

de manera solemne la posición común en las cuestiones de relaciones exteriores».<sup>33</sup>

Las funciones del Consejo Europeo tienen, por tanto, un marcado carácter político. En esta línea, el Consejo Europeo es el centro de intercambio de pareceres entre los más altos mandatarios de los Estados miembros en relación a un amplio abanico de temas que caen bajo la competencia comunitaria o en el marco de la Cooperación Política, aunque no todos estén destinados a ser objeto de declaraciones o decisiones oficiales.<sup>34</sup>

El Consejo Europeo determina asimismo las grandes orientaciones económicas y políticas del proceso de integración, lo que puede tener importantes consecuencias institucionales. Cabe aquí pensar en las iniciativas del Consejo Europeo adoptadas en la Cumbre de Dublín en junio de 1990,<sup>35</sup> en la que se decidió el inicio de la Conferencia intergubernamental sobre la Unión Económica y Monetaria en diciembre de 1990 y la realización paralela de la Conferencia intergubernamental sobre la Unión Política.

El artículo D del nuevo Tratado de la Unión Europea resume en una sola disposición la acción llevada a cabo hasta el momento por el Consejo Europeo, y determina por primera vez sus funciones, al disponer que éste «dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales».

En el nuevo texto del Tratado, en su Título V, precisa algo más las competencias del Consejo Europeo en materia de Política exterior y de Seguridad común (PESC). De acuerdo con el artículo J.8 del Tratado «el Consejo Europeo definirá los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común», y será solamente «basándose en orientaciones generales del Consejo Europeo» que el Consejo podrá adoptar las decisiones necesarias para definir y ejecutar esta política. Finalmente, el Consejo Europeo debatirá, según el apartado segundo del artículo 103 del nuevo texto comunitario, «unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad», con arreglo a las cuales el Consejo podrá adoptar sus recomendaciones. Por tanto, se da un cierto reparto de funciones entre el Consejo Europeo y el Consejo, actuando el primero como órgano de impulsión de la Unión y el segundo como órgano de decisión comunitario.

Asimismo, el tercer párrafo del artículo D del Tratado establece la obligación del Consejo Europeo de presentar ante el Parlamento Europeo «un informe después de cada una de sus reuniones, así como un informe escrito anual relativo a los progresos realizados por la Unión», lo que aunque sin incorporar elemento alguno de control político, deberá reforzar la débil situación de esta institución en su relación con el Consejo Europeo.

33. Declaración Solemne sobre la Unión Europea, de 19 de junio de 1983, firmada en Stuttgart, *Bol. CE* n.º 6/1983.

34. Así, por ejemplo, las denominadas «conversaciones en torno a la chimenea» no son más que intercambios de pareceres de carácter informal entre los dirigentes de los Estados miembros.

35. Reunión especial del Consejo Europeo, de 28 de junio de 1990, en Dublín, *Bol. CE*, n.º 4/1990, y conclusiones del Consejo Europeo de Dublín, de junio de 1990, *Bol. CE*, n.º 6/1990.

## CÁTEDRA JEAN MONNET DE DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

Eric Tremolada Alvarez

3. Ordenamiento Jurídico Comunitario  
Abellán Honrubia Victoria, Lecciones de derecho comunitario europeo, 3ª ed., Ariel, Barcelona, pp. 84-108

### CAPÍTULO IV

## ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO: FUENTES\*

### I. Aspectos generales

El ordenamiento jurídico comunitario se caracteriza por ser un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas, que posee sus propias fuentes y está dotado de órganos y procedimientos aptos para producir las, interpretarlas y sancionar su incumplimiento. Es, por tanto, el ordenamiento jurídico propio y específico de las Comunidades Europeas y no puede identificarse ni con el derecho internacional público ni con el derecho interno de los Estados miembros que componen estas organizaciones internacionales, configurándose como un ordenamiento jurídico autónomo. Al respecto, cabe recordar las palabras del Tribunal de Justicia en su sentencia *Costa c/ ENEL*, de 15 de julio de 1964, de acuerdo con el cual, «(...) a diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el TCEE ha instituido un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros, desde la entrada en vigor del Tratado y que se impone a los órganos jurisdiccionales; que, en efecto, al constituir una Comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional, y más particularmente de poderes reales nacidos de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos han limitado, aunque en ámbitos restringidos, sus derechos soberanos, y han creado así un cuerpo de derecho aplicable a sus súbditos y a ellos mismos».<sup>2</sup>

Esta marcada autonomía del ordenamiento jurídico comunitario se traduce en su plenitud y unidad, y se refleja en las siguientes notas. En primer lugar, la existencia de un sistema propio de atribución de competencias a las instituciones

\* El presente capítulo ha sido elaborado por la doctora Mar Campins Eritja (apartados I, II, III y V) y la doctora Amparo del Río (apartado IV).

1. Isaac, C., *Manual de derecho comunitario general*, Ed. Ariel, Barcelona, 2ª ed. p. 111.

2. Sentencia del TJCE de 15 de julio de 1964, asunto 6/64, *Costa c/ ENEL*, *Rec. 1964*, p. 1141.

de la Comunidad y la consiguiente limitación en el pleno ejercicio de la soberanía que ello supone para los Estados miembros. En segundo lugar, la existencia, como se ha visto, de un sistema institucional con capacidad para la creación de las normas jurídicas comunitarias en el ejercicio de las competencias atribuidas en virtud de los Tratados constitutivos. En tercer lugar, la existencia de un mecanismo de control institucional de la aplicación y la interpretación del derecho comunitario. Por último, la existencia de un procedimiento propio de revisión de los Tratados constitutivos, en el que participan los Estados miembros y las propias instituciones comunitarias.

El sistema de fuentes del ordenamiento jurídico comunitario resulta entonces no sólo de los Tratados constitutivos y de los actos posteriores que los modifican (derecho originario o primario), sino también de los actos adoptados por las instituciones comunitarias en aplicación de los mismos (derecho derivado o secundario). Todo ello sin perjuicio del conjunto de normas, incluso no escritas, que se aplican dentro del ordenamiento jurídico comunitario, como los principios generales, o aquellos actos cuyo origen es externo al propio ordenamiento comunitario: tal es el caso del derecho internacional convencional.

## II. El Derecho originario de las Comunidades Europeas

### 1. LAS FUENTES DEL DERECHO ORIGINARIO

El derecho comunitario originario está constituido por los tres Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas tal y como han sido con posterioridad modificados o adaptados. Las disposiciones de los Tratados constituyen la máxima expresión en la jerarquía del ordenamiento jurídico comunitario y prevalecen sin excepción ante otras fuentes de derecho comunitario, así como ante cualquier acto unilateral o convencional de los Estados miembros respecto al ámbito de aplicación material.

Entre las fuentes de derecho originario deben citarse las siguientes:

#### a) Los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas:

- Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, concluido en París el 18 de abril de 1951 y en vigor desde el 23 de julio de 1952;
- Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, concluido en Roma el 25 de marzo de 1957 y en vigor desde el 1 de enero de 1958;
- Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, concluido en Roma el 25 de marzo de 1957 y en vigor desde el 1 de enero de 1958.

#### b) Los tratados y actos modificativos de los Tratados constitutivos:

- Convenio sobre determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas, concluido en Roma el 25 de marzo de 1957, por el que se unifican el Tribunal de Justicia y la Asamblea;
- Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, y el Protocolo único sobre privilegios e inmunidades, concluidos en Bruselas el 8 de abril de 1965;
- Tratados por los que se modifican determinadas disposiciones presupuestarias de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, concluidos en Luxemburgo el 22 de abril de 1970 y en Bruselas el 22 de julio de 1975;
- Decisión del Consejo, de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades Europeas;
- Decisión del Consejo, de 20 de septiembre de 1976, que contiene el Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo;
- Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados. Adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, de 22 de enero de 1972, en vigor desde el 1 de enero de 1973;
- Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados. Adhesión a las Comunidades Europeas de la República Helénica, de 24 de mayo de 1979, en vigor desde el 1 de enero de 1981;
- Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones a los Tratados. Adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de España y de la República Portuguesa, de 12 de junio de 1985, en vigor desde el 1 de enero de 1986.
- Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo y en La Haya el 17 y el 28 de febrero de 1986, en vigor desde el 1 de julio de 1987;
- Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, y en vigor desde el 1 de noviembre de 1993.

### 2. NATURALEZA Y ESTRUCTURA DE LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas conservan el carácter de tratados internacionales, sujetos al ordenamiento jurídico internacional, en

particular al derecho de los tratados, en tanto que se trata de actos realizados por sujetos de derecho internacional con objeto de reglamentar sus relaciones internacionales.<sup>3</sup>

Los Tratados de París (1951) y Roma (1957) crean la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE) —actualmente Comunidad Europea— y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa). Existen, por tanto, tres Comunidades distintas, fundadas en textos constitutivos propios, que persiguen similares objetivos fundamentales y que se caracterizan porque las mismas instituyen relaciones de integración que exigen la atribución de facultades soberanas.

