

## I. Introducción a las Comunidades europeas

### LA ESTRUCTURA JURIDICA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS \*

Por PIERRE PESCATORE

*Sumario:* I. LA CONSTITUCIÓN COMUNITARIA: UN SISTEMA INSTITUCIONALIZADO AUTÓNOMO: 1. Los Tratados como base constitutiva y constitucional. 2. Indicaciones sobre la estructura institucional. 3. Un proceso autónomo de adopción de decisiones.—II. EL SISTEMA LEGISLATIVO DE LA COMUNIDAD: 1. Los Tratados como base fundamental del orden jurídico. 2. El derecho comunitario «derivado». 3. El derecho complementario.—III. EL SISTEMA JURISDICCIONAL: 1. El sistema de recursos. 2. El recurso prejudicial en particular. 3. La ejecución en Derecho comunitario.—IV. RELACIONES DEL DERECHO COMUNITARIO CON EL DERECHO NACIONAL: 1. La aplicabilidad directa del Derecho comunitario. 2. La primacía del Derecho comunitario. 3. El Derecho comunitario y el orden constitucional de los Estados.—CONCLUSIÓN.—INDICACIONES BIBLIOGRÁFICAS.

La adhesión a las Comunidades europeas ha sido y continuará siendo, para los Estados fundadores y para los adherentes, una aventura nueva tanto en el plano jurídico como en el político y en el económico. No es una exageración afirmar que se trata de un nuevo modo «de existir juntos», de convivir, para los Estados que participan en esta experiencia; a pesar de los veinticinco años que ya cuentan, las Comunidades están todavía en su fase de juventud y de expansión. Al mismo tiempo, tampoco conviene ocultarse que la entrada en el sistema comunitario afecta incluso a las bases constitucionales de los Estados miembros. La participación en las Comunidades es desde este punto de vista un acto importante, de consecuencias profundas y de largo alcance que se diferencia de la adhesión a otros tratados internacionales y que plantea tanto a los Estados participantes como a sus ciudadanos problemas políticos y jurídicos desconocidos hasta el momento.

\* Traducido por Francisco Santaolalla Gadea.

Todos los Estados miembros se han preparado de una u otra forma para esta mutación constitucional o, al menos, han deducido sus consecuencias o posteriori. Algunos han introducido modificaciones en su norma fundamental, genéricas o específicas. Aparecen cláusulas de este tipo, más o menos expresivas, mejor o peor adaptadas, en las constituciones de todos los Estados miembros excepto, evidentemente, el Reino Unido, que no tiene constitución escrita; esta es, sin duda, la razón por la que los problemas planteados por la entrada de Gran Bretaña en el sistema comunitario han sido resueltos de forma extensiva en la *European Communities Act* de 1972.

Todos los Estados miembros se han adaptado de una forma u otra al nuevo cuadro político y jurídico en el que se encuentran de ahora en adelante. Este proceso no se ha desarrollado sin dificultades. Al contrario, la Comunidad ha sufrido crisis y «accidentes de marcha» políticos y judiciales. En más de una ocasión el progreso ha sido interrumpido por retrocesos. Pero a pesar de todas las adversidades, las Comunidades han resistido hasta el momento a todas las fuerzas de ruptura y de dispersión. A poco que nos esforcemos en ver las cosas con una perspectiva histórica a más largo plazo, el sistema comunitario se ha desarrollado con continuidad y en el momento presente está aún lejos de haber agotado sus reservas de dinamismo. ¿De dónde procede esta notable resistencia? Sin duda del hecho de que en el ánimo de todos los participantes la construcción comunitaria se funda en el reconocimiento explícito o implícito del hecho de que en el mundo en que vivimos solamente la Comunidad resulta adecuada para desempeñar cierto número de funciones vitales para nuestro subcontinente; al reconocimiento de este hecho se añade la convicción de que la Comunidad cumple su misión de forma objetiva, procurando el interés general y respetando la identidad política y cultural de todos los participantes. Realmente, por tanto, es una idea federativa la que está en la base del conjunto comunitario.

En la presente contribución se trata de exponer la estructura jurídica de este organismo, al mismo tiempo coherente y articulado, unido y multipolar. Trataremos a continuación de dar una visión de conjunto haciendo resaltar sucesivamente cuatro aspectos de esta estructura: Rasgos dominantes del sistema institucional (I), mecanismo legislativo de la Comunidad (II), sistema jurisdiccional (III), para terminar con la cuestión de las relaciones entre el orden jurídico comunitario y el derecho de los diferentes Estados miembros (IV).

## **I. La Constitución comunitaria: un sistema institucionalizado autónomo**

Las Comunidades, CECA, CEE, Euratom, fueron creadas por tres tratados que forman su carta constitucional. Estos tratados crearon un conjunto de instituciones encargadas de realizar los objetivos fijados. En el seno de esta estructura institucional se ha desarrollado

una vida política y jurídica autónoma. Estos diversos aspectos del orden constitucional de las Comunidades son los que quisiéramos hacer resaltar brevemente a continuación.

