

**DE LAS DUDAS DEL AMTSGERICHT DE ESSEN
ACERCA DE LA ADHESION DE PORTUGAL Y ESPAÑA
A LAS COMUNIDADES EUROPEAS
(SOBRE LA INTERPRETACION
DEL ARTICULO 237 DEL TRATADO CEE) (*)**

por María Isabel JALLES (**)

SUMARIO

1. CUESTIONES SUSCITADAS POR EL AMTSGERICHT DE ESSEN EN EL RECURSO DE INTERPRETACION ANTE EL TRIBUNAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.—2. ASPECTOS DEL CONTECIDO COMUNITARIO EN LA CUESTION SUSCITADA POR EL AMTSGERICHT DE ESSEN.—2.1. 1.ª hipótesis: falta de los presupuestos procesales previstos en el artículo 177, par. 2, del tratado.—2.2. 2.ª hipótesis: la cuestión está mal formulada, siendo demasiado vaga e imprecisa.—2.3. 3.ª hipótesis: la apreciación del fondo de la cuestión podría ser tomada como una violación del principio de legalidad.—2.4. 4.ª hipótesis: imposibilidad material de que el Tribunal de las Comunidades Europeas proceda a un análisis de fondo de las cuestiones que le hayan sido propuestas; conclusión.—3. SOBRE LA INTERPRETACION DE LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 237 DEL TRATADO DE LA CEE.—3.1. Delimitación de las condiciones para la apertura de las negociaciones de adhesión a las Comunidades europeas.—3.2. Delimitación de las condiciones de admisión en las Comunidades Europeas.—3.3. Incidencias del proyecto de adhesión a las Comunidades Europeas en las Constituciones de los Estados candidatos. Algunos aspectos.—4. CONCLUSION BREVE

1. CUESTIONES SUSCITADAS POR EL AMTSGERICHT DE ESSEN EN EL RECURSO DE INTERPRETACION ANTE EL TRIBUNAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.

Recientemente, el Tribunal de las Comunidades Europeas fue llamado a pronunciarse por primera vez sobre la interpretación del artículo 237 del Tratado

(*) Traducido del portugués por María Luisa Alvarez Durante. Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología.

(**) «Assistente» de la Facultad de Derecho de Lisboa.

de la CEE, en un recurso introducido por el **Amtsgericht** de Essen, en los términos de una decisión de este Tribunal de fecha 23 de marzo de 1978 (1).

Las preguntas planteadas por el **Amtsgericht** de Essen fueron las siguientes:

- a) ¿Deberá el artículo 237 del Tratado CEE, sólo o conjuntamente con otras disposiciones del Tratado CEE ser interpretado en el sentido de que establece, además de las condiciones formales definidas en el artículo 237, límites jurídicos de fondo a la adhesión de terceros Estados a las Comunidades Europeas?
- b) ¿Cuáles son esos límites?
- c) ¿Será, por consiguiente, imposible la adhesión de España, de Portugal y de Grecia en un futuro previsible por motivos de **derecho** comunitario («aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen»)?

Esta cuestión prejudicial tuvo su origen en una acción que el 31 de enero de 1978, una de las partes en un contrato, el señor **Lothar Matteus** promovió en el **Amtsgericht** de Essen contra el otro contratante, la sociedad de **DOEGO Fruchtimport und Tiefkühlkost eG** de Dortmund, en virtud de sentirse perjudicado con la rescisión unilateral de dicho contrato, en cuyos términos dicha sociedad se comprometía a pagarle semestralmente una cuantía dada a título de pago de la elaboración de un sistema de estudios de mercado en España y Portugal, lo cual debería ser operativo lo más tardar en la fecha de la decisión sobre la adhesión de los dos Estados a las Comunidades Europeas.

En el referido contrato las partes habían acordado concretamente que «ce contrat est fermement conclu pour une durée de 5 ans. Le mandant (Doego) a le droit de le résilier dans le cas où l'adhésion s'avérerait —en fait ou en droit— irréalisable. La question de l'impossibilité juridique est déterminée para une décision de la Cour de Justice des Communautés européennes. Dans l'hypothèse d'une résiliation légitime, le mandataire perd son droit au remboursement des frais. Ce contrat relève de la compétence des tribunaux de Essen».

El Tribunal de las Comunidades Europeas, en sentencia dictada el pasado día 22 de noviembre de 1978 se declaró, no obstante, incompetente para pronunciarse sobre los temas que le habían sido presentados por la jurisdicción alemana.

A continuación, se procederá a un análisis de las razones que, desde un punto de vista procesal, podrían haber asistido al Tribunal de las Comunidades Europeas para excusarse de tratar el tema, dejando para una segunda parte la exposición de lo que pensamos que deberían ser los presupuestos jurídico-materiales que los Estados candidatos deberán reunir para poderse adherir a las Comunidades Europeas.

(1) Cfr. sentencia del Tribunal CE de 22-11-1978, **Lothar Mattheus c. Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost eG**, Rec. CJCE 1978-9, págs. 2203 y s.

2. ASPECTOS DEL CONTENCIOSO COMUNITARIO EN LA CUESTION SUSCITADA POR EL AMTSGERICHT DE ESSEN

En nuestra opinión, el Tribunal de las Comunidades Europeas podría haber rehusado tratar la cuestión planteada por el Amtsgericht de Essen y antes transcrita, fundamentándolo en cuatro motivos principales: o, a) por falta de los presupuestos procesales previstos en el artículo 177, par. 2, del Tratado; o, b) porque la cuestión estuviese mal formulada, siendo demasiado vaga e imprecisa; o, c) porque la apreciación del fondo de la cuestión por parte del Tribunal de las Comunidades Europeas pudiese ser tomada como una violación del principio de legalidad; o, finalmente, d) porque, aceptando sin embargo interpretar lo dispuesto en el artículo 237 en los términos precisos en que la petición le había sido formulada por el Amtsgericht de Essen, el Tribunal de las Comunidades Europeas hubiese fallado por las implicaciones que este precepto tiene con todas y cada una de las restantes disposiciones del tratado, lo que determinaría, en la práctica, la imposibilidad material de proceder a la respectiva interpretación en el proceso pendiente.

2.1. Primera hipótesis: falta de los presupuestos procesales previstos en el artículo 177, par. 2 del Tratado

El Tratado de Roma prevé en el artículo 177, en materia de delimitación de la esfera de competencia del Tribunal de las Comunidades Europeas en lo que respecta a la interpretación del derecho comunitario, dos hipótesis diferentes, según que la petición de una decisión a título prejudicial relativa a la interpretación del derecho comunitario haya sido introducida por una jurisdicción nacional que juzgue o no en última instancia: si juzga en última instancia, el recurso interpretativo para el Tribunal de las Comunidades europeas es obligatorio, en los términos del par. 3 del art. 177; si no se da ese caso, el recurso es meramente facultativo. En esta última hipótesis, su interposición sólo depende de que el tribunal nacional considere que una decisión interpretativa del derecho comunitario por parte del Tribunal de las Comunidades Europeas se hace necesario para poder dictar la respectiva sentencia.

Ahora bien, en el caso en cuestión, al no ser el Amtsgericht de Essen un tribunal de última instancia, incluso por aplicación de la llamada teoría concreta (2), la interposición del recurso prejudicial sólo podría tener lugar al amparo

(2) Según esta teoría, para efectos de aplicación del artículo 177, par. 3, el tribunal que solicitó una decisión del Tribunal de las Comunidades Europeas a título prejudicial no necesita estar colocado en el último grado de la jerarquía jurisdiccional; basta que en el caso concreto, por razón de la cuantía, el tribunal tenga que juzgar efectivamente en última instancia. Ahora, en este caso, cabría siempre recurso contra la decisión del *Amtsgericht* ante el *Landesgericht*, ya que la cuantía de la acción sobrepasaba los 500 Dm y la competencia en última instancia del AG está fijada sólo hasta 200 Dm.

del par. 2 del art. 177, como, por otra parte, fue por el mismo tribunal expresamente invocado.

El Tribunal de las Comunidades Europeas tuvo ya ocasión de afirmar que el derecho que asiste a los tribunales de primera instancia de solicitarle la interpretación del derecho comunitario es ilimitado (3). Pero el hecho es que también con eso no se quiso ciertamente decir que los presupuestos procesales referidos en el artículo 177, par. 2, puedan ser eludidos. En el proceso pendiente, no obstante, su presumible falta no dejó de ser señalada más o menos veladamente.

En efecto, todo recurso prejudicial ante el Tribunal de las Comunidades Europeas presupone en su origen un litigio pendiente en un tribunal nacional. La Comisión de las Comunidades Europeas en las observaciones escritas que entonces presentó, estuvo, con todo, a punto de poner en duda la buena fe de las partes que intervenían en el proceso principal, refiriendo principalmente que «il est pour le moins singulier que, des négociants fassent expressément dépendre, dans une convention écrite, le remboursement de frais encourus en exécution d'une obligation, de la question de savoir si des obstacles **juridiques** existent à l'adhésion de nouveaux Etats européens à la Communauté économique européenne, et prévoient par la même occasion que cette question est appelée à être tranchée par la Cour de justice des Communautés européennes. On est donc droit de douter qu'il s'agit vraiment, pour les parties au litige initial, du remboursement des dépenses en cause ou si les parties visaient, uniquement à faire élucider in abstracto une question juridique intéressante à leurs yeux» (4).

