

# EUROPA A LA VISTA

## La comunidad económico europea como sistema constitucional\*

Por GEOFFREY SAWER\*  
y GUNTHER DOEKER\*\*

### 1. Estructura Básica

La Comunidad Económica Europea (a la que designaremos con la abreviatura C. E. E.), establecida por el Tratado de Roma<sup>1</sup> (al que designaremos como Tratado) el 25 de marzo de 1957, y con frecuencia llamada Mercado Común Europeo, se encuentra en un momento crítico de su desarrollo como organismo social. Podrá subsistir en esencia simplemente como una alianza de naciones soberanas, aun cuando en un grado excepcionalmente avanzado de integración, o podrán convertirse en una confederación en la cual las naciones miembros sean unidades, aunque probablemente con un grado de autonomía que en mucho exceda la usual de los Estados en países federales

#### Abreviaturas

Inter-American L. Rev.: *Inter-American Law Review*.

NJW: *Neue Juristische Wochenschrift*

BB: *Betriebsberater*

DöV: *Deutsche Öffentliche Verwaltung*

ZaöRV: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*

I.C.L.Q.: *International and Comparative Law Quarterly*

Harv. L. Rev.: *Harvard Law Review*

MDR.: *Monatsschrift für Deutsches Recht*

AöR: *Archiv des öffentlichen Rechts*

ZStrafrechtsw: *Zeitschrift für Strafrechtswissenschaft*

ICJ: *Reports of the International Court of Justice*

\* Tomado de *Inter-American Law Review*, vol. IV, n.º 2, julio-diciembre, 1962.

\* Profesor de Derecho, Universidad Nacional Australiana.

\*\* Asociado Visitante en Derecho, Universidad Nacional Australiana.

<sup>1</sup> Una traducción al inglés ha sido publicada por el Secretariado de la Comisión, pero no es por completo satisfactoria, por lo cual es aconsejable la referencia a los textos alemán y francés. Véase para ambos textos y documentos con ellos relacionados la obra, con extensos comentarios, de Wohlfarth *et al.*: "*Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft*", 1960, citada aquí como "Wohlfarth".

existentes.<sup>2</sup> Nuestro estudio presupone que la C. E. E. es ya una entidad política por su propio derecho, algo de todas maneras más elevado en una escala de integración social que un simple sistema derivado de un tratado<sup>3</sup>, y basados en esa premisa nos proponemos describir las instituciones de gobierno que el sistema posee<sup>4</sup>. Desde este punto de vista, la C. E. E. integra un sistema constitucional considerablemente anómalo<sup>5</sup>. Sus órganos principales parecen representar, en razón de su designación y, en cierta medida, de sus funciones, una separación de poderes que se aproxima a las clasificaciones que la tradición europea y norteamericana ha hecho familiares. Pero un examen más de cerca revela que las instituciones de la C. E. E. difieren grandemente de los conceptos consagrados. Nuestro análisis supone también el número actual de seis miembros (Bélgica, Alemania Occidental, Francia, Italia, Luxemburgo y Holanda). Si la Gran Bretaña llega a ingresar, la distribución en cuanto a representación tendrá que ser modificada<sup>6</sup>, pero en vista de los indicios actuales, no parece probable un cambio radical de estructura.

El analista de derecho constitucional de nuestros días, familiarizado con la división de funciones gubernativas elaboradas en la teoría y en la práctica a partir de Montesquieu, Rousseau, Hamilton y Madison, supondría normalmente que, en cualquiera nueva entidad política democrática, debe encontrar en primer término una autoridad legislativa que ocupa la posición dominante en el sistema, cuando menos como cuestión de derecho; en segundo lugar,

<sup>2</sup> En general, véase: Bucher: "Verfassungsrechtliche Probleme des Gemeinsamen Marktes", NJW 1957, 850; Cartou: "Le Marché Commun et le droit public" 1959; Everling: "Die ersten Rechtssetzungsakte der Organe der europäischen Gemeinschaften", BB 1959, 52; Flamme: "The institutional structure of European Economic Integration". Revue Internationale des Sciences Administratives, 1958, 32; Gläser: "Übertragung rechtssetzender Gewalt auf internationale Organisationen in der völkerrechtlichen Praxis", DöV 1959, 653; v. d. Heyde: "Die politischen Organe der EWG", Friedenwarte 1957, 1; Jaenicke: "Der übernational Charakter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", en Festgabe für Makarov, ZaöRV, 19, 1958; Kraushaar: "Zur Kompetenz der Kommissionen der Europäischen Gemeinschaften zum von Verordnungen", DöV 1959, 726; Krueger: "Ueber die Herkunft der Gewalt der Staaten und der sogenannten supranationalen Organisationen", DöV 1959, 721; v. Meibom: "Die Rechtssetzung durch die Organe der europäischen Gemeinschaften", BB 1959, 127; para la historia del Tratado, véase Wohlfarth, pp. xv y ss.

<sup>3</sup> Desde el establecimiento de instituciones europeas supranacionales, la naturaleza jurídica de las mismas ha sido ampliamente analizada. Véase sobre este punto, con mayor extensión, Jaenicke: "Bundesstaat

oder Staatenbund; zur Rechtsreform einer europäischen Staatengemeinschaft", en Festgabe für Bilfinger 1954, 71; se ha argumentado que el Mercado Común Europeo establece un *Bundesstaat* (Estado Federal), más que un *Staatenbund* (Unión de Estados); véase, especialmente, Ophuels: NJW, 1951, 289; sin embargo, véase en sentido contrario Jerusalem: "Das Recht der Montanunion", 1954, pp. 10 y ss.; debe observarse que este problema es más teórico que práctico. El Tribunal Internacional de Justicia, en su consulta con respecto a *La Reparación por Daños Sufridos en el Servicio de las Naciones Unidas* (Consulta de 11 de abril de 1949, ICJ Reports 1949, p. 74) opinó que las organizaciones internacionales tienen carácter jurídico y están reconocidas por el derecho internacional. La opinión es aplicable a la C.E.E. Véase también Hallstein en el Informe ante 49a. Conferencia de la International Law Association, p. 13.

<sup>4</sup> La C.E.E. es una persona jurídica (Art. 211), pero ello no es decisivo en cuanto a su condición de sistema jurídico-político.

<sup>5</sup> Véase al respecto, V.d. Heyde, *op. cit. supra* nota 2, p. 2.

<sup>6</sup> Debe observarse, empero, que el Tratado es suficientemente flexible como para suministrar los medios necesarios para estimular el proceso de integración, sin agregar, modificar o violar las disposiciones del Tratado.

una autoridad ejecutiva encargada principalmente de la aplicación del derecho y, en tercer lugar, una autoridad judicial primordialmente dedicada a resolver controversias individuales de conformidad con una regla o norma jurídica aplicable. Estará él preparado para encontrar una considerable mescolanza de funciones y, en particular, un cierto grado de iniciativa política por parte de la autoridad ejecutiva como cuestión de hecho, que la teoría oficial de la Constitución es probable que oculte. Estará él interesado en las relaciones formales y de hecho entre las autoridades ejecutiva y legislativa, y si está familiarizado con las tradiciones chinas y con las nuevas Constituciones de la Mancomunidad Británica, tales como la de Nigeria y la malaya, esperará encontrar subdivisiones independientes de lo que se acostumbra considerar funciones ejecutivas, por ejemplo, Comisiones Electorales, Fiscales del Estado, Comisiones de Servicio Judicial, Comisiones de Policía, etc. Pero cualesquiera variaciones de la clásica división tripartita que pueda haber, y cualesquiera restricciones que se pretendan en la competencia legislativa a efecto de proteger las libertades fundamentales, o una división federal de competencia legislativa, el centro constitucional del sistema está representado normalmente por una autoridad legislativa elegida en forma directa por los ciudadanos <sup>7</sup>.

