

LA NOCION DE SUPRANACIONALIDAD EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS

(CECA, CEE, CEEA)

por JOSE LUIS IGLESIAS BUHIGUES (*)

I N D I C E

Introducción.

Características fundamentales de la supranacionalidad.

- I. **El mecanismo autónomo.**
 - a) La autonomía por el procedimiento.
 - b) La autonomía por el estatuto.
 - c) La autonomía por la formación del órgano.
- II. **El poder comunitario de decisión.**
 - a) Tratado CECA.
 - b) Tratados CEE y CEEA.
 - c) El problema de la competencia discrecional y reglada.
- III. **El poder inmediato de las Comunidades sobre los sujetos.**
 - a) La relación «descendente».
 - b) La relación «ascendente».
 - c) La elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo.
- IV. **La ausencia del poder coercitivo irresistible.**
 - a) En relación con los Estados.
 - b) En relación con las personas diferentes de los Estados.
 - c) Reflexión sobre el aparato «coactivo» de la Comunidad.

ENSAYO DE SINTESIS

- A) El mecanismo supranacional es técnica jurídica federal.
- B) La supranacionalidad pertenece sociopolíticamente al campo confederal o de Derecho Internacional.
- C) La supranacionalidad es de vocación administrativa.

Conclusión.

(*) Profesor Adjunto de la Facultad de Derecho (Universidad de Valencia).

ABREVIATURAS

- CECA = Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
CEE = Comunidad Económica Europea.
CEEA = Comunidad Europea de Energía Atómica.
C. E. = Comunidades Europeas.
A. F. D. I. = Annuaire Français de Droit International.
A. Ph. D. = Archives de Philosophie du Droit.
Doc. = Documentos.
C. D. E. = Cahiers de Droit Européen.
Chr. de P. E. = Chronique de Politique Etrangère.
R. C. A. D. I. = Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye.
REDI = Revista Española de Derecho Internacional.
R. G. D. I. P. = Revue Générale de Droit International Public.
R. M. C. = Revue du Marché Commun.
R. T. D. E. = Revue Trimestrielle de Droit Européen.
R. H. D. I. = Revue Hellénique de Droit International.
R. D. I. = Rivista de Diritto Internazionale.
Z. A. O. R. V. = Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht.

LA naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas es difícil de precisar. Buena prueba de ello es la disparidad de conclusiones que puede apreciarse en una gran parte de la ingente cantidad de trabajos dedicados a este tema. A ello se añade un problema no menos arduo, en íntima correspondencia con el anterior: el de la delimitación del contenido del concepto de «supranacionalidad», término con el que se viene calificando a las Comunidades Europeas (CECA, CEE, CEEA).

En la mayoría de los trabajos relativos a esta cuestión, hemos creído observar un planteamiento un tanto incorrecto del estudio. Con base a lo que cada uno pretende que sea la «supranacionalidad», se intenta descubrir en las Comunidades Europeas la fórmula imaginada o, por el contrario, en algunos autores, la inexistencia de tal fórmula. La conclusión parece adquirirse antes del análisis de las Comunidades, y, partiendo de este apriorismo, se intenta descubrir lo que de conforme o contradictorio haya en las Comunidades en relación con la conclusión ya establecida. En realidad, lo apropiado del término que se emplee para designar un fenómeno jurídico es de relativa importancia, sobre todo si se trata de un vocablo que debe traducir el contenido de un fenómeno novedoso o, al menos, de reciente actualidad. En nuestra opinión, es mucho más trascendente el delimitar, aprehender, el contenido que se intenta recubrir con el término. En este sentido, nos permitimos tomar prestado el de «supranacionalidad», empleado por la doctrina (y por el Tratado CECA) para adentrarnos, en el marco concreto de las Comunidades Europeas, en lo que se pretende que sea el contenido de dicho vocablo.

Al estudiar la supranacionalidad, los autores atribuyen a este concepto unas notas definidoras que, en líneas generales, coinciden en la mayoría. La disparidad reside en la diferente preeminencia o importancia que los estudiosos conceden a los distintos elementos integradores del concepto. Por otro lado, nota común a la doctrina parece ser la de una excesiva «juridicidad» en la delimitación de la noción que estudiamos, que supone, en contrapartida, una falta de atención a las realidades de funcionamiento de la institución «supranacional». Desde nuestro punto de vista, la argumentación jurídica puede resultar viciada si se disocia la teoría de la práctica, el hecho del derecho. De las divergencias entre el enunciado y lo real, del texto y su aplicación, lo supranacional cobra su verdadera configuración, su real significado.

Un punto de partida interesante, y por lo demás lógico, que puede servir de orientación en el análisis de la supranacionalidad, es el propuesto por Klaus von Lindeiner-Wildau: partir de una definición del concepto con base al sentido etimológico del término. La objeción puede estar en que partir de la etimología de un término resuelve, «a priori», la idoneidad del mismo para calificar a la institución, pero, de todas formas, parece un punto de partida más aséptico que el de los demás autores.

En esta línea, el autor observa que la palabra «supranacional» se compone de dos elementos: «supra», del latín «supra = sobre» o «por encima», lo que nos da el significado esencial del vocablo: lo que está sobre o por encima de la nación (1). Ello entraña, pues, dos niveles diferentes, uno superior y otro subordinado, es decir, autoridad sobre el nivel inferior en virtud de un sistema de jerarquía. De esta forma, la institución supranacional debe hallarse en un nivel jerárquicamente más elevado que la entidad nacional y que, jurídicamente, es superior a la última. Así pues, la pregunta es inevitable: ¿en qué forma deberá construirse la institución para que responda al sentido etimológico de la supranacionalidad y qué condiciones debe reunir para que pueda decirse que, efectivamente, es superior jurídicamente a la entidad nacional? La respuesta se halla, como dice el autor, en la idea esencial de **subordinación** encerrada en el vocablo: será supranacional la institución que cuenta con facultades suficientes para dictar órdenes jurídicamente válidas a la entidad nacional subordinada. En el caso de un conflicto de voluntades entre ambas, la voluntad supranacional debe prevalecer jurídicamente sobre la voluntad nacional (2).

Sentadas estas bases, podemos introducirnos ya en el estudio de los diversos elementos constitutivos del concepto de supranacionalidad.

CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES DE LA SUPRANACIONALIDAD

I. EL MECANISMO AUTONOMO.

No es difícil afirmar que la supranacionalidad debe entrañar, ante todo, un **mecanismo autónomo** que, jurídicamente, vincule a los Estados aún contra su voluntad. Más adelante veremos en qué consiste esta subordinación normativa de los Estados al mecanismo supranacional. Su contenido no puede ser otro si quiere diferenciarse del opuesto, el interestatal.

Con acertado rigor, observa el profesor Héraud, que no es totalmente exacto hablar de «organizaciones supranacionales», porque este calificativo corresponde a los órganos, y bajo ciertas condiciones. En el caso de las Comunidades Europeas, de sus cuatro órganos rectores, sólo dos funcionan de manera verdaderamente supranacional; sin embargo, puede admitirse que una organización que posee tales órganos, siquiera sea uno, merece el calificativo de «supranacional» (3), aunque debe añadirse que el órgano de este tipo únicamente funciona de forma supranacional cuando el tratado lo autoriza. Ese mismo órgano puede presentar otro aspecto, emplear para sus decisiones el procedimiento interestatal. Según el procedimiento, el órgano presenta una u otra cara. Por eso, en rigor, no puede hablarse de organización ni, incluso, de órganos supranacionales. Ese calificativo corresponde únicamente a un **mecanismo**, a un procedimiento, supone una **técnica de funcionamiento**, de la misma forma que lo es el interestatal: ambos se diferencian, además, por su peculiar estructura y, sobre todo, por las tareas encomendadas y por las competencias atribuidas.

La primera característica de las funciones del órgano supranacional es la de su **amplia autonomía**. En efecto, el mecanismo supranacional sólo podrá ostentar tal nombre cuando sea, ante todo, verdaderamente autónomo.

(1) Nación en el sentido que normalmente se le atribuye en Derecho Internacional: nación=Estado.

(2) K. von Lindeiner-Wildau: La supranationalité en tant que principe de droit». Col. «Aspects Européens». Leyde, 1970, págs. 42 y ss.

(3) G. Héraud: «La notion de supra-nationalité». Cours à l'Institut des Hautes Etudes Internationales (Université de Paris), 1963-64, pág. 5.

Por dos caminos puede llegarse a la autonomía, origen de la supranacionalidad:

- a) Autonomía por el procedimiento.
- b) Autonomía por el estatuto.

Cualquiera de las dos técnicas es perfectamente válida y ambas pueden coincidir en el mismo órgano.

a) **La autonomía por el procedimiento.**

Si el órgano no es estatutariamente autónomo, tal carácter puede conseguirlo aún por medio del **procedimiento** que utilice para el acto de la decisión.

En las Comunidades Europeas, el órgano que reúne tal condición es el intergubernamental o, como se le suele llamar, el «Colegio de las Soberanías»: el **Consejo de Ministros**, que se halla compuesto de representantes de los países miembros y que actúa bajo las instrucciones de éstos. No obstante, a la par que intergubernamental, el Consejo es también órgano comunitario, característica que nace del hecho de que constituye un «órgano de las Comunidades que, como entidad global, puede tomar decisiones que comprometen a la Comunidad, pero que pueden ser diferentes de las instrucciones dadas por los gobiernos a sus representantes» (4).

El Consejo de Ministros era diferente para cada una de las Comunidades. El Tratado de 8 de abril de 1965 (entrado en vigor el día 1 de julio de 1967) ha sustituido los tres Consejos por uno solo, pero sus atribuciones son las mismas, puestos que el artículo 1 del citado Tratado de «fusión» dispone que el Consejo:

«exerce les pouvoirs et les compétences dévolues à ces institutions (los antiguos Consejos) dans les conditions prévues aux traités instituant respectivement la CECA, la CEE et la CEEA ainsi qu'au présent traité».

Las consecuencias de la fusión de los tres Consejos son prácticamente intrascendentes, en este punto concreto, puesto que el Consejo unificado se halla compuesto por las mismas personas (los Ministros) con igual mandato e idénticas competencias que antes de la fusión. Mientras los tratados comunitarios continúan siendo tres, el Consejo tomará sus decisiones de acuerdo con las reglas fijadas en cada uno de ellos, según que el objeto concierna a la CECA, a la CEE o a la CEEA.

Los miembros del Consejo son, a la vez que representantes de sus gobiernos, y, por tanto de sus intereses, depositarios del «poder» de la Comunidad y encargados de velar igualmente por los intereses de ella. De esta doble función, dirá un autor, es de donde los Consejos reciben su originalidad: una, natural, resultante de la personalidad misma de los miembros, la otra voluntaria, es decir, resultante del Tratado y de la voluntad de garantizar la realización de las Comunidades (5). En el orden comunitario, el Consejo reúne y representa la voluntad política —algunas veces común— de los Estados miembros. El carácter eminentemente político, y su especial importancia, del Consejo, estriba en el hecho de que sus miembros no son diplomáticos ni altos funcionarios, sino Ministros de Asuntos Exteriores o, en ocasiones, otros competentes (6).

Tenemos, pues, que el Consejo es un órgano comunitario de estructura y compo-

(4) L. Constantinesco: «La supranacionalidad de las Comunidades Europeas». Anuario Uruguayo de Derecho Internacional, 1965-66, IV, pág. 57.

(5) J. M.: «Les Conseils des Communautés Européennes». A. F. D. I., 1961, pág. 634.

(6) P. Wigni: «Un témoignage sur la Communauté des Six», CECA, Luxembourg, 1957, pág. 21.

sición intergubernamentales, compuesto por miembros que trabajan bajo las instrucciones precisas de sus gobiernos. De ahí que revista gran importancia el mecanismo empleado para sus decisiones que, como veremos, en algunos casos será el típicamente interestatal, pero en otros gozará de una verdadera autonomía funcional.

En un órgano de tal naturaleza, será «supranacional» sólo aquel procedimiento de decisión que obligue a los Estados, incluso contra su voluntad: el **procedimiento mayoritario** que, en su forma simple, es intensamente supranacional para debilitarse a medida que la mayoría se aproxime a la unanimidad. En rigor, bastará que uno de los países quede obligado por una decisión que él no ha suscrito, para que pueda hablarse de procedimiento autónomo y de mecanismo supranacional.

En las Comunidades, la primera impresión es que el Consejo goza, como norma general, de procedimiento mayoritario. En el Tratado CEE puede leerse que:

«Sauf dispositions contraires du présent Traité, les délibérations du Conseil sont acquises à la majorité des membres qui le composent» (art. 148, par. 1. El art. 118 CEEA es idéntico).

Sin embargo, esta regla es de escasa aplicación; la verdadera regla es la de la unanimidad o la de la mayoría calificada.

Las reglas de votación son un tanto diferentes según se trate de uno u otro Tratado, pero los principios de base son los mismos: en un primer momento se intenta evitar grupos o mayorías que pudieran enfrentarse; para ello, el sistema ha previsto que, por lo menos, dos de los grandes Estados estarán en la mayoría. Por otro lado, y en justa compensación, se evita el aplastamiento «legal» de los Estados más débiles, garantizándoles su efectiva y decisoria participación por medio de diferentes maneras que pasamos a exponer.

Sin embargo, este es el momento de advertir que los sistemas de decisión y ponderación de los votos, originarios en los Tratados comunitarios, estaban pensados, lógicamente, para sus seis miembros fundadores. Con la ampliación del número de miembros de las Comunidades de seis a nueve, todo el delicado equilibrio conseguido ha tenido que remodelarse, y tendrá que hacerse de nuevo, puesto que los cálculos se hicieron pensando con el ingreso de cuatro miembros. La negativa del pueblo noruego a integrarse en la Comunidad impone un nuevo estudio de las ponderaciones en los votos y en el reajuste de las instituciones, aunque es posible que se proceda sencillamente a descontar en aquéllas y éstas los votos y puestos que se habían atribuido a Noruega (7). En todo caso, cualquiera que sea el nuevo equilibrio que se establezca entre los nueve miembros, en nada se alteran las líneas fundamentales de lo que aquí tratamos de estudiar.

Teniendo en cuenta el ingreso de tres nuevos miembros (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca) efectivos desde el 1 de enero de 1973, la actual normatividad es la siguiente:

(7) Además de los seis miembros fundadores —Francia, Alemania Federal, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo—, el 1 de enero de 1973 entraron en vigor los Tratados de admisión de Inglaterra, Irlanda y Dinamarca. Tal como se halla previsto en el artículo 2, párrafo 2, del propio Tratado de admisión de los cuatro candidatos, el Consejo de Ministros tendrá que operar, inmediatamente después de la entrada en vigor del Tratado, las adaptaciones necesarias que ha originado la negativa noruega a integrarse. Ver más ampliamente en J.-P. Puissechet: «L'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège aux Communautés Européennes», A. F. D. T., 1971, pág. 932 y ss. Texto del Tratado, en pág. 939 y ss.

A. Tratados de Roma (CEE y CEEA)

Tres mecanismos de decisión del Consejo son posibles:

- Unidad.
- *Mayoría simple.*
- Mayorías calificadas o especiales, requeridas en determinadas ocasiones.

La **mayoría simple**, que mientras los Estados miembros eran seis coincidía con la mayoría de los dos tercios, está prevista para aquellos casos de relativa importancia en los cuales la opinión de cada representante de los Estados miembros tiene el mismo peso e idéntico valor (por ejemplo la elaboración del Reglamento interno del Consejo). Aquí se consulta a las personas más que a los Estados (8).

La **mayoría calificada** se alcanza según un sistema de ponderación previsto en el Tratado (ahora Art. 14 del Acto de Adhesión mantenido por la decisión del Consejo de 1 de enero de 1973, necesaria tras la defección noruega) y que responde a la idea de garantizar a los Estados un lugar en el Consejo acorde a su importancia en la Comunidad, lo que no ocurre en el caso de la mayoría simple, en la que cada Estado tiene un voto. En la CEE se calcula en función de la importancia económica de cada Estado miembro.

Los Tratados de Roma han previsto dos clases de ponderación: la **normal**, inspirada en la importancia política de los países miembros, y la **especial**, proporcional a las contribuciones financieras de los Estados y que se aplica para la adopción del presupuesto de investigaciones y de inversiones o para los préstamos que puedan concederse para su financiación (9).

De lo dicho se desprende que la ponderación **normal** se aplica en casi todas las actuaciones del Consejo que requieran mayoría calificada. La ponderación normal es la siguiente:

	Votos
Alemania Federal	10
Francia	10
Italia	10
Reino Unido	10
Bélgica	5
Países Bajos	5
Dinamarca	3
Irlanda	3
Luxemburgo	2

58

El artículo 8 de la decisión del Consejo de 1 de enero de 1973 fija la mayoría calificada en 41 votos. Ello significa que el acuerdo de los cuatro grandes países es insuficiente para imponer una decisión, pero que el sólo acuerdo de dos de ellos impide

(8) Catalano cita la paradoja de que podría darse el caso de una mayoría cualificada, adquirida por el voto favorable de sólo Alemania, Francia e Italia, mientras que sus votos no bastarían para reunir una mayoría simple. Sin embargo, esto no es un serio inconveniente, porque la mayoría simple se requiere en aquellos casos en que la manifestación de voluntad emana no de los Estados, sino de las personas que componen el Consejo. N. Catalano: «Manuel de Droit des Communautés Européennes», 2ème ed., París, 1965, pág. 49.

(9) Para una exposición más detallada, ver Ljubisavijevic: «Les problèmes de la pondération dans les Institutions Européennes», «Aspects Européens», Leyde, 1959.

que se adopte; por otra parte, la acción concertada de los tres nuevos países es impotente para detener la decisión del Consejo. Si en el sistema anterior, que establecía la mayoría calificada en los 12 votos sobre un total de 17, se favorecía el acuerdo de los tres grandes (10) puesto que cada uno contaba con cuatro votos, en la ponderación actual se concede una mayor importancia a los más pequeños desde el momento en que su participación es necesaria para alcanzar la mayoría exigida.

Pues bien, dentro del actual sistema, la deliberación da fruto si consigue reunir, como mínimo:

— Cuarenta y un votos si, en virtud del Tratado, la decisión es de aquellas que debe ser adoptada previa proposición de la Comisión (Art. 148 CEE; 118 CEEA).

En este supuesto, los Estados que queden en la minoría saben que, al menos, el interés de la Comunidad, representado por la Comisión, se halla a salvo.

— Cuando el Consejo estatuye sin proposición de la Comisión, se exige que los 41 votos emanen de, al menos, seis países miembros (mismos artículos). Se evita así que, cuando la Comisión no ha participado, los grandes, incluso aliados con el pequeño Luxemburgo, aplasten a los pequeños. Pero, por otro lado, no podrá lograrse la decisión si no participan en ella tres de los grandes Estados.

Es decir, que en resumen el sistema de la ponderación busca en todo momento un doble equilibrio de fuerzas: en el primer caso, con la Comunidad, haciendo que la adopción de decisiones relativas a las proposiciones de la Comisión sean más flexibles; en el segundo caso, el equilibrio se da con los Estados fuertes porque dos al menos de los pequeños querrán la decisión.

La **mayoría especial** o, más exactamente la **ponderación especial**, se aplica, como sabemos, para la adopción del presupuesto y no es de especial interés para lo que aquí nos proponemos.

El voto por **unanimidad** se requiere siempre que el Consejo toma una decisión de importancia. Tales supuestos fueron sistematizados en un informe dirigido a la Asamblea Nacional francesa y lo componen cuatro apartados: 1. Actos que se refieren al desarrollo o al funcionamiento de la Comunidad; en el informe se enumeran 15 casos; 2. Actos relacionados con el funcionamiento de la Comunidad y cuya importancia política hace necesario el acuerdo unánime de los miembros; se prevé 20 casos. 3. Actos que suponen un complemento al Tratado; 10 casos. 4. Actos que entrañan una modificación del Tratado, también en número de 10. En el Tratado CEEA, el número de casos en los que se requiere la unanimidad es aproximadamente de 27 (11).

Una disposición que en algunos supuestos puede atenuar el rigor de las decisiones por unanimidad es la contenida en el artículo 148 CEE **infine**: «Les abstentions des membres présents ou représentés ne font pas obstacle à l'adoption des délibérations du

(10) Savary: «Rapport à l'Assemblée Nationale sur les nouveaux traités européens», Doc. núm. 5.266.