Consiguientemente, las disposiciones del TCEE, a pesar de su carácter general, ni derogan ni modifican las disposiciones de los Tratados de la CECA y de la CEEa, por su objeto más específicos, y constituyen compromisos independientes los unos de los otros. Sin embargo, esta autonomía de los tres Tratados ha sido atenuada por el Tribunal de Justicia, que ha interpretado las disposiciones respectivas de los unos a la luz de los otros. Debe advertirse, además, que el Tratado de fusión de 1965 sólo unifica las instituciones de las tres Comunidades, que desde entonces ejercen sus competencias de acuerdo con las disposiciones de cada uno de los textos constitutivos, no habiéndose producido, por tanto, fusión alguna de los Tratados de la CECA, de la CEE y de la CEEa.

En el momento actual el TCECA está constituido por el Tratado propiamente dicho, que consta de 100 artículos, seguido de tres Anexos que precisan su campo de aplicación material. Contiene además, un Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia. El TCE comprende varios documentos entre los que cabe señalar el Tratado propiamente dicho, con 248 artículos, seguidos desde el Acta Única Europea por dos Anexos (de los cuatro originarios) relativos a ciertas disposiciones del Tratado, el Protocolo sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones, el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia, el Protocolo sobre privilegios e inmunidades de la Comunidad modificado, así como los 13 Protocolos incorporados al TCE en virtud del TUE. Por último, el TCEEa contiene 225 artículos, cuatro Anexos sobre puntos de detalle y un Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia idéntico al del TCE.

Ello no impide que la estructura de los tres Tratados constitutivos sea similar:

a) Una primera parte o preámbulo donde se recogen los objetivos perseguidos por cada una de las Comunidades y los principios que rigen su funcionamiento (arts. 2 y 3 del TCECA y del TCE y 1 y 2 del TCEEa).<sup>4</sup> Esta primera

3. Al respecto, véase Ganshof van der Meersch, W., «L'ordre juridique des Communautés Européennes et le droit international», *RCADI*, vol. V-1973, Sijhoff & Noordhoff, Países Bajos, 1973, pp. 37 y ss.; Pescatore, P., *L'ordre juridique des Communautés Européennes*, Presses Universitaires de Liège, Liège, 1971, pp. 12 y ss.

4. Así, los primeros artículos del TCE recogen los objetivos y acciones de la Comunidad Económica Europea, el principio de atribución de competencias a las instituciones comunitarias, el

parte de los Tratados tiene un valor jurídico incluso superior al resto de los textos comunitarios, en tanto que contiene las indicaciones que deben orientar todas las medidas a realizar por cada una de las Comunidades.

b) Las cláusulas institucionales en las que se fija el sistema institucional de las Comunidades Europeas y se establecen sus competencias y funcionamiento.

c) Las cláusulas materiales de los Tratados, advirtiendo aquí que el TCE, al contrario de los otros dos, define el marco de actuación y deja a las instituciones comunitarias un margen de apreciación considerable. Es el cuerpo del Tratado y contiene propiamente el derecho material de la organización.<sup>5</sup>

d) Por último, las cláusulas finales, en las que se recogen las modalidades de adhesión y asociación a los Tratados, su entrada en vigor, su ámbito de aplicación y el procedimiento de revisión de los mismos.

### 3. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Cada uno de los tres Tratados constitutivos determina el ámbito de aplicación territorial de los mismos. De acuerdo con el artículo 79 del TCECA, éste se aplica a «los territorios europeos de las Altas Partes Contratantes» y a aquellos «territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado signatario». En principio, por tanto, si bien no es necesaria una exacta coincidencia entre el ámbito de aplicación territorial del Tratado y el territorio de los Estados miembros, queda claro que éste no se aplica a los territorios no europeos.<sup>7</sup> Ello no obs-

principio de respeto a las disposiciones del Tratado y la obligación de los Estados miembros de ejecutarlo convenientemente, el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad y la definición de mercado interior.

5. Así, los artículos 9 a 130 Y del TCE recogen las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, las disposiciones relativas a las políticas comunes y las disposiciones relativas a la armonización de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros. Debe señalarse que el Tratado de la Unión Europea ha ampliado el ámbito de actuación comunitaria a sectores nuevos, como son la cultura, la salud, la educación y la formación profesional, las redes transeuropeas, la industria y la protección de los consumidores.

6. La inclusión de esta fórmula en el TCECA hacía alusión directa al problema del territorio del Sarre, que habría de integrarse políticamente a la República Federal Alemana en 1957, dejando, pues, sin objeto este párrafo del artículo 79. Actualmente el mismo es sólo aplicable a Gibraltar.

7. En el momento de conclusión del TCECA varios Estados miembros poseían aún territorios fuera de Europa: en África, Bélgica, Francia e Italia. Francia y los Países Bajos se encontraban aún presentes en el continente sudamericano, en las Antillas y en el Pacífico. Finalmente, Francia tenía aún colonias en el océano Índico y en el Extremo Oriente. El principio se ha mantenido con ocasión de las sucesivas ampliaciones de las Comunidades. Así, las colonias del extinto Imperio Británico y sus Estados asociados no se han incluido en el ámbito de aplicación del TCECA.

tante, el mismo artículo 79, párrafo tercero, dispone expresamente su inaplicación a ciertos territorios no europeos sometidos de una forma u otra a la soberanía de alguno de los Estados miembros, salvo en lo relativo a la extensión a los demás Estados miembros de las medidas preferenciales de que éstos disfruten respecto al carbón y el acero.<sup>8</sup> Del mismo modo, este artículo prevé el supuesto de territorios europeos sometidos a los Estados miembros, a los que el Tratado no se aplica o se aplica parcialmente. Tal derogación se explica, bien por la existencia de un amplio estatuto de autonomía interna de estos territorios (Islas Feroé), bien por su carácter funcional al tratarse de territorios ligados principalmente a la existencia de bases militares (las zonas de soberanía británica en Chipre), bien por la naturaleza particular de las relaciones que unen a estos territorios con alguno de los Estados miembros (las islas anglonormandas del Canal y la isla de Man).

De acuerdo con el artículo 198 del TCEEA, éste se aplica al conjunto de los territorios bajo soberanía de los Estados miembros, y, salvo excepción expresa, también a aquellos no situados en Europa sometidos a su jurisdicción.<sup>9</sup>

Mayor complejidad presenta el artículo 227 del TCE, que fija su ámbito de aplicación en el territorio de los doce Estados miembros, delimitación que se realiza en virtud del derecho interno,<sup>10</sup> pero consagra a la vez varios regímenes particulares para determinados territorios, europeos o no, dependientes de los Estados miembros. Como más relevante, puede señalarse el párrafo tercero de dicho artículo, que dispone un régimen particular de asociación para los países y territorios de ultramar, enumerados en el anexo IV del Tratado.<sup>11</sup> Por otro lado, el párrafo cuarto procede a una extensión del territorio comunitario en relación a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado miembro, situación que actualmente sólo afecta a Gibraltar, al que, sin embargo, no se aplica el régimen especial del párrafo quinto y cuyo estatuto específico se precisa en el artículo 28 del Acta de Adhesión del Reino Unido. Por último, indicar que el régimen de aplicación del TCE a los territorios de las islas Canarias, Ceuta y Melilla no se recoge en el artículo 227, sino en el artículo 25 del Acta de Adhesión de España, a fin de que pueda realizarse una integración completa sin necesidad de modificar el Tratado.

8. Actualmente, territorios dependientes de Dinamarca, Francia, Países Bajos y Reino Unido.

9. Actualmente, el TCEEA se aplica a algunos territorios no europeos dependientes de España, Francia, Países Bajos, Portugal y Reino Unido.

10. Sentencia del TJCE de 10 de octubre de 1978, asunto 148/77, Hansen. Rec. 1978, p. 1787.

11. Actualmente, este régimen se continúa aplicando a la isla de Mayotte, Nueva Caledonia, la Polinesia francesa, Wallis y Futuna y las Tierras australes y antárticas francesas (Francia); a Anguila, las islas Caimán, islas Malvinas, Georgia del Sur y las islas Sandwich del Sur, islas Turcas y Caicos, islas Vírgenes británicas, Montserrat, Pitcairn, Santa Elena y sus dependencias, territorio antártico británico y territorio británico del océano Índico (Reino Unido); y a Groenlandia, desde 1985 (Dinamarca).

Otro aspecto a señalar es el ámbito de aplicación temporal de los Tratados. El TCECA entró en vigor el 23 de julio de 1952, de acuerdo con su artículo 99, «el día del depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario». Según dispone su artículo 97, el TCECA se concluyó por un período de 50 años desde su entrada en vigor. Debe expirar, por tanto, el 23 de julio de 2002. Al respecto, la Comisión se ha planteado diversas opciones:<sup>12</sup> la prórroga del Tratado, su expiración anticipada y la sumisión del sector del carbón y del acero a la CE, o su expiración en la fecha prevista en el Tratado y la incorporación progresiva del sector a la CE. Finalmente, la Comisión se ha pronunciado en favor de esta última opción, de la que ya ha tomado nota el Consejo, por ser la única que no exige la revisión de los Tratados.<sup>13</sup>

Los Tratados de la CEE y de la CEEA entraron en vigor el 1 de enero de 1958, esto es, el primer día del mes siguiente del depósito del último instrumento de ratificación, de acuerdo con sus artículos 247 y 224, respectivamente. Contrariamente a lo previsto en el TCECA, los Tratados de la CEE y de la CEEA han sido concluidos por un período de tiempo ilimitado. De este modo, si bien no se afirma expresamente el carácter indisoluble de las Comunidades Europeas sí que se traduce el carácter irrevocable del compromiso asumido por los Estados signatarios.