El Tratado establece cuatro principales instituciones gubernativas, a saber: la Asamblea, integrada por 142 representantes designados por las Legislaturas de los Estados miembros de entre sus propios elementos <sup>8</sup>; el Consejo, formado por un ministro de Gobierno de cada uno de los Estados miembros <sup>9</sup>; la Comisión, compuesta por nueve personas independientes, ciudadanos de Estados miembros, pero no más de dos de cualquiera de los mismos, escogidos por acuerdo de los Gobiernos de cada uno de ellos <sup>10</sup>; el Tribunal de Justicia, integrado por nueve magistrados escogidos entre jueces o juristas eminentes, no de modo necesario de Estados miembros, sino por acuerdo de los Gobiernos de éstos <sup>11</sup>. Contemplando las dimensiones y características de esas instituciones, se esperaría que la Asamblea fuera una autoridad legislativa con una competencia definida conforme a los límites del sistema, pero suprema dentro de éste; en forma análoga, se esperaría que el Consejo fuera equiva-lente al cargo de Primer Ministro, más el Gabinete de un sistema de gobierno responsable; la Comisión, que representara un servicio civil permanente controlado por el Consejo; y el tribunal, que se ocupara de la aplicación de las normas creadas dentro del sistema a casos individuales.

En realidad, sólo el Tribunal se aproxima razonablemente a la confirmación de esas suposiciones, y aun su situación parece anómala para los observadores angloamericanos, aun cuando no tanto para los europeos. La Asamblea no posee ningunas funciones normativas sino sólo consultivas y de censura. El Consejo ejerce lo que se aproximaría más a una competencia legis-

<sup>7</sup> Véase Mosler: "Internationale Organisation und Staatsverfassung, en Festschrift für Wehberg", 1956, p. 300, quien indicó: "Eine echte, den rechtsstaatlichdemokratischen Verfassungen analoge gewaltenteilende Ausgestaltung internationaler Organisationen wird aber erst dann möglich sein, wenn

sie zu Verbänden mit politischen Eigengewicht geworden sind".

<sup>8</sup> Bélgica, 14; Alemania, 36; Francia, 36; Italia, 36; Luxemburgo, 6; Holanda, 14. Véanse Artículos 137-144.

<sup>9</sup> Artículos 145-154.

<sup>10</sup> Artículos 155-163.

<sup>11</sup> Artículos 164-188.

lativa general, pero es una competencia de carácter restringido y en la mayoría de sus aspectos se comparte con la Comisión, que también tiene algunas facultades independientes. La Comisión emplea una planta considerable de funcionarios, y en efecto corresponde en diversos aspectos al servicio civil normal, pero dispone también de un grado de iniciativa que le coloca, más que al Consejo, en la posición de un Gabinete de Ministros responsable según se conoce en la mayor parte de los sistemas parlamentarios. De ahí que una relación de esas instituciones, que empieza por la Asamblea, como lo hace el Tratado de Roma mismo, es susceptible de dar una impresión errónea, y ello a pesar de que el Tratado eventualmente prevé la elección directa de la Asamblea por parte de los ciudadanos de los Estados miembros<sup>12</sup>

## 2. La Competencia Normativa

Empleamos el término "normativo" en un sentido amplio para comprender lo que podría considerarse como decisiones administrativas o cuasijudiciales, lo mismo que aquellas de naturaleza más claramente legislativa; la "concretización de una norma básica" en este sistema procede a través de muchas etapas de particularización. Aún la palabra "decisión" ofrece una dificultad debido a que, como veremos, tiene un significado definido especialmente conforme al Art. 189 del Tratado, así que, para evitar confusiones, la palabra que emplearemos para describir los diversos resultados finales de la acción oficial será "conclusión".

La competencia normativa, entonces, se posee por el Consejo o por la Comisión, o por ambos cuando actúan conjuntamente, y en algunos casos se les exige consultar a la Asamblea o a algún otro órgano especializado. El Tratado clasifica las conclusiones a las que así se llega, como sigue:

I. *Reglamentos* de aplicación general que tienen fuerza legal inmediata sobre todos los Estados miembros, esto es, son el equivalente de las leyes en un sistema nacional. Se publican en el diario oficial de la C. E. E.<sup>13</sup>

II. *Directivas* dirigidas a los Estados miembros en solicitud de que se logre un resultado indicado, pero dejando al Estado la facultad discrecional en cuanto a los medios para alcanzarlo. La omisión por parte de un Estado miembro para adoptar medidas constituye motivo para los procedimientos de ejecución ante el Tribunal de Justicia<sup>14</sup>.

III. *Decisiones* en casos individuales, que son comunicadas al Gobierno o a la persona interesada, y que les son obligatorias; equivalen a las decisiones administrativas en los sistemas nacionales.

IV. *Recomendaciones y opiniones* dirigidas ya sea a los Gobiernos o a los individuos, y que no tienen fuerza obligatoria<sup>15</sup>

<sup>12</sup> El Art. 138 parece ser la disposición más importante para la futura integración política de la Comunidad y, de conformidad con el futuro desarrollo político, tiene que ser reformado para investir a la Asam-

blea con auténticas funciones parlamentarias.

<sup>13</sup> Art. 189.

<sup>14</sup> Arts. 173, 175.

<sup>15</sup> Art. 189 (4).

El Tratado también prevé *autorizaciones* para efectuar lo que de otra manera constituiría una violación del mismo o de las normas creadas conforme a sus disposiciones<sup>16</sup>.

La tentativa para enumerar los casos en que el Tratado exige uno y otro procedimiento para llegar a conclusiones está abierta a la objeción de que esos casos varían grandemente en cuanto a su importancia intrínseca, y cualquier tentativa para evaluarlos implicaría juicios subjetivos y el don de la profecía. Existe asimismo cierta dificultad para formular clasificaciones, considerando los ciento treinta y tantos artículos que consagran facultades de conclusión y el número de casos independientes que comprenden, ya que muchos contienen subdivisiones y muchos actos exigen una serie de medidas susceptibles de extenderse a través de un lapso considerable. Sin embargo, el agrupamiento que sigue dará una idea aproximada de la importancia relativa de los diversos procedimientos principales y también de la importancia relativa de las varias instituciones<sup>17</sup>. Entre las clases de conclusiones antes mencionadas, se han omitido las recomendaciones y opiniones; tales conclusiones podrán ser de considerable importancia, pero desde el momento en que no son formalmente obligatorias, juzgamos preferible incluirlas en la enumeración<sup>18</sup>. Los procedimientos principales para llegar a las conclusiones antes listadas (incluyendo las autorizaciones) y la frecuencia con que se presentan, son como se expresa a continuación:

1. Decisiones del Consejo a propuesta de la Comisión y después de consultar a la Asamblea: 13 casos.
2. Decisiones del Consejo a propuesta de la Comisión: 50 casos.
3. Decisiones del Consejo por su propia iniciativa: 33 casos.
4. Decisiones de la Comisión por su propia iniciativa: 42 casos.