(11) «Rapport de M. Joly à l'Assemblée Nationale», Doc. 5.266, pág. 159-60. Es verdad que el voto por unanimidad debía ser sustituido por el de la mayoría calificada en ciertos casos, al final de la tercera etapa del período transitorio. Sin embargo, al aproximarse la fecha prevista (1 de enero de 1966), Francia, aprovechándose de la crisis del Mercado Común del 30 de junio de 1965 (sobre la cuestión agrícola), arremetió contra tal disposición. El resultado fueron los Acuerdos de Luxemburgo, de 30 de enero de 1966, en los que se estableció que, en el caso de decisiones susceptibles de tomarse por mayoría, tras proposición de la Comisión y si concernían a **intereses muy importantes** de uno o varios países miembros, «los miembros del Consejo se esforzarán, en un plazo razonable, en llegar a soluciones que puedan ser adoptadas por todos los miembros del Consejo; dentro del respeto de sus intereses mutuos y de los de la Comunidad, de acuerdo con el artículo 2 del Tratado». La Delegación francesa va más allá al exigir que, en tal hipótesis, «la discusión deberá proseguirse hasta que se halla llegado a un **acuerdo unánime**». Ver, con más extensión, la obra de E. Jouve: «La Général De Gaulle et la construction de l'Europe», París, 1967, T. I., pág. 451.

Conseil qui requièrent l'unanimité». Esta regla representaba un cierto progreso con relación al Tratado CECA, puesto que éste exigía, en las mismas condiciones, el voto de **todos** los miembros del Consejo. En este sentido, es exacta la afirmación de Sidjanski, cuando dice que «la unanimidad es más nociva que el veto que, en su sentido original exige una oposición expresa» (12). Sin embargo, el Tratado de fusión del 8 de abril de 1965 ha completado el artículo 28, parte 3 del Tratado CECA, introduciendo la fórmula del Tratado CEE en su artículo 148 «in fine», cuando la unanimidad se requiera para la aplicación de los artículos 21 (relativo al presupuesto) 32 y 32 bis (los miembros de la nueva Comisión), 78 quinto (sobre las cuentas de la totalidad de los gastos administrativos), 78 séptimo (el Consejo estatuyendo tras proposición de la Alta Autoridad) del Tratado de fusión y los artículos 16, 20 parte 3, 28, parte 5 y 44 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia comunitario (13). La abstención, tal como nos dice un alto funcionario de la Comisión, no obstaculiza la adopción de las decisiones y esa es una práctica «admitida» y que se ha desarrollado lentamente; el recurso a ella, en una Comunidad ampliada, permitirá acelerar las decisiones y evitar un cierto número de «bloqueos» (14).

B. Tratado CECA

El mecanismo de decisión del Consejo es, en este caso, en parte diferente. El Consejo, que tiene como misión especial la de armonizar las medidas de política económica de la Alta Autoridad con la de los Gobiernos nacionales (artículo 26, parte 1), lo que permite a éstos fiscalizar las intervenciones de la Alta Autoridad participando al mismo tiempo en el funcionamiento de la Comunidad, ve sus condiciones de voto definidas en el artículo 28. Su texto establece una primera distinción:

1. Casos en los que es necesario un **dictamen favorable** (avis conforme) del Consejo para validar la proposición de la Alta Autoridad (15). El dictamen favorable se consigue cuando: a) la votación reúne la mayoría absoluta, incluyendo en ella el voto de por lo menos uno de los países que producen, como mínimo, el 1/6 (16,66 por 100) de la producción total del carbón y del acero, es decir, de Francia o Alemania. Quiere esto decir que sin el asenso de uno de estos países no será posible la decisión, pero que el acuerdo entre ellos no logra imponerla. b) Si el Consejo no reúne la mayoría necesaria y la Alta Autoridad mantiene su proposición, la nueva deliberación del Consejo se adquiere

(12) D. Sidjanski: «L'originalité des Communautés Européennes et la répartition de leurs pouvoirs», R. G. D. I. P., 1961, pág. 59, nota 14.

(13) Artículo 8, par. 2, letra b. Esta es la única novedad importante introducida por el Tratado de fusión, en el sentido de que es la sola disposición que establece una cierta flexibilidad en los procedimientos rígidos de decisión del Consejo.

(14) Emil Noël: «Les problèmes institutionnels de la Communauté élargie», La Communauté Internationale, 1972, núm. 2-3, pág. 309.

(15) El dictamen favorable, por unanimidad, se requiere todas las veces que la proposición de la Alta Autoridad puede tener una incidencia profunda en la economía de los países miembros o sobrepasa las atribuciones que se le han concedido, haciendo surgir obligaciones o derechos no previstos en el Tratado (artículo 53, par. 1, letra b y 54, par. 2). Son los casos concretos de creación de mecanismos financieros para la financiación de trabajos e instalaciones determinadas (artículos 98, par. 2, y 32, par. 4). Debe tenerse en cuenta que el Tratado se sirve de varias denominaciones para definir el acuerdo del Consejo: «autorización» (artículo 50, par. 2), «dictamen conforme» (artículo 66, par. 3), «acuerdo» (artículo 68, par. 5). Este carácter de co-dirección del Consejo se ejerce, en definitiva, siempre que la política de la Alta Autoridad incida de forma más o menos considerable en campos diferentes al del carbón y del acero. H. J. M. Houben, citando el informe de la Delegación francesa en este sentido. «Les Conseils de Ministres des Communautés Européennes», «Aspects Européens», Leyde, 1964, pág. 30.

por el voto favorable de los dos Estados que producen el 1/6 de la producción total del carbón y de acero comunitarios (16).

2. Cuando el Consejo toma una decisión por sí solo, salvo disposición en contrario, las deliberaciones se deciden por mayoría absoluta, continuando vigente la condición de que se cuente con el voto de Francia o Alemania (17).

Se requiere un **dictamen conforme calificado** (avis conforme qualifié) es decir, mayoría de dos tercios, en todas las cuestiones siguientes: a) deducciones que excedan la tasa del 1 por 100 del valor medio de los productos (art. 50, parte 2); b) concesión de una ayuda no reembolsable superior a la suma contributiva del Estado miembro (art. 56, letra c); c) las sanciones contra un Estado miembro que no cumpla sus obligaciones al fin del plazo concedido o del recurso rechazado (art. 88) (18).

De todo lo anteriormente dicho, puede colegirse que el Consejo es, en las tres Comunidades; el elemento motor. Pinto lo califica de órgano intergubernamental que se inspira de los numerosísimos expertos de los diferentes departamentos ministeriales nacionales (19) y Reuter de «órgano esencial, cualquiera que sea el equilibrio de las fuerzas políticas» (20). Esta institución vital, que emplea dos mecanismos de decisión —supranacional e interestatal— es, desde cualquier lado de que se le mire, eminentemente política —o politizada— lo que, en muchas ocasiones, somete el interés de la Comunidad, supranacional, al de los Estados, tantas veces cuanto se plantee una cuestión decisiva o importante. Aunque en derecho sus atribuciones están previstas para «armonizar la acción de la Alta Autoridad (o de la Comisión) y las de los Gobiernos responsables de la política económica general de los países» (arts. 26 CECA, 145 CEE y 115 CEEA), la realidad es que la armonización de que se habla, engloba la vida más sobresaliente de la Comunidad, sus decisiones más importantes. Es tanto como afirmar que la técnica de la decisión por unanimidad desplaza cualquier otro mecanismo de decisión, contradiciendo así los principios generales programados en los Tratados. Como certeramente ha observado un autor, la unanimidad es la regla preferida por el Consejo. Eso significa que, en cualquier

(16) El Tratado de la CECA prevé el 1/5 de la producción total, pero el Convenio franco-alemán de 27 de octubre de 1956 rebajó el tope, al devolverse el Sarre a la República Federal Alemana, al 1/6, dejando así un margen suficiente a las fluctuaciones de la producción francesa. El artículo 12 del acto de adhesión ha modificado la forma, que la mayoría debe reunir ahora los votos de dos o tres de los miembros que representan, al menos, el 1/8 cada uno de la producción total comunitaria.

(17) Las excepciones devoran la regla general de la mayoría absoluta. Se exige unanimidad en el Consejo en los múltiples casos previstos en los artículos 58 y 59 (situaciones de crisis o penurias, régimen de cuotas, preferencias en la utilización, etc.), 61 (fijación de los precios máximos y mínimos), 81 (completar la lista de productos anexa al Tratado), 98 (admisión de nuevos Estados), 95 (atribución a la Alta Autoridad de nuevas competencias no previstas en el Tratado), 32 (modificación en la composición de la Alta Autoridad); y artículo 12 del Tratado de fusión (rechazo de la sustitución de un miembro de la Alta Autoridad). Esta situación se ve reforzada por el hecho de que, en estos casos, la disposición del artículo 28 del Tratado CECA, que exige que la unanimidad debe reunir el voto de todos los miembros del Consejo, continúa en vigor, según se desprende del artículo 8, part. 2, letra a, del Tratado de fusión.

(18) La obtención del dictamen favorable calificado es, paradójicamente, más fácil que la del dictamen favorable normal, puesto que la mayoría calificada coincide con la simple (cinco votos), y la normal necesita el voto ponderado (es decir, los votos de los países que producen —o produzcan en el futuro, miembros o nuevos miembros— 1/8 de la producción total del carbón y del acero de la Comunidad). Sin embargo, debe señalarse que el ejercicio del veto por medio de la institución del voto ponderado, no se concede a unos Estados nominalmente designados, confiriéndoles así un estatuto especial, sino que, al contrario, se ha atendido a un criterio económico, teniendo en cuenta la naturaleza de la Comunidad, en la que quedan automáticamente incluidos todos los Estados miembros que lleguen a reunir las condiciones exigidas por el Tratado. Ljubisavljevic: *op. cit.*, pág. 114-115. Se evita, pues, el que el Consejo quede paralizado, al no exigirse la unanimidad y se permite a éste el eludir las consecuencias de un desacuerdo entre sus miembros más poderosos. Todo ello con las salvedades que pueda aportar la ampliación de miembros en la Comunidad.

(19) R. Pinto: «Organisations Européennes», Paris, 1963, pág. 267.

(20) P. Reuter: «Aspects de la CEE», R. M. C., 1958, pág. 315.

caso, sea cual fuere la mayoría prevista por los Tratados, el Consejo se esforzará en tomar las decisiones con el asenso de todos sus miembros (21).

Economidès escribe que, a pesar de los enunciados generales del texto de los Tratados, es el Consejo el llamado a ejecutarlos y que representa, en la Comunidad, el órgano más importante (22). En el mismo sentido se expresa el Profesor Reuter hablando de los papeles respectivos del Consejo y demás órganos comunitarios: en modo alguno es suficiente el atender a los textos (de los Tratados); es igualmente preciso el adivinar qué uso hará la práctica y cuáles son las situaciones políticas que pueden originarse (23). Estas palabras, escritas en 1958, apuntaban ya lo que, sin duda, iba a ocurrir: el nacimiento de una fórmula de compromiso entre el órgano interestatal y los comunitarios, entre el Consejo y la Comisión. Así, en la práctica, nos dice un gran conocedor de las Comunidades, la función de co-dirección del Consejo se acentúa aún más por la forma en que, al margen de la letra de los Tratados, se realizan los contactos entre los órganos ejecutivos y los Estados. En este orden de cosas, de una manera que el Tratado no había previsto, se ha creado una práctica según la cual, la Alta Autoridad (y la Comisión) se esfuerzan en armonizar el ejercicio de sus atribuciones autónomas con soluciones transnacionales susceptibles de elaborarse en el seno del Consejo (24). En los Tratados de Roma, más

(21) O. M.: *Art. cit.*, pág. 642. El autor advierte que la solidaridad y la comprensión recíprocas hacen que, cada vez más, los miembros del Consejo no se opongan a una decisión vivamente deseada por la mayoría. Esto puede ser cierto en algunas ocasiones, pero no cuando se trate de una decisión trascendental. Es muy presumible que el interés político prevalezca sobre la «solidaridad y la comprensión recíprocas». Tomemos un ejemplo: ¿cuál ha sido el resultado de la crisis del Mercado Común de 1965? Mientras el «acelerador comunitario» coincidía con los intereses de la economía francesa, el Gobierno de este país ha ido aceptando los servicios de la Comisión a la que, sin embargo, miraba con desconfianza e, incluso, con aversión. A partir de 1963, tal situación no ha cesado de empeorar. La doctrina europea «gaullista» teme, ante todo, la creación de una especie de supergobierno europeo. Como la Comisión, paulatinamente, iba a contar con recursos propios, sustraídos de los Estados, y, sobre todo, el Tratado de Roma prevé que, a partir de 1966, el órgano supremo de la Comunidad, el Consejo, podía tomar decisiones importantes por mayoría, el Gobierno francés se mostró reacio a admitirlo, de forma cada vez más vehemente. La alarma francesa cundió cuando, en 1965, la Comisión propuso una aceleración en las etapas previstas y un aumento de los poderes de control de la Asamblea europea. Así es que, aprovechando el conflicto sobre la política agrícola común, el Gobierno francés creó una situación de ruptura que ponía en peligro, en la práctica, sino en derecho (quizá en los dos a la vez), el papel de la Comisión y el de las nuevas reglas de votación en el Consejo. Únicamente interesado en la unión aduanera, el General De Gaulle parece que pretendía reducir la Comisión a una especie de Secretaría General sin iniciativa propia y retardar, si fuera posible, *sine die*, la aplicación de las disposiciones sobre el voto por mayoría en el Consejo. J. Rován: «L'Europe», París, 1966, págs. 221-222. Todo esto es exacto. En lo que concierne al voto mayoritario a partir de la tercera etapa (1966), las «advertencias» prodigadas por las autoridades francesas, que preludieron los acuerdos de Luxemburgo de enero de 1966, ratificaron en su día la exactitud de lo dicho. Así, Couve de Murville decía que «nada puede reemplazar el entendimiento y la cooperación de los países», y en este sentido ha dicho que... «la querrela sobre la supranacionalidad es irrisoria, incluso con la regla de la mayoría que debe aplicarse en algunos años». En mayo de 1964, el ex Ministro de Asuntos Exteriores añadía: «cuando se trata de cuestiones importantes y decisivas es vano pensar que puedan hacerse las cosas sin mediar un acuerdo...». Por su lado, el señor Pompidou precisaba, el 15 de mayo de 1965: «... para el éxito del Mercado Común, en ningún momento será posible la toma de decisiones vitales sobre puntos capitales en contra de la voluntad de un Estado miembro». Por si quedara alguna duda, he aquí las palabras del General De Gaulle, entre otras muchas: «Estamos ayudando a construir Europa, pero no siguiendo yo no sé qué regla, qué sueño, qué imaginaciones que no se fundan en las realidades de hoy»; «... si no llegamos a acuerdos amigables, no habrá Mercado Común, y, por consiguiente, no habrá Europa». Documentos recogidos por E. Jouve, *op. cit.*, T. I., págs. 437 y ss.

(22) C. Economidès: «Le pouvoir de décision des Organisations Internationales européennes», «Aspects Européens», Leyde, 1964, pág. 36.

(23) R. Reuter: *Art. cit.*, pág. 312.

(24) H. J. M. Houben: *Op. cit.*, págs. 44-45. Se citan varios ejemplos. La conclusión que saca el autor es que «parece más exacto afirmar que la preocupación por asegurar en lo posible la influencia de los Gobiernos nacionales en la política de la Comunidad... constituye la principal razón del régimen

que en el de París, el Consejo decide, tras proposición de la Comisión, pero ello no significa que la balanza penda del lado del órgano supranacional. Más adelante veremos el resultado de este juego de fuerzas. La combinación de los intereses representados por los dos órganos más importantes de la Comunidad —uno no pudiendo decidir en muchas ocasiones sin la proposición del otro, pero pudiendo obligarle a proponer, y el otro sin poder decisorio amplio, pero siendo dueño de la iniciativa de la decisión— está plasmada en el artículo 162: «Le Conseil et la Commission procèdent / des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur collaboration».

Así que puede considerarse al Consejo como el órgano más importante de la Comunidad, lo que no quiere decir el más comunitario. Como ha dicho P. Wigny hablando de la CECA, el Consejo se halla bien al abrigo, refugiado en una trama jurídica aparentemente inexpugnable (25).

En resumen, para lo que aquí nos interesa, puede afirmarse que el Consejo, que no goza de un estatuto autónomo, emplea, sin embargo, un **mecanismo supranacional** todas las veces que su decisión emana de una mayoría, sea simple o calificada. En los demás casos —los más numerosos y los más importantes— el Consejo empleará una técnica de decisión diferente, la interestatal, que es más acorde a su naturaleza y misión.

b) La autonomía por el estatuto.

Una de las características fundamentales de las Comunidades Europeas, señalada por todos los autores, es la de contar con un órgano **estatutariamente independiente** de los Estados miembros. Las facultades extraordinarias que le acompañan le sitúan a la cabeza de los órganos representativos del interés comunitario. Institución supranacional por excelencia, constituye, sin lugar a dudas, la innovación más sobresaliente en el ámbito de las relaciones internacionales institucionales (26). Es, sencillamente, la autonomía con relación al medio de origen y a las diversas fuerzas de presión.

«Si llegamos a constituir un órgano, dice el Profesor Héraud que, por su estatuto colectivo y el de sus miembros, se halle liberado de todo lado de dependencia de las soberanías, ya sea frente a los pueblos, ya frente a los parlamentos y, sobre todo, frente a los Gobiernos, tendremos la posibilidad de ver surgir determinadas normas que manifiestan la autonomía de la voluntad de la sociedad compuesta (la Comunidad) frente a las sociedades componentes (los Estados miembros) (27). Este órgano independiente es la **Comisión**. Sus características esenciales son: a) una autonomía doble, orgánica y funcional; b) representa a la Comunidad y no a los Estados; c) sus decisiones se toman por mayoría; d) su independencia se halla garantizada en los Tratados por diversos medios.

Ya en tiempos de la proposición Schumann, se abogaba por una Alta Autoridad compuesta de personas designadas por los Gobiernos sobre una base paritaria. Sin embargo, como ello hubiera podido suponer una influencia demasiado directa de los Estados, se optó por aumentar el número de puestos en la Alta Autoridad, con relación al de los Estados miembros, evitando que aquélla fuese un fiel reflejo de éstos. Ello permitió a los Gobiernos presentar una persona de su elección, y, además, considerar las deman-

jurídico del Consejo..., la función de co-dirección dada al Consejo ha tomado en la práctica un mayor alcance, debido a que, en el ejercicio de sus atribuciones, la Alta Autoridad (y lo mismo puede decirse de las Comisiones) pide el dictamen del Consejo, incluso en los casos en los que no está obligada», página 52.

(25) P. Wigny: *Op. cit.*, pág. 34.

(26) Economidès: *Op. cit.*, pág. 39.

(27) G. Héraud: *Op. cit.*, pág. 13.

das suplementarias de los Estados que representaban una producción más importante de carbón y acero de la Comunidad (28). Esta fue la fórmula retenida en el artículo 9 del Tratado CECA, 157 CEE y 126 CEEA. El Tratado de fusión de 8 de abril de 1965, derogó los citados artículos, estableciendo una **sola Comisión** que sustituye a la Alta Autoridad del Tratado de París y a las Comisiones de los Tratados de Roma, aunque la disposición pertinente del Tratado de fusión reproduce literalmente la contenida en los Tratados de Roma:

«La Commission est composée de neuf membres choisis en raison de leur compétence générale et offrant toutes garanties d'indépendance.

Les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général des Communautés.

Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun Gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions. Chaque Etat membre s'engage à ne pas chercher à influencer les membres de la Commission dans l'exécution de leur tâche.» (artículo 10, par. 1 y 2) (29).

Si añadimos, por un lado, la disposición del artículo 8 CECA, según la cual,

«La Haute Autorité est chargée d'assurer la réalisation des objectifs fixés par le présent Traité dans les conditions prévues par celui-ci»,

y, por otro, la del artículo 155 CEE por la que la Comisión.

«en vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun...»,

es fácil comprender que este órgano detenta, sobre todo cuando se trata de la CECA, no sólo la competencia para administrar y ejecutar, sino que se le confía la competencia normativa de la Comunidad. Estamos ante uno de los rasgos más fundamentales de la supranacionalidad: **la dinámica normativa**. Los Estados miembros se hallan sometidos a las reglas de los Tratados establecidos por ellos mismos, pero, a su lado, van a verse **jurídicamente obligados** por las decisiones emanadas de la Comunidad en virtud de sus atribuciones. Esto supone el que los ejecutivos **pueden** y **deben** emplear las facultades conferidas por los Tratados y proveer a los problemas y necesidades comunitarias por los **medios** puestos a su disposición. El ejecutivo interviene cuando se lo ordena el Tratado, pero también se halla obligado a hacerlo cuando lo considera oportuno o necesario (30).

Puede afirmarse, pues, que en el sistema institucional de las Comunidades Europeas los ejecutivos ocupan una posición central, mientras que los demás órganos les sirven de contrapeso, permitiéndose así la presencia y apoyo de todos los intereses nacionales

(28) B. Ljubicavljevic: *Op. cit.*, pág. 101.

(29) La nueva Comisión —el nombre de «Alta Comisión Europea» propuesto por el Ministro holandés, J. Luns, fue rechazado— ejerce los poderes y las competencias que le han sido concedidas, en las condiciones previstas en los Tratados comunitarios y en el Tratado de fusión (artículo 9).

