

EL PROCEDIMIENTO DE PRODUCCION LEGISLATIVA EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS

FRANCESCO CAPOTORTI

Traducción: JOSÉ-EUGENIO SORIANO

SUMARIO: INTRODUCCIÓN: 1.1 Motivos por los que la investigación se extiende a las Comunidades Europeas. 1.2 Diversidad de naturaleza entre Comunidades y Estados. 1.3 Caracteres peculiares de las Comunidades respecto a la categoría de las organizaciones internacionales. 1.4 Existencia de tres Comunidades con normativas separadas y elementos estructurales comunes. 1.5 Naturaleza y carácter de las instituciones comunitarias.—PARTE I. LA FORMACIÓN DE LOS REGLAMENTOS COMUNITARIOS: 2.1 Caracteres típicos de los Reglamentos. 2.2 Equivalencia entre Reglamentos y decisiones generales de la CECA. 2.3 Límites del poder normativo comunitario. 2.4 La mitigación del principio de las competencias de atribución. 2.5 Clasificación de los Reglamentos. 3.1 El poder de iniciativa de la Comisión en la CEE y en la CECA. 3.2 Influencia de otros órganos sobre el ejercicio del mencionado poder. 3.3 Contactos preliminares entre la Comisión y el Consejo. 3.4 La preparación de los proyectos de Reglamentos dentro de la Comisión. 4.1 La consulta del Parlamento y del Comité Económico Social. 4.2 Las posibilidades de que la propuesta inicial sea modificada. 4.3 El procedimiento de concertación. 5.1 La fase decisoria: papel del COREPER. 5.2 El principio de la mayoría en el Consejo. 5.3 ... y su abandono en la praxis comunitaria. 5.4 El momento final del proceso normativo. 6.1 Particularidades del sistema CECA. La iniciativa de la decisión. 6.2 (sigue) la fase consultiva y de conclusiones. 7. Los Reglamentos de la Comisión y el mecanismo de los comités de gestión. 8.1 La motivación de los Reglamentos. 8.2 Otros aspectos formales. 9. La publicación. 10. La entrada en vigor.—PARTE II. LOS REGLAMENTOS Y LAS DEMÁS FUENTES DEL SISTEMA JURÍDICO COMUNITARIO. 11. Creación de derechos y obligaciones de los sujetos por obra de fuentes distintas del Reglamento. 12.1 Repartición de las normas de los tratados comunitarios en tres grupos. 12.2 Normas que expresamente se refieren a los sujetos privados. 12.3 Normas que se refieren a los Estados o a las instituciones: su interpretación a la luz de la doctrina del efecto directo. 12.4 Rechazo de la tesis que hace depender de las leyes de ejecución la atribución a los sujetos de los derechos y obligaciones que derivan de los tratados. 12.5 Relaciones entre las normas de los tratados y la de los

Reglamentos. 13.1 Las directivas: caracteres diferenciales respecto a los Reglamentos. 13.2 Los desarrollos de la praxis en materia de directivas. 13.3 La aplicación a las directivas de la doctrina del efecto directo. 14. La posibilidad de que acuerdos estipulados por una Comunidad produzcan efectos inmediatos para los sujetos. 15. Papel de los principios de Derecho no escritos.

INTRODUCCION

1.1 Una investigación sobre el *legislative process* tiene que referirse principalmente a los Estados, puesto que son los Estados, en el mundo contemporáneo, los sujetos de la actividad legislativa en el sentido propio de la expresión.

No obstante, la extensión de la presente investigación a las Comunidades Europeas se justifica por el hecho bien conocido de que las mismas tienen el poder de dictar normas directamente aplicables a los individuos y a los entes, públicos y privados, en los territorios de todos los Estados miembros.

Hay, por tanto, un proceso de creación de Derecho, por parte de las autoridades comunitarias, que se desarrolla de manera autónoma respecto de los procesos legislativos nacionales (más exactamente, se desarrolla en el marco de un ordenamiento jurídico autónomo) y que al mismo tiempo interfiere en el ámbito de los Derechos nacionales de los Estados miembros.