### 1. *Los Tratados como base constitutiva y constitucional*

La «carta» de las Comunidades está formada por tres tratados internacionales: el tratado de París de 1952, que es históricamente el acto creador, y los de Roma, que se inspiran estrechamente en el anterior, firmados en 1957. Como se sabe, estos tratados han sido modificados y completados posteriormente; primero por el tratado de 1965 sobre fusión de las instituciones; desde este momento ya no hay sino un solo sistema institucional y en adelante resulta más propio hablar simplemente de una «Comunidad europea» regida por tres tratados, uno de los cuales tiene ámbito general, mientras los otros dos se refieren a sectores específicos. Vienen luego las disposiciones dictadas en 1975, que crean recursos propios de la Comunidad, otorgándole un sistema presupuestario y financiero autónomo, con la creación de un Tribunal de Cuentas. Por fin en 1976 las disposiciones relativas a la elección directa del Parlamento europeo. Este es el conjunto de actos que forman la «constitución» de la Comunidad. Tratando de describir en una primera aproximación su alcance y su contenido, diremos que estos tratados presentan en cierto modo tres caras, tres aspectos: son al mismo tiempo un compromiso internacional de los Estados partes, un conjunto normativo aplicable en el interior de los mismos y el código estructural del conjunto comunitario.

Primero un *compromiso mutuo* de los Estados partes, en el sentido del derecho internacional. El mejor modo de entender el alcance de este compromiso consiste en leer las disposiciones preliminares de los tres tratados, especialmente los artículos 2 y 3 del tratado CEE, que definen los objetivos de la Comunidad ofreciendo así un resumen de los compromisos aceptados por los Estados participantes. En los términos del artículo 5 del mismo tratado los Estados miembros han asumido la obligación general de ejecutar sus compromisos de buena fe y de adoptar frente a la Comunidad una actitud constructiva y cooperadora; esta cláusula que expresa la idea de «lealtad federal» juega un papel esencial en los asuntos comunitarios. Hay que señalar además que, salvo en el tratado CECA, se han asumido compromisos «por una duración ilimitada» como dice el artículo 240 del tratado CEE. Los tratados constituyen, por tanto, para las partes un compromiso irrevocable, no prevén ni denuncia ni secesión; las Comunidades están previstas, en otros términos, para formar un marco político y jurídico tan duradero como el de los propios Estados que en él participan.

Al mismo tiempo, y este es un segundo aspecto, los tratados de creación de las comunidades contienen un gran número de *normas de derecho material*. Estas normas no sólo se aplican a las relaciones

mutuas de los Estados miembros, sino que, como veremos más detalladamente a continuación, forman también parte integrante del derecho aplicable en el territorio de los Estados miembros y, por lo tanto, afectan a los ciudadanos de estos Estados. Estas reglas son muy abundantes; se refieren a temas como la libre circulación de mercancías, la libre circulación de personas, el derecho de establecimiento, la libertad de prestación de servicios, las reglas de competencia, el ejercicio de los derechos en materia social, la igualdad de remuneraciones entre trabajadores masculinos y femeninos, etc. La Comunidad aparece aquí no sólo como una organización de Estados, sino como una verdadera comunidad humana, una «unión de los pueblos europeos», como dice el preámbulo del tratado CEE, que ofrece a todos, en su vida económica, profesional, social, un marco existencial ampliado, fundado en los principios de libertad y de igualdad. Desde esta perspectiva es preciso llamar la atención especialmente sobre las múltiples cláusulas de no discriminación o, lo que es lo mismo, de tratamiento igual al nacional, que se recapitulan en el artículo 7 del tratado CEE, en virtud del cual en el ámbito comunitario ya no hay diferencia de trato en razón de la nacionalidad. Los súbditos de cada Estado miembro tienen, por tanto, la seguridad de, en adelante, ser tratados en todos los otros países miembros igual que los súbditos de estos Estados. Desde el punto de vista humano y social ésta es ciertamente la más profunda modificación que los tratados comunitarios aportan a la condición jurídica del individuo.

Todavía son los tratados algo más que compromiso mutuo de los Estados miembros y norma jurídica aplicable en sus territorios; tienen un tercer aspecto que consiste en ser en el sentido estricto del término, la *constitución orgánica* del conjunto comunitario. Los tratados crean una estructura institucional, definen competencias y poderes, prevén mecanismos de actuación y control. En este conjunto no sólo tienen asignado un lugar los Estados en cuanto miembros de la Comunidad, sino también los individuos, personas físicas y jurídicas, hasta el punto de que ya comienza a perfilarse a través del derecho comunitario del estatuto de una «ciudadanía comunitaria». *Mutatis mutandis* se puede encontrar así en los tratados todos los elementos estructurales que caracterizan la constitución del Estado.

## 2. Indicaciones sobre la estructura institucional

Como se sabe, la Comunidad consta de cuatro instituciones principales, mutuamente independientes, iguales entre sí y cada una de las cuales representa un principio particular. No es necesario hacer una larga prestación.