No obstante, al mover tal proceso de intenciones a las partes en el proceso principal, la Comisión de las Comunidades Europeas censuraba también implícitamente al Amtsgericht de Essen, aunque sólo fuese por su ingenuidad. El Tribunal de las Comunidades Europeas, si no planteó siquiera el problema de la inexistencia de un litigio de fondo, no pudo pasar claramente los términos en que le había sido formulada la cuestión prejudicial por el tribunal de Essen.

En efecto, éste dirá que lo hacía «a petición de las partes» («Auf Antrag der Parteien...»). Sucede, además, que el Tribunal de Luxemburgo, en diversas ocasiones había tenido ya oportunidad de precisar que el proceso a que se refiere el artículo 177 del Tratado de la CEE es de orden público, en el sentido de que la interposición del recurso no depende de una manifestación de voluntad de las partes en la acción, sino tan sólo de la iniciativa del tribunal nacional competente que lo **puede** hacer en el caso del par. 2 y lo **debe** hacer en el caso que figura en el par. 3 de aquel artículo (5). Lo señaló una vez más en

(3) Cfr. sentencia de 16-1-1974, Aff. 166-73, *Rheinmühlen Düsseldorf c. Einfuhr — und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Rec. 1974, págs. 37-40.

(4) Cfr. EHLERMANN, Doc. JUR (78) 01903, *Commission des Communautés européennes*, págs. 3-4... A este respecto hay que señalar que el patrono de una de las partes en el proceso principal es un conocido abogado de Colonia, GERT MEIER, que se ha dedicado al estudio de esta cuestión. A este propósito, cfr. *infra*, n. 42.

(5) De hecho, ya en 1968, el tribunal afirmó a este propósito que «l'article 177 du traité CEE institue une coopération directe entre la Cour de justice et les juridictions nationales aux termes d'une procédure non contentieuse, étrangère à toute initiative des parties au principal et au cours

los considerandos de la sentencia de 22 de noviembre de 1978, acentuando principalmente que «la répartition de compétences ainsi opérée est impérative, qu'elle ne saurait être modifiée, ou l'exercice de ces compétences entravé, notamment par des conventions entre personnes privées qui tendraient à obliger les juridictions des Etats membres à demander une décision préjudicielle en les privant de l'exercice indépendant du pouvoir d'appréciation que le deuxième alinéa de l'article 177 leur reconnaît» (6).

Al contrario de lo que sucedió en casos anteriores (7), el Tribunal no denegó **in limine** la «petición de las partes» en el proceso principal, aceptando, por consiguiente, la explicación del Amtsgericht de Essen de que «le tribunal a compris la troisième phrase du dernier alinéa de la convention entre les parties du 1er août 1977 comme une simple suggestion de leur part et qu'il ne s'est pas estimé lié par elle, mais a déféré l'affaire sur la base d'un raisonnement propre et d'une analyse autonome des conditions de l'article 177 du traité» (8). La posición del Tribunal de las Comunidades Europeas fue otra: la de declaración de incompetencia.

Dejando para después el análisis de este asunto, queda todavía por señalar dentro de este apartado, la argumentación invocada por la Comisión y por una de las partes en el proceso principal relativo a la tercera cuestión planteada por el Tribunal de Essen en la medida en que la misma podría ser extensible a toda la cuestión prejudicial: ya que lo que está en causa no será tanto un problema de interpretación del derecho comunitario, sino un **problema de aplicación de ese mismo derecho**.

A propósito de esto, debemos señalar que en otro caso en que una de las partes argumentó en base a lo mismo, el Tribunal afirmó que «la Cour ne saurait donc s'immiscer dans l'appréciation des motifs par lesquels la juridiction nationale a reconnu cette nécessité; que, incompétente pour connaître de l'application du traité à une espace déterminée, elle peut dégager des éléments de la cause les seules questions d'interprétation ou de validité relevant de ses attributions» (9), accediendo, por tanto, a pronunciarse sobre las cuestiones que la **Cour d'Appel** de París le había sometido.

de laquelle celles-ci sont seulement invitées à se faire entendre, dans le cadre juridique tracé par la juridiction de renvoi» (Ordonnance de la Cour du 16-5-1968, dans l'Aff. 13/67, **Firma Kurt A. Becher c. Hauptzollamt München-Landsbergerstrasse**, Rec. CJCE 1968, pág. 290. En el mismo sentido, cfr., también, sentencia del Tribunal CE de 14-12-1962, Aff. jtes. 31 y 33/62, **Milchwerke Heinz Wöhrmann & Sohn KG Alfons Lütticke GmbH c. Commission de la Communauté économique européenne**, Rec. CJCE 1964, pág. 980.

(6) Cfr. considerando núm. 5 (n. 1), pág. 2210.

(7) Cfr. n. 5.

(8) Extracto de la carta que el 17 de octubre de 1978 el Amtsgericht de Essen dirigió al Tribunal de las Comunidades europeas, como consecuencia de la censura que le había sido hecha por la Comisión de las Comunidades europeas en las alegaciones escritas por el Tribunal de las Comunidades. No deja de ser significativo que éste lo haya transcrito entre los considerandos de la sentencia, lo que debe ser inédito en la jurisprudencia de este Tribunal.

(9) Sentencia del 30-6-1966, Aff. 56/65, **Société Technique minière (L.T.M.) c. Maschinenbau Ulm GmbH (M.B.U.)**, Rec. 1966, pág. 343.

En el presente caso, no obstante, si por un lado el Tribunal se declaró incompetente para resolver la cuestión, el hecho es que no llegó a hacer ninguna referencia a la ausencia del presupuesto procesal. Por otra parte, no dejó de pronunciarse, al final, sobre el fondo del problema, aunque veladamente, cuando en los considerandos de la sentencia afirmó que «ces dispositions (el art. 237 del Tratado CEE) établissent une procédure précise et bien circonscrite pour l'admission de nouveaux Etats membres, au cours de laquelle les conditions d'adhésion sont à élaborer par les autorités indiquées par l'article même; qu'ainsi les conditions juridiques de pareille adhésion restent à définir dans le cadre de cette procédure sans qu'il soit possible d'en fixer au préalable le contenu par voie judiciaire; que dès lors la Cour de justice ne saurait se prononcer, dans le cadre d'une procédure en vertu de l'article 177, sur la forme ou l'objet des conditions à adopter éventuellement» (10).

Por lo aquí expuesto debemos de concluir, por tanto, que los motivos subyacentes a la decisión de los jueces de Luxemburgo son otros muy diferentes.

2.2. Segunda hipótesis: La cuestión está mal formulada, siendo demasiado vaga e imprecisa

Como hemos referido anteriormente, el derecho reconocido a los tribunales de primera instancia en los términos del artículo 177, par. 2, del Tratado CEE no conoce límites además de los que le son señalados en ese mismo precepto.

Si esa doctrina es loable, puesto que de esa manera se contribuye innegablemente a una mayor uniformidad en la aplicación del derecho comunitario (11), tampoco deja de ser verdad que a veces da lugar a la aparición de la formulación de problemas muy generales, lo que es menos frecuente cuando la intervención del Tribunal de las Comunidades Europeas es solicitada por los tribunales superiores nacionales (12).

Fue esto lo que sucedió precisamente en este caso que recuerda otro en que el tribunal de comercio de Lyon solicitó al Tribunal de las Comunidades Europeas que se pronunciase sobre la interpretación del artículo 85 del tratado y sus reglamentos de aplicación, teniendo en cuenta la apreciación de validez de un contrato (13). Entonces, la sociedad Höss, en las alegaciones ante el

(10) Cfr. considerando núm. 8 (n. 1), pág. 2211.

(11) «L'utilisation de l'article 177 par les juridictions nationales en permettant à la Cour d'assurer l'interprétation uniforme du traité, est susceptible de faciliter une application identique de celui-ci», señaló el Tribunal de las Comunidades europeas en respuesta a las críticas que en la formulación de la cuestión prejudicial le habían sido hechas por el BFH a propósito de una sentencia anterior del Tribunal de las Comunidades dictada como consecuencia de una cuestión suscitada por un Tribunal inferior alemán (sentencia de 3-4-1968, Aff. 28/67, *Molkerei-zentrale Westfalen/Lippe GmbH c. Hauptzollamt Paderborn*, Rec. CJCE 1968, pág. 228).

(12) Cfr., no obstante, por ejemplo, la cuestión prejudicial introducida por la Cour de Cassation francesa que estuvo en la base de la sentencia del Tribunal de 7-5-1969, Aff. 28/68, *Caisse Régionale de Sécurité Sociale du Nord de la France c. Achille Torrekens*, Rec. CJCE 1969, págs. 125 y s.

(13) Cfr. sentencia del Tribunal de 6-5-1971, Aff. 1/71, *Société anonyme Cadillon c. Firma Höss, Meschinenbau KG*, Rec. CJCE 1971, págs. 351 y s.

Tribunal, defendió la tesis de que «le jugement du tribunal de commerce est trop peu précisé pour que vous puissiez en dégager la ou les questions que vous sont posées et que vous devez dès lors refuser de statuer en l'état et demander au tribunal de Lyon d'interpréter son propre jugement» (14). El Tribunal, no obstante, no atendió a este género de consideraciones y aceptó pronunciarse sobre las cuestiones de interpretación suscitadas, tanto más cuanto que la otra parte en el proceso principal —la sociedad Cadillon— y la propia Comisión de las Comunidades Europeas habían tenido entretanto, el cuidado de precisar las referidas cuestiones, facilitando la intervención del Tribunal. En otras circunstancias semejantes, en que la imprecisión en la formulación de las cuestiones es patente, el Tribunal no se ha eximido de pronunciarse sobre las mismas.