Esta interferencia es el resultado de tres elementos: *a)* El ámbito territorial y personal del Derecho comunitario resulta ser la suma de los ámbitos territoriales y personales de los ordenamientos de los Estados miembros; *b)* muchas de las materias reguladas por el Derecho comunitario habían sido anteriormente objeto de regulación por el Derecho interno de los Estados y a veces continúan siéndolo parcialmente (de donde surgen los problemas de compatibilidad entre los dos ordenamientos y de su eventual integración); *c)* los órganos de los Estados miembros —precisamente sus Tribunales y Administraciones— están obligados a aplicar el Derecho comunitario, además de sus respectivos Derechos nacionales.

1.2 Un punto que hay que subrayar es que las Comunidades Europeas, aun siendo titulares del poder normativo antes descrito, son profundamente distintas de los Estados y no pueden ser identificados como entidades semi-estatales.

La teoría del Estado federal «parcial», que fue propuesta cuando la Comunidad Europea del Carbón y del Acero fue fundada y comenzó a fun-

cionar, se ha demostrado inconsistente, especialmente a la luz de los sucesivos desarrollos (creación de la CEE y de la EURATOM; importancia creciente de la cooperación entre los Estados miembros en la práctica comunitaria).

En realidad, no puede olvidarse el hecho de que las Comunidades son organizaciones nacidas por efecto de acuerdos entre Estados cuya existencia, por tanto, depende todavía de su voluntad común. En lo profundo de las distintas obligaciones de los Estados miembros, y de todo el Derecho comunitario, permanece el principio *pacta sunt servanda* y tanto el ingreso de nuevos miembros en las Comunidades, como algunas modificaciones de su organización y funcionamiento se obtienen mediante nuevos acuerdos.

La posición de las autoridades comunitarias respecto a los individuos dentro de los Estados miembros y en particular la idoneidad de algunos actos comunitarios para producir efectos sobre los individuos de manera inmediata, no son argumentos a favor de una pretendida naturaleza «semiestatal» de las Comunidades Europeas. Son solamente una parte de las razones por las que se ha elaborado y aplicado a las Comunidades el esquema teórico de las organizaciones supranacionales.

Ello contribuye a explicar porqué la expresión «proceso legislativo» es impropia si se lo quiere extender a la producción de normas comunitarias, puesto que las fuentes de estas normas son actos distintos de las leyes.

Además de la cuestión terminológica, hay que decir que la posibilidad de comparar esta producción normativa con la que es autor cada uno de los Estados miembros está condicionada por las numerosas diferencias de estructura entre las Comunidades y los Estados; en efecto, también desde el punto de vista del orden interno de la Comunidad, su parentesco con las organizaciones internacionales ofrece criterios de orientación más sólidos que sus puntos de semejanza con el fenómeno de los Estados federales.

1.3 Por otra parte, resulta igualmente innegable que las Comunidades no son pura y simplemente organismos internacionales.

Jamás había sucedido que en el ámbito de una organización internacional se hubiese adoptado en una medida tan amplia la «transferencia de los poderes soberanos» de los Estados miembros, que viene a caracterizar a la realidad comunitaria.

La noción de transferencia de poderes soberanos, ampliamente utilizada para caracterizar tanto la naturaleza de las competencias atribuidas a las Comunidades Europeas como el modo en que dichas competencias ocupan

el lugar normalmente reservado al ejercicio de los poderes del Estado, puede ser quizá criticada desde el punto de vista formal; pero es significativa en la medida en que resalta el fenómeno de la sustitución de las autoridades estatales por las autoridades comunitarias (obviamente dentro de los límites previstos en los tratados).

El carácter innovador del ordenamiento comunitario ha sido confirmado por la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas en numerosas sentencias.