La Comunidad es, en primer término, una comunidad de Estados. Este dato fundamental encuentra su expresión en *el Consejo* formado por representantes de los Estados miembros que encauza la participación de estos Estados en el conjunto comunitario. El Consejo se com-

pone de miembros de los Gobiernos nacionales; se reúne en diferentes composiciones: como «Consejo general», formado por los ministros de Asuntos Exteriores, o en sesiones especializadas de ministros de Agricultura, Finanzas, Transportes, Justicia, según las necesidades. A veces el Consejo se reúne también a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno bajo el nombre de «Consejo europeo». El Consejo dispone de un órgano auxiliar de extrema importancia en el sistema comunitario, el «Comité de representantes permanentes», que se reúne en sesión permanente en Bruselas y que es a la vez órgano preparatorio del trabajo del Consejo y principal instrumento de enlace con los Gobiernos y las Administraciones nacionales. Bajo la autoridad del Consejo trabajan innumerables grupos de expertos sobre los más diversos temas de la competencia de la Comunidad. El observador exterior, informado sobre todo por la prensa de las dificultades y fracasos ocasionales del Consejo, difícilmente puede hacerse idea de la amplitud e intensidad del trabajo realizado diariamente en el seno de este órgano común de los Gobiernos.

Pero la Comunidad también es una comunidad de pueblos; este es el elemento representado por el *Parlamento Europeo*. Hasta hace poco formado por delegados de los parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo ha sido elegido por sufragio directo por primera vez en 1979. Desde este momento constiuye una expresión directa y auténtica de las fuerzas populares en la Comunidad. Hay también que mencionar que la estructura comunitaria contiene, junto al Parlamento, un «Comité económico y social», que representa los sectores profesionales.

La Comunidad es una comunidad solidaria, fundada sobre el reconocimiento de un interés común al conjunto de los Estados miembros. Esta solidaridad y este interés común encuentran su expresión institucional en la *Comisión*, compuesta de personas independientes nombradas para períodos renovables por decisión unánime de los Gobiernos. A diferencia del Consejo, cuyas conexiones nacionales son todavía evidentes, la Comisión representa el principio unitario. Se trata de un órgano de concepción, de iniciativa y de ejecución de carácter gubernamental, al que corresponde la gestión del conjunto de los asuntos comunitarios. Sería un error considerarle como una simple secretaría internacional.

Por último, la Comunidad es también una «comunidad de derecho», y de este aspecto se encarga el *Tribunal de Justicia*, cuya misión consiste en asegurar el respeto del derecho en el conjunto comunitario.

Esta descripción no ofrece, sin embargo, una idea adecuada de la verdadera vida institucional; para eso se incluyen las indicaciones siguientes.

### 3. *Un proceso autónomo de adopción de decisiones*

Mediante la creación de estas cuatro instituciones bien definidas, bien delimitadas, encargadas cada una de una función característica,

los tratados crearon los elementos de una auténtica «separación de poderes», un sistema para emplear otra conocida expresión, de «checks and balances», en el que se elaboran las decisiones de carácter normativo o singular, vitales para el funcionamiento del conjunto. La acertada ordenación de esta estructura es lo que explica el buen resultado del sistema y su resistencia a las crisis. .

El procedimiento decisorio se caracteriza, en efecto, por el hecho de que cada uno de los factores con los que hay que contar forzosamente para lograr una acción eficaz y útil tiene reservado un rol apropiado: la participación inmediata de los Estados miembros, la salvaguarda del interés común, la participación de las «fuerzas vivas» políticas, económicas y sociales, y por último, el respeto de la legalidad que permite eliminar los conflictos y las resistencias que podrían en otro caso frenar e incluso bloquear el procedimiento. En este marco estructural es donde se desarrolla la vida política y jurídica de la Comunidad, una vida autónoma, muy diferente de las actividades nacionales, pero al mismo tiempo estrechamente unida a éstas. Es en este marco donde se acuerdan las líneas políticas que orientan la vida comunitaria, donde funciona el sistema legislativo, donde se desarrolla la vida administrativa y se ejerce el control jurisdiccional.

Hay dos factores en este conjunto que presentan interés particular desde el punto de vista jurídico: por un lado la elaboración del derecho comunitario, por otro el control jurisdiccional. A estos dos factores quisiéramos referirnos ahora más específicamente.

## II. El sistema legislativo de la Comunidad

El derecho de la Comunidad Europea constituye en el sentido estricto del término un «orden jurídico», es decir, un sistema jurídico autónomo capaz en cuanto tal de llevar su propia vida y conteniendo en sí mismo todos los recursos para su desarrollo y renovación.

### 1. *Los Tratados como base fundamental del orden jurídico*

Los tratados de creación de las Comunidades representan también la base constitutiva del sistema jurídico comunitario. Como ya se ha dicho, contienen un conjunto de objetivos, de compromisos generales y particulares, de normas de competencia y materiales que constituyen la estructura elemental del sistema jurídico comunitario y que, según atestigua la jurisprudencia del Tribunal de Justicia representan una fuente inagotable de orientaciones y soluciones jurídicas, un depósito de elementos de derecho que no se termina de agotar.