Dada la singularidad que recorre las diversas fases de este proceso (15), desde las manifestaciones de las dudas de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre la verdadera intención de las partes en la acción, a la llamada a la autoridad del Amtsgericht de Essen por el Tribunal de las Comunidades Europeas en lo que se refiere a las reglas del proceso previstas en el artículo 177, par. 2, pasando por el ineditismo de la transcripción entre los considerandos de la sentencia de una carta de justificación del Tribunal alemán, todo parece indicar que el Tribunal de las Comunidades al declararse incompetente no tuvo siquiera la intención de huir a una respuesta que se avecinaba necesariamente difícil.

El hecho de no haber procedido en circunstancias semejantes nos lleva a apartar este segundo escenario de entre las hipótesis consideradas por el Tribunal.

2.3. Tercera hipótesis: la apreciación del fondo de la cuestión podría ser tomada como una violación del principio de legalidad

El principio de legalidad se encuentra claramente afirmado en el Tratado de Roma, cuyo artículo 4.º, número 1, establece que «chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité» y el Tribunal de las Comunidades Europeas lo ha recordado más de una vez. Lo hizo con particular vehemencia en la primera oportunidad (16) surgida después de la evolución política causada por la cuestión prejudicial suscitada por el **Finanzgericht** de Rheinland-Pfalz (17) ante el Tribunal constitucional alemán sobre la constitucionalidad de la ley alemana que aprobó el tratado CEE. Se había

(14) Cfr. (n. 13), pág. 359.

(15) Para no hablar ya de la singularidad de la propia cláusula contractual arriba transcrita (cfr. *supra*) sobre la cual el Tribunal, aunque sugiriendo su nulidad, no llegó a pronunciarse dado que, como refirió, «une question dans ce sens n'a pas été posée para la juridiction nationale et qu'eu égard à ce qui suit il n'est pas nécessaire que la Cour se prononce d'office à ce sujet» (cfr. n. 1).

(16) Cfr. sentencia de 15-7-1964, Aff. 6/64, **Flaminio Costa c. E.N.E.L.**, Rec. CJCE 1964, pág. 1178.

(17) Cfr. decisión de 14-11-1963, **RmL III 77/63**, in: *Entscheidungen der Finanzgerichte 1964*, págs. 22 y s.

ya señalado antes a propósito del tratado CECA, resaltando que «le traité s'inspire d'une séparation rigoureuse des compétences des institutions communautaires et de celles des organes des Etats membres» (18).

Ahora bien, el Tribunal de las Comunidades Europeas no dejó de referir en el caso que estudiamos que «l'article 237 établit une procédure précise et bien circonscrite pour l'admission de nouveaux Etats membres», recordando que en sus términos «tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité» (19).

El Tribunal de las Comunidades Europeas podrá así haber entendido que si hubiera aceptado pronunciarse sobre los presupuestos de la adhesión —aunque esa apreciación se restringiese a los presupuestos «jurídicos»— equivaldría a una violación del principio de legalidad por interferencia en la esfera de competencia de otras instituciones comunitarias, principalmente del Consejo.

En efecto, lo que estaba en causa era un mero recurso de interpretación y no propiamente un recurso para la apreciación de la validez de los actos comunitarios también previsto en el mismo artículo 177, par. 1, a), b) (20), pero, una vez fijados los presupuestos «jurídicos» de adhesión por el Tribunal de las Comunidades Europeas en el referido recurso interpretativo del artículo 237, se convertía en teóricamente posible obtener una base para la transferencia a la esfera de competencia de una jurisdicción nacional cualquiera del control objetivo de la legalidad de los actos emprendidos por la Comisión y por el Consejo de las Comunidades previstos en el artículo 237 con vistas a la entrada de un nuevo Estado miembro.

Efectivamente, por un lado, el Tribunal de las Comunidades Europeas ya se pronunció en el sentido de que la validez a que se refiere el artículo 177, comprende tanto la validez formal como la legalidad en el sentido en que la expresión es tomada a efectos del artículo 173 del tratado (21); por otro lado, tendremos que reconocer que los autores del tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, pretendiendo perjudicar lo menos posible la esfera de competencia de los tribunales nacionales, instituyeron un sistema que, estableciendo una entera discrecionalidad en lo que toca a la introducción de un recurso prejudicial en los términos del artículo 177 por parte de los tribunales inferiores y caracterizándose sobre todo por la ausencia de cualquier control jurisdiccional por parte del tribunal de las Comunidades Europeas de la obligación que recae sobre los tribunales nacionales de última instancia de solicitar la intervención del tribunal europeo siempre que se suscite una cuestión comprendida en la esfera de su competencia, permite en la práctica que el control de legalidad obje-

(18) Cfr. sentencia de 16-12-1960, Aff. 6/60, *Humblet c. Etat belge*, Rec. CJCE 1960, pág. 1145.

(19) Cfr. considerando núm. 7 (n. 1), pág. 2210.

(20) Sobre este tipo de recurso, cfr. JOSE M. PELAEZ MARON: «Ambito de la apreciación prejudicial de validez de los actos comunitarios», *Rev. Inst. Eur.*, 1978, págs. 739 y s.

(21) Cfr. sentencia de 18-2-1964, Aff. 73 y 74/63, «N. V. Internationales Crediet- en Handelsvereniging "Rotterdam" et de Coöperatieve sukerfabriek en raffinaderij G. A. "Puttershoek"», Rec. CJCE 1964, págs. 1 y s. y Conclusiones de l'Avocat Général Karl Roemer», *ibidem*, págs. 39 y s.

tiva de los actos comunitarios escape, por así decir, enteramente al tribunal de Luxemburgo (22).

Claro que, en el caso presente, eso asumiría tanta mayor gravedad cuanto parece cierto que los términos del proceso de adhesión a que se refiere el artículo 237 no son subordinables a las fases procesales previstas en el artículo 228 del mismo tratado (23), en los términos del cual se prevé en la parte final del par. 1 que «le Conseil, la Commission ou un Etat membre peut recueillir au préalable l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du présent traité». Siendo así, el Tribunal de las Comunidades Europeas, si es llamado a intervenir lo hará en una fase subsecuente a la producción del acto comunitario, entendido éste en su más amplio sentido (24), al amparo de lo dispuesto en el artículo 173, o en recurso de apreciación de validez interpuesto al amparo de lo dispuesto en el artículo 177 por un tribunal nacional; pero, por la fuerza del sistema instituido, el tribunal nacional podrá siempre adelantarse en esa apreciación, lo que no dejaría de entrar en contradicción, tanto con la función que al Tribunal de las Comunidades Europeas fue dada, como con los poderes que oportunamente cada uno de los Estados miembros transfirió a las instituciones comunitarias, principalmente a la Comisión y al Consejo.

El Tribunal de las Comunidades Europeas no negando la existencia de los presupuestos materiales de la adhesión, como podrá deducirse de los considerandos de la sentencia de 22 de noviembre de 1978, sino declarándose incompetente para profundizar en una interpretación de los términos precisos del artículo 237 —y rehusando pronunciarse «dans le cadre de l'article 177, sur la forme ou l'objet des conditions à adopter éventuellement», rechazando, por tanto, por igual, un recurso para la apreciación de validez— evitó que una variante anómala del contencioso de la anulación (25) se llegase a introducir eventualmente en el transcurso de un proceso de adhesión de nuevos Estados a las Comunidades Europeas, con todos los inconvenientes que tal hecho acarrearía para la seguridad jurídica de los particulares, especialmente de aquellos cuyo tráfico jurídico-económico se relacionase de alguna manera con el espacio económico originado por el tratado de adhesión, precisamente en el período que mediase entre la impugnación del acto del Consejo de las Comunidades que aprobase la ampliación y la ratificación del tratado de adhesión por todas las partes contratantes, pero sobre todo con toda la serie de implicaciones políticas que se adivinan.

(22) En relación con esto, cfr. BEBR: «Examen en validité au titre de l'article 177 du Traité CEE et cohésion juridique de la Communauté», *CDE*, 1975, pág. 381.

(23) Como destaca DINNIS THOMPSON, «by prescribing that the Commission give its opinion on the accession of new members, article 237 seems impliedly to exclude the Commission from the role of negotiations since the Commission cannot very well give its opinion on negotiations conducted by itself». (Comentario al art. 237 in: *The law of the European Economic Community. A Commentary on the EEC, Treaty*, ed. por HANS SMIT & PETER E. HERZOG, vol. 5, págs. 6-316.

(24) Cfr. en este punto la célebre sentencia del Tribunal de las Comunidades de 31-3-1971, *Aff. 22/70, Commission c. Conseil*, Rec. CJCE 1971, págs. 263 y s.

(25) Cfr. JOSE M. PELAEZ MARON (n. 20), pág. 745.

2.4. Cuarta hipótesis: imposibilidad material de que el Tribunal de las Comunidades Europeas proceda a un análisis de fondo de las cuestiones que le fueron planteadas. Conclusión.

Es evidente que a propósito del caso que venimos analizando se podrá decir también que interpretar el artículo 237 del tratado CEE equivaldría, finalmente, a precisar todas y cada una de las disposiciones del tratado y del derecho derivado en vigor, en la medida en que la adhesión presupone la aceptación de todo el «acquis communautaire», lo que generaría la imposibilidad material de que el Tribunal asumiese tal tarea.

No obstante, a nuestro entender, tal afirmación sólo en parte es verdadera: después de más de veinte años de funcionamiento de la Comunidad Económica Europea y de más de treinta años de la CECA será siempre posible deducir del comportamiento de las instituciones comunitarias, en su relación entre sí, con cada uno de los Estados miembros y con los particulares en general, así como de la jurisprudencia del Tribunal de las Comunidades Europeas, los grandes principios informadores de la Constitución europea.