#### 4. EL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

El Tratado de la Unión Europea introduce un procedimiento único de revisión de cada uno de los Tratados constitutivos. De acuerdo con el artículo N del TUE, la iniciativa para proceder a la misma corresponde a los gobiernos de los Estados miembros y a la Comisión, que deben someter el proyecto al Consejo. Una vez consultado el Parlamento Europeo, el Consejo emite un dictamen favorable a la reunión de la Conferencia intergubernamental. A partir de entonces se desarrolla una fase de carácter esencialmente diplomático. En ella, los Estados miembros proceden a la negociación del contenido del Tratado y del alcance de la revisión para, finalmente, ratificar el texto de acuerdo con sus ordenamientos jurídicos internos.

Fuera del marco de este procedimiento, ciertas disposiciones de los Tratados pueden ser objeto de la denominada «pequeña revisión», procedimiento simplificado que obvia la fase diplomática al realizarse enteramente dentro del ámbito interinstitucional. Este tipo de revisión exige en el TCECA la intervención del Tribunal de Justicia, mientras que en los Tratados de la CE y de la CEEA basta con la decisión unánime del Consejo a propuesta de la Comisión y previa consulta del Parlamento Europeo, o a instancia del Tribunal de Justicia previa consulta a la Comisión y al Parlamento.

12. *Bol. CE*, 11/1990.

13. *Bol. CE*, 3/1991 y *Bol. CE*, 4/1991.

### III. El Derecho derivado

Los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas contienen pocas cláusulas materiales, limitándose, en la mayoría de los casos, a fijar y definir sus objetivos y finalidades. La puesta en práctica de tales objetivos se confía a las instituciones comunitarias, que disponen así de un amplio poder normativo. Es, por tanto, a través del ejercicio de este poder normativo que progresivamente se ha ido concretando el ordenamiento jurídico comunitario.

En las Comunidades Europeas, este poder decisorio se expresa, principalmente, a través de los reglamentos, las directivas y las decisiones. De este modo, el párrafo primero del artículo 189 del TCE y el párrafo primero del artículo 161 del TCEEA disponen que «para el cumplimiento de su misión, el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones, formularán recomendaciones y emitirán dictámenes, en las condiciones previstas en el presente Tratado».<sup>14</sup> Asimismo, el artículo 14 del TCECA, en su párrafo primero, prevé la adopción, por las instituciones comunitarias, de decisiones generales o individuales, recomendaciones y dictámenes. Los artículos 189 del TCE, 161 del TCEEA y 14 del TCECA definen el alcance de los actos que pueden adoptar las instituciones comunitarias para la ejecución de los Tratados. Esta sistematización refleja, además, la distinción precisa que existe entre los distintos actos comunitarios en función de sus efectos jurídicos y de sus destinatarios.

No obstante, dicho poder normativo viene estrictamente limitado por los propios Tratados. Así, en el artículo 4 del TCE se dispone que «cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado»; y, seguidamente, los artículos 145 y 155 del TCE delimitan las competencias de las instituciones para la adopción de los actos de aplicación del Tratado.

Por otro lado, los Tratados constitutivos no dejan excesivo margen de elección en cuanto a la forma jurídica del acto a adoptar; por el contrario, la actuación de las instituciones comunitarias se encuentra con frecuencia sometida a lo expresamente prescrito en la disposición de habilitación pertinente. Aun cuando existe dicha posibilidad (por ejemplo, en los arts. 6, 43, 49, 87, 97 del TCE), la Comisión y el Consejo deben elegir el tipo de acto más adecuado para la realización de los objetivos definidos por la disposición en la que basan su competencia.

Las instituciones comunitarias tienen igualmente la obligación de motivar los reglamentos, directivas o decisiones que adopten en el ejercicio de sus competencias. Esta obligación de motivación, cuyo alcance no se precisa con exactitud en el artículo 190 del TCE, persigue un triple objeto: en primer lugar, permitir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el ejercicio del control

14. Este párrafo ha sido modificado por el Tratado de la Unión Europea, que ha añadido la fórmula «El Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente», en particular, para introducir el nuevo procedimiento de codecisión previsto en el artículo 189 B.

de la legalidad de los actos jurídicos; en segundo lugar, facilitar a las partes enfrentadas en un litigio ante dicho Tribunal la interpretación del acto en cuestión; por último, facilitar a los destinatarios el conocimiento de la forma en que las instituciones comunitarias aplican las disposiciones de los Tratados.

Pasamos ahora al estudio particularizado de los distintos actos contemplados en el artículo 189 del TCE, si bien la referencia a los mismos debe hacerse extensiva a los actos correspondientes recogidos en los Tratados de la CECA y de la CEEA.

#### 1. LOS REGLAMENTOS COMUNITARIOS (DECISIÓN GENERAL TCECA)

De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 189 del TCE, «El Reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro». Tres son, pues, las notas a destacar.

a) *Alcance general del reglamento.* Por su carácter esencialmente normativo, el reglamento se dirige a sujetos determinados de forma abstracta y global, sean los Estados miembros o las personas físicas o jurídicas, en función de una situación objetiva de hecho definida por el acto y en relación con la finalidad de este último. El reglamento rige, de este modo, todas las situaciones jurídicas que caen bajo su ámbito de aplicación material. Impera el criterio del carácter indeterminado o generalizado de sus destinatarios, lo que no impide, sin embargo, que el propio reglamento pueda disponer una aplicación no uniforme en los distintos Estados miembros según las circunstancias.<sup>15</sup> Es justamente este carácter de generalidad lo que permite distinguir el reglamento comunitario de la decisión adoptada en el marco de la CE, aplicable a destinatarios limitados e individualizados.

b) *Obligatoriedad en todos sus elementos.* El reglamento es obligatorio en todos y cada uno de sus elementos, lo que supone que, a través de este instrumento, el Consejo prescribe tanto el resultado como las modalidades de aplicación y ejecución del acto. Por su naturaleza, éste se superpone automáticamente a las disposiciones de derecho interno en su totalidad. Considerando que la utilización del Reglamento persigue la uniformización completa de las legislaciones de los Estados miembros, es obvio que éstos no pueden aplicarlo de forma parcial o selectiva, ni adoptar unilateralmente derogaciones o excepciones no previstas en el mismo.<sup>16</sup> La imperatividad de todas sus disposiciones es lo que dis-

15. Sentencia del TJCE de 11 de julio de 1968, Zuckerfabrik Watenstedt, asunto 6/68, Rec. 1868, p. 595; Sentencia del TJCE 16 de abril de 1970, Compagnie Française Commerciale et Financière, asunto 64/69, Rec. 1969, p. 231.

16. Sentencia del TJCE de 8 de febrero de 1973, asunto 30/72, Comisión c/ Italia, Rec. 1973, p. 172; Sentencia del TJCE 7 de febrero de 1979, asunto 128/78, Comisión c/ Reino Unido, Rec. 1979, p. 419; Sentencia del TJCE 30 de noviembre de 1972, asunto 18/72, Granaria, Rec. 1972, p. 1163.

tingue al reglamento de las directivas, que sólo obligan a sus destinatarios en cuanto al resultado que deba conseguirse.

c) *Aplicabilidad directa en cada Estado miembro.* La aplicabilidad directa del reglamento implica que su ejecución no requiere, en principio, intervención alguna del poder normativo nacional, sino que éste se aplica de forma simultánea y uniforme en todo el territorio comunitario. Por tanto, el reglamento despliega por sí mismo y automáticamente la plenitud de sus efectos jurídicos y no exige un acto de transformación expresa por parte de las autoridades nacionales. Sin embargo, en ocasiones el reglamento, aunque directamente aplicable, puede también contener disposiciones únicamente dirigidas a los Estados miembros, cuyo objeto sea, precisamente, prever su aplicación por medio de medidas reglamentarias de derecho interno. De todas maneras, cabe considerar esta intervención en el marco de la aplicación misma del Tratado, cuyo artículo 5 impone a los Estados miembros el deber de adoptar «todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones comunitarias». <sup>17</sup> De ello se deduce, por otro lado, que los Estados miembros no pueden adoptar medidas de ejecución que obstaculicen la aplicabilidad directa de estos actos o que comprometan su aplicación simultánea en todo el territorio comunitario. <sup>18</sup>

La noción de aplicabilidad directa traduce asimismo la aptitud de estas normas comunitarias para otorgar derechos e imponer obligaciones directamente a sus destinatarios, sean éstos los órganos de los Estados miembros o los particulares (*infra* capítulo V). Como consecuencia de la especial naturaleza de estos actos y de su función en el sistema de fuentes, el Tribunal de Justicia ha podido subrayar en varias de sus sentencias <sup>19</sup> que el reglamento produce efectos inmediatos y confiere directamente a los particulares derechos que las jurisdicciones nacionales deben proteger.

d) Señalar, por último, que los reglamentos se publican en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, en las nueve lenguas oficiales, y entran en vigor, conforme al artículo 191 del TCE, «en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación». Es a partir de entonces que los derechos y obligaciones que confiere el reglamento surten efecto. En la práctica, sin embargo, las instituciones comunitarias pueden prever una entrada en vigor retardada e incluso su aplicación diferida.