La mayoría de los casos en que el Consejo puede actuar por su propia iniciativa se refieren al desarrollo de una cuestión cuyos principios rectores principales han sido establecidos en primer lugar por decisión del Consejo (por sí o después de consulta a la Asamblea) a propuesta de la Comisión. La mayoría de los casos en que la Comisión puede actuar por su propia iniciativa se refiere a la aplicación detallada de principios generales fijados por el Tratado o por el Consejo a propuesta de la Comisión (con la consulta a la Asamblea o sin ella). La Comisión también tiene ciertas facultades de emergencia que están sujetas al veto subsecuente del Consejo. También existen casos en que se exige a la Comisión o al Consejo que consulten con organismos técnicos especiales tales como el Comité Económico y Social.

### 3. *El Consejo*

Los seis miembros del Consejo representan a los Gobiernos de los Estados miembros en la forma más directa posible y cada uno dura en su cargo a voluntad de su Gobierno<sup>19</sup>. En la práctica se designa al Ministro nacional más directamente ocupado en asuntos económicos, de modo que el Consejo

<sup>16</sup> P. ej., Arts. 37, 73, 91, 115.

<sup>17</sup> Debemos a la Sra. Audrey Edwards, nuestra Ayudante de la Facultad, la pre-

paración de la tabla en que se basa este cómputo.

<sup>18</sup> La mayoría de las facultades de recomendación está investida en la Comisión.

tenga una continuidad razonable en cuanto a sus miembros; pero otros Ministros se designan de tiempo en tiempo para asistir a una sesión determinada, por lo normal el Ministro de Relaciones Exteriores. Así que, en un aspecto, el Consejo refleja la naturaleza consensual del sistema y suministra una tribuna en que los Estados miembros soberanos hacen valer sus derechos<sup>20</sup>. Este aspecto se acentúa por la frecuencia con que los miembros del Consejo utilizan las sesiones como una oportunidad para negociar convenios que afectan la esfera general de comportamiento estatal que atañe al Tratado, pero no en la forma de decisiones del Consejo<sup>21</sup>.

Sin embargo, el Consejo es también, desde el punto de vista de nuestra investigación, un órgano gubernativo autónomo que posee facultades normativas<sup>22</sup>. El Tratado exige unanimidad<sup>23</sup> en algunas materias, aunque con la importante salvedad de que la abstención de votar por parte de un Estado cuyo representante se encuentra presente o está representado, es un efecto equivalente a una concurrencia<sup>24</sup>. En otros casos se exige una mayoría calificada; a este efecto, el voto alemán, francés e italiano normalmente cuentan por cuatro, el belga y el holandés por dos y el de Luxemburgo por uno, y la mayoría usual exigida es de doce votos así computados, incluso los de cualesquier cuatro Estados miembros, pero omitiendo el requisito de cuatro miembros en casos en que el Tratado exige una propuesta de la Comisión para que el Consejo actúe. Cuando no se exige unanimidad ni mayoría calificada, el Consejo actúa por simple mayoría de sus miembros<sup>25</sup>. En cincuenta casos se exige decisión unánime; en cuarenta y nueve mayoría calificada; y el resto, en que la simple mayoría se necesita, es muy pequeño. Un objetivo

<sup>19</sup> Se ha señalado que las disposiciones con respecto al Consejo parecen en muchos aspectos un  *pactum de contrahendo*. Véase v.d. Heydte, *op. cit. supra* nota 2, pp. 1 ss.

<sup>20</sup> Véase al respecto Flamme, *op. cit. supra* nota 2, p. 45.

<sup>21</sup> Véase al respecto Jaenicke, *op. cit. supra* nota 2, p. 176, y Wohlfarth, *op. cit. supra* nota 1, p. 443.

<sup>22</sup> Al respecto, con mayor amplitud, véase Bucher, *op. cit. supra* nota 2, p. 852, y para la cuestión constitucional Kruse: "Strukturelle Kongruenz und Homogenität, en *Festschrift für Kraus*, 1954, pp. 112, ss. Kruse observa: "Die Exekutive kann unschwer an übernationale Einrichtungen übertragen werden, sie bleibt auch danach an das Gesetz gebunden. Die Legislative darf auf keinen Fall an nicht gewählte Organe übertragen werden, da dies zu einem gegenstandsmässig beschränkten autoritätären Regime führen könnte. Wenn eine solche Schranke im Art. 24 des Grundgesetz nicht ausdrücklich erwähnt ist, so kann dies niemals so ausgelegt werden als ob das Grundgesetz zuliesse, das durch Übertragung von Gesetzgebungsrechten auf eine überstaatliche Gemeinschaft eine autoritätären

*re Führung geschaffen werden könnte. Die auf demokratische Weise gewählten Organe der überstaatlichen Institution müssen aber auch die einer Legislative zukommenden Befugnisse besitzen, nämlich das Gesetzgebungs- und Kontrollrecht. Die Exekutive muss der parlamentarischen Kontrolle unterliegen. Dass die Gerichtsbarkeit, wenn sie auf überstaatliche Einrichtungen übertragen wird, unabhängig sein muss, versteht sich von selbst".*

<sup>23</sup> Art. 149 (1). La unanimidad se exige especialmente para:

a) las decisiones de importancia general básica y política [Arts. 8, 212, 235 (8)]; b) Casos en que la aplicabilidad de ciertas disposiciones no puede preverse y podrían contravenir determinados intereses estatales [Arts. 84, 99, 100]; c) decisiones que tienen que hacerse en forma unánime durante el período de transición y que pueden hacerse después del mismo por voto mayoritario calificado [Arts. 54 (2), 63 (2), 69, 75, 87, 101, 111 (3), 112 (1)].

<sup>24</sup> Art. 148 (3).

<sup>25</sup> Art. 148, Art. 44 (el 61 exige una mayoría menos calificada) y Art. 203 (el 51 establece una calificación diversa para fines presupuestarios).

a largo plazo del sistema es el de reemplazar el voto unánime por el mayoritario calificado.

No se especifica quórum, pero en la práctica ninguna cuestión de importancia es probable que se decida a menos que todos los miembros estén presentes o representados<sup>26</sup>. No obstante, la posición oficial es en el sentido de que un voto unánime puede obtenerse con sólo un voto afirmativo, el resto absteniéndose, siempre y cuando todos estén presentes o representados; mientras que una decisión por simple mayoría podría exigir cuatro votos afirmativos, pero sin exigir la presencia de los otros dos Estados miembros. Las mayorías calificadas en que el apoyo de cuatro miembros no se exige, permite que Alemania, Francia e Italia se impongan a los demás países, pero hace a éstos árbitros cuando los tres primeros no están de acuerdo; cuando, además, el voto de cuatro miembros se exige, los Estados más pequeños tienen de hecho un poder de veto contra los Tres Grandes aún si éstos están de acuerdo.