Vale la pena citar en concreto la sentencia de 5 de febrero de 1963, asunto Van Gend en Loos (25/62), que en su motivación, observó entre otras cosas: «La finalidad del Tratado CEE, es decir, la instauración de un Mercado Común cuyo funcionamiento incide directamente sobre los sujetos de la Comunidad, implica que el mismo va más allá de un acuerdo que se limitase a crear obligaciones recíprocas entre los Estados contrayentes, lo cual se confirma en el preámbulo del Tratado el cual, además de mencionar a los Gobiernos, se refiere a los pueblos, y, más concretamente todavía, a la instauración de órganos investidos institucionalmente de poderes soberanos, ejercitables tanto sobre los Estados miembros como sobre sus ciudadanos. Además hay que recordar que los ciudadanos de los Estados miembros de las Comunidades colaboran a través del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social, a las actividades de las propias Comunidades.

Además de ello, la función atribuida a la Corte de Justicia por el artículo 177, función cuya finalidad es garantizar la interpretación uniforme del Tratado por parte de los jueces nacionales, constituye la prueba del hecho de que los Estados han reconocido al Derecho comunitario una autoridad que puede ser hecha valer por sus ciudadanos frente a dichos jueces.

Considerando todas estas circunstancias, debe concluirse que la Comunidad constituye un ordenamiento jurídico de nuevo cuño en el campo del Derecho internacional *en favor del cual los Estados han reconocido, si bien en aspectos limitados, poderes soberanos*; ordenamiento éste que reconoce como sujetos no sólo a los Estados miembros sino también a sus ciudadanos.»

Esta orientación de la Corte con la citada sentencia encontró confirmación posterior en las decisiones de 15 de julio de 1964, relativo al asunto Costa-Enel (6/64); de 13 de noviembre de 1964, Comisión contra Luxemburgo y Bélgica (90-91/63); 3 de abril de 1968, caso Molkorei (28/67), y de 26 de febrero de 1976, caso Comisión contra Italia (52/78).

1.4 Hasta ahora hemos hecho referencia al Derecho comunitario considerándolo como un solo ordenamiento jurídico, si bien es conocido —y ya hemos tomado nota— que hay tres Comunidades: la CEE, la CECA y la CEEA (o EURATOM).

En efecto, todavía están en vigor los tres distintos Tratados con los cuales estas Comunidades fueron instituidas, y como consecuencia de ello la disciplina de las competencias y de los actos es el resultado de tres grupos de normas.

Por otra parte, desde 1965 —fecha del Tratado de Bruselas sobre la fusión de los Ejecutivos— la organización de la Comunidad está unificada.

Por todo ello, si desde el punto de vista de la distinción entre las tres Comunidades podría ser más correcto hablar de tres sistemas jurídicos, existen al menos dos factores capaces de justificar la referencia a un único ordenamiento: la coincidencia de los Estados miembros (en cuanto que implica que la voluntad común sobre la que se fundan los tres sistemas es la misma) y el carácter común de las instituciones (lo que hace posible, asimismo, la existencia de actos dotados de efectos simultáneos en los tres sistemas). A ello se puede añadir la obra unificadora de la Corte de Justicia cuya jurisprudencia ha evidenciado la existencia de principios de Derecho no escrito aplicables a las tres Comunidades.

A los fines de esta investigación interesan particularmente las diferencias entre la normativa de la CEE y de la CECA; en cuanto a la EURATOM las disposiciones relativas a los procedimientos de creación del Derecho son en su mayor parte idénticas a las de la CEE.

Considerando esta circunstancia, así como el hecho de que la importancia de la CEE, desde el punto de vista de la extensión de sus competencias es indudablemente superior a la de la CECA, adoptaremos como principal punto de referencia la normativa de los dos Tratados de Roma, señalando cada vez las soluciones específicas previstas por el Tratado de París.

1.5 Otra premisa necesaria a esta investigación es la precisión de la naturaleza y del papel respectivo de las instituciones que participan en el proceso de creación del Derecho comunitario.