Estas normas, en cuanto han sido consagradas por los tratados y reconocidas como base constitucional, representan en la vida comunitaria imperativos que no se puede desconocer. Además, los tratados son el fundamento de lo que se ha convenido llamar derecho comu-

nitario derivado, en cuanto han creado un sistema decisorio bien organizado que forma el marco del ejercicio de un auténtico «poder legislativo» comunitario.

## 2. El derecho comunitario «derivado»

La disposición central de este sistema es el artículo 189 del tratado CEE, en virtud del cual el Consejo y la Comisión para el desempeño de sus funciones están facultados para dictar reglamentos, directivas y decisiones. Este esquema no es exhaustivo porque los tratados prevén otros tipos de actos institucionales, en particular la posibilidad de adoptar disposiciones complementarias de los propios tratados cuando los poderes previstos expresamente no bastan para la consecución de los objetivos encomendados a la Comunidad (véase el artículo 235 del tratado CEE).

De todos estos actos institucionales hay dos categorías particularmente importantes en el sistema legislativo de la Comunidad.

Primero están los *reglamentos*, de los que el tratado dice que tienen «alcance general», son «obligatorios en todos sus elementos» y «directamente aplicables en todo Estado miembro». En general, los reglamentos son adoptados por el Consejo a propuesta de la Comisión y previa consulta del Parlamento. A su vez, la Comisión recibe frecuentemente el encargo de dictar las disposiciones de aplicación necesarias en virtud de los reglamentos adoptados por el Consejo. Esta es una fuente de derecho muy abundante, los reglamentos comunitarios son tan numerosos como las leyes de un Estado. También en sus efectos pueden ser comparados a estas leyes en cuanto que se imponen directamente tanto a los Estados como a los particulares en virtud de su publicación en el *Diario Oficial* de la Comunidad.

Una segunda categoría de actos importantes desde el punto de vista legislativo son las *directivas*. El artículo 189 del Tratado dice que la directiva «vincula a todo Estado miembro destinatario en cuanto al resultado de alcanzar, dejando a las instituciones nacionales la competencia en cuanto a la forma y a los medios». Se trata de un medio de legislación indirecta en cuanto que la Comunidad fija los principios y a veces hasta los modelos que deben desarrollarse por los procedimientos de la legislación nacional. Las directivas se utilizan sobre todo en los sectores en que los Estados miembros han conservado la competencia legislativa, como el ejercicio de las actividades profesionales, la legislación económica y el derecho fiscal.

Hay que mencionar en particular, en este tema, el artículo 100 del tratado CEE, que prevé el instrumento de las directivas para realizar la armonización de las legislaciones de los Estados miembros en las materias que afectan directamente al funcionamiento del Mercado Común. En virtud de esta disposición, la Comunidad está realizando un amplio programa de armonización, importantes elementos del cual, en derecho económico y comercial, ya están terminados. Al igual que los

reglamentos, las directivas son adoptadas por el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta del Parlamento, y en algunas materias del Comité económico y social.

### 3. *El derecho complementario*

Los tratados y los actos del derecho derivado representan en conjunto lo que se podría llamar el «derecho legislativo» de la Comunidad. Se trata de un conjunto ya extremadamente extenso y variado, pero no representa por sí solo la totalidad del orden jurídico comunitario. Este incluye también otros elementos más difíciles de aprehender, pero muy reales sin embargo.

Entre ellos se puede mencionar en primer lugar los *principios generales del derecho*, es decir, ciertas ideas de orden y de justicia comunes a los sistemas jurídicos de los Estados miembros y que también resultan aplicables en el derecho comunitario; en la jurisprudencia del Tribunal aparecen frecuentes referencias a esta categoría.

En el mismo espíritu se hace un amplio uso, tanto en el trabajo legislativo como en la actuación judicial, de los métodos y recursos del *derecho comparado* con la intención de hacer fructificar en el marco comunitario el pensamiento y la experiencia jurídica nacionales.

Por último, en el derecho comunitario también se recurre a la aplicación de elementos procedentes del *derecho internacional* como reflejo de las relaciones exteriores de la Comunidad. Esta tiene capacidad para concluir acuerdos internacionales en el campo comercial y económico especialmente. Como consecuencia de su participación cada vez más activa en las relaciones internacionales, la Comunidad debe preocuparse también de garantizar en su ámbito la ejecución de los acuerdos internacionales que concluye y el respeto de otras normas del derecho internacional a las que está sometida.

Resumiendo todo lo expuesto, desde las normas fundamentales de los tratados a las expresiones normales del poder legislativo comunitario, hasta los elementos jurídicos más generales y abstractos, se puede comprobar que el orden jurídico comunitario es un conjunto notablemente completo que contiene todos los instrumentos necesarios para resolver los problemas planteados por el funcionamiento de la Comunidad: se trata realmente de un *sistema autónomo* que posee los recursos adecuados para hacer frente a todas las necesidades, incluidas las de su propio crecimiento.

