisión distintos de recomendaciones y dictámenes (más algunos atípicos), por parte de los Estados miembros o de órganos comunitarios que posean la legitimación pertinente, y con base en cualquier infracción del bloque comunitario de la legalidad, incluso desviación de poder (condiciones todas estas que han sido objeto de interpretación progresiva, con el tiempo). En él se trata de obtener una sentencia retroactiva, "erga omnes" y que obliga a adoptar medidas de remedio, aunque sin concretar cuáles deban ser.

El control incidental, segunda de las variantes, se realiza por vía de excepción (a veces, de oficio), fundamentado en la irregularidad del reglamento que se pretende aplicar, compensando así la falta de legitimación directa contra éste. Y también, a partir de la Sentencia de 10-12-1969 (asuntos 6 y 11/69, Comisión c. Francia), en interés de la Comunidad.

Por último, el recurso "en carencia" puede ser instado por los Estados y las instituciones comunitarias, incluso el Parlamento (no

legitimado para el recurso de anulación), caso de omisión por parte del Consejo o de la Comisión comunitarios. En él existe también, como es lógico, una fase previa de invitación y concreción. Ciertamente, su uso ha sido muy parco y jamás favorable al recurrente.

2. La competencia consultiva, muy influída por la del Tribunal Internacional de Justicia, trata de obtener un dictamen (no contencioso) del Tribunal, vinculando a quien lo solicita, el cual, en efecto, así queda obligado. Incluso a veces (art. 228-2 del Tratado CEE) hay un control preventivo de tratados o acuerdos, confrontándolos con los constitutivos de la Comunidad, al modo de nuestro recurso previo de constitucionalidad. La particularidad más destacada de esta competencia es, lógicamente, que no existen partes, mas sí una fase en que los afectados son invitados a formular sus propias observaciones, quedando también, en su momento, vinculados por la resolución.

3. Finalmente, la competencia prejudicial, calificada por uno de los jueces más caracterizados de los que han pasado por el Tribunal Comunitario como "vínculo de comunicación orgánica ante el Tribunal comunitario y las jurisdicciones nacionales de todo orden y grado", queda abierta a cualquier órgano jurisdiccional de los Estados (normalmente inserto en el aparato judicial), y es obligatorio para ellos en el caso de inexistencia de ulterior recurso interior, con objeto de obtener una confrontación con el Derecho Comunitario presumiblemente aplicable. Funciona de manera parecida a los incidentes del Derecho interno y lógicamente la resolución que se dicte no interferirá la solución del caso concreto contemplado pero sí vinculará al órgano que plantea la cuestión.

XII

Un propósito de agotar la materia sería pueril, basta ahora dejar entreabierta la puerta que nos conduce al Derecho comunitario.

España se debe preparar para una experiencia, nada sencilla, de articulación de tres grupos de Ordenamientos generales, el supranacional, el nacional y los autonómicos. El contraste con los hábitos y las destrezas centralistas y categoriales, esquemáticas y conceptuosas, de nuestros operadores jurídicos habrá de ser muy vivo. Eso es, y nada más que eso, lo que hemos querido proponer en este apunte. Será vital, por todo lo dicho en él, tener muy claros los principios y la dinámica del Derecho, desde su raíz a sus componentes particulares. Ojalá todo ello parezca obvio al lector.

JOSE SUAY MILIO es Licenciado en Derecho por la Universidad de Valencia y Letrado del Consejo de Estado.

Ha ocupado cargos de responsabilidad en la Administración Pública y en empresas privadas y públicas.