Es conocido que las Comunidades tienen cuatro instituciones comunes: la Asamblea —que ha adoptado el nombre de Parlamento Europeo—, el Consejo, la Comisión y la Corte de Justicia. Las tres primeras contribuyen a crear el Derecho escrito, denominado «Derecho secundario» respecto a la normativa fundamental de los Tratados.

Ahora bien, la distribución de competencias está regulada de modo que la Asamblea tiene solamente, y no para todos los actos normativos, una función consultiva mientras que el papel de legislador corresponde, en cuanto a la CEE y EURATOM al Consejo y para la CECA normalmente a la Comisión (que ha sustituido a la alta autoridad prevista inicialmente por el Tratado de París).

Allí donde corresponde decidir al Consejo, la Comisión tiene un poder exclusivo de iniciativa; mientras, en la CECA, las decisiones de la Comisión resultan frecuentemente precedidas de un dictamen obligatorio (y a veces vinculante) del Consejo.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible hablar de una relación constante entre la Comisión y el Consejo y de su responsabilidad conjunta en el ejercicio de la función normativa.

No hay duda de que el peso fundamental atribuido al Consejo —órgano en el que se sientan los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros— y la escasa influencia del Parlamento —cuyos miembros se eligen ya directamente por los pueblos de dichos Estados— justifica la crítica de que el equilibrio institucional comunitario tiene todavía un carácter no democrático.

Con todo, ambas circunstancias se explican recordando la matriz internacional de las Comunidades y asumiendo como término de comparación las organizaciones «tradicionales», en las cuales los órganos compuestos por los representantes de los Gobiernos ocupan una posición central, si no exclusiva (piénsese en las relaciones entre el Comité de Ministros y la Asamblea consultiva en el Consejo de Europa).

Por otra parte, los autores de los Tratados habían previsto que el peso del Consejo fuese equilibrado por el papel atribuido a la Comisión, que como es conocido está compuesta por individuos designados por los Estados miembros, pero no subordinados a los respectivos Gobiernos.

En este aspecto, debe reconocerse la originalidad del diseño institucional de los Tratados; la Comisión se concebía, no como un Secretariado del Consejo, sino como una institución plenamente autónoma, investida de objetivos parcialmente semejantes a los de un Gobierno (en particular, respecto al proceso normativo).

Lo que tenemos que lamentar es que el diseño institucional haya sido poco a poco alterado por la práctica, lo cual ha reducido la efectiva libertad de iniciativa de la Comisión como consecuencia de una recuperación gradual de la concepción tradicional de los poderes soberanos de los Estados.

Tal desarrollo será examinado más ampliamente en las páginas que siguen.

PARTE I. LA FORMACION DE LOS REGLAMENTOS COMUNITARIOS

2.1 En la clasificación de las fuentes de Derecho comunitario previstas por los Tratados de Roma (fuentes de Derecho comunitario derivado según una terminología ampliamente acogida) el primer lugar, sin duda, corresponde a los Reglamentos.

El artículo 189 del Tratado CEE y el artículo 161 del Tratado CEEA, redactados en términos idénticos, describen los caracteres típicos del Reglamento basándose en tres puntos: el ámbito de los sujetos a los que el Reglamento se refiere (el Reglamento tiene alcance general), la naturaleza de sus efectos («es obligatorio en todos sus elementos») y su capacidad de operar en el ámbito interno de los Estados miembros sin intervención de los mismos («es directamente aplicable en cada uno de los Estados miembros»).

La aplicación general del Reglamento significa que el mismo «es aplicable, no ya a un número limitado de destinatarios, sino a una o más categorías de destinatarios determinados abstractamente y en su totalidad» (Corte de Justicia, sentencia de 14 de diciembre de 1962 en las causas acumuladas 16 y 17/72).