(30) Es decir, que, al lado de la limitación estática constituida por el Tratado, existe una limitación dinámica, constituida por las normas elaboradas por la Organización: la competencia internacional de los Estados miembros podrá sufrir las restricciones decididas por la Organización sin que sus miembros deban celebrar nuevos tratados en este sentido. G. Héraud: *Op. cit.*, pág. 7.

y comunitarios (31). Todo ello ha hecho observar a un autor que «jamás hasta la fecha había incumbido a los Estados obligaciones de tal género; tal vez haya existido de alguna forma frente a la Administración o frente a la Secretaría de las Organizaciones Internacionales, pero nunca con relación a un Consejo ejecutivo» (32).

c) La autonomía por la formación del órgano.

Podemos preguntarnos si la autonomía por la formación del órgano es un criterio suficiente, por sí solo, para contener supranacionalidad. En estricta lógica, el procedimiento de formación del órgano no garantiza su autonomía.

En el problema concreto de las Comunidades Europeas, tres formas son posibles en la constitución del órgano:

- a) Por la elección del pueblo comunitario (electores de la Comunidad).
- b) Por designación de los Parlamentos nacionales de los países miembros.
- c) Por nombramiento de los Gobiernos de los países miembros.

Es evidente que el procedimiento de formación que confiere el máximo de autonomía es el primero, en menos medida el segundo y muy problemáticamente el tercero. Pero aún dentro de éste, cabe una subdivisión: las personas designadas por los Gobiernos lo serán cada una por un país determinado o por ellos en conjunto.

El primer caso no sería más que un fiel reflejo de los intereses nacionales. Sólo el segundo puede proporcionar un colorido supranacional a un mecanismo de designación que es el último en contener tal categoría. De esa forma, la persona elegida se considera investida de la confianza de todos los Gobiernos (33).

El procedimiento empleado en las Comunidades es el último descrito. Antes del Tratado de fusión, los nueve miembros que componían la Alta Autoridad eran designados, ocho de ellos, por los Estados miembros por mayoría de 5/6 y el noveno por cooptación, es decir, por los restantes componentes de la Alta Autoridad (34). En los Tratados de Roma, no existía miembro cooptado y el total de ellos (nueve para la Comisión del Mercado Común, cinco para la de la CEEA) eran designados por los Estados miembros por unanimidad. La nueva Comisión creada por el Tratado de fusión (art. 9) estaba compuesta, en un principio, por catorce miembros, que debían permanecer en funciones hasta la entrada en vigor del Tratado de fusión o, en todo caso, durante un período de tres años, a contar desde la designación de los miembros (art. 32). Transcurrido el plazo, la Comisión unificada se halla compuesta (desde mayo de 1970) de los nueve miembros previstos en el artículo 10 del Tratado de fusión. Sin embargo, el número de sus componentes puede ser modificado por el Consejo estatuyendo por unanimidad (art. 10, par. 2). En la Comisión que se preveía con la entrada en la Comunidad de los nuevos Estados, los cuatro grandes países tenían dos nacionales y los seis restantes uno sólo, con lo que se volvía de nuevo a la Comisión de catorce miembros, que, al faltar Noruega, ha quedado en Comisión de trece miembros. Su organización interna y la distribución de

(31) I. P. Soulé: «Comparaison entre les dispositions institutionnelles du Traité CECA et du Traité CEE», R. M. C., 1958, pág. 95.

(32) P. Guggenheim: «Universalisme et régionalisme», Cours au Centre Universitaire de Nancy, 1953, página 11.

(33) G. Héraud: *Op. cit.*, pág. 16.

(34) En la primera designación, los miembros fueron elegidos por los Estados, por unanimidad, empleándose el procedimiento mencionado a partir de la segunda designación. Hablando de la Comisión de la CEE, Reuter dice que sus miembros son hombres políticos que debían tener un estatuto en consonancia. Su designación no debe corresponder a los Gobiernos miembros, sino al órgano que puede obligarles a dimitir: la Asamblea Europea. *Art. cit.*, pág. 312.

las responsabilidades entre los comisarios, va a originar problemas delicados en esta Comisión ampliada (35). Las decisiones de la Comisión se toman por mayoría de los miembros previstos en el artículo 10 (art. 17), es decir, por mayoría simple de **todos** los miembros.

Afirmado en principio el carácter supranacional de tales órganos y a pesar del hecho de que sus miembros no son responsables más que ante la Asamblea Europea, debe advertirse que la autonomía orgánica es un tanto relativa porque, por un lado, los Gobiernos participan de forma preponderante en la designación de los comisarios, y existe la posibilidad de que el Consejo los reduzca, si bien ello requiere una decisión unánime de este órgano, y puede solicitar del Tribunal de justicia comunitario que declare la dimisión de todo miembro que deje de reunir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o que haya cometido una falta grave (art. 13 del Tratado de fusión). En este sentido, Petot califica la autonomía del «ejecutivo» de «hipótesis optimista» (36); por otro lado, la censura parlamentaria (arts. 10 y 24 CECA, 144 CEE, derogados y sustituidos por el artículo 27 del Tratado de fusión) origina la paradójica consecuencia de poner a la comunidad totalmente en manos de los Estados, durante la «vacación» (la adopción de la censura parlamentaria obliga a la Comisión a disolverse) y aún después, puesto que la designación subsiguiente es de la exclusiva competencia de éstos.

Una última cuestión, corolario de la anterior, es la de la **duración del mandato**. Por varias razones, un mandato corto puede ser anticomunitario: los miembros, preocupados en su reelección, querrán, ante todo, acumular el máximo de simpatías por parte de los Estados miembros, su experiencia será exigua, sin que la Comunidad obtenga provecho de su preparación y capacidad e, incluso, preocupados más de sus puestos, podrían relegar a un segundo plano el interés comunitario. Los redactores del Tratado de París previeron un mandato favorable, en este sentido, a la Comunidad: seis años, y los Tratados de Roma, menos favorable, de cuatro años. El Tratado de fusión derogó tales disposiciones y, reproduciendo literalmente el artículo 158 CEE, ha establecido un mandato de cuatro años para los miembros de la Comisión unificada (art. 11).

Hemos visto hasta aquí la importancia que supone para el mecanismo supranacional el modo de formación del órgano y cómo su autonomía, en este caso prevista expresamente en su estatuto, puede verse reforzada, desde el plano socio-político, por las garantías de composición, número, calificación, designación y duración del mandato de sus miembros. Sin embargo, el modo de formación del órgano no puede ser, desde el punto de vista **jurídico**, garantía suficiente de supranacionalidad, porque podría darse el sencillo caso de un órgano formado del modo más supranacional, pero con un estatuto dependiente que pusiera la decisión, prácticamente, en manos de otro. La decisión sólo es supranacional cuando obliga a los que votan con ella y a los que se le oponen. Tal decisión únicamente la garantiza, en la Comunidad, el órgano que decide, y cuando decide, por mayoría (el Consejo) y el que cuenta con un estatuto independiente, o las dos cosas a la vez (la Comisión).

No obstante, aunque en estas dos situaciones —*decisión mayoritaria* y *estatuto independiente*— los Estados quedan jurídicamente obligados, incluso contra su voluntad, una diferencia les separa: en el caso de la *decisión supranacional* por el procedimiento, la sumisión normativa de los Estados ocurre sólo para la minoría, mientras que en el supuesto de una *decisión del órgano estatutariamente independiente*, los Estados obligados en contra de su voluntad pueden, en rigor, serlo todos. En este sentido, escribe el Profesor Héraud, el órgano supranacional, que no es emanación de ningún Estado en particular, puede tomar decisiones que encuentren la hostilidad de los seis países juntos. Tal no

(35) E. Noël: *Art. cit.*, pág. 306.

(36) J. Petot: «Des Communautés Européennes à la Fédération», R. G. D. I. P., 1960, pág. 351.

puede ocurrir con el mecanismo autónomo por el procedimiento, porque sólo una minoría de Estados puede ser normativamente obligada (37).

En el plano de la realidad, la diferencia es más profunda y, tal vez, más nefasta: la decisión mayoritaria en el seno del órgano intergubernamental no garantiza el bien comunitario. La mayoría puede obedecer a concesiones o contraprestaciones entre los Gobiernos, más barnizadas de política que de interés comunitario. Unos apoyarán hoy para verse apoyados mañana y así se dan decisiones que formalmente emanan de la Comunidad, pero que prácticamente son una negociación misma.

Por eso, únicamente el órgano independiente por su estatuto representa el bien comunitario y puede velar por él. Ese órgano, y sólo él, imprime el carácter progresista y original de la Comunidad Europea, diferenciándola radicalmente de las restantes organizaciones internacionales.

Pero no seamos demasiado optimistas. De lo hasta aquí expuesto puede deducirse una clara influencia de los Estados miembros en todo el proceso comunitario. Pese a las declaraciones de los Tratados, la Comisión raramente toma una decisión sin que se hayan sopesado los pros y los contras (lo que es lógico), las incidencias en orden a lo político y, sobre todo, sin haberse asegurado el «consensus» del Consejo.

Así, en el caso de la CECA, aunque la Alta Autoridad dispone de una competencia de decisión propia (38) debe, en gran número de supuestos, obtener el «dictamen favorable», el acuerdo o a la autorización del Consejo.

Como dice un autor, los poderes de la Alta Autoridad son extremadamente importantes, pero circunscritos en el ámbito de disposiciones muy precisas. En cierto modo, puede afirmarse que existe ya en el Tratado como una transposición, al plano jurídico, de las soluciones de naturaleza económica presentadas a los problemas que la CECA tendría que resolver. De ahí que, si la Alta Autoridad aparece como la detentadora principal del poder de decisión comunitario, no debe olvidarse que ese poder se ejerce dentro del límite que le permiten unas competencias técnicas precisadas en el Tratado y que, además, en múltiples casos, previstos también, ese poder de decisión debe compartirlo con un órgano en el que su carácter intergubernamental es particularmente acusado: el Consejo de Ministros (39).

Todo ello prueba que, aunque la facultad decisoria aparece más amplia en el órgano supranacional —la Alta Autoridad—, existe más bien en el plano de los enunciados jurídicos. En la mayoría de los casos, los más importantes, la realidad demuestra que la decisión comunitaria es el resultado conjunto, negociado, de la Alta Autoridad y el Consejo y que, en tales casos, la autonomía de la decisión ha tenido que someterse a exigencias de naturaleza muy variada.

En lo que respecta a la CEE, el desequilibrio es más acusado. Aquí ya no es la Comisión la encargada, como en el supuesto de la Alta Autoridad (40), de «garantizar la realización de los objetivos fijados por el Tratado», sino que es el Consejo a quien corresponde tal misión (art. 145). A pesar de que la Comisión dispone de una compe-

(37) G. Héraud: *Op. cit.*, en Cours à l' I. H. E. I., 1963-64, pág. 19.

(38) De manera general, la Alta Autoridad es competente para: organizar sus servicios, recoger y difundir las informaciones sobre la vida de la Comunidad y de las empresas, establecer su política financiera, orientar la política de Inversiones de las empresas, asegurar el normal funcionamiento del mercado, autorizar ciertas derogaciones del Tratado (casos de «ententes» y concentraciones), sancionar las contravenciones a las reglas del Tratado, etc. Ver con detalle P. Soulé: *Art. cit.*, pág. 99.

(39) F. Cardis: «Fédéralisme et intégration européenne», Lausanne, 1964, pág. 180.

(40) A pesar de la creación de la Comisión única, el Tratado de fusión, cuando se refiere al Tratado CECA, continúa hablando de «Alta Autoridad».

tencia de decisión propia (41) totalmente excepcional, es el Consejo quien detenta el poder general de decisión.

La razón es sencilla. Las reglas del Tratado CEE, más que precisar, generalizan. Su texto se orienta en el sentido de establecer los grandes principios que deben encuadrar la actividad comunitaria. En este «Tratado-Marco», como se le ha llamado, se encierran directrices generales y se faculta a las instituciones comunitarias para ir acoplando los problemas venideros a las soluciones pertinentes, todo dentro del espíritu comunitario. De ahí que los redactores del Tratado no hayan querido abandonar en manos de la Comisión, es decir, del órgano supranacional por excelencia, un conjunto de facultades cuya importancia puede tener consecuencias profundas en los Estados miembros. Era fundamental, pues, el asegurarse una fiscalización completa a través del Consejo de Ministros. Por otro lado, las condiciones políticas, y las ideas, en las que el Tratado fue concluido, eran muy diferentes a las que inspiraron la creación del Tratado CECA (42).

Un paliativo a la omnipotencia del Consejo puede encontrarse en el derecho de iniciativa de la Comisión. El hecho de que ésta disponga de un derecho de proposición, sin el cual el Consejo no puede actuar en muchos casos, junto a que sea la encargada de fiscalizar la ejecución de las decisiones del Consejo, ha llevado a algún autor, excesivamente optimista, a afirmar que en el Tratado CEE hay como una participación «igual del poder supremo comunitario entre la Comisión y el Consejo» (43).

Otros autores, en esta línea, encuentran que, en el plano de la realidad política, el papel de la Comisión prevalece sobre el del Consejo: «ninguna duda es posible, el derecho de proposición es el elemento político más importante... la balanza de poderes parece más favorable a la Comisión...» y esto debido a que la Comisión «cuenta con la enorme ventaja de disponer, por su permanencia y su situación central, de informes y estudios que le aseguran una indiscutible superioridad; además, toma sus decisiones por mayoría simple..., y sus proposiciones deberán ser adoptadas por el Consejo si éste no llega a ponerse de acuerdo, por unanimidad, para adoptar otras» (44). Otro autor hace residir la preponderancia de la Comisión, no en su valor político, sino en la importancia jurídica de sus proposiciones. Estas no son «simples dictámenes o proyectos de trabajo que el Consejo puede modificar a su gusto...; si quiere hacerlo, deberá atenerse a la condición imperativa del artículo 149, es decir, la unanimidad...; cada vez que la Comisión obtenga el voto favorable de un Estado, aunque sea el más pequeño —Luxemburgo, con sus 300.000 habitantes—, el Consejo no podrá modificar la proposición de la Comisión» (45).

(41) Aparte la misión de la Comisión, definida en el artículo 155, ésta tiene un poder de decisión propio, muy limitado, y casi siempre en el marco general fijado por el Consejo: establece disposiciones tendentes a facilitar la supresión de las barreras aduaneras entre los miembros (sin objeto desde el 1 de julio de 1968, en que se estableció la unión aduanera de los miembros de la Comunidad, y, en consecuencia, la Tarifa Exterior Común de la Comunidad), dicta reglas de circulación de los productos, interviene en la ejecución de diversas cláusulas de salvaguardia previstas en el Tratado, en la administración del Fondo Social Europeo y del Fondo de Desarrollo de los Territorios de Ultramar. P. Soulé: **Artículo cit.**, pág. 99.

(42) Existe una abundante bibliografía sobre el particular. Citamos algunos de los más importantes: A. Albonetti: «La Préhistoire des Etats-Unis d'Europe», París, 1963. Brugmans: «L'idée européenne (1918-1965)», Bruges, 1965. Lecerf: «Histoire de l'Unité Européenne», París, 1965. Jouve: **Op. cit.** Reuter: «Organisations Européennes», París, 1965. Rovin: «L'Europe», París, 1966. Pinto: «Les Organisations Européennes», París, 1963. Cartou: «Organisations Européennes», París, 1965. Catalano: **Op. cit.** A. Truyol: «La integración europea. Idea y realidad», Madrid 1972. Y numerosos artículos y publicaciones en revistas especializadas.

(43) L. Cartou: «Le Marché Commun et le droit public», París, 1959, pág. 48.

(44) P. Reuter: **Art. cit.**, pág. 313.

(45) L. Constantinesco: **Art. cit.** Anuario Uruguayo de Derecho Internacional. 1965-66, pág. 62.

Nosotros, a la vista del Tratado y de su tónica general, no podemos suscribirnos a esta dirección. Es cierto que el derecho de proposición de la Comisión es un elemento de capital importancia que pone en sus manos, en cierto modo, el manejo de la vida comunitaria. Pero más exacto es afirmar, con Sidjanski, que este papel «discreto, pero importante», de la Comisión persigue un doble objetivo: reforzar la acción comunitaria y proteger a los Estados. Es un mecanismo de garantía contra la coalición de ciertos intereses nacionales y contra la presión que ellos podrían ejercer en la decisión de los Consejos (46). No olvidemos que esta presión puede —y de hecho, existe— darse en la proposición de la Comisión. El propio Constantinesco admite que la proposición «no puede ser aceptada más que si cada Estado tiene la certeza de que todos los intereses han sido examinados con el mayor cuidado y que la solución propuesta no considera menos sus intereses que los de la Comunidad (47). Y el más convencido defensor de la preponderancia de la Comisión, el profesor Reuter, no puede por menos que aceptar que sean variadísimas las «astucias de procedimiento por las cuales las fuerzas políticas, a pesar de todos los mecanismos jurídicos, consiguen dar la medida de su peso real. Incapaz de ponerse de acuerdo unánimemente para otras soluciones que las propuestas por la Comisión, el Consejo no adoptará, tal vez, éstas: Por mayoría simple irá aplazando el debate hasta que haya obtenido, con regateos y manipulaciones repetidas, una cierta satisfacción...» (48).

Por otra parte, el derecho de proposición de la Comisión no es tan absoluto, porque, aunque se prevea el dinamismo de ésta, el Consejo «peut demander à la Commission de procéder à toutes études qu'il juge opportunes pour la réalisation des objectifs communs, et de lui soumettre toutes propositions appropriées» (art. 152 CEE, 122 CEEA).

Además, una vez presentada la proposición, el Consejo puede aceptarla, es verdad, por mayoría de cuarenta y un votos entre cincuenta y ocho, pero puede también rechazarla (49), lógicamente cuando no se reúnan los cuarenta y un votos, lo que se presta a diferentes combinaciones, la primera, que se opongan dos de los grandes países.

Es, pues, el Consejo quien decide. La iniciativa de la decisión corresponde a la Comisión, pero sólo será viable cuando haya tenido en cuenta, al menos, los intereses de los Estados que reúnen la mayoría en el Consejo, que puede que no coincida siempre con los comunitarios.

De todas formas, de las varias tendencias que se enfrentan en el seno de las Comunidades, sólo una está en medida de ejercer una presión efectiva y, tal vez, de imponerse. El funcionamiento real de las tres Comunidades muestra cuál es el órgano que en verdad gobierna. Y ése no es uno de los grandes misterios de la Comunidad.

Los demás órganos comunitarios.

Las Comunidades Europeas poseen, además del Consejo y la Comisión, tres órganos estatutariamente independientes de los Estados: la Asamblea Parlamentaria Europea, el Tribunal de Justicia, el Comité Consultivo de la CECA y el Comité Económico y Social, éste último común a la CEE y la CEEA. De ellos, sólo la Asamblea es de interés, en ciertos aspectos, para el problema que nos ocupa (50).

(46) D. Sidjanski: *Art. cit.*, pág. 92-93.

(47) L. Constantinesco: *Art. cit.*, pág. 62.

(48) P. Reuter: *Art. cit.*, pág. 313.

(49) Más adelante estudiamos este importante problema de forma más detallada.

(50) El artículo 22 del Tratado de fusión ha creado una nueva «Comisión de control de las Comunidades Europeas», que sustituye a la que existía para cada una de las tres Comunidades, pero que ejerce sus poderes y competencia según las disposiciones pertinentes de los Tratados de París y Roma.

La Asamblea Europea (51), cuya sede se encuentra en Estrasburgo, está compuesta por los «representantes de los pueblos de la Comunidad», elegidos por y de entre los miembros de los seis Parlamentos respectivos, según el procedimiento fijado por cada Estado miembro, a razón de 36 representantes para cada uno de los tres grandes países, 14 para Bélgica y Holanda respectivamente y 6 para Luxemburgo, lo que da una composición de 142 representantes. Con la ampliación de la Comunidad a nueve Estados, la Asamblea amplía sus efectivos: 36 parlamentarios para cada uno de los cuatro grandes países, 10 para Dinamarca e Irlanda, 14 para Bélgica y los Países Bajos, y 6 para Luxemburgo, lo que hace un total de 198 parlamentarios. Rasgo característico de la Asamblea es la solidaridad ideológica de sus miembros: no existen «grupos nacionales», solución que sería antieuropea, sino que se agrupan por afinidades o convicciones políticas: demócratas-cristianos, socialistas, liberales y demócratas-europeos, este último partido compuesto, al parecer, exclusivamente de parlamentarios franceses (gaullistas). El «Parlamento» europeo es, desde lejos, el órgano más progresista en la integración europea. No desaprovecha ocasión para impulsarla con todos sus medios, pero la ausencia de un poder de decisión «supranacional» hace que, mientras continúe su situación actual, su interés sea relativo. Su principal poder —el único— es de fiscalizar la actividad de la Comisión (no la del Consejo), pudiendo, como ya hemos señalado, aprobar una «moción de censura», que obliga a la Comisión a dimitir, por mayoría de dos tercios (52). Pero, en realidad, este poder de la Asamblea, si bien existe efectivamente, jamás ha sido utilizado, y puede pensarse, lógicamente, que jamás lo utilice, por lo menos en las circunstancias actuales: la disolución de la Comisión pondría a las Comunidades en manos de los Estados hasta que se proveyera a la nueva designación, y el peligro es grande, puesto que los Tratados nada han previsto en lo que concierne al plazo límite para la provisión en tal eventualidad. De ahí que el Parlamento no pueda imponer una determinada dirección política a los miembros del «ejecutivo» comunitario por el camino de la censura parlamentaria, y de ahí que jamás haya utilizado tal derecho. Este puede ser uno de los casos excepcionales en los que un mecanismo supranacional, en lugar de impulsar a las Comunidades, juega, por el contrario, en favor de las soberanías concurrentes.