La motivación subyacente a la toma de posición del Tribunal de las Comunidades Europeas, expresada en la declaración de incompetencia, se nos antoja que es la que dejamos prefigurada en la hipótesis tercera: la garantía de la necesaria libertad de apreciación política de todos los factores implicados en un proceso de adhesión a los propios Estados miembros y a las instituciones comunitarias, a quienes, en los términos del artículo 237, compete conducir el proceso de adhesión.

El hecho de que el Tribunal de las Comunidades no haya querido pronunciarse sobre los presupuestos de la adhesión, no obsta para que la doctrina proceda a la interpretación de lo dispuesto en el artículo 237 del tratado CEE, dando así continuidad a los desconocidos propósitos del autor de la acción propuesta en el Amtsgericht de Essen, el cual terminaría por desistir de la misma después de haber sido hecha pública la sentencia del Tribunal de las Comunidades Europeas el 22 de noviembre de 1978.

3. SOBRE LA INTERPRETACION DE LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 237 DEL TRATADO CEE

El 28 de marzo de 1977 el Gobierno portugués presentó formalmente la petición de adhesión de Portugal a las Comunidades Europeas (26). Esta petición consta de tres cartas dirigidas por el entonces Primer Ministro portugués, Mario Soares, al Presidente en ejercicio del Consejo de las Comunidades Europeas, el Secretario del Foreign Office, David Owen.

El Consejo de las Comunidades Europeas tomaría conocimiento oficial de esta petición, el 5 de abril siguiente y encargaría a la Comisión de las mismas Co-

(26) Cfr. MARIA ISABEL JALLES: «Estado das relações entre Portugal e as Comunidades europeias», RDE, 1977, págs. 244 y s.

munidades de elaborar un dictamen que debería presentar al Consejo el 19 de mayo de 1978 (27). El Consejo, por su parte, se pronunciaría por unanimidad y favorablemente sobre la aceptación de la petición formulada por Portugal el 5 de junio siguiente. De esta manera se habían cumplido los requisitos procesales previstos en el artículo 98 del tratado CECA, en el artículo 237, par. 1 del tratado CEE y en el artículo 205, par. 1, del tratado CEEA.

Esta petición de adhesión fue precedida por la apertura del proceso de adhesión de Grecia (28) y después seguida por la presentación de la candidatura española (29). Como es obvio, los trámites seguidos en estos dos casos fueron idénticos en todo a los observados en el proceso de candidatura portuguesa.

Como disponen los artículos 237, par. 2 del tratado CEE y 205 par 2 del tratado CEEA (30), «les conditions de l'admission et les adaptations du présent traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Cet accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives». Con vistas a la consecución de este objetivo fueron inauguradas oficialmente las negociaciones entre las autoridades comunitarias y los Gobiernos de Atenas, de Lisboa, y de Madrid, el 27 de julio de 1976, 17 de octubre de 1978 y 5 de febrero de 1979, respectivamente.

Es forzoso reconocer que no siempre los problemas han sido discutidos con la serenidad o con la imparcialidad que se imponía, para lo que ha contribuido mucho el hecho de que paralelamente e independientemente de la adhesión a las Comunidades Europeas, se discutió también en Portugal la revisión de la Constitución de 1976. Por eso mismo las tesis que circulan a ese respecto son las dispares; defienden unos que no hay nada que modificar, proponen otros una nueva Constitución, defienden todavía otros, meras reformas parciales; en algunos casos esas diferentes posiciones radican en una pura ignorancia sobre la naturaleza del fenómeno comunitario en sí mismo considerado y en el olvido de las finalidades políticas de los tratados; en otros casos se tratará de pura especulación política con el objetivo de conseguir más dividendos internos que externos. Al analista, no obstante, competirá proceder a una serena ponderación del problema y en esta perspectiva se debe resaltar el parecer del constitucionalista Jorge de Miranda para el cual «la Constitución portugaise pourrait conserver sa structure fondamentale sans que cela représente un obstacle à l'adhésion et, encore moins, au déclenchement du processus menant à l'adhé-

[27] Cfr. «Avis sur la demande d'adhésion du Portugal», **Bol. CE**, Suppl. 5/78.

[28] Grecia había presentado su petición de adhesión el 12-6-1975, habiendo expresado su dictamen la Comisión de las Comunidades europeas el 29-1-1976. [Cfr. «Avis sur la demande de adhésion de la Grèce», **Bol. CE**, Suppl. 2/76]. El Consejo se pronunciaría favorablemente el 9-2-1976, a continuación de lo cual las negociaciones serían solemnemente abiertas el 27-7-1976.

[29] España presentó su candidatura el 28-7-1977 y la Comisión haría público su dictamen favorable el 29-11-1978 [cfr. «Avis sur la demande d'adhésion de l'Espagne», **Bol. CE**, Suppl. 9/78], habiendo resuelto el Consejo de las Comunidades europeas acoger la petición de adhesión de España el 19-12-1978. Las negociaciones fueron oficialmente abiertas el 5-2-1979.

[30] Cfr. también el artículo 98 del Tratado de París que instituye la CECA.

sion» (31). Nosotros sustentamos un punto de vista diferente cuya justificación no cabe hacer aquí (32).

A continuación se procederá a la delimitación de los parámetros que a nuestro entender son determinantes para la apreciación del significado político de la apertura de las negociaciones con vistas a la integración de un determinado Estado como miembro de pleno derecho en las Comunidades Europeas, así como de las implicaciones internas y externas que son consecuencia de la aceptación de las condiciones de admisión en las mismas Comunidades.

3.1. Delimitación de las condiciones para la apertura de las negociaciones de adhesión a las Comunidades Europeas

Las Comunidades Europeas —Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), Comunidad Económica Europea (CEE) y Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA)— pusieron siempre en evidencia, desde su respectiva constitución a través de las instituciones respectivas, su apertura a otros Estados que con ellas quisieran participar de su ideal, rehusando, en principio, la idea de la creación de un club cerrado (33).

Este es el objetivo prioritario de los preámbulos de los tratados que las instituyeron al referir expresamente que se tratarían, las referidas Comunidades, de una base para la construcción de una «comunidad más vasta», de «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos», deseosas de «asociar otros países a su obra» y «haciendo una llamada a los otros pueblos de Europa, animados del mismo ideal, para que se asocien a su esfuerzo» —son palabras textuales de los preámbulos de París y Roma, los cuales, como subraya Pierre Pescatore, «ont pris recours à la formulation d'objectifs beaucoup plus qu'à la définition de règles de conduite matérielles» (34).

En segundo lugar, existe el hecho de que tanto el tratado de París que instituyó la CECA, como los tratados de Roma que crearon la CEE y la CEEA contemplaron expresamente en los artículos 98, 237 y 205, respectivamente, los mecanismos jurídicos procesales de adhesión de nuevos Estados.

(31) «L'impact de l'adhésion sur les institutions et le droit des pays candidats: Portugal», en *A Community of Twelve? The impact of further Enlargement on the European Communities*, Collège d'Europe, Semaine de Bruges, 1978, ed. by W. Wallace and I. Herreman, Bruges, De Tempel, 1978, pág. 162. Es de señalar que en el texto original mecanografiado este autor llegaba incluso más lejos, ya que la expresión utilizada entonces era: «... peut et doit conserver...», lo que en el texto final fue sustituido por el condicional *podría*, apreciándose la omisión del *deber*.

(32) Cfr. nuestro estudio que será publicado a finales de 1979, titulado *Implicações jurídico-constitucionais da adesão de Portugal às Comunidades europeias. Alguns aspectos*.

(33) En este sentido, cfr. CARL EHRARDT: «The EC Prior to its Southward Enlargement», *Aussenpolitik*, 1978, págs. 372 y s. De este mismo autor, cfr. también «Die EG und der Mittelmeerraum», *Aussenpolitik*, 1976, págs. 219 y s.

(34) «Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice. Contributions à la doctrine de l'interprétation téléologique des traités internationaux», in *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch*. Studia ab discipulii amicisque in honorem egregii professoris edita, tomo II, 1972, pág. 362.

Y, si pudieran quedar dudas acerca de la intención subyacente a las referidas disposiciones de los tratados, la práctica política traducida en la ampliación de las Comunidades al Reino Unido, a Irlanda y a Dinamarca, verificada en 1973, así como la inserción de cláusulas que expresamente prevé la adhesión en los acuerdos de asociación celebrados entre la CEE y Grecia (35), en 1961, y entre la CEE y Turquía (36), en 1963, serían suficiente para disiparlas. Más recientemente, el Consejo Europeo, el Parlamento y el Consejo y la Comisión de las Comunidades Europeas se pronunciaron también en ese sentido a propósito de la candidatura de Grecia, de Portugal y de España, confirmando, de este modo, la intención política ya anteriormente manifestada (37).

Los artículos, 98 del tratado constitutivo de la CECA, 237 del tratado de la CEE y 205 del tratado EURATOM, no enumeran, a pesar de todo, explícitamente las condiciones políticas, económicas y jurídicas que una adhesión a las Comunidades presupone cumplidas por parte de los países candidatos [tal como se verifica igualmente en los preceptos de los artículos 238 del tratado CEE y 206 del tratado CEEA, en relación al estatuto de asociación (38)], salvo la exigencia de que, en el caso de la adhesión, el solicitante sea un **Estado** (39) inserto en el continente **europeo** (40).

Pero, ¿querrá eso significar que la verificación de la mera circunstancia de la inserción geográfica de un determinado país en el continente europeo, es por sí sola bastante para que ésta pueda, sin más, integrarse en las Comunidades Europeas?