### III. El sistema jurisdiccional

La Comunidad europea, a imagen de los Estados que la han constituido, es una «comunidad de derecho», basada en el respeto de la legalidad. Para garantizar la observancia de este principio, los tratados crearon un Tribunal de Justicia que, según el artículo 164 del Trata-

do CEE, tiene como función garantizar «el respeto del derecho» en la vida de la Comunidad. Pero sería una visión demasiado limitada considerar que el Tribunal es la única institución encargada de vigilar la observancia de la legalidad en el sistema. Como veremos en seguida, en todo aquello en que el derecho comunitario resulta aplicable en el interior de los Estados miembros, los jueces nacionales son partícipes de esta función. Realmente, el «poder judicial» de la Comunidad está compuesto por el Tribunal y por las jurisdicciones nacionales. A continuación tratamos de explicarlo con algunos detalles suplementarios.

### 1. *El sistema de recursos*

De acuerdo con los tratados de creación de las Comunidades, existen cuatro vías principales de recurso ante el Tribunal de Justicia comunitario; las exponemos aquí según el orden en que aparecen en los tratados.

En primer lugar, el *recurso por infracción de un Estado*. Cuando un Estado miembro infringe una de las obligaciones que le afectan en virtud del Tratado, la Comisión, después de haberle requerido para que rectifique por medio de una notificación previa, puede presentar un recurso ante el Tribunal de Justicia y pedirle que declare la infracción. En caso de condena, el Estado miembro en cuestión está obligado a adoptar las medidas que implique la ejecución de la sentencia del Tribunal. Es de resaltar que el derecho de interponer un recurso pertenece también a los Estados miembros. Los casos de este tipo no son abundantes, pero el Tribunal conoce regularmente algunos y a lo largo de los años se ha declarado un buen número de infracciones. El procedimiento se ha revelado notablemente eficaz debido a que la mayor parte de los casos de este tipo han podido resolverse en el momento del procedimiento previo de intervención de la Comisión, para evitar un proceso público.

La segunda vía judicial es semejante a los *recursos de anulación* ante las jurisdicciones administrativas nacionales. Los Estados miembros, las instituciones y, dentro de ciertos límites, también los particulares pueden pedir al Tribunal que anule los actos institucionales en caso de incompetencia, defecto sustancial de forma, vulneración del tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su aplicación o desviación de poder. Los Estados miembros y las instituciones pueden impugnar todos los actos institucionales, incluso los reglamentos y directivas; los particulares sólo pueden atacar por esta vía las decisiones que se les dirigen directa e individualmente.

La tercera clase de recursos es específica del sistema de los tratados europeos. Se trata del *recurso prejudicial* del artículo 177 del Tratado CEE. Cuando ante un órgano judicial nacional se plantea un problema referente a la interpretación del Tratado o de un acto institucional, o una impugnación relativa a la validez de uno de estos actos, este órgano puede y, si se trata de una instancia suprema en su orden,

debe someter esta cuestión en vía prejudicial al Tribunal de Justicia. Este, tras oír a las partes, así como a los Estados miembros y a las instituciones que deseen pronunciarse, resuelve por medio de sentencia los problemas de interpretación o de validez planteados. El juez nacional decidirá el proceso incoado ante él a la luz de esta sentencia previa.

Por último, los tratados prevén un *recurso de responsabilidad extracontractual*, abierto a toda persona lesionada en sus derechos por una actuación ilegal de una institución o de un agente de la Comunidad. Este recurso es tal vez la expresión más palpable de cómo la actuación de la Comunidad está sometida hasta sus últimas consecuencias al imperio de la legalidad.

Conviene añadir algo sobre la importancia práctica de estos procedimientos contenciosos. El Tribunal de Justicia es una institución muy activa, y los recursos fluyen hacia él en tal cantidad que los magistrados apenas dan abasto para hacerse cargo de los procesos. De todos los asuntos, los recursos prejudiciales representan con mucho la mayor parte, más de la mitad del total.

Los restantes se reparten aproximadamente por igual entre las otras dos clases mencionadas.

## 2. *El recurso prejudicial en particular*

El interés de este recurso consiste en que establece una estrecha relación de cooperación entre las jurisdicciones nacionales y el Tribunal europeo con vistas a la aplicación uniforme del derecho comunitario en el conjunto de los Estados miembros. La frecuencia de estos recursos manifiesta varios fenómenos simultáneamente: la profundidad de la penetración del derecho comunitario en el orden jurídico interno de los Estados miembros; la variedad de los sectores jurídicos afectados (los recursos se refieren a una gran diversidad de casos pendientes ante las jurisdicciones civiles, mercantiles, laborales, administrativas y financieras y penales); por último, la existencia de un auténtico espíritu de cooperación y de confianza entre la jurisdicción comunitaria y los jueces nacionales de todos los órdenes y de todos los niveles. Al producirse dentro de este ambiente el juego de preguntas y respuestas, que constituye la esencia del mecanismo prejudicial, ha favorecido en gran manera la clarificación y la evolución del derecho comunitario. El éxito de este mecanismo judicial ha despertado interés más allá del ámbito comunitario en cuanto constituye un modelo utilizable en la vida internacional y en el derecho federal.