Lo que importa es que «la cualidad de destinatario depende de una situación objetiva de derecho o de hecho, definida por el acto, en relación con sus finalidades» (Corte de Justicia, sentencia de 5 de mayo de 1977 en la causa 101/76 y de 26 de febrero de 1981 en la causa 64/80).

En cuanto a la categoría de destinatarios, es evidente que las mismas incluyen a todos los sujetos del ordenamiento comunitario (Estados miembros, individuos, personas jurídicas) a los que tenemos que añadir las instituciones y órganos de las Comunidades. En fin, desde el punto de vista de los límites territoriales, hay que señalar que en línea de principio el Reglamento tiene el mismo campo de aplicación que los Tratados (Corte de Justicia, sentencia de 16 de febrero de 1978 en la causa 61/77) si bien nada impide establecer límites más restringidos en relación a las finalidades perseguidas por un Reglamento determinado.

El carácter íntegramente obligatorio del Reglamento, viene frecuentemente entendido en el sentido de que no se consiente a ningún Estado miembro hacer una aplicación incompleta o selectiva del mismo (Corte de Jus-

ticia, sentencia de 7 de febrero de 1973 en la causa 39/72 y de 7 de febrero de 1979 en la causa 128/78). De otro lado, este aspecto ha sido puesto de relieve en los artículos 189 CEE y 161 CEEA, también con la finalidad de distinguir entre el efecto obligatorio del Reglamento y el de la Directiva, la cual vincula al Estado miembro al que se dirige, sólo en cuanto al resultado, no en cuanto a los medios.

Conviene, sin embargo, observar que un Reglamento puede evidentemente contener normas que en lugar de prescribir una conducta obligatoria, reconozca a los destinatarios facultades o poderes, y en concreto otorgue a los Estados miembros adoptar las medidas de aplicación necesarias.

El tercero y último rasgo típico de los Reglamentos —su aplicabilidad directa— esté en relación a la naturaleza peculiar del poder normativo atribuido a las Comunidades.

Como hemos señalado al principio, justamente el hecho de que las autoridades comunitarias están en condiciones de crear normas capaces de actuar en el interior de los Estados miembros sin transformarse para nada en Derecho estatal, permite configurar el poder normativo ejercitado por dichas autoridades como un fenómeno completamente distinto, tanto del poder de crear normas internacionales como del ejercicio del poder legislativo estatal. Fenómeno, pues, de legislación «supranacional», por usar una fórmula que subraya su singularidad.

En cuanto a las consecuencias de la aplicabilidad directa, la Corte de Justicia de las Comunidades ha tenido ocasión de aclarar y subrayar dos puntos esenciales. De un lado, la atribución a los individuos, en virtud de Reglamentos, de derechos subjetivos que los jueces nacionales están obligados a tutelar (sentencias de 14 de diciembre de 1971, causa 43/71; de 7 de marzo de 1972, causa 84/71; de 10 de octubre de 1973, causa 34/73; de 26 de febrero de 1976, causa 65/75) y el principio según el cual la entrada en vigor y la aplicación de los Reglamentos comunitarios se realizan sin ningún procedimiento de recepción en los Derechos nacionales (sentencias de 2 de febrero de 1977, causa 50/76; de 31 de enero de 1978, causa 94/77; de 30 de noviembre de 1978, causa 31/78).

2.2 En el sistema del Tratado CECA, el acto que presenta las mismas características del Reglamento y desarrolla efectos de la misma naturaleza es la decisión general de la Alta Autoridad (hoy de la Comisión).

El artículo 14 de aquel Tratado, después de haber establecido que «para la ejecución de las misiones confiadas y en las condiciones previstas por el

presente Tratado, la Alta Autoridad toma decisiones, hace recomendaciones o emite dictámenes», se limita a puntualizar respecto a las decisiones que las mismas «son obligatorias en todos sus elementos».

Otras normas dentro del mismo Tratado distinguen las decisiones generales de las singulares (véase artículos 33, párrafo segundo, y 50, párrafo segundo).