17. Véase, al respecto Louis, J. V., *Les règlements de la Communauté Économique Européenne*, IEE., Presses Universitaires de Bruxelles, Bruselas, 1969, en particular, pp. 315 y 316.

18. Sentencia del TJCE de 7 de febrero de 1973, asunto 391/1972, Comisión c/ Italia, Rec. 1973, p. 101.

19. Así, entre otras muchas, Sentencia del TJCE de 14 de diciembre de 1971, asunto 43/71, *Politi*, Rec. 1971, p. 1039; Sentencia del TJCE de 7 de marzo de 1972, asunto 84/71, *Marimex*, Rec. 1972, p. 89; Sentencia del TJCE de 17 de mayo de 1972, asunto 93/71, *Leonisio*, Rec. 1972, p. 287; Sentencia del TJCE de 10 de octubre de 1973, asunto 34/73, *Variola*, Rec. 1973, p. 901.

## 2. LAS DIRECTIVAS COMUNITARIAS (RECOMENDACIÓN TCECA)

De acuerdo con el párrafo tercero del artículo 189 del TCE. «La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios». Por tanto, y a diferencia del reglamento, la directiva se asemeja más a un instrumento de acción «indirecta», siendo su efecto el de armonizar o aproximar el contenido de las disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas, de los derechos internos de los Estados miembros. Varias son las características que pueden predicarse de este acto comunitario.

a) *Los destinatarios de la directiva son los Estados miembros.* La directiva comunitaria, a diferencia de lo que ocurre con las recomendaciones de la CECA, que también tienen como destinatarios a los particulares, se dirige exclusivamente a los Estados miembros y, por tanto, sólo respecto a éstos tiene un efecto imperativo. La obligación de los Estados miembros de lograr el resultado en ella fijado, completada con el deber que prescribe el artículo 5 del TCE, de garantizar la adopción de las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del derecho comunitario, se impone a todas las autoridades de los Estados miembros, a nivel nacional o subestatal, incluidas, en el marco de sus competencias, las autoridades jurisdiccionales. <sup>20</sup>

La directiva, por tanto, sólo tiene alcance obligatorio para los Estados miembros. En principio, únicamente produce efectos para las personas físicas o jurídicas a través de un acto de transposición realizado por las autoridades nacionales competentes, según las formas y reglas de derecho interno. El hecho de que sea necesario esperar a la actuación del Estado miembro para que sus disposiciones afecten a los particulares implica que, en principio, no pueda predicarse de la misma la característica de la aplicabilidad directa de la que gozan los reglamentos, aspecto este que se desarrolla más adelante (*infra* capítulo V).

Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha admitido desde los años setenta, que ciertas disposiciones de algunas directivas no están desprovistas de efecto directo para los particulares. De acuerdo con esta jurisprudencia, <sup>21</sup> la aplicabilidad directa que se atribuye a los reglamentos no impide que otras categorías de actos puedan producir un efecto análogo, en particular cuando el Estado miembro no

20. Sentencia del TJCE de 10 abril de 1984, asunto 14/83, *Van Colson y Kamann*, Rec. 1984, p. 1891; Sentencia del TJCE de 13 de noviembre de 1990, asunto C-106/89, *Marleasing*, S. A., Rec. 1990, p. 4135.

21. Sentencia del TJCE de 6 de octubre de 1970, *Grad*, asunto 9/70, Rec. 1970, p. 839; Sentencia del TJCE de 17 de diciembre de 1970, *SACE*, asunto 33/70, Rec. 1970, p. 1234; Sentencia del TJCE de 29 de noviembre de 1978, *Delkvist*, asunto 21/78, Rec. 1979, p. 2327; Sentencia del TJCE de 5 de abril de 1979, *Ratti*, asunto 148/78, Rec. 1979, p. 1629, entre otras. La doctrina, sin embargo, manifiesta opiniones distintas respecto al alcance de este efecto directo. *Pescatore*, P., «The doctrine of direct effect: An infant disease of Community law», *ERL*, n.º 3/1983, pp. 155-177, p. 171; *Timmermans*, C. W. A., «Directives, Their effect within national legal systems», *CMR*, vol. 16/1979, pp. 533-555, p. 554.

ha traspuesto o ha traspuesto incorrectamente la norma comunitaria y el examen pormenorizado de la naturaleza de la disposición en cuestión, de la economía y de los términos de la misma. así lo permitan. Así, el Tribunal de Justicia se ha caracterizado, con esta construcción teórica, por el reconocimiento del efecto directo de ciertas disposiciones contenidas en directivas, siempre que se trate de disposiciones completas y jurídicamente perfectas o que enuncien una obligación precisa e incondicional. Consiguientemente, la autoridad competente de un Estado miembro no puede oponer a un particular una disposición de derecho interno contraria a una disposición de una directiva de la que puedan predicarse las características mencionadas como más adelante se explica.<sup>22</sup>

b) *La directiva obliga en cuanto al resultado que deba conseguirse.* La directiva es el instrumento preferentemente utilizado por las instituciones comunitarias para los fines de aproximación de las legislaciones nacionales cuando ésta es necesaria para la realización de los objetivos del TCE. La directiva crea, a cargo de los Estados miembros, una obligación de resultado en cuanto a los objetivos que asigna. En este sentido, la directiva no se distingue, por su naturaleza jurídica o su alcance, de otros actos comunitarios.

Ello no significa, sin embargo, que el fin que persiga deba necesariamente ser un objetivo de carácter general, puesto que con frecuencia la determinación de este resultado exige la definición a nivel comunitario de las normas de derecho material, no dejándose al Estado más que la simple transposición de su contenido al derecho nacional. Al contrario, se ha advertido en los últimos años una tendencia de las instituciones comunitarias a adoptar directivas cada vez más complejas y detalladas, en particular en aquellas que persiguen la aproximación de las reglamentaciones técnicas de los Estados miembros. Así, el Consejo ha utilizado, para proceder a la armonización de las disposiciones legislativas nacionales en los sectores que afectan al mercado interior, directivas en exceso precisas, reduciendo en gran medida el poder discrecional de los Estados miembros. Las razones pueden encontrarse tanto en la necesidad de una mayor precisión para lograr el objetivo perseguido, como en la reticencia de los Estados miembros con legislaciones muy rigurosas a que la flexibilidad de la directiva pueda originar perturbaciones en los intercambios intracomunitarios.

Por otro lado, el carácter imperativo de la directiva exige una actuación positiva por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros, a la vez que impide un desarrollo sólo parcial de su contenido o la ignorancia de las exigencias definidas en el texto comunitario.

c) *La directiva deja a las autoridades nacionales la elección de la forma y el medio para su cumplimiento.* Como ya se ha dicho, la directiva despliega

22. Sentencia del TJCE de 4 de diciembre de 1974, asunto 41/74, Van Duyn, Rec. 1974, p. 1337; Sentencia del TJCE de julio de 1981, asunto 158/80, Rewe, Rec. 1981, p. 1837 (*infra*, capítulo V).

sus efectos a través de un acto de transposición efectuado por las autoridades competentes de los Estados miembros, y para ello el artículo 189 del TCEE deja a éstos la determinación de la forma y los medios más oportunos para realizar los fines definidos en el plano comunitario. Al respecto, el Tribunal de Justicia, en su sentencia ENKA, ha afirmado explícitamente que la competencia que se deja a los Estados miembros, debe ejercerse en función del objetivo que, a través de la directiva, persiguen la Comisión y el Consejo,<sup>23</sup> lo que impide una apreciación en exceso discrecional por parte de las autoridades nacionales competentes. Asimismo, el Tribunal de Justicia ha señalado que la libertad de la que gozan los Estados miembros corre pareja a la obligación de los mismos de elegir las formas y los medios más adecuados para garantizar el efecto útil de la directiva.<sup>24</sup> De este modo, esta institución se ha pronunciado sobre la formalidad y obligatoriedad de los actos internos de adecuación y sobre la necesaria homogeneidad de las medidas adoptadas por distintas instancias territoriales competentes en los Estados miembros. También lo ha hecho respecto a la obligación de transponer de forma completa todas y cada una de las disposiciones de la directiva y en cuanto a la aplicación de las mismas en la totalidad del territorio nacional.

La discrecionalidad del Estado miembro queda también limitada al exigirse la transposición de las disposiciones de la directiva en el plazo de ejecución previsto en la misma. Considerando que la vocación normal de la directiva es la de obligar a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para su correcta ejecución, parece inherente a su naturaleza el prever un período de tiempo para la realización del objetivo que persigue, cuyo incumplimiento puede dar lugar al inicio del procedimiento por infracción del derecho comunitario, previsto en el artículo 169 del TCE.

d) Por último, hay que señalar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 191 del TCE, la directiva surte efecto por su notificación al Estado o Estados miembros destinatarios, siendo su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas simplemente facultativa y a los efectos de información, excepto cuando se dirijan a todos los Estados miembros o hayan sido adoptadas por el procedimiento de codecisión. Su entrada en vigor se produce, normalmente, en el mismo día de su notificación, salvo los supuestos señalados, en los que tiene lugar en la fecha señalada en las mismas o a los 20 días de su publicación. Indicar que en el caso de las recomendaciones de la CECA, puesto que pueden también dirigirse a los particulares, la notificación suele hacerse, en estos casos, de forma individualizada.