En materia tan importante como la presupuestaria, el artículo 21 del tratado de fusión ha unificado, por transcripción literal del artículo 203 CEE, el procedimiento

(51) Según una Resolución de 20 de marzo de 1962, la Asamblea decidió llamarse en adelante «Parlamento Europeo». Sin embargo, Francia y los medios «gaullistas», rechazan el suscribirse a esta denominación, fundándose en que una institución de la Comunidad no puede cambiar su nombre si éste se halla fijado por el Tratado. Aprovechan, además, esta situación para desacreditar a la Asamblea: Michel Debré pretende que este órgano está desprovisto de legitimidad porque no es representativo. Dice que, por ejemplo, Luxemburgo, menos poblado que el Departamento francés de l'Indre-et-Loire, está representado por seis diputados, mientras que Francia sólo tiene treinta y seis. Por otra parte, la Asamblea no se halla en medida de aprobar una ley por mayoría, y, aunque lo fuera, le sería imposible el hacer aplicar una tal decisión por un país recalcitrante. El General De Gaulle aporta el golpe bajo: «¿Qué representaría una asamblea supranacional situada en Estrasburgo, desprovista de influencia real sobre los intereses de París, Roma o Bruselas? A nada conduciría. No podemos imaginar un parecido "trasto" en el que tecnócratas reclutados por cooptación, harían la ley desde sus despachos. Pueden hacerse discursos sobre la Europa supranacional. Eso no es nada difícil. Mucho más fácil es el ser un "Jean-foutre"». Según el «Dictionnaire alphabétique et analogique de la Langue Française», el término «Jean-foutre» significa nombre masculino del siglo XVIII: personaje despreciable, inútil. Se dice, especialmente, de aquel que no toma en serio lo que hace y con el que no puede contarse. Documentos citados por E. Jouve: *Op. cit.*, págs. 274-275.

(52) Según el Tratado de fusión, «L'Assemblée saisie d'une motion de censure sur la gestion de la Haute Autorité, ne peut se prononcer sur cette motion que trois jours au moins après son dépôt et par un scrutin public» (artículo 27, par. 2). Como es norma general de este Tratado, se reproducen literalmente las disposiciones correspondientes del Tratado CEE (artículo 144).

de elaboración y aprobación del presupuesto comunitario. En él, la participación del Parlamento era más bien ficticia, por cuanto su derecho a proponer modificaciones al proyecto en nada obligaba al Consejo, que, en cualquier circunstancia, es quien decide definitivamente, por mayoría cualificada, la aprobación del presupuesto. Sin embargo, el tratado «presupuestario» de 22 de abril de 1970 introduce la participación del Parlamento en dos períodos, reformando sus poderes paralelamente a la competencia concedida a la Comunidad para obtener recursos financieros propios: en el primero, que llega hasta el 1 de enero de 1975, si el Parlamento ve matizado favorablemente su derecho de modificación (art. 8), el Consejo se reserva el poder de decisión final (por mayoría cualificada); en el segundo período, el definitivo, los poderes del Parlamento varían según se trate de la partida de «gastos que se desprenden obligatoriamente del tratado o de los actos adoptados en virtud de éste» y la partida de gastos por los demás conceptos. En el primer supuesto, el Parlamento puede, por mayoría simple de los votos emitidos, proponer «modificaciones» (modifications) al proyecto de presupuesto que le presenta el Consejo, quien, a su vez, estatuye, por mayoría cualificada, sobre las propuestas del Parlamento. En el segundo supuesto, el Parlamento puede «enmendar» (amender), por mayoría de los miembros que lo componen, el proyecto, en los límites de la tasa máxima de aumento establecida por la Comisión (con las excepciones previstas en el artículo 4, párrafo 8). El Consejo puede, todavía, modificar las enmiendas, por mayoría cualificada, pero es el Parlamento quien se pronuncia **definitivamente**, por mayoría de sus componentes y las 3/5 partes de los sufragios emitidos, sobre las modificaciones del Consejo (53).

II. EL PODER COMUNITARIO DE DECISION.

En el ámbito de las Comunidades Europeas, los órganos facultados para tomar decisiones, dejando a un lado el Tribunal de Justicia, son el Consejo y la Comisión. La decisión es un concepto que, en el marco de los Tratados de París y Roma, no presenta mayores dificultades, ya que su contenido se halla perfectamente definido (54). El grado de poder decisorio varía según el Tratado de que se trate. En la CECA, las apariencias conceden el primer puesto al órgano supranacional, la Alta Autoridad, mientras que en los Tratados de Roma, la primacía pertenece, sin duda alguna, al órgano intergubernamental: el Consejo (55).

Consideremos el **Tratado CECA**:

El **Consejo de Ministros** toma **decisiones** y emite **dictámenes conformes** (avis conformes). En este último caso, el Consejo absorbe el poder de decisión de la Alta Autoridad (o, en términos actuales, de la Comisión), porque ésta debe ceñirse obligatoriamente al dictamen del Consejo. Es el caso de la **competencia reglada**.

La **Alta Autoridad** cuenta con varias formas de intervención, cada una de ellas con un efecto variable:

a) las **decisiones**, que obligan en todos sus elementos, es decir, en cuanto al fin que se proponen y en cuanto a los medios para alcanzarlo;

(53) Ver, de forma detallada, J.-P. Jacqué et G. Knaub: «Parlement Européen» (1er. Août 1969-1er. Août 1970). R. T. D. E., 1970, págs. 675 y ss.

(54) Sobre el concepto de decisión, ver P. Economidès: «Le pouvoir de décision des Organisations Internationales Européennes», «Aspects Européens», Leyde, 1964, pág. 24 y ss.

(55) Artículos 8 y 26, CECA, y 145 y 155, CEE.

- b) las **recomendaciones**, que obligan en cuanto al fin, pero dejan libertad al destinatario en cuanto a la elección de los medios;
- c) los **dictámenes**, que no establecen obligación alguna.

En los **Tratados de Roma**, los artículos 189 CEE y 161 CEEA son idénticos. Se establecen cinco formas de intervención:

- a) **reglamento**; es el acto comunitario por excelencia. El reglamento es de alcance general y obligatorio en todos sus elementos (fin y medio), y crea inmediatamente derechos y obligaciones en el interior del territorio comunitario, para todos sus sujetos (56);
- b) **decisiones**, obligatorias en cuanto al fin y los medios. Son individuales, obligando sólo a sus destinatarios, que son, lógicamente, nominalmente designados;
- c) **directrices**, que obligan únicamente en cuanto a su fin. Corresponden a las «recomendaciones» de la CECA;
- d) **recomendaciones y dictámenes**, de contenido no obligatorio.

Una última forma de intervención, esta vez exclusiva de la Comisión, son las **propuestas**, que se dirigen al Consejo, y que le obligan a deliberar, pero no a aceptar o a decidir en un sentido determinado y que, en consecuencia, pueden quedar en nada.

Para que las intervenciones de cualesquiera de los órganos citados que están llamadas a producir efectos jurídicos, alcancen la plenitud de validez, deben cumplir con el requisito formal de su publicación en el «Journal Officiel» de las Comunidades (artículos 15 CECA, 191 CEE y 163 CEEA) (57).

Lo que aquí nos interesa es comprobar que, de una forma u otra, existe un mecanismo autónomo que, en uno y otro órgano, va acompañado de la segunda condición de la supranacionalidad: el **poder de decisión** (58).

Ahora bien, si la decisión supone el procedimiento de intervención de un órgano en el marco de sus competencias, debe aún conocerse el alcance final de la decisión, es decir, debe resolverse el problema de la **competencia discrecional y reglada**.

Cuando el órgano está **obligado** a decidir en cierta situación y sólo cuando concurren determinadas circunstancias o se dan las condiciones previstas y, además, el órgano no posee libertad de elección en el contenido de su decisión, sino que se halla constreñido a decidir en un determinado sentido, es lícito suponer que tal decisión no lo es en realidad, porque ella se limita a **reproducir obligatoriamente** una estipulación del Tratado o una decisión tomada ya por otro órgano que, en esa materia y para ese caso, le es superior. Esa decisión no puede ser, a nuestro juicio, considerada como resultante de un mecanismo supranacional, porque en realidad sólo representa **la parte formal** de la verdadera decisión, que ya ha sido tomada por otro órgano.

(56) Los órganos comunitarios no gozan de un poder reglamentario general, sino de la facultad de desarrollar, mediante reglamentos, los principios y particularidades de los Tratados. El articulado de los tres Tratados lo prueba suficientemente. Ver, en este sentido, P. Pescatore: «Les aspects fonctionnels de la CEE: aspects juridiques du Marché Commun», Colloque à la Faculté de Droit de Liège, 1958, pág. 65.

(57) Una vez publicados, los actos dirigidos a los particulares que imponen una obligación pecuniaria, poseen fuerza ejecutoria, que debe ser asegurada por el procedimiento interno del Estado, de que se trate, sin más control que el de la comprobación de la autenticidad de la disposición (artículos 92, CECA, 192, CEE, 83, CEEA).

(58) Fuera del plano jurídico, los autores subrayan la importancia de ciertas actividades de los órganos comunitarios que, no siendo decisiones o intervenciones obligatorias, revisten un especial interés, e, incluso, producen, en muchos casos, consecuencias en el plano sociopolítico. Nos referimos a toda la serie de estudios, análisis, informaciones, programas y previsiones elaboradas por la Comisión, que, según los técnicos y economistas, causan un verdadero impacto psicológico y una influencia socioeconómica en toda la vida de la Comunidad y, en especial, en el ámbito de los productores, consumidores y medios interesados.

Un ejemplo claro de competencia reglada era, entre otros, los artículos 14 y 16, CEE:

«... la première réduction (des droits de douane) est effectuée un an après l'entrée en vigueur du présent traité: la deuxième, dix-huit mois après la précédente; une troisième réduction est opérée un an plus tard.» (Art. 14.)

«Les états membres suppriment entre eux, au plus tard à la fin de la première étape, les droits de douane à l'exportation et les taxes d'effet équivalent.» (Art. 16.)

Está claro que, en estos casos, el órgano competente para ejecutar el tratado no disponía ni de la elección del momento ni del contenido de su decisión puesto que debía limitarse a conceder lo expresamente previsto por el Tratado. Esta era de la serie de decisiones que ejecutan un calendario preestablecido y que, por no ser autónomo, no es supranacional.

Existe una situación similar a la anterior: es el caso en el que una decisión del órgano supranacional recubre otra tomada a través del mecanismo interestatal, de tal forma que la primera se limita a transcribir la segunda. Los ejemplos pueden ser todos aquellos supuestos, numerosos en los Tratados de Roma, en los que la Comisión está obligada a hacer suya una decisión tomada por unanimidad por el Consejo. La «decisión» de la Comisión no puede apartarse ni modificar la del Consejo, por lo que aquélla no dispone de opción, ni, por tanto, tiene responsabilidad por ella.

Así, todas las veces que el órgano firma al pie de una decisión que no es más que la copia de una regla impuesta, de nada sirve que el órgano represente un mecanismo autónomo o que se halle investido de un derecho formal de decisión. Su decisión no es tal, porque se limita a reproducir obligatoriamente lo que ya ha sido decidido por otro (59).

No puede desconocerse, en contrapartida, un caso, citado anteriormente, en el que el mecanismo interestatal tiene efectos «constructivos» que juegan en favor de la supranacionalidad: es el previsto en el artículo 149 CEE y 119 CEEA:

«Lorsque en vertu du présent traité, un acte du Conseil est pris sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut prendre un acte constituant amendement de la proposition que statuant à l'unanimité. (Párrafo 1.)

Es decir, la proposición supranacional sólo puede ser modificada según la técnica interestatal, lo que significa que todos los miembros del Consejo deben ponerse de acuerdo para modificar la proposición. En este caso insólito, la norma general se trastoca en favor del órgano comunitario: la decisión final, caso de no reunirse unanimidad en el Consejo, será una decisión formal de éste, pero en realidad emanará de la Comisión. La proposición hecha al Consejo tendrá que ser de naturaleza tan audaz

(59) Antes del Tratado de fusión existía un caso excepcional en el que un órgano estatutariamente independiente, pero de competencia reglada, contaba, en esta ocasión, con una facultad discrecional e incluso de un cierto poder político: el Tribunal de Justicia. Sabemos que el noveno miembro de la Alta Autoridad se nombraba por cooptación. Sin embargo, cuando se trataba de un nombramiento individual, los Estados tenían un derecho de veto utilizable sobre dos nombres y, si de una renovación general o bienal, el veto podía utilizarse sobre cuatro personas. Pues bien, el Tribunal estaba facultado para decidir, a petición de uno de los Estados miembros, si la utilización del derecho de veto era correcta o abusiva y, en este último supuesto, declararlo nulo (artículo 10, últimos párrafos). En este caso, el Tribunal era libre para apreciar si existía o no ejercicio abusivo del derecho del Estado y sólo él podía decidir en qué situación y cuándo se daba tal abuso. La decisión sale así del campo reglado y se traduce en competencia discrecional, de clara incidencia política.

que influya desfavorablemente en todos sus miembros, porque de lo contrario, el veto de uno sólo de ellos dejará expedito el paso a la proposición.

Sin embargo, esto no es tan sencillo como pudiera creerse. Lo que acabamos de señalar se refiere a la **modificación** de la proposición, no a su **aceptación** por el Consejo. Por el juego del artículo 148 CEE, la proposición de la Comisión requiere, según la nueva ponderación establecida con la ampliación, la mayoría de cuarenta y un votos entre cincuenta y ocho para ser aprobada, lo que evidentemente significa que la proposición no se acepta si no reúne tal mayoría. En el supuesto de ocho países que quieren modificar la proposición y uno sólo se opone, ésta no será modificada, pero tampoco aceptada, porque es lícito suponer que cuando ocho países quieren modificar es porque no aceptan la proposición tal como se presenta.

Pero esto es sólo desde el punto de vista del Tratado, es decir, desde el plano jurídico. En la práctica, en el proceso de elaboración real de la proposición, el derecho de iniciativa de la Comisión sufre nuevos ataques que incluso llegan a escamotearlo. Nos permitimos detenernos un tanto sobre esta cuestión, ya que se trata del eje esencial de la vida de la Comunidad y que, en definitiva, traduce el grado de autonomía de las decisiones cruciales comunitarias.

El mecanismo de elaboración de la decisión final es el siguiente: la Comisión establece una Asamblación y la somete al Consejo: según casos, el Comité Económico y Social o la Asamblea deben formular un dictamen sobre la proposición. Por último, el Consejo decide. Cuando la Asamblea ha sido consultada, la Comisión puede modificar su proposición si el Consejo no ha decidido todavía sobre ella. (Art. 149, par. 2.)

Ya en un principio, la Comisión sabe que no se trata solamente de elaborar una proposición, sino que debe conseguir que ésta se acepte. Para ello, antes de decidirse por una materia o una solución determinada, es necesario que la Comisión pulse y conozca los intereses y las intenciones de los interesados y, especialmente, de los Gobiernos, puesto que, a la fin y a la postre, el Consejo es quien decide en última instancia. De ahí que la colaboración entre los servicios de la Comisión y los de los Gobiernos, en este primer estadio de la elaboración, alcance cifras muy elevadas (60). Por otro lado, las proposiciones de la Comisión pueden tener un contenido técnico o un matiz mucho más político y, según uno u otro, la estrategia de la Comisión puede ser diferente (61). En el primer supuesto, la proposición de la Comisión, antes de presentarse al Consejo, ha recibido ya la adhesión de los Gobiernos, adhesión obtenida a través de una larga negociación entre la instancia comunitaria y las nacionales en el período de elaboración (62). En el segundo caso, la Comisión, por regla general, toma el camino más fácil: el de la negociación con los Gobiernos, aunque ello no esfuma la responsabilidad de la Comisión en cuanto a la elección final, sobre todo cuando, tras los contactos con los Gobiernos, se ponen de manifiesto las divergencias entre ambas instancias. Sólo si la Comisión acepta su papel de conciliadora entre los diferentes inte-

(60) En 1964, por ejemplo, se organizaron más de 1.300 reuniones entre expertos nacionales y comunitarios con el fin de elaborar diferentes proposiciones. Citado por el Secretario general de la Comisión, E. Noël: «Doc. de la Communauté Européenne» número 38 (noviembre de 1966), página 9. Estas reuniones fueron criticadas por la Asamblea, que estimaba que tal colaboración conducía inevitablemente a la creación de compromisos poco «comunitarios» entre la Comisión y los Gobiernos, aún antes de que la proposición existieran como tal. Ver Deringer: «Rapport sur le 5ème rapport général», doc. de séance numero 74, sesión 1962-63, págs. 38-39.

(61) Noël-Etienne: «Rapport présenté au Colloque de Lyon» (11-12 novembre 1966), pág. 18 y ss. Citado por K. van Miert: «Les aspects politiques de la pratique du droit de proposition de la Commission des Communautés Européennes». Chr. de P. E. 1969-2, pág. 210.

(62) Ver el magnífico y completo estudio de K. van Miert: Art. cit., pág. 205 y ss.

reses nacionales, podrán evitarse las dificultades en la aceptación de sus proposiciones (63).

Pero ¿qué ocurre si el Consejo no reúne en su seno los votos suficientes para aprobar la proposición ni la unanimidad para modificarla? La práctica de la Comisión es, en ese caso, operar modificaciones sustanciales en su propia proposición, con el fin de hacerla aceptable por el Consejo, porque si la Comisión mantuviera su posición en aquellas condiciones, sólo cabrían dos salidas: el Consejo no puede reunir la unanimidad para enmendarla y, en ese caso, se crea una tensión entre las instituciones que repercute inmediatamente en la Comunidad y en el proceso de integración o, por el contrario, el Consejo consigue pronunciarse por unanimidad y, en ese caso la proposición se modifica por el propio Consejo y, esta vez, muy verosímelmente, con un alcance considerable, hasta el punto de que pudiera constituir, o un compromiso obtenido por una, o varias, de las delegaciones nacionales, o, incluso, un contraproyecto, elaborado por el Comité de Representantes permanentes (64). En tal caso, nos hallaríamos ante el aniquilamiento del derecho de proposición de la Comisión y, si llegara a aceptarse una proposición elaborada en tal forma, la prerrogativa jurídica del órgano supranacional sería más bien teórica (65).

En esta línea de conducta, conviene mencionar una práctica según la cual, el Presidente en ejercicio del Consejo propone una solución de compromiso en los supuestos en los que las deliberaciones se encuentran en un callejón sin salida y la Comisión, por su parte, estima que ya ha hecho suficientes concesiones. Así, por ejemplo, en los debates sobre la organización del mercado común de los productos lácteos y la carne bovina, el Presidente tuvo que arbitrar un compromiso entre ambas instancias, después de que el señor Mansholt, en nombre de la Comisión, hubiera modificado varias veces la proposición inicial y, a pesar de todo, no se atisbaba acuerdo alguno entre las partes. Sólo a partir del texto de compromiso propuesto por el Presidente del Consejo pudo llegarse al acuerdo (66).

Por otra parte, la elección del momento en que la Comisión considera oportuna la

(63) «Avis de la Commission au Conseil concernant les demandes d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège». Supplément au Bulletin de la CEE núm. 11 (1967), pág. 13 (punto 15).