En los casos en que el Consejo puede actuar sólo a propuesta de la Comisión<sup>27</sup>, únicamente podrá modificar las propuestas por voto unánime. Así, si la mayoría exigida para adoptar la propuesta en cuestión no se alcanza, la modificación de la misma se hace particularmente difícil. La Comisión, empero, tiene facultad para modificar sus propuestas por propia iniciativa con anterioridad a una decisión final del Consejo, y el Tratado estimula a esas instituciones para que trabajen en estrecha consulta<sup>28</sup>. Si una propuesta de la Comisión es modificada por el voto unánime del Consejo, el voto subsecuente sobre la misma en su integridad está regulado por las disposiciones aplicables a dichas propuestas en primer lugar, en forma de que la adopción final sea por mayoría calificada o simple<sup>29</sup>.

El Consejo puede, por simple mayoría, solicitar a la Comisión que estudie una cuestión determinada y a formular una propuesta sobre ella<sup>30</sup>. La negativa por parte de la Comisión daría motivo a una queja del Consejo ante el Tribunal de justicia<sup>31</sup>. Esta facultad no autoriza al Consejo para pedir a la Comisión que se adhiera a una política especial en cuanto a la propuesta que haga con posterioridad a tal petición, pero sí permite al Consejo influir en el orden cronológico según el cual la Comisión examina los diversos problemas de la Comunidad.

El Tratado no establece un Secretariado del Consejo, pero éste lo ha designado conforme a su facultad para expedir Ordenes Permanentes<sup>32</sup>. El Tratado igualmente exige la creación de un Comité Económico y Social consultivo<sup>33</sup> y autoriza la constitución de un Comité general y de varios especia-

<sup>26</sup> Ningún miembro puede actuar como mandatario de otro para el efecto de votar. Art. 150. El Art. 148 parece contemplar la posibilidad de una representación más general, y en las órdenes permanentes del Consejo se dispone que un miembro pueda ser representado por sus funcionarios: Wohlfarth, *op. cit. supra* nota 1, p. 453. Es una cuestión discutible si esta sería suficiente "representación" para el efecto del Art. 148 (3).

<sup>27</sup> Art. 149.

<sup>28</sup> Arts. 149, 162.

<sup>29</sup> Wohlfarth, *op. cit. supra* nota 1, p. 452.

<sup>30</sup> Art. 152.

<sup>31</sup> Arts. 173, 175; Wohlfarth, *op. cit. supra* nota 1, p. 455.

<sup>32</sup> Art. 151.

<sup>33</sup> Arts. 193 y 33.

lizados para efectos consultivos<sup>34</sup>, mismos que han sido nombrados. Wohlfarth<sup>35</sup> considera que, en vista del cuidado con que ha sido regulado el ejercicio de facultades particulares y la existencia de una facultad concreta en el Consejo para delegar ciertas de ellas a la Comisión<sup>36</sup>, no existe facultad en el Consejo para delegar en sus Comités ninguna potestad de conclusión.

#### 4. La Comisión

Aun cuando la Comisión, como el Consejo, contiene un fuerte elemento representativo, se exige que sus miembros sean de "independencia incuestionable" y que desempeñen sus obligaciones "en el interés general de la Comunidad con completa independencia"; se les prohíbe "solicitar o aceptar instrucciones de cualquier Gobierno u otro organismo". Los Estados miembros se comprometen a respetar esas exigencias<sup>37</sup>. En realidad, ellas han sido escrupulosamente observadas, y la Comisión representa en la forma más directa el ideal de una entidad política supranacional europea, respecto de la cual, por excelencia, es cerebro y conciencia.

El Consejo puede, por voto unánime, alterar el número de miembros de la Comisión. Los miembros duran en el cargo cuatro años y los arreglos para llenar vacantes accidentales aseguran que se haga una elección nueva cada cuatro años; la calidad de miembro es renovable<sup>38</sup>. Los miembros individuales pueden ser suspendidos por el voto unánime del Consejo y removidos por el Tribunal de Justicia con base en la pérdida de las condiciones para desempeñar el cargo o por mala conducta<sup>39</sup>. La totalidad de los miembros puede ser removida del cargo por la Asamblea<sup>40</sup>; ya que el nombramiento en la Comisión, aún el destinado a llenar vacantes adicionales, exige acuerdo unánime de los Estados miembros, existe la posibilidad de interrupción. Ha estado en proceso de negociación un convenio conforme el cual, en caso de vacante accidental, el Estado miembro cuyo representante ha dejado vacante el cargo designa al sucesor y el nombramiento no se objeta por los demás Estados miembros; y si la renovación de los miembros llega a hacerse usual, ello podrá indirectamente impedir que surjan interrupciones. También tienen que ser designados un Presidente y dos Vicepresidentes entre los representantes, por acuerdo de los Estados miembros.

La Comisión es primordialmente una autoridad colegiada y actúa en todos los casos por mayoría de sus miembros<sup>41</sup>; está facultada para fijar su propio quórum pero no parece haberlo hecho, y semejante regla difícilmente es necesaria puesto que el requisito de la mayoría de cinco votos es suficiente. Sin embargo, la Comisión también ha organizado sus labores a través de departamentos con un Comité de tres Comisionados al frente de cada uno de los nueve departamentos y con un solo Comisionado, el presidente del Comité, principalmente responsable de la administración de cada uno de ellos. Aunque en forma probable la situación es en el sentido de que la Comisión

<sup>34</sup> Arts. 151, 153, y véase Wohlfarth, *op. cit. supra* nota 1, p. 457.

<sup>35</sup> P. 454.

<sup>36</sup> Art. 155.

<sup>37</sup> Art. 157.

<sup>38</sup> Arts. 158, 159.

<sup>39</sup> Art. 160.

<sup>40</sup> Art. 144.

<sup>41</sup> Art. 163.

no puede delegar ninguna de sus facultades de conclusión a esos jefes de Comités o departamentos<sup>42</sup>, debe delegarse una porción considerable de las labores y, en casos de menor importancia, la adopción de una conclusión por parte de la Comisión en pleno puede volverse formalista en grado creciente.

Ya hemos visto que la Comisión desempeña una parte importante en las actividades normativas del sistema, sea mediante la preparación de propuestas necesarias para la acción del Consejo, o por su propia iniciativa. La Comisión es asimismo la principal autoridad para asegurar la observancia del Tratado por parte de las instituciones del sistema y de los Estados miembros<sup>43</sup>. Como veremos, el Tratado concede *locus standi* a muchas personas y autoridades para quejarse ante el Tribunal de Justicia de que el Tratado o sus normas resultantes no han sido observadas, pero se ha otorgado a la Comisión una posición especial para actuar en ese sentido y para supervisar una actuación similar propuesta por Estados miembros<sup>44</sup>; además, la posición independiente de la Comisión y su amplio y detallado conocimiento de los asuntos de la C. E. E. la hacen particularmente apta para iniciar tales procedimientos cuando sean necesarios<sup>45</sup>.