## 3. *La ejecución en derecho comunitario*

Conviene exponer algunas explicaciones sobre la ejecución de las sentencias del Tribunal, que es una de las condiciones de la eficacia del derecho comunitario. Las decisiones del Tribunal de Justicia, y lo

mismo ocurre con las decisiones de otras instituciones confirmadas por el Tribunal o que no hayan sido recurridas, son ejecutorias cuando afectan a particulares. En virtud de las normas de los tratados que regulan esta cuestión, la ejecución forzosa se lleva a cabo por medio de las jurisdicciones nacionales competentes.

Por el contrario, los tratados no prevén medidas de ejecución referentes a las sentencias que hayan declarado infracciones de los Estados miembros. En realidad, las sentencias de esta clase, salvo algunas dudas iniciales en dos o tres casos, han sido respetadas siempre por los Estados miembros. Estos son conscientes, en efecto, de que la negativa a ejecutar las decisiones del Tribunal tendría como resultado quebrantar la Comunidad hasta sus cimientos y que tal comportamiento conduciría a la descomposición de la misma. Hay que añadir, sin embargo, que cuando una infracción del tratado por parte de un Estado miembro se ha traducido en daño para los derechos e intereses de los particulares, éstos tienen siempre la posibilidad de plantear ante su jurisdicción nacional una acción judicial, por ejemplo, de restitución de impuestos ilegalmente percibidos, de forma que la responsabilidad de los Estados miembros se pone en práctica por medio de sus propias jurisdicciones nacionales. Son ya numerosos los casos en que jurisdicciones civiles o administrativas internas han sancionado de esta forma indirecta violaciones del derecho comunitario por parte de los Estados miembros.

#### IV. Relaciones del derecho comunitario con el derecho nacional

Durante el período inicial de la Comunidad, la cuestión de las relaciones entre derecho comunitario y derecho nacional se discutió sobre todo en función del tema de la necesaria supremacía del derecho comunitario en caso de conflicto con las disposiciones del derecho interno. Este postulado de la supremacía es, sin duda, una exigencia fundamental del sistema, que no puede desconocerse ni abandonarse, pero la experiencia nos ha enseñado que la problemática real es, sin embargo, bastante diferente de esta hipótesis de conflicto-supremacía. A ningún Estado miembros se le ha ocurrido hasta el momento, afortunadamente, actuar de forma que se produzcan conflictos declarados e insalvables con el orden jurídico comunitario. Es innegable que se han dado problemas de adaptación, dificultades de comprensión, contrariedades. Pero el verdadero problema que se plantea a diario es el de garantizar la eficacia del derecho comunitario, es decir, de asegurar su aplicación efectiva y plena en el interior de los Estados miembros, lo que plantea problemas bien distintos del de la solución de conflictos ocasionales.

Con este ánimo quisiéramos presentar a continuación los dos temas mayores de discusión teórica y práctica, a saber: la aplicabilidad directa del derecho comunitario y su supremacía en los casos excep-

cionales en que se da un conflicto. Hecha esta presentación, quisiéramos concluir este estudio por una reflexión que nos devolverá al principio de nuestra exposición, a saber: la convergencia que se ha producido entre el derecho comunitario y el respeto de principios constitucionales que nos son comunes.

### 1. *La aplicabilidad directa del derecho comunitario*

Aquí nos encontramos con la clave de las relaciones entre derecho comunitario y derecho nacional. La idea básica consiste en que el derecho comunitario, en sus diversas formas de expresión, es un orden jurídico operativo no sólo en las relaciones mutuas entre Estados, sino además en el interior de éstos, de forma que afecta a todos los que participan en la vida jurídica nacional, es decir, a los particulares, personas físicas y empresas, así como a los jueces encargados de aplicar el derecho a los mismos.

En otros términos, el derecho comunitario forma parte integrante del orden jurídico aplicable en el territorio de cada uno de los Estados miembros. Por lo tanto, puede ser alegado en justicia por los particulares, bien sea respecto al Estado, bien en sus relaciones mutuas, y el juez tiene el deber de garantizar su aplicación y sanción en su ámbito de competencia. Esto es lo que el Tribunal de Justicia ha declarado invariablemente desde su conocida sentencia *Van Gend en Loos*, de 5 de febrero de 1963, en que afirmaba que el tratado «constituye más que un acuerdo que sólo crearía mutuas obligaciones entre los Estados contratantes», y que en él se origina un «nuevo orden jurídico cuyos sujetos son no sólo los Estados miembros, sino también sus súbditos». Esta afirmación, referida al efecto de una determinada disposición del Tratado CEE (más tarde se ha extendido a muchas otras), tiene la misma vigencia para los reglamentos, cuya característica es precisamente, según el artículo 189 del Tratado CEE, ser «directamente aplicables en todos los Estados miembros». Incluso se ha planteado la cuestión de saber si las directivas y decisiones de la Comunidad, aunque su primer efecto sea únicamente obligar a los Estados miembros, pueden ser alegadas en justicia por los particulares; esta cuestión, aún actualmente muy discutida, debe recibir, según la jurisprudencia del Tribunal, una respuesta afirmativa en algunas circunstancias bien definidas.