(64) El Comité de Representantes Permanentes (COREPER) creado por el Reglamento interior del Consejo, en virtud de los artículos 151 CEE y 121 CEEA, es un órgano permanente de carácter diplomático, encargado de preparar las sesiones del Consejo y que lo sustituye interinamente entre los períodos de sesiones. Cada miembro, nombrado por su país, «es el servidor, el ojo y el oído de su Gobierno». Le incumbe también el estudiar las proposiciones de la Comisión con el fin de agrupar los puntos de acuerdo y desacuerdo con el Consejo. Su papel se ha desarrollado de tal forma que el Parlamento europeo, en una de sus resoluciones (de 5-11-1966, «Journal Officiel des C. E.» núm. 201, pág. 3.465) indicó a la Comisión que, en el caso de desacuerdo relativo a sus proposiciones, era preferible que las modificara ella misma antes de que el Comité elaborara nuevas propuestas en tal sentido. A partir de los acuerdos de Luxemburgo de 1966, el COREPER se convirtió en un órgano paragonable, en cierto modo, a la Comisión, lo que indujo al Profesor Pescatore a calificarlo de «anti-Comisión». Ver sobre el particular: J. van der Meulen: «La Commission de Coordination, le Comité des Représentants Permanents et le Secrétariat Général des Conseils», en «Droit des Communautés Européennes», Les Nouvelles, Bruxelles, 1969, pág. 243, point 694; K. van Miert: **Art. cit.**, pág. 213.

(65) Así se han aprobado diversas propuestas a partir de 1958. Ver el Informe del secretario general de la Comisión, E. Noël: «Le Comité des Représentants Permanents» (Institut d'Etudes Européennes), Bruxelles (Avril 1966), págs. 40-42, citado por K. van Miert: **Art. cit.**, pág. 213.

(66) K. van Miert: **Art. cit.**, pág. 214; M. Langrange: «Le pouvoir de décision dans les Communautés Européennes: théorie et réalité». R. T. D. E., 1967, págs. 22 y ss. Alting von Geusau: «Problèmes institutionnels des Communautés Européennes», C. D. E., 1966, págs. 241 y ss. Se ha llegado, dice este último autor, a considerar las proposiciones de la Comisión como líneas de base que sirven para iniciar las negociaciones intergubernamentales, más que proposiciones en el sentido del artículo 149 del Tratado. Así, la práctica de las instituciones comunitarias, vista a través de la evolución del procedimiento de decisión, manifiesta notables divergencias con el procedimiento previsto en los Tratados, pág. 245.

presentación al Consejo de su proposición, puede revestir una importancia particular. En efecto, al lado de ciertas materias en las que la Comisión debe respetar ciertas etapas o plazos, o de los casos en los que el Tratado, o una decisión anterior prevé unas determinadas fechas, la Comisión es libre para elegir el momento más adecuado para presentar su proposición (67). El momento puede ser de importancia vital para la suerte de un proyecto comunitario y ello ha incitado a la Comisión a presentar no sólo una proposición, sino varias, en un mismo momento. Esta actitud produjo una fuerte reacción en los Gobiernos, sobre todo por parte del francés que, aprovechando la crisis de 1965, afirmaba que la Comisión debía consultar a los Gobiernos, a un nivel apropiado, antes de adoptar una proposición que presentara una importancia particular para el conjunto de Estados miembros. Pero al año siguiente, en el momento de los acuerdos de Luxemburgo, no sólo los demás países aceptaron la propuesta francesa, sino que quedó claro que la «consulta» de que hablaba este Gobierno incluía el derecho de apreciar, por cada Estado, si la iniciativa de la Comisión era oportuna o no. Así, se establece que «... il est souhaitable que la Commission prenne les contacts appropriés avec les Gouvernements des Etats membres, par l'entremise des représentants permanents». Ello supuso, y así ocurrió en la práctica, que la Comisión debía esperar la indicación del Comité de Representantes Permanentes para presentar oficialmente su proposición al Consejo (68). En consecuencia, aunque la Comisión no ha reconocido los acuerdos de Luxemburgo, en la práctica ha tenido que admitirlos, limitando sus manifestaciones de independencia y multiplicando sus contactos y negociaciones con los Gobiernos.

En definitiva, la proposición de la Comisión es el resultado de un trabajo en colaboración, muchas veces de un compromiso, entre aquélla y los Gobiernos, de tal suerte que la proposición no se presenta hasta que los intereses de todos los miembros han sido tomados en consideración y que, en consecuencia, se sabe de antemano que la proposición va a ser aceptada por el Consejo. Este procedimiento descrito, tan alejado de lo que parece ser el contenido del artículo 149, ¿en qué columna de la supranacionalidad —activo o pasivo— debemos anotarla?

III. EL PODER INMEDIATO DE LAS COMUNIDADES SOBRE LOS SUJETOS

Ningún sector de la doctrina discute que la facultad concedida al orden comunitario de dirigirse inmediatamente, tanto a los Estados como a los particulares, no sea el

(67) Así, por ejemplo, la Comisión dilató la presentación al Consejo de una proposición sobre la aplicación de los artículos 85 y 86 («ententes» y monopolios), a pesar de que varios Estados se habían pronunciado por la rápida aparición de un Reglamento sobre el particular, probablemente esperando el momento en que, en virtud del Tratado, el Consejo podría decidir por mayoría cualificada. En la misma línea, podría citarse la proposición relativa a los precios únicos de los cereales, adoptada por el Consejo en diciembre de 1964. Citado por K. van Miert: *Art. cit.*, págs. 215-216.

(68) «Bulletin de la CEE», 1966, número 3, págs. 8-9. En particular, ver E. Jouve: *Op. cit.*, págs. 451 y ss.; y sobre todo, L. Dubois: «Institutions Communautaires l'année 1966», R. T. D. E., 1967, págs. 355 y ss. (en especial, págs. 362 y ss.); «La fusion des Communautés Européennes (colloque organisé à Liège les 28, 29 et 30 avril 1965), La Haye, 1965, y «La fusion des Communautés Européennes au lendemain des Accords de Luxembourg» (colloque organisé à Liège en avril 1966), sobre todo en las págs. 71 y ss. Los autores consideran a los acuerdos de Luxemburgo no como una revisión o modificación del Tratado CEE, puesto que el procedimiento previsto en el artículo 236 no ha sido respetado, sino como un acuerdo de naturaleza política que, de hecho, modifica algunos aspectos del Tratado, algunos de ellos de especial importancia: el voto mayoritario en el Consejo y el papel y competencias de la Comisión en sus relaciones con el Consejo.

rasgo más característico y original de las Comunidades Europeas (69). Algunos han llegado incluso a ver en esta particularidad, una similitud de la Comunidad Europea con el Estado federal parcial.

En el ámbito de las Comunidades Europeas, la amplitud de formas que presenta ese poder inmediato, las distingue sensiblemente del resto de las organizaciones que contaron, o cuentan con una facultad relativa de dirigirse directamente a los individuos (70). Las Comunidades «no coaligan a los Estados, unen a los hombres» (71). En efecto, aunque los Tratados comunitarios han establecido un lazo individuo-comunidad que permite pensar en un inicio de ciudadanía común europea y que ese lazo se establece en campos perfectamente delimitados y sobre puntos concretos, es lógico que, tal como se pensó, el progresivo establecimiento del Mercado Común en todos sus aspectos, junto con la fusión de las Comunidades, multiplicará esos lazos directos, y que sus consecuencias en el campo sociopolítico serán altamente beneficiosas para la Europa comunitaria.

El lazo jurídico es doble (72):

a) El derecho comunitario se dirige directamente a una categoría de sujetos determinados en cada Tratado: las **empresas** de producción en la CECA, los **interesados** en la CEEA, **todos** en la CEE. De esta forma, los reglamentos y decisiones comunitarias son aplicables a sus destinatarios directamente por el sólo hecho de su publicación en el «Journal Officiel» de las Comunidades. Al lado de estas intervenciones de carácter general, existen, como ya sabemos, otras de carácter individual que, como las anteriores, obligan a las personas físicas o jurídicas sin pasar por las instancias nacionales.

Otra de las formas de relación directa «descendente» es la que resulta de la competencia de la Alta Autoridad para imponer multas y otras cargas a las empresas que desconozcan las obligaciones que les conciernen en virtud del Tratado, y que existe también en los Tratados de Roma (73).

Pero una de las formas de relación inmediata más acusada es la conseguida a través de los impuestos directos constituidos por las «deducciones» (prélèvements) sobre el valor de la producción carbón-acero con que la CECA grava a sus empresas. Este verdadero impuesto europeo, real en la CECA, no pasaba de ser mero enunciado en los Tratados de Roma (arts. 201 CEE y 173 CEEA) y sus presupuestos se cubrían a través de la contribución financiera de los Estados miembros. La proposición de la Comisión de 16 de julio de 1969 y la consiguiente decisión del Consejo, de 21 de abril de 1970, establece la afectación progresiva a la Comunidad de los derechos de la Tarifa Exterior

(69) Para algunos autores, mientras que lo «super-estatal» se dirige exclusivamente a los Estados, lo «supranacional» concierne directamente a las personas físicas y jurídicas, sin pasar por las instancias nacionales. Dusan Sidjanski: «Dimensions européennes de la Science Politique», París, 1963, págs. 21-22; Ch. de Visscher: «Théories et Réalités en Droit International Public», París, 1960 (3ème. ed.), pág. 288 (nota 1). Impugna la diferencia, con acierto en nuestra opinión, K. Lindeiner-Wildau: *Op. cit.*, págs. 42-43.

(70) El establecimiento de un lazo directo entre la organización internacional y el individuo no es invento comunitario. En el orden internacional establecido por los tratados posteriores a la Primera Guerra Mundial, los autores citan la posibilidad concedida a los originarios de un país bajo mandato, de dirigirse directamente a la Comisión de Mandatos de la S. D. N. y, en nuestros días, al artículo 25 del Convenio Europeo de Derechos del Hombre abre a los particulares la posibilidad de entablar recursos ante la Comisión o ante el Tribunal, en el caso de violación de los derechos reconocidos en el Convenio, aunque todavía es necesario que el Estado demandado haya suscrito la cláusula de recurso individual.

(71) J. Monet: «Les États-Unis d'Europe ont commencé», París, 1955, pág. 129.

(72) También se le ha llamado «intermediación descendente» (órganos comunitarios-sujetos) y «ascendente» (sujetos-órganos comunitarios).

(73) Artículos 47, 54, 65 y 66, CECA; 87, CEE; 83, CEEA. En los Tratados de Roma, las disposiciones citadas se refieren a la adopción de un Reglamento que puede imponer sanciones pecuniarias o de otro tipo en el caso de violación de las reglas de los artículos 85 y 86.

Común, hasta 1974 (y las deducciones —prélèvements— agrícolas), equilibrándose el presupuesto, durante el citado período, con las contribuciones de los Estados miembros. A partir del 1 de enero de 1975, la Comunidad dispondrá, además, de los ingresos que le reporten el nuevo impuesto comunitario: la llamada «taxe valeur ajoutée» (TVA) (74).

b) El doble vínculo que une a las personas, físicas y jurídicas, con la Comunidad se presenta también en su forma «ascendente», a través de la posibilidad concedida a todos de solicitar de las Comunidades cuanta información técnica o económica se precise, lo que habitúa al solicitante a prescindir de la fuente informativa nacional tradicionalmente utilizada, para dirigirse a esa otra fuente comunitaria que, en adelante, sustituye a la primera.

Sin embargo, la relación ascendente más característica (posiblemente es la más intensa y típica de todas ellas) es la nutrida por el sistema de **recursos** ante el Tribunal de Justicia: en la Euratom **todo interesado**; en la CECA, las **empresas**, y **todas** en el Mercado Común, puede, sin más, dirigirse al Tribunal de Justicia en recurso contra los actos de los cuales son destinatarios (o, por el contrario, recurso contra la inacción de las Instituciones comunitarias) (75).

La intensidad de esta relación, junto al hecho de que la acción de la Comunidad actúe no sólo en el plano horizontal de relación «mediata» entre los Estados, sino también en el plano vertical, sobre los individuos y grupos sociales, sin olvidar el vasto campo de la información en todos sus aspectos, hace pensar en que se «tiende a sustituir las relaciones interestatales por las intracomunitarias o, mejor aún, por las interindividuales» (76) y confirma la existencia de un orden comunitario, distinto de los nacionales y que prefigura la Federación (77).

Llegamos así a la relación individuo-comunidad, de mayor trascendencia en el proceso supranacional, y, sin duda alguna, federativo: la elección de la Asamblea Europea por sufragio universal directo.

No es este el momento de emprender una exposición detallada sobre este fundamental tema, sobre el que existe una nutrida y excelente bibliografía (78); nos limitaremos a apuntar sus rasgos más sobresalientes e interesantes para nuestro objetivo.

La importancia que para la integración europea reviste la elección de la Asamblea por sufragio directo es tan evidente que apenas necesita comentario: esta elección es la base y la raíz de la Europa federal. Un apoyo verdaderamente sólido, únicamente lo hallará la Comunidad en «su pueblo», y éste, persuadido de lo saludable de la integración, elegirá, según sus preferencias, a aquellos que representan la sola voluntad capaz de sostener la construcción comunitaria más allá de las contingencias, de las divergencias y de los particularismos del momento (79).

Los Tratados de París y Roma han previsto tal elección, pero el resultado final reposa en las manos de los Estados miembros. Así, los artículos 21 CECA, 108 CEEA y 138 CEE, en términos idénticos, han establecido que:

(74) Ver más ampliamente, en J.-P. Jacqué y G. Knaub: *Art. cit.*, págs. 686 y ss.

(75) Artículos 171, 173 y 175, CEE.

(76) D. Sldjanski: *Art. cit.*, R. G. D. I. P., 1961, pág. 71.

(77) G. Héraud: *Op. cit.*, pág. 43.

(78) Citamos los más importantes: C. Lassalle: «Le Projet de Convention relative à l'élection de l'Assemblée Parlementaire Européenne au suffrage universel direct», A. F. D. I., 1960, pág. 801; A. M. Houdbine: «Le Parlement Européen dans la construction de l'Europe des Six», París, 1966; P. J. G. Kapteyn: «L'Assemblée commune de la CECA», «Aspects Européens», Leyde, 1962; G. Zampaglione: «L'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto», La Comunità Internazionale, 1969, pág. 583; H. Manzanares: «El Parlamento Europeo», Madrid, 1967.

(79) «Projet de Convention sur l'élection de l'Assemblée Parlementaire Européenne au suffrage universel direct», «Journal Officiel des C. E.», juin 1960.

«L'Assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure unanime dans tous les Etats membres.

Le Conseil statuant à l'unanimité arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.»

La Asamblea tiene, pues, el derecho de iniciativa, pero una vez presentado el proyecto, el Consejo, por unanimidad, decidirá su oportunidad y, en caso afirmativo, recomendará su adopción a los países miembros, que tendrán que rectificarlo de acuerdo con sus respectivas reglas constitucionales. (80).

La decisiva importancia de esta cuestión no ha pasado desapercibida para la propia Asamblea: en virtud de las disposiciones citadas, la Asamblea aprobó por unanimidad (y doce abstenciones) la proposición contenida en el informe del Profesor Dehousse, tendente a su elección por sufragio europeo. El proyecto, muy prudente para no comprometer el éxito, juzgando que el número de diputados no era suficiente para justificar las elecciones y, sobre todo, para representar las tendencias políticas de los seis países miembros, respetaba la ponderación ya establecida en el párrafo 1 de los artículos citados, pero triplicando el número de diputados para, de esta forma, permitir la designación de un tercio por el método actual y los dos tercios restantes, por sufragio directo del pueblo de la Comunidad (81). A pesar de los pesares, los Gobiernos miembros, que saben muy bien los peligros que entraña el enfrentarse con un Parlamento, verdadero representante de la soberanía del pueblo comunitario, bloquearon el proyecto aprobado por la Asamblea: el Consejo de Ministros se negó categóricamente a dar curso a la segunda parte del procedimiento previsto en los artículos arriba indicados. Desde entonces, la elección por sufragio universal directo quedó en el olvido. El texto definitivo del proyecto había sido adoptado el 12 de enero de 1960, en Estrasburgo, y la Comisión lo había aprobado en marzo del mismo año y, un mes después, lo hacía la Asamblea Europea. El Presidente de la Comisión presentó el proyecto al Consejo el 20 de junio de 1960. Allí se detuvo el proceso (82).

Sin embargo, recientemente, ha vuelto a resurgir la idea y el proyecto: La Comisión

(80) Dos acusaciones pueden dirigirse contra «el sistema actual: por un lado, escamotea la supranacionalidad, por otro, es insuficientemente democrático. Y esto último porque tal sistema se presta a que cada país sea juez y parte: uno podrá elegir sus representantes de entre el conjunto de los miembros de su Parlamento, otro, en el seno de una sola Cámara, y otros, dirigidos por el partido mayoritario, pretender representar, con miembros de ese partido, la totalidad del pueblo de su país. A todo esto se le ha querido dar la representación del pueblo comunitario. Al no llamar al pueblo de Europa a asociarse a las Comunidades. Europa —que algunos han llamado la Europa de las ocasiones fallidas—, ha dejado pasar su primera gran oportunidad. A. M. Houdbine: «Le Parlement Européen et la Démocratie», en «Le Parlement Européen dans la construction de l'Europe des Six», París, 1966, págs. 9-10.

(81) Los redactores del proyecto estimaron que las Comunidades debían inspirarse en los principios de una organización federal que, al ritmo del mundo moderno, conservase la Individualidad de los Estados participantes. De ahí que el número total de diputados, 426 para 165 millones de habitantes, se aproximase al de los representantes en un Estado federal, los USA, por ejemplo. C. Lassalle. *Art. cit.*, pág. 807.

(82) La verdadera oposición vino por parte francesa. Según Alain Peyrefitte, la iniciativa de la Asamblea era prematura, injustificada y peligrosa. Injustificada porque los poderes de la Asamblea son débiles y sus competencias exclusivamente económicas. Peligrosa porque ella adquiría una legitimidad ilusoria. En tal supuesto, la Asamblea aprovecharía la ocasión para proclamarse —frente a los «ejecutivos» europeos, todavía no legítimos y de los Gobiernos, legítimos pero todavía no europeos— la sola intérprete de la soberanía popular europea. Es sobre esta única columna en donde reposaría todo el edificio europeo, corriéndose el gran riesgo de desembocar en un régimen de Asamblea. Tiempo después, el señor Peyrefitte añadía que ese paso decisivo (la elección de la Asamblea) no es para mañana, primero debe extenderse sus competencias. Pero sobre este punto, el Gobierno francés ha dicho, por el momento, su última palabra. Documentos citados por E. Jouve: *Op. cit.*, pág. 429.

comunitaria, con el fin de preparar una propuesta sobre el particular, encargó a un grupo de universitarios eminentes presididos por el «Doyen» Vedel, la confección de un informe sobre la elección del Parlamento por sufragio universal, sobre el aumento de sus poderes y sus consecuencias para el resto del sistema institucional (83).

IV. LA AUSENCIA DEL PODER COERCITIVO IRRESISTIBLE

Las Comunidades Europeas poseen, en los casos que ya conocemos una facultad de decisión autónoma que se toma, en principio, según la regla general (devorada por las excepciones) por el procedimiento mayoritario y que es obligatoria para sus destinatarios. Nos hallamos, pues, en presencia de lo que la doctrina, de una forma u otra, ha llamado «órgano supranacional». Pero aún nos falta conocer en qué se traduce esa decisión autónoma y obligatoria, cual es su efecto final o, sencillamente, con qué garantías cuenta una decisión de tal naturaleza para ser ejecutada. Con la respuesta dada a esta característica de la supranacionalidad, para nosotros definitiva de su esencia y sin la cual nos debatiríamos en vano buscando una diferencia sustancial, con la decisión federal, podremos ya sacar conclusiones sobre tan debatido concepto.

Para empezar, de la misma forma que las Comunidades toman decisiones que afectan a los Estados y a sus nacionales, debe mantenerse esta diferenciación en la cuestión que nos ocupa.

a) En relación con los Estados. Tratado CECA.

La Alta Autoridad (84) puede llegar a estimar que uno, o varios, de los Estados ha faltado o violado a una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado. En tal caso, la Alta Autoridad «constata», en decisión motivada, tal violación, y concede al Estado o Estados infractores un plazo para que ejecute su obligación. El Tratado de París establece, en ese momento, un plazo de dos meses para que el Estado pueda dirigirse al Tribunal de Justicia en recurso de «plena jurisdicción» contra la decisión de la Alta Autoridad. Si el Estado persiste en su negativa de proveer a su obligación o si, en su caso, el recurso es rechazado por el Tribunal, la Alta Autoridad puede dirigir al Estado o Estados recalcitrantes, **previo dictamen favorable del Consejo**, tomado por mayoría de dos tercios, las siguientes sanciones:

(83) El grupo «Vedel» ha establecido ya varias líneas concretas de trabajo: fijar un calendario preciso para la elección directa del Parlamento, asociar este órgano al procedimiento de designación del ejecutivo y al proceso legislativo de la Comunidad, pero sin que, por el momento, las otras instituciones pierdan sus competencias en este punto; de esta forma, los actos normativos de la Comunidad (que, como sabemos, se adoptan por el Consejo tras proposición de la Comisión y después del dictamen del Parlamento), sólo entrarían en vigor cuando, adoptados por el Consejo, contaran con la aprobación del Parlamento Europeo. En resumen, la adopción de un acto normativo comunitario sería el resultado de un proceso conjunto del Consejo y del Parlamento sobre la base de la proposición de la Comisión. E. Noël. *Art. cit.*, página 314-315. Por su parte, la Conferencia «cumbre» de París de finales de octubre de 1972, ha decidido, en este sentido, reforzar los poderes de control del Parlamento Europeo y mejorar sus condiciones de funcionamiento, así como prever para antes del presente decenio su elección por sufragio universal directo, puesto que, en el plazo indicado, los respectivos Jefes de Estado y de Gobierno comunitarios se han comprometido a transformar «el conjunto de las relaciones de los Estados miembros en una unión europea...». Ver texto completo del comunicado final de la Conferencia en «Le Monde», 22-23 octubre 1972, pág. 3.