23. Sentencia del TJCE de 23 de noviembre de 1977, asunto 38/77, ENKA, Rec. 1977, p. 2212.

24. Sentencia del TJCE de 8 de abril de 1976, asunto 48/75, Royer, Rec. 1976, p. 519.

### 3. LAS DECISIONES COMUNITARIAS (DECISIÓN INDIVIDUAL TCECA)

De acuerdo con el párrafo cuarto del artículo 189 del TCE, «la decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios». La decisión, al contrario de lo que ocurre con el reglamento, es un acto de carácter individual, puesto que se dirige a un destinatario determinado, ya sea un particular o un Estado miembro. Aunque generalmente su adopción corre a cargo del Consejo, la Comisión tiene también competencias para adoptar determinadas decisiones individuales con igual valor normativo (por ejemplo, para la aplicación de la política agrícola). Se predicen de la decisión las siguientes características.

a) *La decisión es obligatoria en todos sus elementos.* La decisión es un acto que vincula a su destinatario. Es obligatoria, al igual que el reglamento y al contrario de la directiva, en todos sus elementos; esto es, en cuanto al objetivo a lograr y en cuanto a los medios y formas de realizarlo. En este sentido, y a propósito de la distinción entre las decisiones individuales adoptadas en el marco de la CECA y otros actos preparatorios, el Tribunal de Justicia ha subrayado su carácter imperativo, al indicar que la decisión es un acto que emana de un órgano competente que decide de forma definitiva y que está destinada a producir efectos jurídicos.<sup>25</sup>

b) *La decisión es obligatoria para todos sus destinatarios.* Al contrario del reglamento, la decisión tiene un carácter individual. Puede dirigirse, por tanto, a una persona jurídica privada (por ejemplo, declarando la nulidad de un acuerdo contrario al artículo 85 del TCE o imponiendo una sanción económica), resultando entonces directamente aplicable al mismo. Cuando el destinatario es un Estado miembro o un grupo de ellos, su correcta aplicación suele exigir frecuentemente la adopción de determinadas medidas nacionales.

c) De acuerdo con el artículo 191 del TCE, la decisión, igual que la directiva, surte efecto con su notificación a los destinatarios, salvo en el caso de aquellas adoptadas sobre la base del artículo 189B del TCE, que deben ser publicadas en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, y entran en vigor en la fecha que indique.

### 4. LAS RECOMENDACIONES Y LOS DICTÁMENES

Tal y como señala el párrafo quinto del artículo 189 del TCE, las recomendaciones y los dictámenes se distinguen del resto de los actos comunitarios hasta ahora mencionados en que no son jurídicamente vinculantes para sus destinatarios.

25. Sentencia del TJCE de 5 de diciembre de 1963, asuntos conjuntos 13, 24 y 52/63. Henticot. Rec. 1963, p. 431; Sentencia del TJCE de 16 de junio de 1966, asunto 54/65, Cielles Forges de Châtillon, Rec. 1966, p. 280.

La recomendación tiene como objetivo promover determinados comportamientos respecto de los Estados miembros. Suele utilizarse en aquellos supuestos en que, o bien resulta aún prematura la intervención comunitaria a través de un acto obligatorio, o bien se trata de materias cuya competencia corresponde a los Estados miembros. La recomendación, sin embargo, constituye un acto susceptible de producir efectos jurídicos significativos en el marco de alguno de los campos de actuación comunitarios, siendo utilizada, en particular, como un instrumento eficaz en el ámbito de la armonización de las legislaciones de los Estados miembros (así, por ejemplo, se menciona expresamente, entre otros, en los arts. 27 y 102 del TCE).

Por el contrario, el dictamen, común también al TCECA, es un acto que emiten las instituciones comunitarias con objeto de expresar su parecer respecto a un asunto determinado. Generalmente, el dictamen es solicitado a lo largo del proceso de decisión de actos jurídicos posteriores.

### 5. LOS ACTOS ATÍPICOS DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

El artículo 189 del TCE no enuncia, sin embargo, todos los actos que pueden ser adoptados por las instituciones comunitarias, bien en virtud del propio Tratado constitutivo, bien a partir de la práctica desarrollada por las mismas. Entre ellos, cabría distinguir:<sup>26</sup>

a) *Actos que sólo tienen un alcance interno.* Tales actos, previstos en varias disposiciones dispersas en el Tratado, no surten efectos fuera del ámbito de las relaciones interinstitucionales. Se trata, por un lado, de los estatutos y reglamentos internos de las instituciones, órganos y comités existentes, así como los reglamentos financieros; y, por el otro, de los actos preparatorios de la Comisión y el Consejo.

b) *Los denominados actos sui generis.* Con esta expresión se designan aquellas decisiones que no coinciden, ni por sus efectos, ni por sus destinatarios, con las contempladas en el artículo 189 del TCE. Tales actos se sitúan jerárquicamente entre las disposiciones del Tratado y los actos previstos en el artículo mencionado. Se trata, en particular, de actos que modifican disposiciones materiales de los Tratados o del derecho derivado, con objeto de delimitar su ámbito de aplicación espacial o material, y de actos relativos a la aprobación por el Consejo de acuerdos internacionales con terceros Estados u otras organizaciones internacionales. Especial referencia merecen las decisiones de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, actos que no emanan propiamente de esta institución, sino de una relación puramente intergubernamental.

26. Véase al respecto Louis, J. Y., *El ordenamiento jurídico comunitario*, Colección Perspectivas Europeas, Luxemburgo, 4.ª ed., 1991, pp. 92-94.



c) *Actos surgidos de la práctica de las instituciones.* Tales actos (declaraciones, resoluciones, conclusiones, etc.), no previstos en los Tratados constitutivos, plantean algunos problemas respecto de su identificación como actos comunitarios, así como de la determinación de su valor jurídico. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, su naturaleza debe determinarse en función de los objetivos que persigan, sin tomar en consideración la denominación concreta que reciban. De esta forma, sólo serán susceptibles del control de dicho Tribunal de Justicia aquellos actos que, por su formulación, traduzcan una intención clara de producir efectos jurídicos obligatorios.<sup>27</sup>

#### IV. Derecho complementario

##### 1. CONCEPTO DE DERECHO COMPLEMENTARIO

Por derecho complementario se designa aquel conjunto de fuentes convencionales cuyo origen se encuentra en los acuerdos interestatales entre los Estados miembros, pero cuyo objeto se sitúa en el campo o prolongación de los objetivos definidos por los Tratados; en este sentido amplio y por razón de sus fines, se considera Derecho comunitario.

No obstante, como señala G. Isaac,<sup>28</sup> por oposición al derecho derivado o al derecho nacido de los compromisos exteriores de la Comunidad, el derecho complementario no resulta del ejercicio de las competencias propias de las instituciones comunitarias. Por contra, su nota característica reside en que los Estados miembros, para superar las limitaciones impuestas por el principio de atribución y suplir de algún modo la ausencia de competencias a nivel comunitario, actúan en la esfera de ámbitos propios de la competencia nacional considerada y recurren a su capacidad de compromiso internacional, para adoptar este tipo de actos conforme a las reglas del régimen convencional. En esa medida, según R. Joliet,<sup>29</sup> el derecho complementario mantiene, por razón de su origen y su naturaleza, relaciones específicas con el ordenamiento jurídico comunitario.

Básicamente, el derecho complementario y el derecho comunitario se encuentran en relación de compatibilidad; de ese modo se presume que los Estados miembros al actuar por vía de decisiones de los representantes de gobierno reunidos en el seno del Consejo o de convenios comunitarios no han violado los Tratados, y han respetado las siguientes reglas: en los ámbitos de competencia co-

27. Sentencia del TJCE de 13 de noviembre de 1964, asunto 90 y 91/63, Comisión *el* Gran Ducado de Luxemburgo y Reino de Bélgica, Rec. 1964, p. 1217; Sentencia del TJCE 31 de marzo de 1971, asunto 22/70, AETR, Rec. 1971, p. 263.

28. Isaac, G., *Manual de derecho comunitario general*, ob. cit., p. 157.

29. Joliet, R., *Le droit institutionnel des Communautés Européennes. Les institutions. Les sources. Les rapports entre ordres juridiques*, Ed. Faculté de Droit, d'Économie et de Sciences Sociales de Liège, 3.ª ed., 1990, p. 193.

munitaria exclusiva el derecho complementario no tiene cabida; en los ámbitos de competencia compartida por la Comunidad y los Estados miembros el principio que rige es la prioridad del derecho derivado; en los ámbitos de competencia nacional exclusiva los actos de las instituciones no pueden intervenir, siendo idónea la vía del derecho complementario.

Dos son las fuentes de derecho complementario mencionadas que examinamos y que completan los Tratados comunitarios, por la vía diplomática o internacional: 1) decisiones y acuerdos de los representantes de gobierno de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo; 2) por un lado, los convenios complementarios concluidos por los Estados miembros en virtud del artículo 220 TCEE y más allá de esta disposición otros convenios concluidos por los Estados miembros con el fin de realizar los objetivos de los Tratados en otras materias conexas.