Resulta difícil reconocer a la noción de aplicabilidad directa toda su importancia para el reconocimiento del derecho comunitario y para su efectividad en los Estados miembros; es precisamente la difusión de este concepto lo que explica el éxito del recurso prejudicial, en cuanto que a través del mismo se actúa justamente la idea de que el derecho comunitario forma parte integrante del orden jurídico aplicable en el territorio de los Estados miembros y que, por lo tanto, concierne de forma muy inmediata tanto al juez como a los justiciables.

## 2. *La primacía del derecho comunitario*

Se puede abordar esta cuestión desde dos diferentes perspectivas. De ordinario se suele empezar preguntándose por lo que dicen sobre el tema de las relaciones entre derecho comunitario y derecho interno la Constitución y la jurisprudencia de los diferentes Estados. Al analizar el problema desde este punto de vista se puede hacer una doble comprobación: primero, que el postulado de la primacía del derecho comunitario es reconocido efectivamente en todos los Estados miembros y que nadie se atrevería a ponerlo en duda; segundo, que los términos en que se admite este postulado y, sobre todo, la intensidad con la que se le pone en práctica están sujetos a variaciones y matices según los Estados. El Tribunal de Justicia se ha negado siempre a considerar esta cuestión bajo este prisma particularista. Por su parte, considera, y así lo ha expresado con fuerza en varias sentencias, entre las cuales la más conocida es la *Costa c. ENEL*, de 15 de julio de 1964, que la exigencia de primacía es inherente a la esencia misma del derecho comunitario en cuanto que es consecuencia necesaria de su eficacia e incluso condición de su propia existencia. El derecho comunitario prevalece sobre el nacional en cuanto que constituye el orden jurídico del conjunto, la expresión de la unidad de la Comunidad que quedaría rota en cuanto resultase posible dejarlo inaplicado, aunque fuese en una cuestión poco importante, por disposiciones legislativas unilaterales de un Estado miembro. En otras palabras, la primacía es un postulado existencial de la Comunidad, y en cuanto tal es aceptado generalmente en el interior de la misma.

## 3. *El derecho comunitario y el orden constitucional de los Estados*

Esta exigencia se aplica igualmente a las relaciones entre la Comunidad y el orden constitucional de sus Estados miembros, el Tribunal lo ha afirmado en más de una ocasión. No es concebible que un Estado miembro invoque las disposiciones de su propia Constitución nacional para poner en cuestión la aplicación y la eficacia del derecho comunitario. Esta es precisamente la razón por la que algunos de los Estados miembros se han preocupado de eliminar los obstáculos que hubieran podido resultar del hecho de que su orden constitucional no estaba totalmente adaptado a las exigencias resultantes de su ingreso en un sistema de integración.

Pero esta exigencia de primacía tiene también su contrapartida en el hecho de que la Comunidad europea se ha sentido siempre solidaria del orden fundamental de sus Estados miembros, en cuanto sus sistemas constitucionales están fundados sobre los principios de la democracia liberal y el respeto de los derechos humanos. El Tribunal de Justicia lo ha declarado en varias decisiones recientes en que, tras haber recordado con firmeza la autonomía del derecho comunitario, incluso respecto al orden constitucional de los Estados miembros, ha

expresado que en todo lo que se refiere a la protección de los derechos fundamentales de la persona humana, se hace solidario de los principios y tradiciones constitucionales de los Estados miembros. Una sentencia muy reciente, de 13 de diciembre de 1979, en el caso *Liselotte Hauer*, lo ha venido a recordar. Es de esperar que, gracias a esta voluntad de armonía, se eliminen de antemano las causas de conflictos que, evidentemente, sería especialmente difícil resolver.

## CONCLUSION

No ha sido posible en estas páginas más que ofrecer una visión sencilla y superficial de todo lo que se refiere a la estructura jurídica de la Comunidad europea. Como anexo pueden encontrarse algunas indicaciones bibliográficas, también éstas muy sumarias en relación con la abundante literatura publicada sobre el tema, que permitirán al lector avanzar un poco más en esta materia.

El autor espera haber cumplido su propósito si ha logrado en lo que antecede haber puesto de manifiesto la amplitud de los problemas que plantea la construcción del orden jurídico comunitario y el extraordinario interés que ofrece la solución de estos problemas. En conclusión destacaremos dos observaciones esenciales.

En primer lugar, la estrecha relación entre los problemas institucionales, organización del proceso de decisión, y los problemas estrictamente jurídicos, tanto legislativos como judiciales, de la Comunidad. Si el sistema tiene una efectividad en la realidad a pesar de problemas todavía no resueltos y de dificultades que no se pueden minimizar, debemos este resultado a la existencia de un equilibrio, a fin de cuentas satisfactorio, entre los factores capaces de contribuir al éxito del intento, tanto en las estructuras como en las competencias y en los medios de acción.