(84) Recordamos que empleamos el nombre de Alta Autoridad sólo para diferenciarla del mismo órgano en los Tratados de Roma. Como ya se sabe, existe un solo órgano, la Comisión, para las tres Comunidades.

1. Suspender el pago de las sumas que normalmente debería entregar al Estado infractor en virtud de lo dispuesto en el Tratado.

2. Disponer o autorizar a los demás Estados miembros a tomar las medidas derogatorias del artículo 4 del Tratado, con el fin de corregir los efectos que hubiera podido ocasionar la infracción en cuestión.

El Estado puede aún recurrir contra estas medidas ante el Tribunal de Justicia en un nuevo plazo de dos meses, a contar desde la notificación de las sanciones. Si todo el procedimiento descrito resulta inoperante ante la actitud del Estado, la Alta Autoridad, como fin de su actuación, se dirige al Consejo de Ministros. (Art. 88 in fine.)

Tratado CEE

El procedimiento se asemeja al anterior. La Comisión puede, de oficio o a instancia de un Estado miembro, apreciar la infracción del Tratado cometida por un miembro, o varios, y proponerle las medidas adecuadas que pongan fin a tal situación. Si el Estado persiste en su actitud, la Comisión «constata» la infracción por decisión motivada, que puede ser publicada después de haber concedido al Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. Si el Estado no se allana en el plazo marcado por la Comisión, ésta recurre al Tribunal de Justicia. Si la infracción fue denunciada por un Estado miembro, éste debe dirigirse, en primer lugar, a la Comisión, lo que le obliga a emitir un dictamen motivado tras haber concedido a los Estados interesados la posibilidad de presentar sus observaciones escritas y orales. Si la Comisión no emite su dictamen en un plazo de tres meses, el Estado denunciante puede entonces dirigirse directamente al Tribunal de Justicia. Hasta aquí los artículos 169 y 170. El artículo 171 se limita a establecer que el Estado se halla obligado a tomar las medidas que requiera la ejecución de la sentencia del Tribunal. Al igual que en la CECA, los artículos 89 y 107 establecen que la Comisión puede autorizar a los demás Estados miembros a tomar las medidas pertinentes para paliar los efectos de la infracción, bajo las modalidades y en las condiciones que la Comisión juzgue oportunas.

b) En relación con las personas diferentes a los Estados.

En tal caso, cuando se trata de la ejecución de sanciones de naturaleza pecuniaria, los Tratados prevén procedimientos semejantes: la sola comprobación de la autenticidad del documento es título suficiente para su ejecución, aunque, en verdad, la fórmula ejecutoria la estampa la autoridad nacional del país que concierna. La ejecución **material** de la decisión requiere, inevitablemente, el concurso de la fuerza pública del Estado y siempre según su propio procedimiento. El Tribunal de Justicia es competente para suspender la ejecución de la sanción, pero el control de la regularidad de las medidas de ejecución es de la competencia exclusiva de las instancias nacionales. (Arts. 92 CECA y 192 CEE.) (85)

(85) Cada Gobierno miembro designa la autoridad competente para estampar la fórmula ejecutoria válida para su territorio, designación que debe comunicarse a la Comisión y al Tribunal de Justicia. Finalizada la formalidad de la estampación de la fórmula, que debe solicitarse por el interesado, éste puede ejecutar la sanción dirigiéndose a la autoridad nacional o al órgano competente según la legislación nacional (artículo 192, pars. 2 y 3). Quiere todo esto decir que, aunque el Estado se halla jurídicamente obligado a ejecutar, «*manu militari*», si llegara el caso, la negativa a estampar la fórmula, le haría responsable ante la Comunidad, pero la sanción quedaría inaplicada o sin efecto.

Las sanciones en el **Tratado CEE**, dirigidas a los particulares, son imprecisas y escasas. Además del artículo 172, que dispone que los reglamentos del Consejo pueden incluir sanciones (sin precisar cuáles) y atribuye al Tribunal de Justicia una competencia de «plena jurisdicción» en lo que concierne a éstas, el artículo 87, párrafo 2, letra a) habla de «multas» y «astreintes» en caso de violación de las disposiciones de los artículos 85, párrafo 1 y 86, es decir, las reglas que regulan la competencia.

En lo que concierne al **Tratado de la Euratom**, el procedimiento es diferente y las sanciones o, más exactamente, su ejecución, de mayor ambigüedad que en las otras dos Comunidades. Así, el artículo 83 enumera una serie de medidas contra las **personas** o **empresas** que infrinjan las disposiciones relativas al control de la seguridad (86) y los párrafos 3 y 4 declaran que la Comisión puede dirigir a los Estados miembros, cualesquiera **recomendaciones** relativas a las disposiciones legislativas o reglamentarias tendientes a asegurar, en sus territorios, el respeto de las obligaciones contenidas en el capítulo VII (control de la seguridad) y que los Estados miembros están obligados a garantizar la ejecución de las sanciones y, si hubiere lugar, la reparación de las infracciones por los autores de éstas.

En todos los demás casos, cuando una persona o empresa incurre en una violación del Tratado, la Comisión **invita** al Estado miembro del cual es nacional la persona o empresa infractora, a sancionar la infracción cometida, aplicando la legislación del propio Estado. Si en el plazo fijado el Estado no actúa de acuerdo con la invitación que se le dirigió, la Comisión puede solicitar del Tribunal que «constate» la violación (art. 145). La sentencia del Tribunal debe ejecutarse según el procedimiento civil en vigor en el Estado en cuyo territorio deba cumplirse. (Art. 164.)

Hasta aquí llega el aparato «coactivo» de las Comunidades o, si se quiere, ésta es la garantía que el mecanismo supranacional consigue para sus decisiones. El régimen de sanciones es diferente, desde el punto de vista del procedimiento, para los Estados y para los individuos o empresas, pero en el plano del resultado efectivo, sensiblemente semejante porque, en ambos, la ejecución material escapa de las manos de la Comunidad, para instalarse en la de los Estados miembros. Desde el ángulo jurídico, el Estado realiza la función de simple ejecutante de la voluntad comunitaria; en el plano de la realidad o de la efectividad, es el Estado quien decide, en última instancia, de la oportunidad de la ejecución. Eso ocurre siempre que el agente encargado de la ejecución no recibe la fuerza material del demandante, sino que la posee por sí mismo y es su único dueño. Lo mismo puede decirse, y con mayor razón, cuando se trata de impedir, o corregir, que un Estado eluda o viole algunas de sus obligaciones comunitarias. Si un Estado rehúsa simplemente el aplicar las disposiciones de los Tratados, o las decisiones de los órganos comunitarios, en virtud de los Tratados, el Estado es objeto de un procedimiento jurídico represivo, pero la ausencia de medios de constreñimiento directo impide, sin el concurso de la voluntad del propio Estado infractor, la ejecución de la sanción (87).

Buena parte de la doctrina se ha pronunciado sobre esta cuestión. Para Economidès, la mayoría de las sanciones son demasiado graves para que puedan ser aplicadas. Por otra parte, tales sanciones están formuladas de forma muy vaga para que pueda apreciarse de antemano su contenido y eficacia, que estará en función de la naturaleza

(86) Las sanciones, por orden de gravedad, son las siguientes: a) la advertencia; b) la retirada de ciertas ventajas, como la asistencia financiera o la ayuda técnica; c) el traslado de la administración de la empresa a las manos de una persona u órgano colegiado, designada de común acuerdo entre la Comisión y el Estado al que pertenece la empresa, por un plazo de cuatro meses; d) la retirada total o parcial de las materias brutas o físicas especiales.

(87) F. Cardis. *Op. cit.*, pág. 186.

y gravedad de la violación cometida; pero también, sin duda alguna, de consideraciones políticas provenientes del campo de la oportunidad (88).

Foriers escribe que el órgano supranacional no dispone de una fuerza autónoma que le permita la ejecución de la sanción. De ahí que la garantía de la ejecución sea únicamente «parcial», y esto en dos direcciones: en cuanto a las personas destinatarias, piénsese en la situación de los Estados, y en cuanto a su eficacia final (89).

En el mismo sentido se expresa Petot: sobre el papel, las sanciones son impresionantes, pero las que han sido previstas contra los Estados, los más peligrosos contraventores, son escasamente utilizables (90).

Sidjanski, con una visión muy clara del problema, concluye que es ocioso insistir sobre el hecho de que son los Estados los que conservan el poder público y que las Comunidades no disponen de medios propios para imponer la ejecución de sus decisiones. Se pregunta este autor si el último apartado del artículo 88 CECA (que prevé que la Alta Autoridad pueda dirigirse, como paso final tras el fracaso del procedimiento represivo contra un Estado, al Consejo) no supone una ejecución de tipo confederal. En cierto modo, cabría una posibilidad de este tipo, pero el propio autor responde que la misma duda indica que nos hallamos en el campo delicado de las relaciones de poder y de intereses (91). En una palabra, el Estado soberano, siendo él mismo el poder coercitivo, la sanción reposa en última instancia entre sus manos (92).

El Profesor L. Cartou, apoyándose en la idea de solidaridad e integración económica, encuentra la base para la toma de medidas por la Comunidad contra la parte infractora: «en nuestros días, es bien sabido cómo las medidas económicas pueden ser discretamente eficaces contra los Estados políticamente recalcitrantes, pero económicamente dependientes» (93). Esta afirmación no nos parece nada convincente. En primer lugar, desconoce el que la sanción, en rigor, puede tomarse contra la mayoría de los Estados y, teóricamente, podría darse el caso de que todos los Estados incurrieran en falta; en segundo término, si la frase «Estados económicamente depen-

(88) C. Economidés: *Op. cit.*, pág. 119-120.

(89) P. Foriers: «Antinomies entre le Droit communautaire le droit interne», «Les antinomies en Droit», Bruxelles, 1965, pág. 323.

(90) J. Petot: «Des Communautés Européennes à la Fédération», R. G. D. I. P., 1960, pág. 363.

(91) D. Sidjanski: *Art. cit.*, R. G. D. I. P., 1961, pág. 66. Para De Visscher, esta disposición final del artículo 88 traiciona claramente la debilidad orgánica de la Comunidad, que no dispone de ningún aparato de coerción material contra los Estados miembros. El propio Consejo no cuenta, en virtud del Tratado, de ningún medio de coacción ni de ningún poder de decisión contra el Estado recalcitrante: «Actes Officiels du Congrès International d'Etudes sur la CECA», Milán-Stresa (31 mai-9 juin), 1957, página 84. Tanto la ejecución de las decisiones comunitarias como el buen funcionamiento de la Comunidad dependen, para Sidjanski, de dos factores principales: la voluntad de los Estados miembros y la solidaridad efectiva. Por voluntad estatal debe entenderse la resultante del juego de fuerzas interiores y de los intereses particulares tal como se expresan en la acción gubernamental. Su manifestación exterior se concretará en función de la solidaridad de hecho, que será efectiva en la medida en que los intereses comunes habrán adquirido una real importancia y las presiones políticas y económicas de los Estados miembros beneficiarán a la Comunidad. Así es cómo el «poder» (puissance) de las Comunidades aparece íntimamente ligado al conjunto del equilibrio político y económico que tiende a establecerse entre los Estados miembros y las diversas fuerzas sociales, nacionales o comunitarias. Ese es el problema fundamental del que depende la eficacia de las medidas comunes, tanto frente a los Estados como frente a los particulares: *Art. cit.*, págs. 66-67. Es evidente que la solidaridad efectiva puede jugar un importante papel en todo el proceso comunitario, solidaridad que debe encontrarse en todos los niveles —personas físicas y unidades de producción— de más influencia en la irreversibilidad de la construcción europea que en el campo estricto de la eficacia de la decisión supranacional. Sin embargo, la solidaridad puede tener un contenido tan huido como variado y se halla en función de los acontecimientos: de ahí que pueda ser fácilmente «dirigida» por los Estados, que disponen de medios poderosos de información a todos los niveles y que, en su territorio, cuentan, lógicamente, con una estructura social más solidaria.

(92) G. Héraud: *Op. cit.*, pág. 51.

(93) L. Cartou: «Le Marché Commun et le Droit Public», París, 1969, pág. 85.

dientes» significa los países de economía más débil, hay en tal afirmación una injusticia notoria hacia ellos porque serán siempre los mismos los que sufran las medidas económicas de retorsión. Por último, si lo que se pretende afirmar es que las economías de los miembros de la Comunidad se hallan integradas de tal forma que dependen unas de otras, caso de que fuera cierto, el Estado destinatario de las medidas de retorsión, en virtud de esa misma dependencia económica, podrá, a su vez, aunque sea en menor escala (eso dependerá de la potencia económica del país de que se trate), responder con idénticas medidas contra los restantes países. De cualquier modo, ello implica ya una discriminación contra los países económicamente más débiles y se aproxima a la imposición de la ley del más poderoso.

En donde más se acusa la debilidad de las Comunidades, en el ámbito de la sanción, es en aquella disposición, idéntica en los tres Tratados, por la que se faculta al órgano supranacional a autorizar a los demás Estados miembros la adopción de medidas adecuadas que contrarresten los efectos de la infracción de uno de los miembros. Aparte de lo ambiguo de tal disposición y de la innumerable cantidad de matices que pueden imaginarse en la trama de los Tratados, más difíciles de paliar cuanto más se aleje la infracción del aspecto económico y se aproxime al político la disposición de que se trata significa, en última instancia, que la violación del Tratado por uno de sus signatarios desencadena la facultad de los demás de violarlo a su vez, para «preservar» sus intereses. La solución no parece en nada comunitaria (94). Tanto es así, que un autor ha sostenido que tales medidas se asemejan muchísimo a lo que en Derecho Internacional significaron las represalias (95).

Para Balladore-Pallieri, a pesar de la presión que pueda ejercerse contra un Estado, hará falta, en todo caso, de su concurso, porque sólo él es quien puede tomar en su derecho interno las medidas apropiadas para el cumplimiento de la obligación. Si el Estado no toma tales medidas, o sí, una vez tomadas, las revoca, los efectos cesan de producirse. Podrá existir entonces una violación por parte del Estado y una responsabilidad surgirá a su cargo, pero ello no impedirá que los actos de la Comunidad carezcan de valor porque el Estado en cuestión ha dejado de concedérselo. Para Balladore-Pallieri, la única razón que explica la ejecución forzosa de la decisión comunitaria en el interior de los Estados miembros, se encuentra en la autorización concedida por la ley interna de ratificación del Tratado. Los órganos internos sólo obedecen la orden de su Estado, incluso cuando ésta emana de la Comunidad (96). Lo que el profesor de Milán quiere hacer observar —dentro de la tradicional y conocida doctrina italiana de la recepción del Derecho Internacional en el ordenamiento interno— es sencillamente que la Comunidad se halla indefensa frente a los Estados miembros y que la eficacia de las sanciones reside, en último grado, en la voluntad de sus miembros. Desde este ángulo, adquiere gran realidad las palabras de un autor al hablar de la Alta Autoridad, pero que pueden dirigirse a todos los órganos comunitarios: «los nueve sabios de Luxemburgo ni quieren ni pueden fracasar. Se hallan magníficamente situados para conocer la temperatura y el clima de los seis países y de sus productores... Sólo toman una decisión cuando están completamente seguros de que será admitida y aplicada» (97).

Resumiendo, puede decirse que el mecanismo comunitario no cuenta con un cen-

[94] ¿Cuál sería el resultado si la Comisión se negara a autorizar la adopción de medidas derogatorias por parte de los demás miembros? La respuesta es difícil, pero puede presumirse que la solución se situaría al margen del derecho y en el campo del compromiso político.

[95] E. Economidès: *Op. cit.*, pág. 120.

[96] Balladore-Pallieri: «Les pouvoirs des Organisations économiques européennes à l'intérieur des Etats membres», Z. A. O. R. V., 1963, pág. 479 y ss.

[97] J. Maroger: «L'évolution de l'idée de supranationalité», *Politique Etrangère*, 1956, pág. 307.

tro de poder propio capaz de garantizar el efectivo cumplimiento de la decisión supranacional. La presión de los órganos comunitarios ejercida sobre los Estados miembros y demás sujetos, infractores de sus obligaciones es, fundamentalmente, resultado del grado de solidaridad alcanzado, de la interdependencia económica y de esa voluntad política de hacer Europa, más acusada en unos miembros que en otros. Todo ello sin olvidar el hecho de que los Estados se sienten obligados a cumplir y aceptar lo que libremente acordaron un día, sobre todo cuando su cumplimiento no afecta de lleno a sus intereses.

A la luz de estas consideraciones, pueden señalarse dos insuficiencias peligrosas para la Comunidad: de un lado, como hemos visto, la tendencia a decidir por unanimidad, aún en los casos en que jurídicamente no es necesario, desconociendo así el voto mayoritario, consustancial a la supranacional; de otro, la debilidad del «ejecutivo» independiente, que no puede desarrollar plenamente el total de sus competencias, como resultado de la ausencia de poder político, que Economidès se explica por el carácter no representativo de los órganos comunitarios, y que deja patente lo que al principio ya apuntábamos: el valor de los textos jurídicos, cualesquiera que sea su alcance, no puede conocerse ni medirse exactamente más que cuando se confronta con la realidad (98).

Sin embargo, cierto es que esa misma realidad presenta ya numerosos aspectos favorables a la Comunidad supranacional. En este sentido, las infracciones a los tratados más temidas —las imputables a los Estados— son infatigablemente perseguidas y denunciadas por la Comisión y, en su caso, sancionadas por el Tribunal de Justicia: si en 1969 el Tribunal ha entendido, al agotarse la fase prejudicial sin resultados, en once casos, en 1970, sólo se presentaron dos e idéntico número en 1971. Las sentencias del Tribunal en este tipo de recursos se observan, en general, por los Estados miembros, en los plazos establecidos, si bien la Comisión ha señalado un caso en el que no ha ocurrido así y que, tras provocar vivas reacciones en el Parlamento Europeo, se encuentra de nuevo ante el Tribunal de Justicia (99).

Por otro lado, las nuevas perspectivas que se plantean con el refuerzo de las competencias de las instituciones comunitarias, en particular del Parlamento, tanto en el ámbito presupuestario como en el de su representatividad directa, a raíz de las dos últimas Conferencias «cumbre» (1969 y 1972) con su propósito de finalizar en la presente década la unión europea, no pueden por más que provocar un afianzamiento de lo conseguido y una mayor solidez en las futuras «decisiones supranacionales».

ENSAYO DE SINTESIS

Hemos llegado al punto en que, a la vista del funcionamiento y resultados de unos órganos que, por su peculiar constitución, atribuciones y actividades, se les ha llamado «órganos supranacionales», rectores de una Comunidad limitada en cuanto al espacio y en cuanto a la materia, debemos establecer los puntos básicos en los que se afianza el contenido, alcance y significado de la supranacionalidad.

Los autores están de acuerdo, en líneas generales, en señalar la existencia de varias condiciones que, reunidas en un órgano, autorizan el calificativo de «supranacio-

(98) Economidès: *Op. cit.*, pág. 166.

(99) R. T. D. E., 1972, págs. 325-326.

nal», si bien la importancia que se atribuye a unas y otras puede variar según los mismos autores:

- a) Una atribución de competencias exclusivas, concedidas por los Estados miembros a la Comunidad (100).
- b) Los órganos principales supranacionales no representan a ningún país miembro.
- c) Las decisiones se toman por mayoría.
- d) Las decisiones son jurídicamente obligatorias para sus destinatarios.
- e) Las decisiones obligatorias son directa e inmediatamente ejecutorias para sus destinatarios.
- f) La Comunidad supranacional no dispone del poder coercitivo irresistible general capaz de garantizar la ejecución de sus decisiones (101).

Las atribuciones se ejercen con el fin de alcanzar los objetivos propuestos en los Tratados, todo ello dentro de un marco institucional que se basta a sí mismo y que incluye lo esencial de los órganos de un Estado democrático (102).