##### 2. DECISIONES Y ACUERDOS DE LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS REUNIDOS EN EL SENO DEL CONSEJO

Para remediar la falta de atribución de competencias que impedía la actuación del Consejo en ciertas materias, los representantes de gobierno de los Estados miembros tempranamente tomaron la costumbre, como observó P. Pescatore,<sup>30</sup> de reunirse en el seno del Consejo en conferencia diplomática.

Está claro que los actos emanados, decisiones de los representantes de gobierno reunidos en el seno del Consejo, no son decisiones en el sentido propio del artículo 189 del TCE ya que se sitúan más allá del principio de atribución y de los procedimientos de adopción y del control judicial a que están sometidos los actos de derecho derivado.

Si se atiende a su naturaleza jurídica, en realidad nos hallamos ante acuerdos internacionales concluidos con vistas a la realización de los objetivos de la Comunidad y, más exactamente desde el punto de vista del derecho internacional público, ante actos convencionales interestatales o acuerdos internacionales concluidos en forma simplificada. Dicho tipo de actos plantea una problemática particular:

a) En cuanto a sus procedimientos de elaboración y conclusión. Muy a menudo se adoptan tras seguir procedimientos aparentemente similares a los del derecho derivado; así, tras propuesta de la Comisión y dictamen del Parlamento Europeo se aprueban finalmente en el curso de una sesión del Consejo; sin embargo, su distinta naturaleza convencional exige modalidades de adopción diferentes.

En este sentido, la principal nota diferenciadora es la sustitución en la votación en el seno del Consejo de la regla de la mayoría cualificada por la unani-

30. Pescatore, P., *L'Ordre juridique des Communautés Européennes*, Lieja, 1975, p. 139.

midad. Lógicamente, la unanimidad expresa la manifestación del consentimiento que todos y cada uno de los Estados miembros debe prestar para la conclusión de actos convencionales, que exigen la firma de cada uno de los representantes de los Estados miembros.

Del mismo modo, aunque también se publican en el DOCE, solo entrarán en vigor, teóricamente, una vez cumplidos los procedimientos requeridos por el derecho constitucional de cada Estado miembro para contraer obligaciones internacionales. En este punto, su originalidad radica en que en la mayoría de los casos se reemplaza la ratificación formal, por medio de la notificación a la Secretaría del Consejo, de que el Estado miembro está vinculado por la firma de su representante, sin que se exija normalmente el cumplimiento de ningún otro procedimiento a nivel interno; son lo que el derecho internacional público denomina «acuerdos concluidos en forma simplificada».

b) El recurso frecuente a este tipo de actos. Por un lado, es obligado en los casos en que el Tratado remite expresamente a un acto de colectividad de los Estados miembros, por ejemplo, el nombramiento de los miembros de la Comisión (art. 19 del antiguo Tratado de fusión); o de los jueces del TJCE (art. 167 TCE); o la fijación de las sedes de las instituciones (art. 216 TCE); de este último es ejemplo reciente la Decisión de 12 de diciembre de 1992<sup>31</sup> de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros relativa a la fijación de las sedes de las instituciones y de determinados organismos y servicios de las Comunidades.

Pero, sobre todo, se adoptan en múltiples ocasiones libremente por los Estados miembros, si en ausencia de competencias de las instituciones comunitarias deciden ejercer en común sus propias competencias, para desarrollar y prolongar los objetivos de la Comunidad. En ese sentido, el Parlamento Europeo pronto mostró su preocupación por el posible recurso abusivo de los Estados miembros a este tipo de actos. Sin embargo, se han mostrado de gran utilidad básicamente en tres ámbitos señalados por Isaac:

— En materias que el mismo Tratado reservó a los Estados, como, por ejemplo, la aceleración del desarme arancelario y ejecución del Arancel Aduanero Común, reservada a los Estados por los artículos 15 y 24 del TCEE, así se adoptaron las importantes decisiones de los representantes de los gobiernos de los Estados de 12 de mayo de 1960 y 15 de mayo de 1962 a las que han seguido otras, modificándolas.<sup>32</sup>

— Sobre problemas no regulados por el Tratado, por ejemplo, la decisión de los representantes de los gobiernos de los Estados de 18 de diciembre de 1978 sobre supresión de ciertas tasas postales de presentación en aduana.<sup>33</sup>

— O sobre problemas que el Tratado sólo regula en parte: el caso tipo es el de los acuerdos internos que intervienen con ocasión de la conclusión de acuer-

31. Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo, 11 y 12 de diciembre de 1992.

32. DOCE L 215 de 12 de septiembre de 1960 y DOCE L 331 de 28 de mayo de 1962.

33. DOCE L 6 de 10 de enero de 1979.

dos externos mixtos. Un ejemplo fue el acuerdo interno relativo a las medidas a tomar y a los procedimientos a seguir para la aplicación de la 2.<sup>a</sup> Convención de Lomé o también relativo a la gestión de las ayudas comunitarias con fecha del 20 de diciembre de 1979.<sup>34</sup>

— Otro tipo distinto son las denominadas declaraciones, resoluciones o tomas de posición adoptadas de común acuerdo por los Estados miembros. A diferencia de los anteriores, no implican más que una voluntad política, confiriéndoles valor de orientación, para guiar y programar su acción. Tal es el caso de los frecuentes actos mixtos que emanan a la vez del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros que programan, por ejemplo, una actividad como fue en su momento la Resolución del Consejo y de los ministros de educación de 9 de febrero de 1976 relativa a un programa de acción en materia de educación.<sup>35</sup>

Lo cierto es que en sus diversas tipologías y pese a su naturaleza hasta cierto punto híbrida y controvertida, estos actos son de la más viva actualidad y se muestran como recurso útil, aprovechando su compleja naturaleza convencional, para resolver por parte de los Estados miembros situaciones en extremo delicadas, como la de los problemas planteados por la suspensión del comercio entre la CECA y las Repúblicas de Serbia y Montenegro, por Decisión de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 15 de junio de 1992<sup>36</sup> que modifica la anterior Decisión 92/285 CECA.

### 3. CONVENIOS COMUNITARIOS

Desde los Tratados originarios, se advirtió que la creación del mercado común comportaría la intensificación de las relaciones privadas intracomunitarias, de ahí la inclusión del artículo 220 del TCE que obliga a los Estados miembros a entablar, en tanto sea necesario, negociaciones entre sí a fin de concluir convenios internacionales en aquellas materias que el Tratado consideró imprescindibles para el buen funcionamiento del mercado común.

Esta obligación impuesta por el artículo 220 del TCE no es una condición puramente potestativa de los Estados miembros ya que se prevé incluso en el propio Acta de Adhesión de cualquier nuevo Estado miembro el compromiso contraído de iniciar negociaciones para llegar a ser parte de estos denominados convenios comunitarios.<sup>37</sup>

34. DOCE L 347 de 22 de diciembre de 1980.

35. DOCE 38 de 19 de febrero de 1976.

36. Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo, 11 y 12 de diciembre de 1992.

37. Vid. Iglesias Buhigues, J. L. y Descartes, M., «La quinta libertad comunitaria: competencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en la Comunidad», en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, Civitas, Madrid, 1986, p. 711; con carácter general, Borrás, A., «Los convenios complementarios entre los Estados miembros de la CEE», *Noticias CEE*, 1986, n.º 2, p. 711. Vid. recopilación de textos en A. Borrás, G. Campus, N. Bouza y Yrigos, M., *Legislación de Derecho Internacional Privado*, Ed. Tecnos, 1993.

Efectivamente, la especificidad en los procedimientos de elaboración y conclusión de los convenios comunitarios se manifiesta en aspectos concretos: en la iniciativa general tomada por la Comisión de común acuerdo con el Consejo, la negociación conducida por los expertos, la opinión emitida por la Comisión en un informe o dictamen formal, la firma por los plenipotenciarios de los Estados con ocasión de una sesión del Consejo y el depósito de los instrumentos de ratificación en la Secretaría general del Consejo.

En cuanto al objetivo que persiguen estos Convenios, es principalmente de crear un derecho internacional privado común a todos los Estados miembros, aplicable en el tráfico privado intracomunitario en las materias reguladas. De ahí se deducen algunas de las características del esquema o modelo de convenios comunitarios:

a) Se conciben como convenios multilaterales cerrados, reservándose su ratificación únicamente a los Estados miembros de las Comunidades Europeas y no a otros Estados no parte, siendo de duración ilimitada y contemplándose su entrada en vigor en la fecha en que todos los Estados miembros lo hayan ratificado (este modelo se quiebra con el Convenio de Roma de 19 de junio de 1980, que exigió para su entrada en vigor sólo el número de siete ratificaciones). Se deduce, en general, una cierta lentitud en su entrada en vigor, así, por ejemplo, en el caso del Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968, en fecha de 1 de enero de 1973 para los seis Estados miembros originarios.