Además hemos tratado de mostrar que el orden jurídico comunitario no se ha construido en una zona ajena a los Estados participantes. La Comunidad europea no es sino una forma de ser, colectiva y solidaria, de los Estados miembros, de sus instituciones públicas y de sus súbditos. El orden constitucional de la Comunidad se incardina así directamente en el orden constitucional de los Estados miembros; los valores en juego, políticos y morales, son los mismos, sólo que la Comunidad los considera a escala del conjunto europeo.

Esta experiencia única, incluso extraordinaria, de cooperación y de integración, ha podido producir resultados positivos porque fue emprendida con una firme voluntad de unión, unida a un respeto profundo de las necesidades, de las particularidades y de los valores políticos y culturales de los Estados participantes. De este modo la

construcción comunitaria se ha convertido para todos, y entre ellos para los que se ocupan más especialmente de su funcionamiento jurídico, en un signo de esperanza en el marco de una situación en que vemos amenazados tantos valores, de libertad y de cultura, a los que nos sentimos profundamente apegados.

## INDICACIONES BIBLIOGRAFICAS

### 1. Estructura institucional, competencia, procedimiento decisorio

M. NOEL: «Comment fonctionnent les institutions de la Communauté Européenne», *Office des Publications Officielles des Communautés Européennes*, 1978.

P. PESCATORE: «Distribución de competencias y de poderes entre los Estados miembros y las Comunidades europeas», *Derecho de la Integración*, Buenos Aires, núm. 1, pp. 108-152, reimpresso en: *La dimensión jurídica de la integración*, INTAL, Buenos Aires, 1973, pp. 5-86.

P. PESCATORE: «Le droit de l'intégration», Leiden/Genève, 1972. Edición española bajo el título: *Derecho de la Integración*, INTAL, Buenos Aires, 1973.

P. PESCATORE: «Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne», *Cahiers de droit européen*, 1974, pp. 499-514. Versión española en *Derecho de la Integración*, Buenos Aires, núm. 17, pp. 45-54.

P. PESCATORE: «L'exécutif communautaire, justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome», *Cahiers de droit européen*, 1978, páginas 387-408. Versión española en *Derecho de la Integración*, Buenos Aires, núms. 25-26, pp. 53-62.

E. DAVIGNON: «Renforcement de la Communauté européenne: le rôle de la Commission», *Studia Diplomatica*, Bruxelles, 1979, pp. 465-476.

Los problemas actuales de la estructura institucional aparecen en dos informes encargados, el primero, por la Comisión y, el segundo, por el Consejo Europeo: informe SPIERENBURG, «Propuestas de reforma de la Comisión», de 24 de septiembre de 1979, y «Comité de los tres» (BIESHEUVEL, DELL, MARJOLIN), «Informe sobre las instituciones europeas», octubre de 1979. Este último informe ofrece una excelente panorámica sobre el estado de las relaciones intracomunitarias y del procedimiento decisorio.

### 2. Orden jurídico comunitario

LES NOUVELLES: *Droit des Communautés européennes*, ed. por W. Ganshof van der Meersch, Bruxelles, 1969.

P. MATHIJSEN: *A Guide to European Community Law*, London, Sweet & Maxwell, 1972.

J.-V. LOUIS: «L'ordre juridique communautaire», collection *Perspectives Européennes*, Bruxelles, 1979. (Se anuncia una edición en español.)

P. PESCATORE: «Le recours, dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, à des normes déduites de la comparaison

des droits des Etats membres», que aparecerá en la *Revue internationale de droit comparé*, París.

W. GANSHOF VAN DER MEERSCH: «L'ordre juridique des Communautés européennes et le droit international», *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 148, 1975.

O. JACOT-GUILLARMOD: «Droit communautaire et droit international public», *Etudes suisses de droit international*, Georg, Librairie de l'Université, Genève, 1979.

### 3. Sistema jurisdiccional

R. LECOURT: *L'Europe des Juges*, Bruxelles, 1976.

H. G. SCHERMERS: «Judicial Protection in the European Communities, Kluwer Deventer», *The Netherlands*, 1976.

G. VANDERSANDEN & A. BARAV: *Contentieux communautaire*, Bruxelles, 1977.

### 4. Relaciones Derecho comunitario-Derecho nacional

P. PESCATORE: «Application du droit communautaire, Cour de Justice des Communautés Européennes», *Rencontre judiciaire et universitaire du 27-28 septembre 1976*, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.

Tras las sentencias *Van Gend y Loos* y *Costa c. ENEL*, la doctrina del Tribunal sobre la aplicabilidad directa y la primacía del Derecho comunitario ha sido formulada de forma sintética en la sentencia *Simmmenthal*, de 9 de marzo de 1978. Las sentencias del Tribunal se publican, por su fecha, en los *Recueils* anuales de la jurisprudencia.