Desde un punto de vista formal el sólo hecho de la necesidad de un acuerdo entre los Estados miembros, por un lado, y el Estado solicitante, por otro, eliminaría tal suposición. Finalmente, el propio artículo 237, par. 2, del tratado CEE —que aquí tomaremos como paradigma— se refiere explícitamente a la fijación

(35) En el preámbulo del acuerdo de asociación CEE/Grecia puede leerse: «Reconnaisant que l'appui apporté par la Communauté économique européenne aux efforts du peuple hellénique pour améliorer son niveau de vie facilitera ultérieurement l'adhésion de la Grèce à la Communauté (...)» Cfr también art. 72 de este mismo acuerdo (*infra*, pág. 20) (Cfr. texto del acuerdo en **JOCE**, 26, de 18-2-1963).

(36) Cfr. Preámbulo y art. 28 del Acuerdo de asociación CEE/Turquía, cuya redacción es idéntica a la de los preceptos correspondientes del Acuerdo de asociación CEE/Grecia antes citado (cf. n. 10) (cfr. texto del acuerdo en **JOCE**, 217, de 29-12-1964).

(37) Cfr. «Réflexions d'ensemble relatives aux problèmes de l'élargissement», **Bol. CE**, Suppl. 1/78.

(38) Sobre el alcance del artículo 238, cfr. MARIA ISABEL JALLES: «A política mediterrânica global da C.E.E. face à adesão de Portugal, Espanha e Grécia (Notas à margem de um colóquio sobre a entrada da Grécia para o mercado comum)», **RDE**, 1977, págs. 229 y s.

(39) En efecto, las organizaciones internacionales están excluidas del estatuto de miembro de pleno derecho, aunque no les esté vedado el estatuto de asociación. Cfr. arts. 228, 229 y 238 del Tratado.

(40) En relación a Turquía, por ejemplo, podrá cuestionarse sobre si es o no un país europeo, teniendo en consideración que de los 780.576 Km² del territorio nacional sólo 23.975 Km² se sitúan en Europa. Es evidente que en un caso como éste deberán pesar, además de las circunstancias de la localización geográfica, otros factores, principalmente la constatación de una fuerte afinidad cultural y política con Europa.

en dicho acuerdo de las condiciones de admisión y a las adaptaciones del tratado por aquella determinadas (41).

Por otro lado, la práctica confirma lo que acaba de referirse: el artículo 72 del acuerdo de Atenas de 1961, así como el artículo 28 del Acuerdo de Ankara de 1963, en la medida en que disponen que «lorsque le fonctionnement de l'accord d'association aura permis d'envisager l'acceptation intégrale de la part de la Grèce (ou ... de la part de la Turquie) des obligations découlant du traité instituant la Communauté économique européenne, les Parties contractantes examineront la possibilité d'une adhésion de la Grèce (ou ... de la Turquie) à la Communauté», fueran incorporadas en la presuposición de que, en la fecha, tanto Grecia, como Turquía no se encontraban todavía en condiciones de poder aceptar íntegramente todas las obligaciones resultantes del estatuto de miembro de pleno derecho, a pesar de tratarse de países europeos. Esta última observación, unida al hecho de que en el artículo 237 apenas se preveían adaptaciones del tratado y desde luego no se preveían readaptaciones de fondo, junto con los objetivos proclamados en los preámbulos de los tratados constitutivos de las Comunidades antes referenciados, nos llevará, pues, a concluir negativamente (42). La adhesión supone, efectivamente, reunir por parte del Estado candidato un cierto número de presupuestos políticos y también necesariamente económicos que podrán condicionar hasta la propia apertura de negociaciones con vistas a la adhesión.

No cabrá aquí hacer consideraciones en relación con los presupuestos económicos, porque éstos han de ser apreciados, en cada momento, en función de las propias circunstancias político-económicas determinantes en la fecha en que la petición de adhesión es formulada y tenida en cuenta. En este sentido se pronunció principalmente Pierre Duchateau cuando señaló que «chaque fois la Communauté devra faire une appréciation politique de la valeur du critère économique» (43). No creemos que los presupuestos políticos subyacentes a la constitución económica de las Comunidades y expresamente afirmados en los preámbulos de los tratados que las instituyeron puedan sufrir alteración de fondo sin que dicha alteración ponga en causa la propia identidad de las mismas Comunidades (44).

(41) Este aspecto está todavía más destacado en la redacción del artículo 98 del tratado de la CECA, ya que en los términos de este artículo es el Consejo, y sólo el Consejo, quien fija por unanimidad las condiciones de adhesión.

(42) En este sentido, cfr. GERT MEIER: «Die rechtlichen Grenzen für einen Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften», *EUR*, 1978, págs. 19-20.

(43) «L'élargissement de la Communauté économique européenne aux trois pays candidats (Espagne-Portugal-Grèce)», *Politique Etrangère*, 1977, pág. 480.

(44) Dentro de este contexto en el preámbulo del tratado de adhesión de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda del Norte puede leerse: «Décidés, dans l'esprit de ces traités (los tratados constitutivos de la CEE y de la CEEA), à construire sur les fondements déjà établis une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens (...)» (los subrayados son de la autora. Cfr. texto en *JOCE*, L 73, de 27-3-1972). Cfr. también el discurso pronunciado por JEAN-FRANÇOIS PONCET, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia y Presidente en ejercicio del Consejo de las Comunidades, en el acto de apertura de las negociaciones para la adhesión de España el 5 de febrero de 1979, en *Comunidad Europea*, núm. 156, marzo de 1979, págs. 4-6.

En el caso específico del tratado de París que instituyó la CECA, tal hipótesis es expresamente contemplada en el artículo 95, par. 3, el cual, refiriéndose a dificultades imprevistas, reveladas por la experiencia en las formas de aplicación del tratado, o a un cambio profundo en las condiciones económicas o técnicas que perturban directamente el mercado común del carbón o del acero y que hagan necesaria una adaptación de las normas concernientes al ejercicio por parte de la Alta Autoridad de los poderes que le son conferidos, establece que **las modificaciones adoptadas no podrán perjudicar las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4, que se refieren a los fundamentos de la Comunidad, o a la correlación de los poderes respectivamente atribuidos a la Alta Autoridad y a otras instituciones de la Comunidad.** Sin embargo, no encontraremos disposición semejante en los tratados de Roma que instituyeron la CEE y la CEEA, lo que no significa inexistencia de condiciones previas que el Estado candidato tendrá que cumplir para que las Comunidades accedan a la apertura de negociaciones con vistas a la adhesión, como ha sido últimamente afirmado repetidas veces por las diferentes instituciones comunitarias.

Se ha referido a ello muy recientemente el Consejo europeo de Copenhague en su declaración sobre la democracia que termina con la afirmación solemne de los *Jefes de Estado y de Gobierno reunidos* de que «le respect et le maintien de la démocratie représentative et des droits d l'homme dans chacun des Etats membres constituent des éléments **essentiels** de l'appartenance aux Communautés européennes» (45). Lo declaró todavía más recientemente la Comisión de las Comunidades Europeas en las observaciones producidas a propósito del caso **Matheus c. DOEGO Fruchimport und Tiefkühlkost eG** (46), así como en el dictamen final sobre la petición de adhesión de Grecia (47). Finalmente, esa preocupación de salvaguardar los fundamentos de la propia Comunidad resulta bien evidenciada de los debates en el Parlamento europeo y del diálogo que los parlamentarios mantienen asiduamente con el Consejo y la Comisión de las Comunidades.

Así es que con respecto a la salvaguardia de la democracia pluralista, el Parlamento europeo en su Resolución de 18 de enero de 1979, después de expresar la voluntad política de ver a Grecia, Portugal y España unirse a la Comunidad, «demande que, conformément au contenu de sa résolution du 16 novembre 1977 (48), les Etats actuellement membres de la Communauté européenne s'engagent formellement, conjointement avec les Etats candidats, à respecter les principes des droits civils et politiques ainsi que la démocratie pluraliste consacrés dans leurs législations nationales respectives et dans les traités internationaux auxquels ils ont souscrit, **le manquement à ces principes, constaté**

(45) *Déclaration sur la démocratie*, hecha por el Consejo europeo reunido en Copenhague el 7 y 8 de abril de 1978. (Cfr. texto en *Bul. CE*, núm. 3/1978, págs. 5-8).

(46) Cfr. (n. 4), págs. 5 y s.

(47) Todavía no publicado en el *JOCE*.

(48) Cfr. *JOCE*, C 103, de 27-4-1977, pág. 1.

par la Cour de justice, entraînant une incompatibilité avec la qualité de membre de la Communauté» (49).

Por otro lado, y con respecto a la protección de los derechos fundamentales, idéntica preocupación se refleja en los debates parlamentarios y en las cuestiones allí formuladas. A este propósito se señala la pregunta escrita presentada por el parlamentario Dondelinger (50) al Consejo de las Comunidades Europeas sobre la ratificación por parte de cada uno de los Estados candidatos a la adhesión del artículo 25 del Convenio de salvaguardia de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales (51); igualmente es de destacar los recelos expresados por el parlamentario Jahn en las preguntas escritas sometidas a la Comisión y al Consejo de las Comunidades Europeas sobre la reserva formulada por Portugal al artículo 1.º del protocolo adicional número 1 al referido Convenio, en los términos del cual «cualquier persona singular o colectiva tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie puede ser privado de lo que es propiedad suya a no ser por utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y por los principios generales del Derecho internacional. Las condiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que los Estados poseen de poner en vigor las leyes que juzguen necesarias para la regulación del uso de los bienes, de acuerdo con el interés general, o para asegurar el pago de impuestos u otras contribuciones o de multas» (52).