Cualquiera que sea la preeminencia que se atribuya a una, o varias, de las notas apuntadas, la esencia de la supranacionalidad puede compendiarse en las cuatro condiciones acumulativas siguientes:

1. Es un mecanismo, un procedimiento o, en definitiva, una técnica, empleada por un órgano en la elaboración de sus decisiones. Esta peculiar manera de funcionamiento constituye un mecanismo autónomo.
2. Un poder o facultad de decisión, libre de ingerencias extrañas o de influencias estatales.
3. Un poder de desarrollo continuo del orden jurídico, en virtud de competencias propias (dinámica jurídica).
4. Una incidencia última, efectivamente limitativa de la competencia estatal (103).

Es importante tener presente que la supranacionalidad es susceptible, dentro de ciertos límites, de graduación, es decir, que el mecanismo puede producir, «in globo», una supranacionalidad más o menos profunda, avanzada o desarrollada, según el grado de solidaridad alcanzado, que puede arrastrar a nuevas concesiones. La dosificación supranacional puede apreciarse en la estructura del órgano, en su modo de designación, en su estatuto; el procedimiento de producción de la decisión, más o menos mayoritario, y el carácter dado a su ejecución en el «territorio comunitario», son factores que entran en línea de cuenta en la graduación de la supranacionalidad. En definitiva,

(100) Quiere esto decir, competencias atribuidas únicamente a los órganos comunitarios. Por lo general, la doctrina admite la existencia de estas características. Debe tenerse en cuenta que los Estados no se han desasido completamente de las competencias económicas y que, en algunos supuestos, concurren con la de los órganos comunitarios.

(101) Los autores admiten la existencia de tales características en las Comunidades Europeas, pero las múltiples compensaciones y garantías que se insertan en los tres Tratados a favor de los Estados, limitan notablemente su alcance. En general, se alude con esto a la institución de un órgano de carácter intergubernamental al lado del típicamente comunitario que, por sus amplios poderes, se convierte en el órgano predominante de la Comunidad. En esa especie de equilibrio que se ha querido ver entre el interés de la Comunidad y el de los Estados y, sobre todo, en la forma de alcanzarlo, se explica la evolución de la cooperación a la integración, como paso hacia formas más políticas y definitivas.

(102) M. Lagrange: «Le Traité du 18 avril 1951 et son régime», Cours à l'Institut des Hautes Etudes Internationales (Université de Paris), 1956-57, pág. 13.

(103) G. Héraud: *Op. cit.*, pág. 8.

los mecanismos supranacionales pueden ser, dentro de la Comunidad, más o menos numerosos y de mayor o menor intensidad (104).

Así, pues, la supranacionalidad supone:

A. Una técnica jurídica federal que puede conducir a este sistema de organización política.

El enunciado impone una doble premisa: a) es un sistema jurídico federal; b) no es un Estado federal.

Las notas apuntadas anteriormente como características de la supranacionalidad pueden hallarse, en buena parte, en el sistema político denominado «federal», lo que ha llevado a algunos autores a hablar, en el caso de las Comunidades Europeas, de una especie de gobierno federal limitado a ciertas funciones y, de ahí, a considerarlas como un embrión de Estado federal. Tales afirmaciones son, en rigor, inexactas. Lo supranacional, a diferencia de lo intergubernamental, utiliza o se identifica con la técnica del federalismo, pero, ni en su fase más avanzada constituye un Estado federal.

La Comunidad cuenta, como hemos visto, con un armazón «tipo federal». Los objetivos señalados en los Tratados se consiguen a base de decisiones tomadas por órganos diferentes y, en algunos casos, independientes, de los Estados miembros, creados por ellos y según una vía mayoritaria. A su autonomía se le añade el poder de dirigirse y crear derechos y obligaciones directamente a y en sus sujetos. Tal mecanismo es básicamente federal (105). Catalano lo explica así y en ello justifica la preeminencia de las reglas y prescripciones de los Tratados, junto con la emanada por los órganos comunes, con relación al derecho interno de los Estados, de la misma forma que, en el ámbito de las competencias concedidas a la Comunidad, los Estados le están jurídicamente sometidos, así como las empresas y personas físicas. Sin embargo, las Comunidades no son un Estado federal. El mismo Catalano escribe que la federación completa aún no ha sido realizada, porque el órgano común no dispone de los poderes que caracterizan a una federación: un poder legislativo general, el poder de elegir y determinar la política general y, sobre todo, la exterior y el poder exclusivo y determinante de declarar la guerra o de abstenerse en un conflicto. Pero la verdadera diferencia, siempre según este autor, estriba en que en la federación, la atribución de poderes y competencias a los órganos federales constituye la regla, y la reserva de ellos a los Estados federados, la excepción, mientras que en las Comunidades ocurre todo lo contrario (106).

(104) Como dice un autor, una realidad será considerada como más o menos supranacional según que reúna o no las condiciones apuntadas y según que las acoja con mayor o menor intensidad. J. M. Dehousse: «Essai sur le concept de supranationalité», Ch. P. E., 1969, pág. 196. Sin embargo, F. Rigaux impugna la idea de la dosificación supranacional, afirmando que la CEE o es o no es supranacional, no pudiendo concebirse el que existan grados en la atribución a una institución de lo que constituye su naturaleza específica: «Nature juridique des Communautés», en *Droit des Communautés Européennes*, «Les Nouvelles», Bruxelles, 1969, pág. 33, punto 84. Por todo lo expuesto hasta aquí, no podemos suscribir la posición del Profesor Rigaux.

(105) F. Dumon: «La formation des règles de droit dans les Communautés Européennes», en «La règle de Droit» (Etudes publiées par Ch. Perelman), Bruxelles, 1971, págs. 172-173.

(106) N. Catalano: *Op. cit.*, pág. 24. Se establecen, aproximadamente, las mismas diferencias en el estudio de Guggenheim: «Organisations économiques supranationales et Etats souverains». La *Comunità Internazionale*, 1963, pág. 192. Por su parte, F. Rosenstiel cree que el federalismo es ante todo un fenómeno de «madurez política» y no de madurez técnica o funcional, porque la técnica es un efecto de civilización y lo político un efecto de cultura. El plano sobre el que evoluciona una comunidad supranacional no tiene, pues, nada de semejante con el de la federación. Así, la democracia puede ser una cualidad federal, pero no emana jamás de lo técnico o funcional. Estamos de nuevo en el problema de las transiciones: no se pasa, sin voluntad política, más fácilmente del Estado federal al Estado unitario, que del «federalismo funcional» o de las «comunidades supranacionales» a la federación política: «Le principe de la supranationa-

La decisión, última fase del mecanismo supranacional, puede equipararse a la decisión federal. Sin embargo, el gran abismo entre una y otra, reside en que, en la primera, su aplicación **no se garantiza**, mientras que la decisión federal es sinónimo de **eficacia**. Tras afirmar que «sólo lo federal puede ser supranacional», la diferencia neta entre la Comunidad y el Estado federal es que, en una, la supranacionalidad es «**prospectiva**» y, en el otro, «**efectiva**», escribe Rosenstiel (107). De ello se desprende, como veremos, un mundo de consecuencias.

Así, en el orden federal, la validez está considerada como atributo global del orden y no como atributo de las reglas «ut singulas». Si el problema de la validez se planteara a nivel de la **regla**, el recurso a la eficacia sería no pertinente, porque lo propio de la regla es de poder ser violada. Así, pues, sólo compete al orden «in globo» (Estado o Régimen) el anclar su validez en la eficacia. Y resulta que el orden eficaz es **únicamente** el orden del Estado soberano (108).

En síntesis, puede afirmarse que lo supranacional es un **trasunto jurídico** del procedimiento federal, pero se halla alejado del sistema político que lleva ese nombre, aunque se dirija a él. El federalismo es esencialmente político —técnica política de la democracia, como le llama Rosenstiel— y lo supranacional, fundamentalmente técnica jurídica. Lo político y lo técnico pueden complementarse, pero lo primero predetermina lo segundo. Como dice el Profesor Héraud, la Federación o es política o no es tal federación (109).

Mientras la Comunidad supranacional supone una forma peculiar de **administración dependiente**, la Federación es un modo de **gobierno soberano**. De ahí que el federalismo constituya una técnica de organización del poder político, ocupada en compaginar un máximo de eficacia comunitaria con un máximo de libertad individual. Y en la federación, esto no sólo se reconoce, sino que se ejercita. En ese sentido, es cierta la afirmación de que «sólo hay técnica supranacional allí donde existe voluntad federal, pero no hay voluntad federal más que cuando existe autoridad gubernamental federal» (110).

De todo ello cabe concluir que el mecanismo supranacional, que desde el plano jurídico es federal, se detiene ante la efectividad. Existe un paso, y, al mismo tiempo, un abismo, entre supranacionalidad y federalismo. Por el camino supranacional puede llegarse al federalismo, pero entre ambos hay una barrera perfectamente delimitada: la distancia entre la construcción jurídica y la voluntad política, entre lo impreciso y lo definitivo, entre lo dependiente y lo soberano, en una palabra, entre el «sein» y el «sollen». El sistema supranacional no conoce lo político: cuando lo admite en su seno

Itté. Essai sur les rapports de la Politique et du Droit», París, 1962, pág. 70-71. Constantinesco afirma que la organización supranacional no puede ser estatal, porque le falta la mayor parte de los atributos estatales. No puede ser asimilada a un Estado ni desde el punto de vista jurídico ni desde el político psicológico, histórico, étnico o territorial, ni puede ser asimilada a una Federación, aunque sea parcial. Todas las afirmaciones de ese género son equívocas y pueden conducir a error: *Op. cit.*, pág. 68.

(107) F. Rosenstiel: *Op. cit.*, pág. 61.

(108) G. Héraud: «L'inter-étatique, le supra-national et le fédéral», A. Ph. D., 1961, pág. 186.

(109) G. Héraud: *Op. cit.*, pág. 187.

(110) F. Rosenstiel: *Op. cit.*, pág. 64. Para Migliazza, la diferencia esencial entre la Comunidad y el Estado federal reside en que a la primera, le falta el poder político, que es, por el contrario, privativo del segundo: «Le Comunità Europea in rapporto al Diritto Internazionale e al Diritto degli Stati membri», Milano, 1964, pág. 98. J. Raux escribe con acierto que lo supranacional abre una brecha en las fronteras nacionales, sin que por ello sustituya a un Estado federal. Estamos ante un orden jurídicamente inestable, sometido a una perpetua tensión dialéctica entre las estructuras federales, por una parte, y las estatales o interestatales, por otra, pero en el que el dinamismo que le caracteriza implica el que se encamine progresivamente hacia las estructuras federales. Lo supranacional debe, pues, considerarse como el estadio políticamente provisional y jurídicamente inestable de la evolución hacia las estructuras federales: «Les relations extérieures de la CEE», París, 1966, pág. 11.

se suicida, porque entonces se transforma en entidad soberana: lo supranacional se convierte en federal, la Comunidad en Estado. Rosenstiel, en su magnífica tesis sobre el tema que nos ocupa, parece configurar la supranacionalidad **dentro** del sistema federal, de forma que, llegada la etapa final, la primera no desaparece, sino que se inserta en el orden político federal y alcanza allí su completo desarrollo. Eso significa que lo supranacional es como un «federalismo latente» que se perfecciona y completa cuando adquiere los poderes políticos. Nosotros no podemos suscribirnos, en este punto, a la tesis de Rosenstiel, considerando que existe aquí un matiz de capital importancia. Lo supranacional, creemos, es un fenómeno nuevo, al menos en la extensión y alcance en que existe en el panorama jurídico-internacional actual, que, empleando la estructura federal, se dirige hacia este último sistema, pero que **desaparece** tan pronto llega a esta etapa final, para transformarse en algo perfectamente conocido y practicado. Ello nos permite considerar la supranacionalidad como un fenómeno apto para multiplicarse en un clima propicio y que, con muchos lazos con el federalismo, supone, por el contrario, una forma avanzada de relación entre Estados soberanos, lo que jamás puede darse en la federación, porque en ésta la relación se convierte en **integración** y la soberanía en **autonomía**. Una vez alcanzado el grado máximo de desarrollo supranacional, la Comunidad así organizada representa, en el aspecto político, el reverso del Estado federal: en éste el poder político, la soberanía, se localiza en el centro y no en los miembros: en aquélla, en los miembros y no en el centro. El Estado federal es soberano, la Comunidad supranacional, no. Si ésta da un paso más, su carácter jurídico supranacional le abandona para convertirse en verdadera comunidad federal. Así es como aparece cierta, en principio, la afirmación de que «sólo lo federal es supranacional», es decir, que el sistema político contiene mecanismos supranacionales, pero no es del todo exacta, sobre todo si se admite que en un sistema federal el Estado es **uno** y los «Estados» federados lo son de nombre nada más, sin que pueda hallarse en ellos las características que particularizan al Estado soberano ante el Derecho Internacional. Mal puede hablarse de «decisión supranacional» en un sistema que es la resultante de una **integración** de Estados que, aunque conserven determinadas competencias, se han suicidado como Estados soberanos en el acto de la integración. Eso prueba, para nosotros, que lo supranacional (recordemos el significado etimológico del término: subordinación de los Estados a algo que les es jurídicamente superior) acaba allá en donde comienza el federalismo, o, dicho de otra forma, en donde **lo que se integra son las soberanías y no las competencias**.

Así se comprende plenamente la frase del Profesor Héraud: «el poder irresistible abandona a un hombre, a un equipo, a un régimen. Jamás abandona al Estado porque es su principio mismo» (111).

Ello nos autoriza a suscribir la segunda gran característica de la supranacionalidad.

B. La supranacionalidad pertenece sociopolíticamente al campo confederal o de Derecho Internacional.

Desde luego está fuera de toda discusión, hoy, el problema de los límites de la soberanía de los Estados: el Derecho Internacional supone el límite jurídico de la soberanía estatal y es perfectamente factible que los Estados puedan convenir entre sí nuevas limitaciones de su soberanía.

Los Tratados de París y Roma, al igual que cualquier otro Tratado internacional, suponen para los Estados signatarios una limitación de su soberanía, en este caso, de

(111) G. Héraud: *Op. cit.*, pág. 187.

gran alcance y, en realidad, sin precedentes en la historia de las relaciones internacionales; añadamos la particularidad «dinámica», que imprime el sello de originalidad a las Comunidades Europeas y por la que la soberanía quedará limitada, además, por las normas emanadas de los órganos comunitarios. De esta forma, el Estado, miembro de la Comunidad supranacional, renuncia a hacer depender de su propio consentimiento la formación y la aplicación de la decisión supranacional, que puede originar una obligación para el Estado sin, e incluso contra, su consentimiento. Si se produce una colisión de voluntades —supranacional y estatal— la segunda debe someterse y la primera puede imponerse. Esa es la esencia de la supranacionalidad. En un concienzudo análisis sobre el punto que nos ocupa, Lindeiner-Wildau establece una clara diferenciación entre la limitación de soberanía resultante del Derecho Internacional en cuanto a tal y la que emana de una decisión supranacional: en virtud del primero, el único obligado es el Estado. La relación jurídica con sus súbditos no sufre cambio alguno y el Estado continúa siendo, para el individuo, la autoridad suprema y directa. Por el contrario, en el caso de la organización supranacional, no sólo los Estados se hallan jurídicamente sometidos, sino que admiten, al mismo tiempo, que sus nacionales queden obligados a la autoridad supranacional. La relación Estado-individuo queda modificada; desde el punto de vista de este último, el Estado ya no es la única autoridad superior: a su lado e independientemente, está la autoridad supranacional. Sin embargo, continúa el autor, este nuevo caso de «soberanía relativa», no es incompatible con la soberanía de los Estados miembros. Lo que se abandona no es la soberanía como tal, sino una parte de su campo de aplicación. El autor encuentra un sólo límite a este flexible modo de ver el problema: si el conjunto de las competencias materiales estatales se atribuyen a un órgano superior al Estado, ello conduce a la disolución total del poder estatal y, por consiguiente, la soberanía del Estado desaparece [112].

Esta tesis, en principio de gran atractivo, debe ser matizada, sin que por lo demás alcance a diferenciar de forma clara la decisión supranacional de la federal.

Las soberanías están limitadas por la norma, pero limitación no significa transferencia ni poder supremo. La Comunidad supranacional no cuenta con un mecanismo capaz de imponer a sus miembros la ejecución concreta de sus decisiones, puesto que, de otro modo, no podría hablarse de «soberanías jurídicamente limitadas» [113]. No es posible entrar aquí en una construcción en profundidad de la soberanía —noción la más discutida en el ámbito del Derecho Internacional—, pero baste decir que su contenido mínimo irreductible y su dimensión política coloca a la Comunidad supranacional en una situación de dependencia frente a los Estados miembros. Como acertadamente escribe el Profesor Carrillo Salcedo, «la noción de soberanía presenta siempre una doble dimensión política y jurídica, ambas irreductibles. Ninguna construcción jurídica debe prescindir del aspecto político de la soberanía y, en todo caso, un planteamiento realista del problema de la tensión entre Derecho Internacional y soberanía del Estado exige tener en cuenta que esta última es una realidad histórica y social muy compleja que, junto a sus innegables aspectos jurídicos, presenta otras significaciones que

[112] K. von Lindeiner-Wildau: *Op. cit.*, págs. 143 y 150-151.

[113] G. Héraud: «La validité juridique», *Mélanges Maury*, París, 1960, T. II, pág. 477: «L'inter-étatique, le supra-national et le fédéral», *A. Ph. D.*, 1961, pág. 179. En el mismo sentido, R. Quadri: «Cours général», *R. C. A. D. I.*, 1964-III (vol. 113), págs. 312-313: «La idea de la soberanía compartida no tiene sentido... Como es absurdo hablar de un poder de constreñimiento con relación a una entidad que no dispone de ningún medio para hacer respetar su voluntad, queda excluido el que las Comunidades Europeas puedan ser consideradas como entidades soberanas, incluso de forma parcial».

En la misma línea, puede citarse a Leibholz, Eiler, Bindschedler y otros: ver P. Pescatore: «L'apport du droit communautaire au droit international public», *C. D. E.*, 1970, págs. 504 y ss., que no comparte esta posición.

no es posible ignorar: política e ideológica; económica, material y técnica; por último, aunque no menos importante, emotiva y sentimental» (114). En este sentido, si la supranacionalidad constituye un límite jurídico a la soberanía, también es emanación de esta última: los Estados, en virtud de su soberanía, establecen un mecanismo supranacional y, en virtud de esa misma soberanía, los extinguen, o pueden hacerlo, si lo estiman conveniente. La supranacionalidad es un **efecto jurídico** de la soberanía. Es probable que la extinción de un mecanismo supranacional pueda plantear problemas técnicos de compleja solución, pero ello no obsta para que los Estados miembros puedan decidir **soberanamente** sobre su extinción o continuidad. Mientras la competencia política permanezca en los Estados, éstos tendrán en sus manos la competencia jurídica, es decir, el poder de modificar a su gusto la Comunidad, como ocurre en los Tratados comunitarios, llevándola hasta el límite supranacional o haciéndola retroceder hasta el mecanismo intergubernamental (115). No cabe hablar de «transmisión de soberanía» de los Estados a la Comunidad, de la misma forma que no cabe, entre la sociedad compuesta y los componentes, soberanía al mismo nivel, porque ambas chocarían. Si identificáramos las competencias a la soberanía, de tal modo que cada competencia estatal respondiera a una «parcela» de la soberanía total del Estado, la sociedad compuesta sería soberana en una parte concreta y en otra no, y lo mismo ocurriría con las sociedades componentes, sin que por ello la primera pudiera garantizar la eficacia de sus decisiones, y lo que es más importante, sin que pudiera asegurar su propia existencia, lo que, precisamente, es atributo supremo y razón misma de los Estados soberanos. Sería simplista imaginar que Francia o Alemania son menos soberanas, por el hecho de pertenecer a la Comunidad, que por ejemplo Suiza o Austria, lo que resultaría matemáticamente probado de aceptarse la idea de que aquellos países han transmitido «parcelas» de su soberanía a la Comunidad. Definir la soberanía como un conjunto de competencias carece de contenido jurídico y tal definición puede aplicarse tanto a una colectividad no estatal como a un servicio público internacional y, en definitiva, a cualquier sujeto del Derecho Internacional (116). En realidad, la soberanía sólo cabe de un lado: la institución soberana es, en primer lugar y ante todo, capaz por sí sola de garantizar su propia continuidad aún en los momentos de excepción. Si se pretende que la competencia atribuida a la Comunidad funciona como una parte de la soberanía estatal desgajada del todo, de manera que ésta es soberana en lo que al contenido y alcance de la competencia transferida se refiere, cabe preguntarse cuál es ese atributo, facultad o poder que, por encima de esa parte de «soberanía» entregada a la Comunidad —e incluso contra ella— controla y decide, o puede hacerlo, «in extremis» sobre toda manifestación comunitaria. O se inventa un calificativo para titular aquello que prevalece sobre la «soberanía supranacional» (para nosotros el sólo enunciado es un contrasentido) o se rechaza la idea de la transmisión de «parcelas» de soberanía a las entidades supranacionales. En definitiva, ¿cuál es la naturaleza de esa «soberanía» que ante la infracción del Tratado responde, como último recurso, en unos casos dejando la solución en manos del Consejo, órgano intergubernamental, representante de los Estados y que decide casi siempre por unanimidad y en otros, per-

[114] J. A. Carrillo Salcedo: «Soberanía del Estado y Derecho Internacional», Madrid, 1969, págs. 64-65.