Por otra parte, ejemplo de la limitación por razón de su naturaleza de convenio multilateral cerrado ha sido la imposibilidad de ratificación del Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968 por parte de los países de la AELE, que, en tanto Estados no miembros de la Comunidad, debieron suscribir un «convenio paralelo», el denominado Convenio de Lugano de 16 de noviembre de 1988.

b) Su interpretación uniforme la asegura el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, aunque este elemento de capital importancia para la buena marcha de los convenios complementarios implica, sin embargo, la firma de Protocolos adicionales que atribuyan expresamente dicha competencia al TJCE, como el Protocolo de Luxemburgo de 3 de junio de 1971 para la interpretación del Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968 sobre reconocimiento y ejecución de decisiones judiciales. Buena prueba de la labor unificadora del TJCE es el importante volumen de sentencias que por la vía del recurso prejudicial se han dictado para su interpretación y que han contribuido decisivamente al éxito de dicho Convenio.

En cuanto a los ámbitos materiales, que aunque sin carácter limitativo, enumera el artículo 220 del TCEE originario aparecen cuatro:

1. «La protección de las personas, así como el disfrute y la tutela de los derechos, en las condiciones reconocidas por cada Estado a sus propios nacionales. Materia lógicamente suprimida en el Tratado de la U. E., con la nueva redacción del art. 220 TCEE.»

2. «La supresión de la doble imposición dentro de la Comunidad; el reconocimiento recíproco de sociedades definidas por el artículo 58.2 del TCEE, el

mantenimiento de la personalidad jurídica en caso de traslado de su sede de un país a otro y la fusión de sociedades.»

3. «La simplificación de las formalidades a que están sometidos el reconocimiento y ejecución recíprocos de las decisiones judiciales y laudos arbitrales.»

El balance general del artículo 220 del TCEE es de éxito relativo de los convenios complementarios, habiéndose celebrado hasta ahora los siguientes:

— En materia de competencia judicial internacional y para facilitar la «libre circulación de resoluciones judiciales», el importante Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968 sobre competencia judicial y reconocimiento y ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil, convenio vigente y del que España es parte por Acta de San Sebastián de 26 de mayo de 1989.

— En materia de sociedades, la vía convencional está agotada a partir del fracaso del Convenio de Bruselas de 29 de febrero de 1968 sobre reconocimiento mutuo de sociedades y personas morales, completado por Protocolo concerniente a su interpretación que no entró en vigor por la falta de ratificación de Holanda. La misma suerte corrió el proyecto de Convenio sobre la fusión internacional de sociedades anónimas; y en estos momentos prosperan lentamente los trabajos en materia concursal sobre proyecto de Convenio aplicable a los concursos, quiebras y otros concursos análogos, a cuyo proyecto inicial de 1984 sigue un segundo en 1989.

— Sin embargo, nada impide a los Estados en el marco de su competencia residual, y dado el carácter no limitativo del artículo 220 de TCEE, la ratificación de otros convenios complementarios en materias distintas a las enumeradas, siempre que aparezcan necesarios para el buen funcionamiento del Mercado Común. Entre ellos, el más significativo y ligado en sus orígenes al propio Convenio de Bruselas de septiembre de 1968 se encuentra el importante Convenio de Roma de 19 de junio de 1980 sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales,<sup>38</sup> dicho Convenio entró en vigor en fecha de 1 de abril de 1991, siendo España parte por Acta de Funchal de 18 de mayo de 1992, y en vigor desde el 1 de septiembre de 1993.

En esta línea en materia de propiedad industrial e intelectual, el hito más importante fue la adopción por los Estados miembros del Convenio de Luxemburgo de 15 de diciembre de 1975 relativo a la patente europea<sup>39</sup> que establece un régimen común para las patentes comunitarias expedidas a través de los procedimientos del Convenio de Múnich de 5 de octubre de 1973; sin embargo, antes de su entrada en vigor, el Convenio de Luxemburgo fue sustituido por el Acuerdo de Luxemburgo de 15 de diciembre de 1989.

Es preciso subrayar que tras la entrada en vigor del TUE, muchas de las materias abordadas se profundizarán sobre el nuevo pilar del Título VI relativo a la cooperación en ámbitos de justicia y asuntos de interior, que permite extenderla

38. DOCE n.º L 266 de 9 de octubre de 1980.

39. DOCE n.º L 217 de 26 de enero de 1976.

a la política de asilo, inmigración, cooperación judicial en materia civil y mercantil, cooperación aduanera o policial.

La nueva tipología de actos previstos incluye la posición común, la acción común e incluso los convenios adoptados en virtud del art. K.3. (que aunque no impide la utilización de la vía del art. 220 TCE estudiada, la convierte en residual).

Sin embargo, estos convenios presentan también algunos de los problemas conocidos: cual sea la intervención del Consejo y de los Estados miembros y las fórmulas incluidas para completar los procesos de su ratificación; la necesidad de sometimiento expreso a la competencia del TJCE; además de las dificultades de articulación con los actos adoptados en virtud de bases jurídicas propias de la integración como el art. 100 C. TCE. Ejemplo de estas dificultades técnicas que se observan en el caso de la Propuesta de decisión fundamentada en el art. K. 3 sobre el Convenio relativo al control de las personas al paso de las fronteras exteriores de los Estados miembros.<sup>40</sup>

## V. Los principios generales del Derecho comunitario

El Tribunal de Justicia acude con frecuencia a esta fuente del derecho, con objeto de precisar y completar las disposiciones de los Tratados constitutivos y proceder, así, a una correcta interpretación y aplicación de los mismos.

Además del recurso a los principios generales del derecho, inherentes a la generalidad de los sistemas jurídicos (así, el principio de la buena fe, el principio de legalidad, el principio de seguridad jurídica o el principio del respeto a los derechos de defensa), el Tribunal de Justicia ha ido integrando al derecho comunitario principios generales cuyo origen se encuentra en el Derecho internacional<sup>41</sup>, aplicables, pues, a las relaciones entre los Estados, a la vez que ha reconocido la existencia de principios generales propios del ordenamiento jurídico comunitario<sup>42</sup>.

(a) El Tribunal de Justicia ha acogido únicamente los principios generales del Derecho internacional que resultan conciliables con las exigencias propias del Derecho comunitario, entre ellos, el principio del *pacta sunt servanda*, aplicable a todos los acuerdos internacionales concluidos por la Comunidad, y los principios relativos a la interpretación de las normas de derecho o referentes a la aplicación de los instrumentos internacionales concernientes a la protección de los derechos humanos. Asimismo, con la aplicación de los principios generales del derecho internacional el Tribunal de Justicia ha podido determinar el alcance de las obligaciones de los Estados miembros en relación a los convenios internacionales concluidos con anterioridad a la entrada en vigor de los Tratados constitutivos, y ha limitado la discrecionalidad de los Estados miembros respecto al acceso al territorio de sus propios nacionales.<sup>41</sup>

40. DOCE n.º C 11 de 15 de enero de 1991.

41. Entre otras, Sentencia del TJCE de 14 de mayo de 1974, asunto 4/73, Nold, Rec. 1974, p. 491; Sentencia del TJCE de 27 de febrero de 1962, Comisión c/ Italia, asunto 10/61, Rec. 1962, p. 23.

(b) Entre los principios generales propios del derecho de las Comunidades Europeas, el Tribunal de Justicia ha distinguido aquellos que resultan privativos del derecho de los Estados miembros y los que pueden deducirse de la misma naturaleza del ordenamiento jurídico comunitario. Los primeros gozan del valor de principios generales del derecho comunitario puesto que las reglas que contienen son comunes a los ordenamientos jurídicos internos de todos los Estados miembros. Se trata, básicamente, de principios generales de carácter técnico, cuyo origen se encuentra muchas veces en el derecho administrativo. Así, por ejemplo, el principio de igualdad de los administrados ante la Justicia, el principio del respeto a los derechos adquiridos, la institución del enriquecimiento sin causa, o el principio de la confianza legítima. A ellos hace especial referencia el artículo 215 del TCE, en materia de responsabilidad extracontractual de la Comunidad, al disponer que la organización «deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros».

Los principios generales que cabe deducir de la propia naturaleza de los Tratados, esto es, de la economía del sistema comunitario y de los objetivos que éstos asignan a las instituciones, pueden asimismo clasificarse en dos grupos.