Sobre esta cuestión la Comisión de las Comunidades Europeas consideró necesario recordar que «l'article 222 du traité CEE et les articles correspondants du traité CECA (article 83) et du traité Euratom (article 91) disposent que les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété des Etats membres.

(49) Cfr. «Résolution sur les perspectives d'élargissement de la Communauté. Première Partie: Aspects politiques et institutionnels», de 18-1-1979, en **JOCE**, C 39, de 12-2-1979, pág. 48; esta resolución fue adoptada como consecuencia del informe presentado por J.-F. PINTAT en nombre de la Comisión política. (Cfr. Doc. 479/78, Parlement européen. Documents de séance 1978-1979, 6 décembre 1978). En este sentido, cfr. también la Resolución del Parlamento europeo de 14-3-1979 sobre la petición de adhesión de Grecia en **JOCE**, C 93, de 9-4-1979, págs. 32 y s.

(50) Cfr. pregunta escrita núm. 1024/78, de 31-1-1979; la respuesta del Consejo de las Comunidades europeas, de 20-3-1979, en **JOCE**, C 92, de 9-4-1979, pág. 16.

(51) El artículo 25 del Convenio dispone en su número 1 que «la Comisión (la Comisión Europea de Derechos del Hombre) puede conocer de cualquier petición dirigida al Secretario general del Consejo de Europa por cualquier persona particular, organización no gubernamental o grupo de particulares, que se considere víctima de una violación, cometida por una de las Altas Partes contratantes, de los derechos reconocidos en el presente convenio, en el caso de que la Alta Parte contratante acusada haya declarado reconocer la competencia de la Comisión en esta materia. Las Altas Partes contratantes que hubieran firmado tal declaración se obligan a no poner ningún impedimento al ejercicio de este derecho». En los términos del artículo 6 de la Ley número 65/78, de 13 de octubre (**DR**, núm. 236, 1 serie, de 13-10-1978), fue el Gobierno portugués autorizado a declarar el reconocimiento de la competencia de la Comisión Europea de los Derechos del Hombre, en los términos del artículo 25 del Convenio y del número 2 del artículo 6 del Protocolo Adicional número 4, siendo esa declaración válida para el plazo de dos años, renovable automáticamente, salvo notificación de denuncia de este reconocimiento.

(52) En efecto, el artículo 4 de la referida Ley número 65/78 (cfr. n. 24) dispone en el punto a) que «el artículo 1 del Protocolo no obsta a que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución, las expropiaciones de latifundistas y de grandes propietarios y empresarios y accionistas pueden no dar lugar a indemnización alguna en términos a determinar por ley».

Les etats membres sont libres de procéder à des nationalisations mais ils sont tenus de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des traités. L'accession du Portugal aux Communautés européennes impliquera la reprise intégrale par cet Etat de l'«acquis communautaire», lequel comporte le respect des droits fondamentaux tels qu'ils résultant des principes généraux de droit des Etats membres **actuels**, droits fondamentaux dont la valeur a été **rappelée** solennellement dans la déclaration du Conseil européen sur la démocratie» (53). Por su lado, el Consejo de las Comunidades Europeas respondería a idéntica cuestión que «chaque pays candidat à l'adhésion s'engage à respecter les dispositions des traités instituant les Communautés européennes et l'«acquis communautaire» (54), repitiendo una observación ya anteriormente hecha a propósito de otra pregunta formulada por el parlamentario Holst (55) relativa a la adhesión de España. Finalmente, y respecto a la posición del Tribunal de las Comunidades Europeas sobre esta cuestión, hemos visto ya cómo la declaración de incompetencia de este Tribunal en el caso **Lothar Mattheus** refleja sobre todo una actitud política de no ingerencia en el dominio de la competencia de otras instituciones comunitarias que de ninguna forma contradice la jurisprudencia de este tribunal en materia de derechos fundamentales, muy al contrario: de la lectura de los considerandos de la sentencia de 22 de noviembre de 1978 se podrá hasta extraer la conclusión de que el Tribunal no sólo admite sino que entiende la existencia de condiciones de fondo para la admisión de un nuevo Estado como miembro de pleno derecho de las Comunidades Europeas.

Analizadas las posiciones tomadas por cada una de las diversas instituciones comunitarias de **per si** parece, pues, poderse concluir lo siguiente: para que las Comunidades Europeas acepten empezar negociaciones con un Estado dado de cara a su adhesión a las mismas Comunidades, es necesario que ese Estado, además de europeo, dé garantías suficientes de que el régimen constitucional respectivo constituye una democracia pluralista cuya estructura garantice una representación de las diversas opiniones políticas, así como la protección de los derechos del hombre. Y como ya lo ha demostrado la práctica política de las Comunidades Europeas en sus relaciones exteriores con España y con Grecia, si esas condiciones no se cumplen o dejaran de cumplirse en el Estado en cuestión, esto es suficiente para negarse a empezar negociaciones o para la «congelación» de un acuerdo (56).

(53) Cfr. pregunta escrita número 802/78, de 22-11-1978, y respuesta de la Comisión de las Comunidades europeas, de 1-2-1979, en **JOCE**, C 60, de 5-3-1979, págs. 14-15 (el subrayado es de la autora).

(54) Cfr. pregunta escrita número 803/78, de 22-11-1978, y respuesta del Consejo, de 18-1-1979, en **JOCE**, C 45, de 19-2-1979, págs. 29-30.

(55) En esta ocasión el Consejo afirmó estar convencido de que «les Etats qui demandent à adhérer aux Communautés européennes sont conscients des principes qui régissent les traités et des obligations qui en découlent». (Cfr. pregunta escrita número 930/77, de 23-12-1977, y respuesta del Consejo de 16-2-1978, en **JOCE**, C 64, de 13-3-1978, pág. 20.

(56) Sobre este punto, cfr., por ejemplo, JEAN SIOTIS: «L'Europe communautaire et la Méditerranée: politique globale ou la recherche d'un rôle?», **Annales d'Etudes Internationales** (Bruxelles), 1976, vol. 6-1975, págs. 53 y s.

3.2. Delimitación de las condiciones de admisión en las Comunidades Europeas

Diferente, aunque relacionado con lo anterior, es el problema de la delimitación de las condiciones de admisión a que hace referencia el artículo 237, párrafo 2, del tratado CEE.

Que el cumplimiento de las condiciones a que se refiere el artículo 237, par. 2, se refiere exclusivamente al Estado peticionario está fuera de toda duda.

En primer lugar ésto se podrá deducir del propio texto del artículo 237, par. 2, ya que en éste se hace apenas referencia a las condiciones de adhesión (57). El hecho de que el acuerdo a que el mismo precepto se refiere tenga lugar entre el Estado que solicita la admisión y todos los Estados miembros es el resultado de la necesidad de asegurar formalmente que las obligaciones genéricas a que estos últimos están sujetos en los términos del artículo 5, par. 2, del mismo tratado, quedarán debidamente salvaguardadas. A este respecto la comparación de lo dispuesto en el artículo 237 con la tramitación prevista en el artículo 238, para el caso de una asociación, es particularmente concluyente.

Esta interpretación podrá ser confirmada por la confrontación de los mecanismos procesales de revisión previstos en los artículos 235 y 236 del tratado con otros mecanismos simplificados referenciados a lo largo de los mismos tratados (58) y que se refieren fundamentalmente a la administración del período transitorio, a la composición de los órganos de las instituciones comunitarias, etc. En el primer caso, el mecanismo de revisión es bastante más complejo, requiriendo una consulta al Parlamento europeo, lo que no sucede en los restantes casos y principalmente en el artículo 237, par. 2.

Pero una vez fijadas las condiciones de adhesión e incorporadas éstas en el tratado de adhesión, pasan a partir del momento de su entrada en vigor a participar de la naturaleza de los propios tratados originarios, no pudiendo, «à moins que celui-ci n'en dispose autrement, être suspendues, modifiées ou abrogées que selon les procédures prévues par les traités originaires permettant d'aboutir à une révision de ces traités», según se dispone en el artículo 6 del Acta de Adhesión de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda (59).

Por su parte, el Tribunal de las Comunidades Europeas, en sentencia de 29 de mayo de 1974, tuvo ocasión de afirmar expresamente que «les actes relatifs à l'adhésion des nouveaux Etats membres (Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda) ont pour objet essentiel d'étendre à ces Etats l'ensemble du droit communautaire en vigueur à l'époque de l'adhésion» y «que si certaines clauses de ces actes,

(57) En este sentido, OLM: «Aspects Institutionnels et juridiques de l'élargissement. L'Impact sur les institutions et le droit des Communautés européennes», en (n. 31), pág. 79.

(58) En este sentido, GERT MEIER (n. 42), pág. 22.

(59) Con la excepción contenida en el artículo 8 de la misma Acta al referido artículo 6 pretende sólo evitarse la «cristalización» del derecho comunitario, siempre que las alteraciones introducidas por vía del Acta de adhesión deban participar por su propia naturaleza del régimen consignado en el tratado originario para los actos de las instituciones comunitarias, no debiendo, por tanto, someterse al proceso de revisión previsto en dicho tratado.

te; que l'article 3 de l'acte de l'adhésion, peuvent être considérées comme une reconnaissance, par toutes les parties, du caractère obligatoire de décisions prises ou d'accords intervenus dans le cadre du système du droit communautaire, aucune disposition du traité d'adhésion et des actes qui l'accompagnent ne saurait cependant être interprétée comme validant des mesures, quelle que soit leur forme, contraires aux traités instituant les Communautés» (60).