### 5. La Asamblea

Como hemos visto, la Asamblea, aunque en principio representa "al pueblo de los Estados unido dentro de la Comunidad", no es un organismo legislativo. Su facultad única de conclusión es la relativa a la censura de la Comisión, que conduce a la renuncia de quienes sean miembros de este último organismo<sup>46</sup>. De otra manera, sólo puede discutir los negocios de la C. E. E. y transmitir sus puntos de vista al Consejo y a la Comisión<sup>47</sup>. Aun en

<sup>42</sup> Wohlfarth, *op. cit. supra* nota 1, p. 472.

<sup>43</sup> En cuanto a la facultad de formular resoluciones, véanse Arts. 10, 13, 17, 22, 25, 26, 33, 37, 45, 46, 48, 73, 79, 80, 89, 90, 91, 93, 97, 107, 108, 115, 125, 226.

<sup>44</sup> Arts. 169, 170.

<sup>45</sup> Parece improbable que la Comisión pueda, dentro del sistema constitucional actual, surgir como un órgano constitucional capaz de contrarrestar políticas y medidas legislativas instituidas por el Consejo, puesto que aún sus facultades de iniciativa se enruentran estrictamente limitadas. Véase Flamme, *op. cit. supra* nota 2, p. 44.

<sup>46</sup> Art. 144.

<sup>47</sup> La Asamblea tiene dos funciones: (a) consultiva; (b) de censura. Debe ser consultada en los casos siguientes:

(1) Art. 7. Establecimiento de reglas con respecto a la prohibición de discriminación con base en la nacionalidad.

(2) Art. 14. Cualquier alteración en el programa para la reducción sucesiva de impuestos aduaneros.

(3) Art. 43. Formulación de los lineamientos directivos de una política agrícola común.

(4) Art. 54. Cumplimiento de un programa general de libertad de establecimiento.

(5) Art. 56. Tratamiento especial para ciudadanos extranjeros, justificado por razones de orden público, seguridad y salubridad públicas.

(6) Art. 56. Reconocimiento recíproco de diplomas, certificados y otros requisitos, y coordinación de disposiciones legislativas y administrativas de los Estados miembros relativas a la iniciación y ejercicio de actividades no remuneradas.

(7) Art. 63. Un programa general para la abolición de restricciones existentes dentro de la Comunidad sobre el libre suministro de servicios.

(8) Art. 75. Reglamentos con respecto a una política uniforme en los transportes.

(9) Art. 87. Reglamentos con respecto a las prácticas que tienen como objetivo la libre competencia, o resultan en su impe-

cuestiones presupuestales tiene únicamente una posición consultiva y facultad para obtener una breve demora en la adopción final por parte del Consejo <sup>48</sup>.

Mientras se establece la elección directa de miembros de la Asamblea, parecería que los Parlamentos de los Estados miembros pueden designarlos para aquellos períodos y sujetarlos a la revocación que los propios Parlamentos determinen <sup>49</sup>. El convenio es para el efecto de designar representantes de partidos de la oposición lo mismo que del gobierno, en forma de que la Asamblea represente un corte seccional de la opinión pública europea y pueda tener un matiz bien distinto del que tiene el Consejo, que representa sólo a los gobiernos. La Asamblea celebra una sesión anual, se reúne por ley en octubre y puede reunirse en sesión extraordinaria a petición de la mayoría de sus miembros, de la Comisión, o del Consejo <sup>50</sup>. El Consejo y la Comisión tienen el derecho de audiencia y la Comisión está obligada a contestar las preguntas que someta la Asamblea o sus miembros <sup>51</sup>. La Asamblea actúa por mayoría absoluta de votos emitidos, excepto en caso de un voto de censura contra la Comisión, el cual exige una mayoría de las dos terceras partes de los votos emitidos y una mayoría de la totalidad de miembros <sup>52</sup>. La Comisión somete un informe general anual que la Asamblea debate. La Asamblea elige a su propio Presidente y prescribe sus propias reglas de procedimiento; éstas exigen como quórum una mayoría de los miembros <sup>53</sup>.

## 6. El Tribunal de Justicia

Los magistrados ocupan el cargo durante seis años conforme a un sistema de renovación parcial en el que tres de ellos se retiran después de un intervalo de tres años, y cuatro después del siguiente intervalo también de tres años <sup>54</sup>. El Tribunal está auxiliado por dos Procuradores Generales que satisfagan los mismos requisitos, con igual duración en el cargo, y designados en la misma forma que los magistrados <sup>55</sup>. Los casos en que un Estado miembro o

dimento, restricción o deformación.

(10) Art. 100. Directivas para la aproximación de disposiciones legislativas y administrativas de los Estados miembros.

(11) Art. 126. Modificación de las disposiciones del Fondo Social Europeo.

(12) Art. 127. Disposiciones con respecto a las condiciones conforme a las cuales se concederá el auxilio del Fondo Social.

(13) Art. 201. Regulación de las fuentes de ingresos de la Comunidad

(14) Art. 212. Ley de servicio para los funcionarios y condiciones de trabajo para otros empleados de la C. E. E.

(15) Art. 228. Convenios entre la Comunidad y uno o más Estados o una organización internacional.

(16) Art. 235. Disposiciones complementarias en casos de lagunas en el Tratado.

(17) Art. 236. Convocatoria a conferencias para reformar el Tratado.

(18) Art. 238. Conclusión de convenios

con otras organizaciones. La función de censura se establece en el Art. 144.

<sup>48</sup> Art. 203.

<sup>49</sup> Wohlfarth, *op. cit. supra* nota 1, p. 434.

<sup>50</sup> Art. 139.

<sup>51</sup> Art. 140.

<sup>52</sup> Arts. 141, 144.

<sup>53</sup> Wohlfarth, *op. cit. supra* nota 1, p. 439.

<sup>54</sup> Art. 167. El Consejo puede, por decisión unánime, ampliar el Tribunal, Art. 165.

<sup>55</sup> Art. 166. Su función consiste en hacer un resumen previo de las controversias y presentar al Tribunal una reseña imparcial; cierto paralelo puede encontrarse con el derecho militar angloamericano, pero si la profesión de abogado tuviera en Europa el lugar que ocupa entre nosotros, probablemente tal cargo no se hubiera considerado necesario.

una institución de la Comunidad es demandante, o en que se pide al Tribunal por parte de un tribunal nacional decidir una cuestión sobre la interpretación de un Tratado, deben resolverse en sesión plenaria; en otros casos, el Tribunal puede actuar en salas de tres o cinco magistrados. La organización y el procedimiento del Tribunal se regulan además por una Ley anexa al Tratado y por Reglas elaboradas por el Tribunal mismo con la aprobación unánime del Consejo. Estas reglas, con respecto a aquél y a éste, aseguran la independencia y seguridad de los magistrados y sus empleados y prevén una variedad completa de trámites judiciales: juicio sobre los hechos, que implica la deposición de testigos; determinación de los puntos jurídicos; representación de las partes a cargo del consejero jurídico; decretos judiciales apropiados en los casos que autoriza el Tratado.