Algunos de estos principios pueden encontrarse contemplados, de una forma u otra, en el propio texto de los Tratados. Éste es el caso del principio de la no discriminación por razón de la nacionalidad y de la igualdad de trato, recogido en el artículo 6 del TCE. Como tal ha sido igualmente reconocido el principio de la libre circulación de los factores productivos, esto es, las cuatro libertades comunitarias fundamentales, objeto de los Títulos I y III de la tercera parte del TCE. Por último, el principio de la solidaridad entre los Estados miembros, que en una de sus formas cristaliza, de hecho, en el principio de la preferencia comunitaria, en virtud del cual prima el interés de las relaciones económicas intracomunitarias por encima del interés aislado de los Estados miembros en el mantenimiento de ligámenes de este tipo con terceros Estados.<sup>42</sup>

Otros principios, aunque no se reflejan en la letra de los Tratados, resultan inherentes a la naturaleza especial de la organización, y son, en palabras del Tribunal de Justicia, la base del sistema institucional de la Comunidad Europea. Entre ellos encontramos el principio de la *primacía* del derecho comunitario; el principio de la *uniformidad* y la *unidad* del ordenamiento jurídico comunitario, en lo que a la interpretación del texto de los Tratados y del derecho derivado se

42. Sentencia del TJCE de 4 de febrero de 1982, asunto 871/79, Buyl, Rec. 1982, p. 245; Sentencia del TJCE de 3 de marzo de 1982, asunto 14/81, Alpha Steel, Rec. 1982, p. 740; Sentencia del TJCE de 7 de febrero de 1985, asunto 240/83, ADBHU, Rec. 1985, p. 331; Sentencia del TJCE de 27 de octubre de 1971, Rheinmüller, asunto 6/71, Rec. 1971, p. 839.

refiere; el principio de *proporcionalidad*; y el principio del *equilibrio de poderes* en el marco de las instituciones comunitarias.<sup>43</sup>

Finalmente, señalar que ha sido en particular la técnica de la incorporación de los principios generales en el ordenamiento jurídico comunitario la que ha permitido al Tribunal de Justicia consagrar la *protección de los derechos humanos* a nivel comunitario. Así, en algunas ocasiones, el Tribunal ha podido afirmar explícitamente que los derechos fundamentales de la persona se integran en los principios generales del derecho comunitario, cuyo respeto garantiza esta institución.<sup>44</sup> Para llevar a cabo esta tarea, el Tribunal de Justicia, además de inspirarse en las *tradiciones constitucionales comunes* a los Estados miembros, tiene también en cuenta las indicaciones que ofrecen los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos, entre los que se hace mención especial, en varias de sus sentencias,<sup>45</sup> del Convenio de Roma de 4 de noviembre de 1950, para la salvaguardia de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales. Fórmula esta que aparece finalmente reflejada en el artículo F del TUE.

43. Sentencia del TJCE de 31 de septiembre de 1983, asuntos conjuntos 205 y 215/82, Deutsche Milchkontor, Rec. 1983, p. 2633; Sentencia del TJCE de 15 de julio de 1964, asunto 6/64, Costa c/ ENEL, Rec. 1964, p. 1141; Sentencia del TJCE de 9 de marzo de 1978, asunto 106/77, Simmenthal, Rec. 1978, p. 629; Sentencia del TJCE de 14 de noviembre de 1985, asunto 299/84, Neumann, Rec. 1985, p. 3663; Sentencia del TJCE de 13 de junio de 1958, asunto 9/56, Meroni, Rec. 1958, p. 11; Sentencia del TJCE de 30 de octubre de 1975, asunto 23/75, Rey Soda, Rec. 1975, p. 1279.

44. Sentencia del TJCE de 12 de noviembre de 1969, asunto 29/69, Stauder, Rec. 1969, p. 419; Sentencia del TJCE de 17 de diciembre de 1970, Internationale Handelsgesellschaft, asunto 11/70, Rec. 1970, p. 1125.

45. Sentencia del TJCE de 14 de mayo de 1974, Nold, asunto 4/73, Rec. 1974, p. 491; Sentencia del TJCE de 28 de octubre de 1975, asunto 36/1975, Rutili, Rec. 1975, p. 1219; o Sentencia del TJCE de 13 de diciembre de 1979, asunto 4/79, Liselotte Hauer, Rec. 1979, p. 3727, entre otros.

## CAPÍTULO V

### ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO: CARACTERÍSTICAS\*

#### I. La articulación del ordenamiento jurídico comunitario y los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros

Se halla asentado desde hace más de treinta años por el Tribunal de Justicia, y es comúnmente aceptado<sup>1</sup> que las normas de derecho comunitario integran un ordenamiento jurídico dotado de unidad y cohesión y de especificidad frente a los ordenamientos internos, calidades que lo distinguen al mismo tiempo del derecho internacional. En primer lugar, el establecimiento —y la función esencial para la vida comunitaria— de los principios y objetivos comunes, del sistema propio y genuino de creación y de aplicación de normas, así como de control de su validez, aplicación e interpretación, han dotado al *corpus* jurídico de la Comunidad de unidad y coherencia durante varios decenios.

Por otra parte, su especificidad frente a los ordenamientos internos cabe deducirla del propio fundamento de la acción comunitaria en la atribución de competencias de los Estados miembros, y en la complejidad y coexistencia de sus fuentes, configurando, como se ha visto, un sistema normativo híbrido en el que hallamos tanto el procedimiento autónomo de creación de normas de derecho derivado, como mecanismos de decisión extraordinarios de carácter intergubernamental o mecanismos propios del derecho internacional público, junto a normas de derecho interno, resultantes necesarias del desarrollo de normas comunitarias.<sup>2</sup>

\* El presente capítulo ha sido elaborado por la doctora Blanca Vilà.

1. Sentencia del TJCE en el asunto Van Gend en Loos, de 5 de febrero de 1962: «La Comunidad constituye un nuevo orden jurídico de derecho internacional...», Rec. 1963, pág. 5; en el asunto Costa-ENEL, de 15 de julio de 1964, Rec. 1964, pág. 1160; «a diferencia de los Tratados ordinarios, el Tratado CEE ha instituido un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros...». En particular, el juez Pierre Pescatore insistió en las consecuencias que se derivaban de tal naturaleza, *Le droit de l'intégration*, Ginebra, 1972, p. 32.

2. Louis J. Van der Elst, *El ordenamiento jurídico comunitario*, 4.ª ed., Bruselas-Luxemburgo, 1989. Como ejemplos de coexistencia de fuentes de derecho interno cabe citar las normas (leyes, decretos-leyes, reglamentos) de transposición de directivas comunitarias; o los reglamentos inter-

Esta cláusula de salvaguardia tiene como finalidad evitar que se produzcan desviaciones de las transacciones comerciales causando un perjuicio económico a un Estado. En este sentido, se puede producir, por ejemplo, que se importen productos de terceros Estados por un Estado miembro y, una vez transformado el producto en libre práctica, se reexporte hacia otro Estado miembro, ejerciendo la libre circulación de mercancías, y causando dificultades económicas en un sector económico determinado de este segundo Estado.

En un inicio, esta cláusula estaba prevista únicamente para el período transitorio, pero una vez finalizado éste los principios uniformes que debieran informar a la política comercial común no se consiguieron en su totalidad. Dado, por tanto, que existe un incompleto desarrollo de esta política, se producen disparidades de política comercial en los Estados miembros que son capaces de provocar desviaciones del tráfico o producir dificultades económicas en algunos de los Estados miembros,<sup>51</sup> y por consiguiente esta cláusula de salvaguardia continúa vigente.

Estas disparidades en la política comercial de los Estados miembros tiene lugar, por ejemplo, en relación a la existencia de restricciones nacionales al comercio que son compatibles con el derecho comunitario, o en la existencia de contingentes comunitarios que pueden ser distribuidos por cuotas entre los Estados miembros, como es el caso del Acuerdo Multifibras en el sector textil.

A efectos de regular los criterios de autorización de esta cláusula, la Comisión adoptó una decisión el 22 de julio de 1987.<sup>52</sup> En dicha decisión se establecen los criterios en base a los que la Comisión autorizará la aplicación de medidas de protección de los Estados, y siempre por un período de tiempo limitado. Entre estos criterios destaca el hecho de que además de producirse dificultades económicas por la circulación de productos en libre práctica, ha de haber una gravedad en la situación planteada que exiga la adopción de una medida de protección.

51. Sentencia del TJCE de 5 de marzo de 1986, asuntos 59/84 y 242/84, Tezi. Rec. 1986, p. 887.

52. Decisión de la Comisión 87/433, de 22 de julio de 1987, relativa a las medidas de vigilancia y de protección que los Estados miembros pueden estar autorizados a adoptar en aplicación del artículo 115 del TCEE (DOCE L 238 de 21 de agosto de 1987).

## CAPÍTULO X

### LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA COMUNIDAD EUROPEA\*

#### I. La personalidad jurídica internacional de la Comunidad Europea

La Comunidad Europea en tanto que organización internacional de integración económica no sólo actúa en el interior de sus Estados miembros a través de la adopción de normas de derecho derivado, sino que también tiene una proyección externa de relación con terceros Estados y otras organizaciones internacionales, que se manifiesta jurídicamente a través de acuerdos internacionales.

Esta doble dimensión, interna y externa de la Comunidad, plantea el problema de su personalidad jurídica no sólo en el interior de los Estados miembros, sino también respecto al derecho internacional. Esto es, a su capacidad para ser titular de derechos y obligaciones conforme al derecho internacional y de establecer relaciones jurídicas internacionales con terceros Estados y otras organizaciones internacionales.

#### I. NOCIÓN DE PERSONALIDAD JURÍDICA

La noción de personalidad jurídica tiene un tratamiento diferente en cada una de las Comunidades Europeas. Así, en el artículo 6 del TCECA se precisa que «en las relaciones internacionales, la Comunidad gozará de la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones y la consecución de sus fines». Mientras que el artículo 210 del TCE y el artículo 184 del TCEEA se limitan estrictamente a establecer la personalidad jurídica de estas Comunidades.

De todas formas, tanto de la jurisprudencia comunitaria como de otras disposiciones de los Tratados de Roma se desprende la existencia de esta capacidad jurídica internacional. En efecto, la jurisprudencia del TJCE, en relación al TCE,

\* El presente capítulo ha sido elaborado por el doctor Andreu Oñesti Rayó.