Si tuviéramos, finalmente, en consideración el propio texto del acta de adhesión, aneja al tratado de adhesión a las Comunidades Europeas de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido, celebrado en Bruselas el 22 de enero de 1972, verificaríamos que la interpretación que hicimos del artículo 237 del tratado CEE se encuentra allí plenamente confirmada, tanto porque en ella se hace referencia expresa a los tratados **originarios** (61), como porque en los artículos 10 al 23 apenas constan meras adaptaciones mecánicas.

Hasta la fecha, las Comunidades Europeas tuvieron sólo una ampliación. Un caso único, sin embargo, no será bastante para la consolidación de una práctica y no podrá causar extrañeza que en las ampliaciones que se den a continuación se sobrepase esa interpretación restrictiva del artículo 237 en nombre de las exigencias políticas implícitas en la propia ampliación. Aun así, nunca esas exigencias o condicionalismos, tanto en interés de las Comunidades como en interés de los propios Estados candidatos, podrán incluirse en un proceso de debilitamiento de la propia Comunidad **qua tale**. Como hace notar Olmi, «il faut par contre écarter une conception trop large de l'article 237 qui donnerait soit à des Etats membres, soit à des pays adhérents soit aux uns et aux autres agissant en collusion, le droit de demander des adaptations allant non dans le sens du renforcement mais d'un affaiblissement de la Communauté» (62).

Es evidente que las Comunidades Europeas tendrán presente que esta ampliación hacia el sur se presenta cuantitativa y cualitativamente diferente de la primera ampliación, muy especialmente en lo que respecta al caso portugués (63). Simplemente esa diferencia podrá repercutir en la duración del periodo de tran-

(60) Sentencia de 29-5-1974, Aff. 185/73. «Hauptzollamt Bielefeld c. Offene Handelsgesellschaft in Firma H. C. König». Rec. CJCE, 1974, pág. 616.

(61) Así, el artículo 2 dispone que «dès l'adhésion, les dispositions des traités originaux et les actes pris par les Institutions des Communautés lient les nouveaux Etats membres et sont applicables dans ces Etats dans les conditions prévues par ces traités et par le présent acte». Por su lado, el artículo 9, par. 1, de esta misma Acta establece: «Pour faciliter l'adaptation des nouveaux Etats membres aux règles en vigueur au sein des Communautés, l'application des traités originaux et des actes pris par les Institutions fait l'objet, à titre transitoire, des dispositions dérogatoires prévues par le présent acte» (el subrayado es de la autora).

(62) (N. 57), pág. 91.

(63) Cfr. particularmente el documento presentado por la Comisión de las Comunidades europeas en abril de 1978, «La période de transition et les conséquences institutionnelles de l'élargissement», Bul. CE, Suppl. 2/78. En este estudio se admite expresamente una interpretación no tan restrictiva de la palabra «adaptaciones» utilizada en el artículo 237 del Tratado CEE. Las especificidades de esta ampliación hacia el Sur en relación con la primera han venido a ser puestas en evidencia en diversos círculos. Cfr. p. ex. R. y JENKINS: «Die Integration der Europäischen Gemeinschaft angesichts der Erweiterung», EA, 1978, págs. 1 y s.; ULRICH EVERLING: «10 Thesen zur "Erweiterung"», EG-Magazin, 5-1977, págs. 11 y s., y FAUSTO DE QUADROS: «Aspectos políticos e constitucionais do alargamento da Comunidade europeia», Política Externa, 2-1978, págs. 33 y s.

sición —el cual, al contrario de lo que sucedió cuando la primera ampliación al Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, podrá variar de Estado a Estado y tener una duración que sobrepase ampliamente los cinco años— y en las especiales condiciones de que durante ese período, esos Estados podrán beneficiarse; pero deberá de ir más allá de eso, principalmente en materia de concesiones en el campo de las finalidades políticas de los tratados.

A menos que por parte de las Comunidades Europeas y por cada uno de los estados miembros que actualmente las componen se registre una alteración radical en cuanto a su posición frente a esas finalidades, no nos parece que el dictamen de las Comunidades Europeas que precedió inmediatamente a la celebración del tratado de adhesión de Gran Bretaña, de Dinamarca y de Irlanda, en 1972 pueda sufrir en este punto alteración en el momento de la adhesión de Portugal y España. Ahora bien, en ese dictamen, la Comisión no dejó de señalar que emitía una opinión favorable «*considérant que, devenant membres des Communautés, les Etats demandeurs acceptent, sans réserve, les traités et leurs finalités politiques, les décisions de toute nature intervenues depuis l'entrée en vigueur des traités et les options prises dans le domaine du développement et du renforcement des Communautés*» (64). El dictamen final de la Comisión de las Comunidades Europeas a propósito de la adhesión de Grecia (65), no sólo reafirma lo que la misma Comisión ya proclamó en 1972, sino que añade que «*les principes de démocratie pluraliste et de respect des droits de l'homme font partie du patrimoine commun des peuples des Etats réunis dans les Communautés européennes et constituent donc des éléments essentiels de l'appartenance à ces Communautés*» y «*que l'élargissement de la Communauté à la République hellénique contribuera à affermir les sauvegardes de la paix et de la liberté en Europe*».

Es, pues, en el contexto que acabamos de describir donde se hace imperioso analizar, pensamos, en qué medida el cuadro constitucional de los países candidatos es o no adecuado a la recepción del «*acquis communautaire*» y a su implantación futura.

3.3. Incidencias del proyecto de adhesión de las Comunidades Europeas en las Constituciones de los Estados candidatos. Algunos aspectos

En el preciso contexto que acabamos de referir se podrá cuestionar sobre la razón de ser de las dudas que en el plano constitucional ha planteado la futura adhesión de Portugal a las Comunidades Europeas.

Desde luego, se podrán invocar algunos, en defensa de la inalterabilidad del texto constitucional, el hecho de que, siendo Portugal parte en múltiples acuerdos multilaterales de naturaleza económica, siendo principalmente miembro fundador de la EFTA, nunca se han suscitado dudas acerca de la compatibilidad

(64) «Avis de la Commission du 19 janvier 1972», en *JOCE*, L 73, de 27-3-1972.

(65) Cfr. n. 47.

de los compromisos internacionalmente asumidos, tanto durante la vigencia de la anterior Constitución de 1933, como en la vigencia de la actual Constitución de 1976, con el texto constitucional; y aunque esto no fuese así, siempre se podría decir que quedaría la vía de las negociaciones exploratorias para limar aristas y ajustar las pretensiones de las partes contratantes.

Sin embargo, en el caso concreto que estamos analizando, esto no puede reducirse a la adhesión a un tratado internacional clásico más; esa especificidad comienza desde el primer momento, en la prefijación de las condiciones de adhesión, se proyecta en la unidad «funcional» del orden jurídico de las tres comunidades integradas —CECA, CEE y CEEA— y adquiere todo su sentido real en el carácter de inmediatez que caracteriza ese mismo orden jurídico, que se refleja tanto en el plano del derecho material, al nivel de la creación de derechos en la esfera jurídica individual, como en el plano del derecho institucional, a través de la creación de un sistema *sui generis* de supervisión comunitaria.

Como afirmaba Mitchell, refiriéndose al Reino Unido, a Dinamarca y a Noruega, cuando la primera ampliación, «actuellement, la position des pays candidats va du connu au connu ou tout au moins au «connaissable» (66). De ahí la necesidad sentida, tanto en los círculos comunitarios, como en los diferentes medios nacionales favorables a la integración, de clarificar el alcance de los preceptos constitucionales mediante los cuales se hacía posible la transferencia de ejercicio de poderes soberanos de los Estados a las instituciones comunitarias; se pretendía de esta forma que los nuevos Estados miembros tuviesen presente, desde el principio del respectivo proceso de integración, el principio de la primacía del derecho comunitario, principio ese que en algunos de los Estados fundadores fue «adquirido» por una vía sinuosa.

Que dicha cuestión deberá ser puesta como exigencia política de la adhesión en un momento anterior a esta parece resultar claro del ya citado dictamen de la Comisión de las Comunidades Europeas del 19 de enero de 1972, donde se puede leer, entre los motivos determinantes del dictamen favorable, la consideración «en particulier que l'ordre juridique établi par les traités instituant les Communautés se caractérise essentiellement par l'applicabilité directe de certaines de leurs dispositions et de certains actes arrêtés par les institutions des Communautés, la primauté du droit communautaire sur des dispositions nationales qui lui seraient contraires et l'existence de procédures permettant d'assurer l'uniformité d'interprétation du droit communautaire; que l'adhésion aux Communautés implique la reconnaissance du caractère contraignant de ces règles dont le respect est indispensable pour garantir l'efficacité et l'unité du droit communautaire» (67).

Tanto la Constitución griega de 1975 como la Constitución española de 1978 prevén ya preceptos con base en los cuales se hace posible operar aquella transferencia de poderes soberanos. Al contrario, la Constitución portuguesa de 1976 no contiene ninguna norma de ese tipo, y creemos, con respecto a esto,

(66) «L'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes», CDE, 1970, pág. 260.

(67) Cfr. n. 64.

que no vale aquí, por los motivos que antes señalamos, la observación de que «otros países sin eso, son miembros de pleno derecho de la CEE» (68). Es, mejor dicho, probable que en una próxima revisión constitucional se incorpore en la Constitución portuguesa un precepto semejante a los de las modernas constituciones europeas; es en este sentido también como se justificará una breve referencia al tratamiento dado al problema por las constituciones griega y española.