Los rubros de jurisdicción son como a continuación se expresa:

1. Por queja de la Comisión, el Tribunal puede decidir si un Estado miembro ha dejado de llevar a cabo alguna de sus obligaciones derivadas del Tratado<sup>56</sup>. El Tribunal puede también determinar este punto por queja de un Estado miembro, pero en este caso el Estado demandante debe primero plantear la cuestión ante la Comisión que, en primer término, formule una opinión razonada sobre la cuestión al Estado infractor, pero en el caso de queja por parte de otro Estado, éste puede proceder si la Comisión se abstiene de actuar dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que la cuestión le fué planteada. (Resulta claro del texto francés que las obligaciones a que se refiere comprenden las conclusiones válidas de las instituciones de la Comunidad formuladas de conformidad con el Tratado y dotadas de fuerza obligatoria<sup>57</sup>).
2. Cuando los reglamentos elaborados por el Consejo establecen cobro de multas por infracciones, pueden ellos autorizar actos del Tribunal para hacerlas efectivas<sup>58</sup>.
3. Un Estado miembro, el Consejo, la Comisión, o una persona natural o jurídica directamente afectada, pueden pedir al Tribunal que haga una declaración por cuanto a la validez de un acto, diverso de una recomendación u opinión del Consejo y de la Comisión. La validez de un acto, puede ser combatida en razón de exceder facultades, ser seriamente defectuosa en la forma, o en violación del Tratado, o debido a que constituye un abuso de poder. Tales peticiones deben promoverse dentro de los dos meses siguientes a la publicación o comunicación del acto en cuestión<sup>59</sup>.
4. Los Estados miembros, todas las instituciones de la Comunidad

<sup>56</sup> Véase al respecto, Bretnier: "Einige Aspekte der überstaatlichen europäischen Gerichtsbarkeit", MDR 1958, p. 472; Daig: "Die Gerichtsbarkeit in der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter der Europäischen Atomgemeinschaft", AöR 83 1958, p. 132; Morelli: "La Cour de Justice des Communautés Européennes en tant que juge interne", ZaöRV, Vol. 19, 1958, p. 269.

<sup>57</sup> Arts. 169-171.

<sup>58</sup> Art. 172; véase también Jescheck: "Die Strafgewalt internationaler Gemeinschaften", 65 ZStrafrechtsw (1953), p. 496.

<sup>59</sup> Arts. 173, 174. Se insta al Tribunal para separar las disposiciones válidas de las inválidas. En cuanto al defecto de forma, obsérvense los requisitos del Art. 190 en el sentido de que las conclusiones, incluso los reglamentos, deben fundarse.

(incluyéndose aquí la Asamblea) y las personas interesadas, pueden pedir al Tribunal que haga una declaración de que la Comisión o el Consejo se han abstenido de actuar en una situación en que el Tratado se los exige y a la expiración de dos meses en que deberían hacerlo<sup>60</sup> (En el caso de quejosos personas naturales, la abstención de formular una recomendación u opinión se excluye, así que, presumiblemente en el caso de las demás partes reconocidas, tal abstención está incluida).

5. Cuando la interpretación de un Tratado, la validez de cualquier acto de cualquiera institución de la Comunidad, o la interpretación de leyes de organismos establecidos por el Consejo están a discusión en un litigio ante un Tribunal de un Estado miembro, ese Tribunal *puede* solicitar al Tribunal de la Comunidad que decida la cuestión por vía del litigio planteado, y el Tribunal más alto de un Estado miembro en tal situación está *obligado* a remitir la cuestión en esa forma; el Tribunal nacional entonces aplica la opinión del Tribunal de la Comunidad en el curso de la decisión del litigio ante aquél<sup>61</sup>. Este método de obtener de un tribunal especial un fallo sobre un punto constitucional en el litigio en su conjunto es desconocido para los sistemas angloamericanos, pero común en Europa<sup>62</sup>; puede compararse a la remisión de una excepción especial hecha por un juez aislado al tribunal en pleno. (Tal remisión no debe hacerse a menos de que sea *manifiesto* que el fallo sobre la cuestión que surge conforme al Tratado es necesario para la resolución del litigio en su conjunto, y sería deseable probablemente que tales remisiones por regla se hicieran sólo por los más altos tribunales nacionales).

6. Reclamaciones contra la Comunidad en vía de responsabilidad extracontractual, derivadas de actividades de sus empleados y mandatarios<sup>63</sup>.

7. Controversias entre la Comunidad y sus empleados<sup>64</sup>.

8. Quejas de los Estados miembros, la Comisión y la Junta de Directores, derivadas de operaciones del Banco Europeo de Inversiones<sup>65</sup>.

9. Arbitraje de controversias sobre contratos en que la Comunidad es parte, cuando el contrato designa al Tribunal como árbitro<sup>66</sup>.

<sup>60</sup> Art. 175.

<sup>61</sup> Art. 177. La expresión "decisión preliminar" empleada en la traducción oficial al inglés es engañosa, ya que sugiere la idea de que la decisión tiene un carácter provisional, cuando en realidad es concluyente en cuanto al punto resuelto.

<sup>62</sup> Cf. art. 100, GG alemán occidental.

<sup>63</sup> Arts. 178, 215, par. 2. La responsabilidad se sujeta a principios generales comunes a todos los Estados miembros. Si el Reino Unido se adhiere, será de interés ver si la suposición de que pueda haber un derecho europeo de responsabilidad extracontractual subsiste. Es el único caso en que tal suposición se hace. La responsabi-

lidad contractual se sujeta al derecho aplicable según el contrato; Art. 215, par. 1.

<sup>64</sup> Art. 179.

<sup>65</sup> Art. 180. El Banco se establece por un Protocolo al Tratado. Los casos amparados se refieren al exceso o abuso de poder u omisión de los Estados miembros para cumplir sus obligaciones frente al Banco, cuestiones constitucionales y administrativas que no es probable que se susciten con frecuencia. Las actividades mercantiles ordinarias del Banco son materia de litigio sólo ante los tribunales nacionales.

<sup>66</sup> Art. 181. Es curioso que no se haya dado al Tribunal desde luego jurisdicción en materia contractual.

10. Controversias entre Estados miembros relacionadas con los objetos del Tratado, que se hacen materia de un arbitraje adecuado<sup>67</sup>.

La jurisdicción del Tribunal no debe tratarse en forma de excluir de la jurisdicción de los Tribunales nacionales litigios apropiados, y la circunstancia de que una queja que alegue la invalidez de un acto de la Comisión o del Consejo sea legalmente improcedente ante el Tribunal de la Comunidad, no impedirá la invocación de tal validez en otros procedimientos<sup>68</sup>.

Por cuanto a que los fallos del Tribunal puedan emitirse contra gobiernos o instituciones de la Comunidad, no se establece procedimiento de ejecución; se parte del supuesto de que la declaración del Tribunal será respetada. Los fallos dictados contra personas naturales pueden ejecutarse como si fueran sentencias de un Tribunal nacional en el lugar en que la ejecución se desea<sup>69</sup>.