[115] Un autor griego, antiguo Ministro de su país, es claro en esta cuestión: «el principio de supranacionalidad... debe, en principio, ser consentido por la soberanía nacional. Además, es un principio jurídico sometido a reglas precisas y referido a cuestiones completas en lo que a su aplicación concierne... En su aplicación ulterior, el principio de supranacionalidad choca frecuentemente con el de soberanía nacional, y con muy pocas posibilidades de salir victorioso»: «Propositions sur la conciliation du principe de la souveraineté nationale et du principe de la supranationalité», R. H. D. I., 1963, pág. 309.

[116] Ch. Rousseau: «L'indépendance de l'Etat dans l'Ordre International», R. C. A. D. I., 1948-II (T. 73), página 197.

mitiendo infringir el Tratado, para corregir los efectos de la primera infracción? Son interrogantes que la Comunidad no está, por el momento, en medida de contestar (117).

Si esto es así, si la supranacionalidad deja intacto el hecho de la soberanía estatal, sólo podrá hablarse de una **atribución de competencias** de los Estados a la Comunidad. Esta atribución de competencias puede realizarse por diversos caminos, tal como ha puesto de relieve la doctrina: en unos casos, los más numerosos, los Estados **transfieren** la totalidad de la competencia a la Comunidad, sobre determinadas materias; en otros, existe un **reparto** de la competencia entre los Estados y la Comunidad sobre la misma materia; por último, puede existir una **conurrencia** entre los Estados y la Comunidad (118). Sin embargo, al contrario de lo que ocurre en la Federación, los miembros de la Comunidad Europea se han reservado el derecho de decidir en última instancia: la exclusividad en la ampliación de la atribución inicial o la disminución, e incluso extinción, de esa atribución de competencias y la posesión del poder coercitivo irresistible, la «última ratio regnum» (119).

De ahí que, como dice Reuter, ya se trate de deliberaciones del Consejo o de la composición de los órganos supranacionales, formados por personas independientes, la importancia real de los Estados impone en todas partes su ley. Cuando se trata de la Comunidad, el poder efectivo de los Estados y sus consecuencias son fáciles de

(117) Como se sabe, la CECA tiene una duración prevista de cincuenta años, mientras que la CEE y la CEEA son de duración indefinida. Sin embargo, en los dos casos puede plantearse la misma interrogante: al final del plazo en la CECA y, en la CEE y CEEA, si se llegara a la decisión de la Integración política, los Estados miembros son los únicos que pueden decidir sobre la renovación o extinción, en el primer supuesto, y de dar el paso adelante, en el segundo. Si la sociedad compuesta es **soberana** en el ámbito de sus competencias, ¿cómo puede adoptarse una decisión sobre la continuidad o extinción de esa «soberanía parcial» sin que ella tenga la menor participación? ¿Cuál es la naturaleza de esa parcela de soberanía, reservada por el Estado, que le permite decidir sobre la vida o la muerte de la Comunidad «soberana» y sobre el destino del propio Estado, aun contra la Comunidad?

(118) Reuter: *Op. cit.*, pág. 217; Wigny: «Un témoignage sur la Communauté des Six», CECA, 1957, página 15; Vitta: «L'intergrazione Europea. Studio sulle analogie ed influence di diritto pubblico interno negli istituti di integrazione europea», Milano, 1962, págs. 130-131; Catalano: «Manuel...», págs. 22-23; Lindelner-Wildau: *Op. cit.*, pág. 133 (que sistematiza las posiciones doctrinales aquí citadas, añadiendo bastantes más).

(119) Es ineludible reseñar la sugestiva tesis de Lindelner-Wildau sobre este punto concreto: para este autor, la atribución de competencias materiales a la Comunidad va acompañada de la atribución del «poder de ejercer derechos de soberanía», pero esta segunda atribución no se realiza por la vía de la transferencia de los Estados a la Comunidad. En efecto, una de las particularidades de los derechos de soberanía estatales es la limitación de su alcance a las fronteras del Estado (en el ámbito de validez territorial). Por consiguiente, si un cierto número de Estados se reuniese, para **transferir**, cada uno en particular, una parte de aquellos derechos a una Institución formada por ellos, ésta poseería, y, por tanto, ejercería una «colección» de derechos de soberanía estatales. La Alta Autoridad, por ejemplo, actuaría en el territorio de Luxemburgo en virtud del derecho de soberanía luxemburgués, y lo mismo en el caso de los otros miembros. Sin embargo, el rasgo peculiar del órgano supranacional es, precisamente, el de poder dirigirse directamente a los Estados y a **todos** sus nacionales, es decir, que en el ejercicio de los derechos de soberanía, la Comunidad traspasa las fronteras nacionales de cada uno de esos derechos de soberanía. Debe tratarse, pues, de un derecho de soberanía «sui generis», y en este sentido, «supranacional». Así, pues, se ha creado una nueva categoría, particular, de derechos de soberanía para confíarlos a la Comunidad: al crear el órgano supranacional, los Estados fundadores le **confieren** derechos de soberanía distintos de los que ejercen los propios Estados. Y ello se explica por la diferencia existente entre los derechos de soberanía y la soberanía como tal: el poder de crear una categoría nueva de aquellos derechos, a través de la institución de un órgano supranacional, emana precisamente de la soberanía del Estado que conserva el poder de disposición, aunque se trate de derechos de soberanía que estos Estados, teniendo en cuenta los límites territoriales de su soberanía, no podrían ejercer por sí mismos porque son los Estados, y sólo ellos, los que pueden crear tales derechos por un acto común: el tratado fundador. En consecuencia, aquí, al contrario de lo que ocurre con la atribución de competencias materiales, no hay una restricción correlativa del poder propio de los Estados porque ese poder no se sustrae de la esfera de los poderes de los Estados, sino que constituye algo distinto y particular. Páginas 137 y ss.

determinar: ¡Las combinaciones de influencia obedecen a una tan simple dialéctica de números, a fórmulas tan elementales! Esta observación reduce la separación real que distingue la Comunidad de las organizaciones más tradicionales (120).

Así, el hecho de que la supranacionalidad no suponga la creación de un poder constituyente autónomo, situado por encima de los Estados y con autoridad suficiente para ampliar la atribución de competencias sin el previo consentimiento de los Estados miembros, hace de la supranacionalidad una técnica **políticamente dependiente**. Es lógica, pues, la afirmación de que la supranacionalidad participa del sistema confederal, dada la característica de que ningún Estado miembro admita la posibilidad de que se le impongan participantes nuevos u obligaciones nuevas, sin su expreso consentimiento o, por lo menos, sin reservarse el poder de sustraerse por secesión (121).

Por un camino u otro, así se ha pronunciado buena parte de la doctrina: «Las Comunidades no sólo no poseen el poder político general, sino que no detentan poder político alguno: a riesgo de repetirnos, debemos afirmar que el ejercicio del poder político, prerrogativa del Estado, no es susceptible de limitación ni reparto. La pretendida «transferencia de competencias soberanas», no constituye ningún abandono, incluso parcial, del principio político que caracteriza al Estado» (122).

«No existe una soberanía de la Comunidad supranacional. Solamente existen competencias, posiblemente muy amplias, de esa Comunidad; pero todas esas competencias no pueden ser encerradas en un concepto supremo de «soberanía» (123).

«El problema de las Comunidades Europeas no es, por cierto, únicamente jurídico: ante todo, es un problema político. Si es verdad que la regla básica del Tratado es la de la adopción de decisiones por mayoría cualificada, y si es también cierto que tal regla no ha sido vulnerada por el reciente compromiso de Luxemburgo (?), es igualmente cierto que la posibilidad de decidir por mayoría cualificada corresponde únicamente a una facultad atribuida a los Gobiernos representados en el Consejo de Ministros. Esta voluntad podrá ser ejercida siempre que subsista la voluntad política de ejercerla» (124).

Todo ello conduce a De Valk a afirmar que lo que le falta a Europa es un gobierno. Un poder político le es necesario no sólo para coordinar las políticas extranjeras de los Estados miembros, sino para lograr la integración económica. Un poder político significa un órgano común, expresión de las fuerzas políticas de los seis países, que pueda tomar decisiones en las materias puestas en común y que sea responsable ante un Parlamento elegido (125).

Pero nada de eso ha pasado del simple proyecto, del puro enunciado. Hoy, desgraciadamente, continúa siendo una hiriente realidad la mordaz frase del general De

(120) P. Reuter: Prefacio a la obra de B. Ljubisavljevic: *Op. cit.*, págs. 9-10.

(121) F. Cardis: *Op. cit.*, pág. 197. Puede consultarse sobre este particular, nuestro estudio: «La nature du droit communautaire», C. D. E., 1968, págs. 512-513.

(122) D. Sidjanski: *Art. cit.*, pág. 42: «Aspects matériels des Communautés Européennes», *Mélanges Sefériadès*, Athènes, 1961, T. II, pág. 583.

(123) Von der Heydt: «El orden supranacional», REDI, 1955, pág. 98. Para este autor, la comunidad supranacional será siempre una unión de Estados, no una aniquilación.

(124) N. Catalano: «Aspectos ideológicos, económicos, políticos y jurídicos de la integración económica europea», Anuario Uruguayo de D. Internacional, 1965-66, pág. 44; «Manuel...», págs. 23-24. En el mismo sentido, Balladore-Pallieri: *Art. cit.*, págs. 474 y ss.; L. Constantinesco: *Art. cit.*, págs. 68-69; F. Rosenstiel: *Op. cit.*, pág. 45, quien afirma que el Estado nacional, en tanto continúe soberano, sólo admitirá una cierta supranacionalidad por interés o complacencia, cuando no por suficiencia. Sólo dos poderes pueden chocar de frente y eso se llama «conflicto de soberanías»; por el contrario, en la polémica entre soberanías nacionales o poderes estatales con la administración comunitaria, su solución no constituye jamás un misterio.

(125) W. de Valk: «La signification de l'intégration européenne pour le développement du Droit International moderne», «Aspects européens», Leyde, 1962, pág. 79.

Gaule: «Sólo los Estados tienen el derecho de ordenar y la autoridad para decidir. Hacerlo fuera y por encima de ellos es una quimera». Y más concretamente: «Los organismos extranacionales tienen un valor técnico, pero ninguna eficacia política. Una Alta Autoridad no lo es sobre las categorías nacionales; sólo los Estados lo son» (126).

C. La supranacionalidad es de vocación administrativa.

Llegamos así a la última característica fundamental de la supranacionalidad: su **vocación administrativa**. En efecto, compendiando, puede afirmarse que los tres Tratados han puesto en pie unas instituciones especializadas que, en virtud de una atribución de competencias, desempeñan no sólo la función de coordinación de los intereses de los Estados miembros, sino que los administran, todo ello dentro de un marco imposible de franquear «*motu proprio*»: el Tratado.

En virtud de esa atribución de competencias, se establece un poder administrativo superior, supranacional, provisto de una función indiscutida en Derecho administrativo interno: la potestad reglamentaria o facultad ordenadora de la administración (127).

De ahí que la mayor parte de las medidas dictadas por la Comunidad, casi todas, emanan de lo que se llama «función administrativa» e ilustran la «actividad de administración económica». Dentro de ella, una diferencia separa el Tratado de París de los de Roma: el primero contiene una detalladísima reglamentación del régimen económico comunitario del carbón y el acero, de forma que sólo existe un poder reglamentario **complementario** de la Alta Autoridad, limitado al campo previsto expresamente por el Tratado. Su poder, que no es «general», se limita a desarrollar las normas económicas previstas en el texto fundacional. La actividad administrativa de la CECA tiene por objeto principal la **ejecución**, a través de medidas individuales y particulares, de las reglas del Tratado. Por el contrario, el Tratado CEE supone un campo de aplicación enorme, que hubiera sido posible reglamentarlo de la misma forma que en la CECA. (128). Es el «cheque en blanco» como le llama Reuter (129).

En resumen, por la atribución de competencias a la Comunidad, los Estados miembros se han desasido de la «tarea administrativa» (130).

¿En qué consiste exactamente el carácter administrativo del órgano supranacional?

Las tres funciones o potestades que conoce la ciencia administrativa —la normativa, la de gestión y la de policía o intervención— pueden encontrarse en la Comunidad, pero lo que caracteriza al órgano supranacional es precisamente el grado de intensidad de cada una de ellas.

(126) Conferencia de prensa del 5 de septiembre de 1960. Citado por R. Pinto: «Organisations Européennes», París, 1963, pág. 65.

(127) Carrillo Salcedo: «La potestad reglamentaria en los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Europeas», REDI, 1958, pág. 223.

(128) A. de Laubadère: «Traits généraux du contentieux administratif des Communautés Européennes», R. C. A. D. I., 1964-I (T. III), págs. 537-541.

(129) P. Reuter: «Aspects de la CEE», R. M. C., 1958, pág. 314. El Tratado del Mercado Común establece unas líneas generales o «cuadros» que deben ser desarrollados tanto por los Estados, por medio de sus reglamentaciones nacionales, limitadas por las imposiciones del Tratado como por los órganos comunitarios (más concretamente, el Consejo), a través del poder reglamentario con que cuentan. A. de Laubadère: *Art. cit.*, pág. 542.

(130) D. Sidjanski: *Art. cit.*, pág. 161; Ch. Chaumont: «La signification du principe de spécialité des organisations internationales», Mélanges..., H. Rolin, París, 1964, pág. 57; R. Monaco: «Caratteri istituzionali della CEE», R. D. I., 1958, pág. 48.

A. Cuando la Comunidad dicta una disposición de carácter general e impersonal (reglamento) ejerce la función normativa (131), pero ésta puede tener dos aspectos:

1. Cuando la ejecución del Tratado CEE plantea ciertos problemas momentáneos, la Comunidad está *invitada* a obtener determinados resultados ya definidos, a través de las decisiones particulares (directrices). Es lo que se ha llamado «función normativa para-gubernativa» (132).

2. Cuando para el desarrollo del Tratado, éste exige su propia revisión, la Comunidad la cumple desempeñando una «función normativa-constituyente». La Comunidad es competente cuando se trata de una modificación menor de simple adaptación, sin que se transforme el espíritu ni la economía del Tratado (133). Por el contrario, en todos los demás casos sólo los Estados son competentes para modificar, por vía de tratado internacional (134).

B. La función de gestión es exigua. La Comunidad no cuenta con una función de «servicio público europeo», fuera de la sola excepción del Banco Europeo de Inversiones y, en la Euratom, la posibilidad de dirigir en común los organismos de investigación y explotación atómica. Pero, como señala Rosenstiel, este «progreso» se debe más a imperativos de la técnica que a la voluntad supranacional.

C. Queda, pues, como rasgo característico de las Comunidades, el de la «función de policía o de intervención que, en su sentido amplio, abarca la potestad de intervención en la esfera de los demás, aquí, en la actividad de los sujetos de la Comunidad: Estados, individuos y personas jurídicas. Así, descartada definitivamente la presunción de esencia política por ausencia de las verdaderas potestades legislativa y constituyente (de revisión constitucional), la sola presencia de la función de policía confirma la naturaleza administrativa de las Comunidades (135).

Esta función de policía de la Comunidad fue estudiada y sistematizada por el profesor Héraud y, posteriormente, por Rosenstiel, a cuyas obras nos remitimos (136).

CONCLUSION

En resumen, cabe decir que la supranacionalidad es un mecanismo autónomo de decisión atribuido a un órgano compuesto, jurídicamente superior a los miembros componentes. Este mecanismo es una copia fiel del mecanismo de decisión federal: un órgano, diferente de los Estados miembros, pero formado por ellos, toma una decisión jurídicamente obligatoria para todos y directamente aplicable en el territorio «comunitario». Sin embargo, la supranacionalidad se halla bastante alejada del federalismo. La distancia entre una y otro puede ser recorrida, pero la decisión sobre esta «carrera»

(131) Debe advertirse que, como dice Economidès, los actos institucionales de ejecución pueden ser creadores de reglas jurídicas de alcance general e impersonal. En este sentido, puede hablarse de un poder reglamentario o legislativo. Desde el punto de vista material, esto puede ser así, pero considerando la función —ejecución del Tratado—, en virtud de la cual aparecen estos actos, es lícito calificarlos de actos reglamentarios, porque no pueden ser adoptados más que en los límites marcados por el Tratado y en virtud de su expresa habilitación. Estos actos están, pues, al servicio de una función esencialmente subordinada, mucho más administrativa que legislativa. *Op. cit.*, pág. 97.

(132) Artículos 14, par. 5; 21, par. 1; 84, par. 2; 200, par. 3; 203, CEE.

(133) Artículos 157, CEE, sustituido por el artículo 10 del Tratado de fusión; 165, CEE.

(134) Por ejemplo, artículos 138, par. 3, y 236, CEE.

(135) F. Rosenstiel: *Op. cit.*, pág. 105. Se puede afirmar, dice el autor, que la autoridad supranacional limita su papel a una actividad de vigilancia que le conduce a la comprobación de la conformidad de ciertas actividades con las normas dictadas por la vía de tratado.

(136) G. Héraud: «Observations sur la nature juridique de la Communauté Economique Européenne», R. G. D. I. P., 1958, págs. 27 y ss.; F. Rosenstiel: *Op. cit.*

escapa del ámbito de poder del mecanismo supranacional, puesto que es privativa del interestatal. En este sentido, si la supranacionalidad extrae su esencia jurídica del federalismo, la validez de sus reglas pertenece al campo federal o de Derecho Internacional, aunque la incidencia de tales reglas sea de una profundidad mayor para sus destinatarios.

La decisión supranacional, aunque limitativa de la soberanía estatal, implica una técnica dependiente de la voluntad política que le dió la vida y que puede, en consecuencia, arrebatársela. Esta técnica, sin valor político, es de carácter administrativo, puesto que se limita a ejecutar o intervenir siempre que se lo ordena el Tratado y en el campo previsto por éste. Del político al tecnócrata hay un abismo: sencillamente, uno decide y el otro proyecta.

La supranacionalidad no es más que un fase en la evolución de las relaciones internacionales. En el tema específico de las Comunidades Europeas, la supranacionalidad obedece a un compromiso, compromiso obtenido tras dura batalla entre los «europeístas» convencidos y los que, aun hoy, no ven en Europa más que un conglomerado de Estados a los que habría que aproximar, todo lo más coordinar, pero jamás integrar. Como ya hemos dicho en otra parte (137), cada vez que en la historia de la unidad europea sus partidarios se han mostrado excesivamente audaces, la prosaica realidad se les ha impuesto. Así, toda decisión relativa a la supranacionalidad ha sido, y es, de naturaleza política, pero toda decisión supranacional es de carácter jurídico.

Desde luego que hay algo innegable. El hecho supranacional, continuado desde la creación de la CECA, único que han permitido las soberanías nacionales, es, en sí mismo, la mejor esperanza de Europa. Y, aunque la dosis supranacional permanezca invariable, la solidaridad de los «ciudadanos» de la Comunidad no cesa de desarrollarse. Hace más de siglo y medio, el conde Henri de Saint Simon había escrito estas palabras: «esta voluntad de cuerpo que, en un gobierno nacional, nace del patriotismo nacional, en el gobierno europeo sólo puede provenir de una más amplia concepción, de un sentimiento más extenso, que puede llamarse patriotismo europeo...; la institución es quien forma a los hombres, enseña Montesquieu; así, esa preferencia que hace salir al patriotismo fuera de los límites de la patria, junto con el hábito de considerar los intereses de Europa en lugar de los nacionales, será, para aquellos que deben formar el Parlamento Europeo, la premisa necesaria para su establecimiento...» (138).

Así pues, para llegar a la verdadera Europa política, aunque puedan encontrarse varios caminos, junto a la solidaridad, que sólo de hecho puede existir, habrá de producirse un nuevo acto de voluntad —tal vez sucesión lógica del clima creado por la Comunidad supranacional—, esta vez en el campo del poder: una administración en común —una integración— de la «última ratio», en términos actuales: la soberanía estatal. Sólo entonces podrá hablarse de un Parlamento y de un Ejecutivo, de una Comunidad política y de unos ciudadanos europeos. Sólo entonces cobrará realidad la frase de un francés universal: «soyez bienvenue l'Europe...» (139).

(137) «El Tratado de fusión de los ejecutivos en el proceso de regresión comunitaria europea», REDI, 1969, págs. 496 y ss.

(138) Citado por A. M. Houdbine: **Op. cit.**, pág. 11.

(139) Víctor Hugo: «Déclaration de Paix», 1867.

NOTAS