Así, la Constitución griega prevé en su respectivo artículo 28, par. 2, que «A fin de servir un interés nacional importante y de promover la colaboración con otros Estados, es posible atribuir por vía de tratado o de acuerdo internacional, competencias previstas por la constitución a los órganos de organismos internacionales». La misma Constitución prevé también en el artículo 28, par. 2 y 3, la necesidad de dos mayorías cualificadas distintas para la aprobación de tratados internacionales, según se trate de «reconocer a los órganos de organizaciones internacionales competencias previstas por la constitución» o simplemente de «limitaciones del ejercicio de su soberanía nacional si un interés nacional lo exige y si los derechos del hombre y los fundamentos de la forma de gobierno democrático no son afectados, en base de igualdad y bajo condición de reciprocidad»; en el primer caso se exige una mayoría de tres quintos del número total de diputados, en el segundo caso se exige apenas el voto favorable de la mayoría absoluta del número total de diputados (69).

Como refiere A. A. Fatouros, «during the debate in Parliament, the distinction was made between «restrictions on the exercise of sovereign rights» and such restrictions coupled with the «granting of sovereign competence» to international institutions. The former issue is now covered in Article 28 (3), the latter in Article 28 (2). Obviously the two are closely related; the main reason for dealing with them in separate paragraphs is that it was eventually decided to require different special majorities in each case» (70).

Si la fórmula adoptada por los constituyentes griegos no difiere mucho de otros preceptos correspondientes de las constituciones de los Estados miem-

(68) JORGE MIRANDA: *A Constituição de 1976. Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, Lisboa, 1978, pág. 295. Contra la opinión de este autor, pero sin enunciar motivos, cfr. FRANCISCO SA CARNEIRO: *Uma Constituição para os Anos 80. Contributo para um Projecto de Revisão*, Lisboa, 1979, pág. 25, en nota al artículo 6; anticipando argumentos, cfr. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA: *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1978, pág. 45. Cfr., también, H. E. HÖRSTER: «O Imposto complementar e o Estado de Direito», *RDE*, 1977, pág. 135.

(69) En los términos del artículo 67 de esta Constitución la mayoría exigida para la generalidad de las deliberaciones de la Cámara de Diputados helénica es la mayoría absoluta de los miembros presentes, la cual no podrá ser en ningún caso inferior a la cuarta parte del número total de diputados.

(70) «International Law in the New Greek Constitution», *AJIL*, 1976, pág. 499. Nos parece inoportuna y sin fundamento la observación de SOTIRIOS VAROUXAKIS, según la cual «il par. 3 dell' art. 28 è rivoluzionario nel campo del diritto costituzionale, perchè prevede limitazioni all'esercizio della sovranità nazionale sotto alcune condizioni. Così questa norma oltrepassa il par. 2 dello stesso articolo». («Diritto internazionale, diritto comunitario e diritto costituzionale greco», *Rv. Dir. Eur.*, 1977, pág. 323). Por otro lado, de aceptarse tal interpretación serían mayores las dificultades para encontrar un sentido útil a lo dispuesto en el artículo 36 de la misma Constitución.

bros, aunque no esté por eso exenta de reparos, lo mismo no se podrá decir de la fórmula adoptada en la Constitución española.

En efecto, dispone el artículo 93 de la Constitución española de 1978 que «mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión».

Confrontando este último precepto con los dispuestos en el referido artículo 28 de la Constitución griega se verifica que en él no se hace mención de la condición de paridad —al contrario de lo que sucedía en los dos proyectos iniciales de la Constitución española de 1978 (71)—, tal vez para evitar que susciten las dudas de que la doctrina y la jurisprudencia francesa se han hecho eco; igualmente en el texto definitivo del artículo 93 de la Constitución española se hace referencia expresa al derecho derivado de las organizaciones internacionales o supranacionales para las que se operó la transferencia del ejercicio de ciertos poderes, lo que tampoco se verificaba en los proyectos referidos.

Un punto hay, sin embargo, en la Constitución española de 1978 que por ser inédito en las experiencias constitucionales de los «nueve» merece reflexión que no va exenta de crítica. En efecto, teniendo presente los textos constitucionales en donde consta una disposición correspondiente a la del artículo 93, se costata que, en unos casos, esos preceptos se limitan a admitir la posibilidad de transferencia del ejercicio de ciertos poderes a los órganos de las organizaciones internacionales, sin especificar la naturaleza de esos mismos poderes, en otros casos, como sucede en la Constitución holandesa (72) y en la Constitución luxemburguesa (73), se mencionan expresamente los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. La Constitución española se incluye en el primer grupo; pero como, por otro lado, restringe a las Cortes Generales y al Gobierno la garantía del cumplimiento, tanto del derecho primario, como del derecho secundario comunitario, podrá suceder que, dado el sistema de fiscalización de la constitucionalidad de las leyes adoptado en esa misma Constitución, se susciten en el futuro de cara al ordenamiento jurídico español problemas en todo semejantes a las que estuvieron en el origen de la reciente y ya célebre sentencia del Tribunal de las Comunidades Europeas de 9 de marzo de 1978, en el caso *Simmenthal* (74). Es que el constituyente español parece haber olvidado que en el

[71] Cfr. art. 6, par. 3, del proyecto publicado en diciembre de 1977 (cfr. texto en **ABC**, de 24-12-1977, págs. 27 y s.) y art. 86 del proyecto publicado en abril de 1978 [cfr. texto en **El Comercio** (Gijón), de 5-4-1978 y de 6-4-1978, págs. 25 y s., y 23 y s., respectivamente].

[72] Cfr. art. 67, par. 1, de la Constitución holandesa.

[73] Cfr. art. 49 bis de la Constitución luxemburguesa, introducido en la revisión constitucional de 27-7-1956.

[74] Cfr. sentencia de 9-3-1978, Aff. 106/77, «Administration des finances de l'Etat c. société anonyme Simmenthal», **Rec. CJCE**, 1978, págs. 629 y s.

orden jurídico comunitario los tribunales nacionales deberán constituirse en los primeros garantes de ese mismo orden y de la salvaguardia de los derechos que en base a éste asisten a los particulares...

En cuanto a la Constitución portuguesa de 1976, y por fuerza de las circunstancias que rodearon los trabajos de la Asamblea Constituyente —no siempre muy propicias a la reflexión sobre las implicaciones políticas y jurídicas de un proyecto de adhesión a las Comunidades europeas—, apenas se podrá decir de ella que se quedó en el tratamiento de la clásica cuestión de las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno (76). Es de esperar, no obstante, como ya dijimos, que una próxima revisión constitucional altere este estado de cosas, adaptando la Constitución portuguesa a las exigencias de la moderna vida internacional. Y no le faltarán, en ese punto, los «buenos» y los «malos» ejemplos.

4. CONCLUSION BREVE

En el caso que dio origen a este breve apunte podrá censurarse a las partes en el proceso principal pendiente en el Amtsgericht de Essen, el hecho de haber simulado un litigio como medio de forzar al Tribunal de las Comunidades europeas a pronunciarse sobre una cuestión jurídica que les parecía interesante; podrá censurarse al Amtsgericht de Essen por el hecho de no haber sabido hacer el uso debido de lo dispuesto en el artículo 177 del tratado CEE; censurarán también algunos a los jueces del Tribunal de las Comunidades Europeas por la templanza (que para algunos será timidez) política que se esconde por detrás de los considerandos de la sentencia y se evidencia en la declaración final de incompetencia para pronunciarse sobre el problema suscitado. Pleno de algunos pormenores de ineditismo, a este caso le estaría así reservado en la historia de

(75) Cfr. en este punto, MARIA ISABEL JALLES: «L'insertion socio-politique du droit portugais contemporain», *Ann. Lég. Fr. et Étrang.*, 1976, págs. 9 y s.

(76) Cfr. art. 8 de la Constitución portuguesa.

Principales siglas y abreviaturas utilizadas

AJIL	American Journal of International Law.
Ann. Lég. Fr. et Etrang.	Annuaire de Législation Française et Etrangère.
Bul. CE	Bulletin des Communautés Européennes.
CDE	Cahiers de Droit Européen.
DR	Diário da República.
EA	Europa-Archiv.
EUR	Europarecht.
JOCE	Journal Officiel des Communautés européennes.
RDE	Revista de Direito e Economia.
Rec. CJCE	Recueil de Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes.
Rev. Inst. Eur.	Revista de Instituciones Europeas.
Riv. Dir. Eur.	Rivista di Diritto Europeo.
RIW/AWD	Recht der International en Wirtschaft/Aussenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters.

la jurisprudencia comunitaria el lugar correspondiente al realce que la doctrina confiriase a esos mismos detalles.

En cuanto a nosotros, sin embargo, el mérito de la sentencia del Tribunal de las Comunidades Europeas de 22 de noviembre de 1978 resulta no tanto por vía positiva y merece, por eso, otro tipo de reflexión: podrá dar la medida, una vez más, de la prudencia y del tacto político del tribunal en materia tan delicada como es y será siempre en cualquier organización la de la definición del estatuto de miembro de pleno derecho, no desviando a las restantes instituciones comunitarias y a la doctrina en general del esfuerzo que continuamente les es exigido en el sentido de la clarificación de las líneas de fuerza del tratado. La declaración de incompetencia por parte del Tribunal de las Comunidades Europeas podrá significar el rechazo del mismo a interferir en la fase de negociaciones de adhesión de un nuevo Estado a las Comunidades en la esfera de competencia de otras instituciones comunitarias, pero no deberá, por eso, ser tomada como indicio de un retroceso en la jurisprudencia comunitaria particularmente en materia de garantía de los derechos fundamentales.

CRONICAS

CONSEJO DE EUROPA