### 7. Conclusiones: ¿Un superestado?

Este bosquejo tiende a dar la impresión de que la C. E. E. es en realidad un superestado. Se establecen todas las disposiciones formales necesarias para poner en vigor normas que tengan una aplicación directa a las personas y gobiernos que se encuentren dentro del ámbito del Tratado, y por la resolución autónoma de un Tribunal en un sistema que comprende las principales especies de controversias que el mismo puede originar, incluyendo no sólo litigios en que los gobiernos son parte, sino también aquellos en que lo son las personas particulares. Podrá observarse que la C.E.E. también está estrechamente ligada a algunas otras organizaciones europeas, en particular la Comunidad del Carbón y del Acero y Euratom; comparte con ellas su Asamblea y Tribunal de Justicia, y aquéllas agregan un elemento adicional de legislación y resolución judicial supranacional. En realidad, los fallos del Tribunal en relación con la Comunidad del Carbón y del Acero es probable que suministren elementos para una jurisprudencia paneuropea con mayor rapidez que su jurisdicción conforme a la C.E.E. misma.

Sin embargo, esta impresión necesita corregirse mediante referencia a las facultades substantivas de que están investidas las instituciones de la C.E.E.<sup>70</sup> El Art. 189, que enumera las principales especies de conclusión abierta a las instituciones, no confiere por sí mismo ninguna facultad, y la competencia efectiva de las instituciones debe buscarse en disposiciones substantivas dispersas a través del Tratado y con frecuencia redactadas en forma ambigua. La dificultad de clasificar las clases de competencia aumenta por la omisión de parte del legislador de seguir la terminología del Art. 189, y la duda consecuente de si las facultades de conclusión expresadas en otros términos puedan tener fuerza equivalente<sup>71</sup>. Con sujeción a estas dificultades, empero, podemos afirmar que, en gran medida, el Tratado puede llevarse a

<sup>67</sup> Art. 182. La jurisdicción ordinaria de un tribunal internacional.

<sup>68</sup> Arts. 183, 184.

<sup>69</sup> Arts. 187, 192. Los Estados miembros están obligados a hacer los arreglos administrativos necesarios para este objeto.

<sup>70</sup> Véase al respecto, Cartou: "*Le Marché et la technique du Droit public*", *Revue du Droit Public*, 1958, p. 203 y referencias ahí citadas.

efecto sólo mediante legislación idónea de los parlamentos nacionales y una actividad adecuada por parte de sus poderes ejecutivos y tribunales. Esto puede verse más claramente en una de las operaciones centrales del sistema, o sea la creación de una unión aduanera y un sistema común de tarifas exteriores<sup>73</sup>. En ningún momento se da a las instituciones de la C.E.E. la facultad de expresar esta política en reglamentos o resoluciones que tengan un efecto directo; aun una vez que el proceso llegue a completarse, las leyes y reglamentos aduaneros del sistema tendrán que buscarse en la legislación de los Estados miembros. Este es un caso sorprendente, ya que el mantenimiento de una uniformidad razonable en tales cuestiones a través de la acción paralela de cuando menos seis parlamentos que emplean como mínimo cinco idiomas diferentes, será difícil. Era de esperarse cuando menos una meta última para expresar las leyes arancelarias de la Comunidad en la forma de reglamentos de la propia Comunidad.

Hay en realidad sólo cuatro casos razonablemente claros de una facultad para elaborar "reglamentos"; en cada caso, la facultad se ha investido en el Consejo, que actúa a propuesta de la Comisión.

Primero viene la facultad de poner en efecto una política agrícola común<sup>73</sup>; del texto resulta claro que ello no se extendería a cuestiones de tarifas, pero sí al sostenimiento de precios, subsidios, mercados organizados y cuestiones de índole semejante. Al principio la facultad exige decisión unánime del Consejo, pero posteriormente rige una mayoría calificada; la Asamblea debe ser consultada. El Consejo puede proceder por vía de directivas o recomendaciones, y hasta ahora la armonización de las políticas agrícolas ha demostrado ser la tarea más difícil de las instituciones y una de las que con menos probabilidad puede exteriorizarse en forma obligatoria por algún tiempo.

En segundo lugar, existe una facultad redactada en términos vagos para elaborar reglamentos que aseguren el libre movimiento de trabajadores dentro del ámbito geográfico del Tratado<sup>74</sup>; el Comité Económico y Social debe ser consultado, pero desde el momento en que no se especifica una mayoría determinada, la simple mayoría sería suficiente. Parece increíble que una disposición redactada con tanto descuido, que sólo exige una simple mayoría, se pretenda que conceda una amplia facultad de legislar directamente en cuanto a condiciones de empleo; la interpretación más plausible es que se extiende sólo a exigir que los Estados miembros adopten medidas concretas. La principal actividad exigida conforme a este rubro no es tanto la elaboración de leyes cuanto la derogación o modificación de leyes nacionales existentes que prohíben o sujetan a permiso el empleo de personas que no son nacionales, o impiden su entrada o libre movimiento. Nada en el Tratado sugiere la intención de permitir una apelación directa contra cualquier ley nacional por decisión de una institución de la Comunidad y, si se intentara, tal actividad hubiera exigido modificaciones considerables a las diversas Constituciones nacionales; ninguna modificación de esa índole se ha hecho.

<sup>73</sup> P. ej., Artículos 20 ("establecer" deberes), 51 ("adoptar medidas").

<sup>73</sup> Art. 43 (2).

<sup>74</sup> Art. 49.

<sup>73</sup> Arts. 1-47; nótese especialmente los Arts. 23 y 27.

En tercer lugar, el Consejo, primero por voto unánime, y con posterioridad por voto mayoritario calificado, después de consultar a la Asamblea, puede elaborar reglamentos a fin de impedir prácticas restrictivas al comercio y dominio de los mercados por parte de empresas comerciales que en forma probable impidan o deformen la competencia en el ámbito geográfico del Tratado. Este es el único caso en el Tratado en que una facultad para determinar "multas y penas" se otorga en forma expresa, y es claramente el principal y único caso en que surge la jurisdicción del Tribunal de Justicia conforme al Art. 172. Este es también el único caso que no resulta ambiguo y en que la aplicación directa y significativa del derecho de la Comunidad puede considerarse probable; todos los Estados miembros han confrontado el problema, y con gusto lo dejarán a la C.E.E., en tanto que la Comisión y el Tribunal, a través de sus relaciones con la Comunidad del Carbón y del Acero, tienen un cúmulo considerable de experiencia aprovechable.

En cuarto lugar, ligada con el tercer rubro, está una facultad para elaborar reglamentos con respecto a la supresión de subsidios y otros auxilios que deforman la competencia; esto exige sólo un voto mayoritario calificado y no se especifica consulta alguna. De nuevo resulta difícil creer que la facultad se pretenda amparar un desconocimiento directo de leyes nacionales y actos administrativos por virtud del derecho de la Comunidad, pero esta es la especie de operación más susceptible de exigirse por la política en cuestión.

Las facultades de "decisión" son más numerosas; existen cuando menos doce casos de tal facultad investida en el Consejo<sup>75</sup> y seis en la Comisión<sup>76</sup>. Su significación, empero, es pequeña; la mayor parte se refiere a los detalles para llevar al cabo las políticas generales y su resultado es el de complementar medidas que deben convertirse en leyes nacionales a fin de surtir efecto, o dar direcciones a los Estados miembros que afecten su política administrativa. Las dos facultades de mayor significación son la facultad del Consejo para adoptar decisiones en relación con la política agrícola<sup>77</sup>, que se encuentran en la misma disposición referente a las directivas antes examinadas, y la facultad vagamente redactada para aplicar una política de transportes (de otro modo tratada en término de carreteras, ferrocarriles y vías fluviales interiores) a los realizados por aire o por mar<sup>78</sup>; éstos podrían tener aplicación directa dentro de los Estados miembros.

Una reforma al sistema para aumentar la competencia normativa<sup>79</sup> de sus

<sup>75</sup> Arts. 38 (3), 43 (2), 45 (3), 59, 84 (2), 92 (3), 93 (2), 103 (2), 108 (2), 109 (3), 159, 227 (2).

<sup>76</sup> Arts. 33 (2), 33 (4), 79 (4), 80 (2), 93 (2), 97.

<sup>77</sup> Art. 43.

<sup>78</sup> Art. 84.

<sup>79</sup> Véase al respecto: Cartou, *op. cit.*, supra nota 70, p. 186 Efron y Nanes: "The Common Market and Euratom Treaties, Supra-nationality and the Integration of Europe", *I.C.L.Q.*, 1957, p. 670; Everling: "Die ersten Rechtssetzungakte der Organe der Europäischen Gemeinschaften", *BB*

1959, p. 53; Glaesner: *Übertragung rechtssetzender Gewalt auf internationale Organisationen in der völkerrechtlichen Praxis*, *DöV* 1959, p. 653; Hahn: "Euratom, The conception of an international personality" *Harv. L. Rev.* 71, p. 1.001; Herand: "Observations sur la nature juridique de la Communauté Economique Européenne", *Revue Générale de Droit International Public*, 1958, p. 25; v. d. Heydte: "Die politischen Organe der EWG, Die Friedenwarte", 1957, p. i.; Kraushaar: "Zur Kompetenz der Kommissionen der Europäischen Gemeinschaften zum Erlass von Verordnungen"

órganos podría a primera vista exigir una reforma al Tratado y de ahí el acuerdo unánime de los Estados miembros. Sin embargo, cierto interés se desprende del Art. 235, que dispone: "Si cualquier acto por parte de la Comunidad parece necesario para alcanzar, en el funcionamiento del Mercado Común, una de las metas de la Comunidad en los casos en que este Tratado no ha establecido las facultades necesarias para actuar<sup>80</sup>, el Consejo, actuando mediante voto unánime sobre una propuesta de la Comisión y después de que la Asamblea haya sido consultada, dictará las disposiciones adecuadas." La decisión unánime del Consejo podría ser más simple y menos perturbadora políticamente para un Estado miembro que la revisión formal del Tratado, de manera que dicha disposición podría hasta cierto punto utilizarse como una técnica de revisión constitucional, pero sus límites son discutibles. Por ejemplo, ¿podría utilizarse para crear una facultad de implantar la tarifa común en un reglamento del Consejo en caso de que la legislación nacional uniforme fuera obstruída por la legislatura de un Estado miembro? Wohlfarth<sup>81</sup> se inclina hacia una interpretación estricta; sugiere él que si el Tratado establece una técnica para alcanzar un objetivo determinado (en el caso mencionado mediante directivas y recomendaciones), entonces el Art. 235 no puede aplicarse sólo porque la técnica consagrada en el Tratado resulta no ser efectiva. Sin embargo, el artículo podría agregar alguna flexibilidad constitucional al sistema en situaciones en que todos los Estados miembros estuvieran ansiosos para lograrla.

Una limitación sobre el Art. 235 y sobre el Tratado en conjunto es la clase de objetivos que el Tratado pretende alcanzar; ellos están indicados en los Artículos 2 y 3, y son de naturaleza esencialmente económica, aunque lo bastante generales para comprender metas de bienestar social que ocupan un lugar elevado entre las prioridades de la mayoría de los Estados modernos. La expresión de Kelsen "norma básica" es por tanto especialmente aplicable al Tratado en este sistema; el Tratado establece no sólo "reglas de reconocimiento"<sup>82</sup> en un sentido formal o por referencia a amplias categorías de materias, sino también reglas que en medida considerable entrañan el contenido específico de normas de la Comunidad.

En general, cuando se dice en el Tratado, o en el presente estudio, que la actividad normativa dentro del sistema puede tener aplicación directa, plantéase una vasta cuestión constitucional. Esta cuestión es la de hasta dónde un Tratado, y las conclusiones alcanzadas conforme al mismo, puedan tener efecto en los territorios de los Estados miembros sin necesidad de actos legislativos o administrativos adecuados por parte de esos Estados. Entre los Estados participantes sólo Holanda acepta en forma plena el principio de que un Tratado debidamente ratificado es por sí mismo obligatorio y su-

*DöV*, 1959, p. 726; Krueger: "Über die Herkunft der Gewalt der Staaten und der sog. supranationalen Organe der Europäischen Gemeinschaften". *BB* 1959, p. 127; Krueger: "Zur rechtlichen Systematik der Beschlussfähigkeit der Organe der Europäischen Gemeinschaften", *BB* 1959, p. 583; Ruter: *Aspects de la Communauté Econo-*

*mique Européenne*", *Revue du Marché Commun*, 1958, pp. 6, 161.

<sup>80</sup> En francés, "pouvoirs d'action"; en alemán, "Befugnisse".

<sup>81</sup> P. 608.

<sup>82</sup> Hart: "Concept of Law", Cap. V. (1953); Thompson y Marsh: "United Kingdom and the Treaty of Rome", *Int. & Comp. Law Quarterly*, No. 11, p. 73.

terior a las normas del sistema nacional, sean anteriores o posteriores cronológicamente. Los demás Estados tienen procedimientos de ratificación que aseguran, en mayor o menor grado, cierto efecto por sí mismos a los Tratados que crean normas en términos directos; pero el derecho así creado está supeditado a la legislación de fecha posterior a la ratificación del Tratado, y es discutible hasta dónde esas disposiciones se aplican a Tratados que se proponen delegar competencia normativa a favor de instituciones supranacionales<sup>83</sup>. De ahí que con la posible excepción de Holanda, parece que, como cuestión de derecho formal, las instituciones amparadas por el Tratado existen al arbitrio de las legislaturas nacionales. Este ciertamente sería el caso en el Reino Unido, si llegase a ingresar.

Dentro del sistema mismo, los gobiernos individuales tienen vetos poderosos. Además de su representación directa en el Consejo, disponen de una capacidad periódica para frustrar el funcionamiento del sistema a través de la negativa para designar miembros del Consejo, o para convenir en la designación de miembros de la Comisión y magistrados del Tribunal. Las instituciones de la Comunidad no controlan fuerzas militares o policíacas. En una sociología de crecimiento comunitario, la persuasión y aceptación de reglas puede ser tan importante como el disponer de la fuerza bruta, pero ésta no puede pasarse por alto. Aun en el momento en que los objetivos previstos por el Tratado de Roma lleguen a alcanzarse substancialmente, este sistema aún estará más próximo al aspecto de la alianza propiamente, en la relación de permanencia entre los Estados soberanos en ella unidos, que a la existente en una federación.

<sup>83</sup> Véase Preuss: "Self-Executing Treaties", Mich. Law Rev., No. 51, p. 1.117.