A propósito de las mismas, la Corte de Justicia ha precisado justamente que producen un efecto normativo *erga omnes* (sentencia de 16 de julio de 1956, en la causa 8/55). Establecen, por tanto, un principio normativo poniendo de manera abstracta las condiciones de su aplicación y enunciando siempre de manera general y abstracta, las consecuencias jurídicas que se siguen (sentencia de 21 de junio de 1958, causa 13/57).

En cuanto al requisito de la aplicabilidad directa, es indiscutible que el mismo esté presente en las decisiones de la CECA. El artículo 15 del Tratado de París establece en su párrafo segundo que «las decisiones y las recomendaciones, cuando tienen carácter singular, obligan al interesado por efecto de la notificación que se le haga»; y en el párrafo tercero señala que «en los demás casos, las mismas son aplicables por el solo hecho de su publicación».

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se puede considerar pacífico que hay plena equivalencia de naturaleza y de efectos entre los Reglamentos de la CEE y de la CEEA, de un lado, y las decisiones generales de la CECA, de otro, sin perjuicio de que no entremos todavía en la cuestión de los distintos procedimientos a seguir en cuanto a la producción de unas y otras.

2.3 Antes de ocuparnos del análisis de tales procedimientos, consideramos necesario hacer referencia a otro problema general que se refiere al poder normativo comunitario. Concretamente se trata del tema de los límites dentro de los cuales tal poder ha sido conferido por los Tratados.

Resulta evidente el carácter sectorial de las Comunidades, lo que haría inconcebible el ejercicio del poder en cuestión en relación con materias extrañas a las finalidades establecidas por los Tratados. Hay que precisar justamente que las instituciones comunitarias no poseen una competencia normativa general, es decir, dirigida a la totalidad de las finalidades de las tres Comunidades. Por el contrario, rige el principio comúnmente llamado de las «competencias de atribución» en virtud del cual hay que deducir de las normas de cada Tratado la indicación de la existencia o inexistencia de una

competencia en un sector determinado, así como de la institución a la que se le atribuye y del tipo de acto que es lícito utilizar.

En efecto, el poder de decisión de la Alta Autoridad de la CECA, e igualmente el poder reglamentario del Consejo o de la Comisión respecto de la CEE y de la CECA, están completamente subordinados «a las condiciones previstas» por los respectivos Tratados (art. 14, párrafo 1, Tratado CECA; art. 189, párrafo 1, Tratado CEE, y art. 161, párrafo 1, Tratado CEEA).

Y esta expresión se interpreta como que supone un reenvío a diferentes artículos, los cuales expresamente consienten a la Alta Autoridad tomar decisiones en un cierto número de materias (por ejemplo, decisiones que establecen imposiciones sobre la producción carbosiderúrgica, art. 50 Tratado CECA; decisiones que introducen un sistema de cuotas de producción, artículo 58 Tratado CECA; decisiones que fijan los precios, art. 61, Tratado CECA), o bien permiten al Consejo, a propuesta de la Comisión, producir Reglamentos en determinados campos (por ejemplo, aplicación de la libertad de circulación de los trabajadores, art. 49 Tratado CEE; elaboración de normas comunes sobre transportes, art. 75 Tratado CEE; disciplina de la libertad de concurrencia, art. 87 Tratado CEE).

2.4 No obstante, la rigidez del principio de la competencia de atribución resulta dulcificada por la concurrencia de tres elementos.

En primer lugar, ocurre en algunas materias, sobre todo en el Tratado CEE, que se puede utilizar más de un instrumento normativo, y en particular que se prevea el empleo de la directiva y no sólo del Reglamento (por ejemplo, el artículo 49 del Tratado CEE ya citado).

En segundo lugar, la Corte de Justicia ha tenido ocasión de aplicar el criterio de la competencia *implícita* en dos célebres casos (sentencias de 31 de marzo de 1971, causa 22/70, AETR, y 14 de julio de 1978, causas acumuladas 3, 4 y 6/76, Kramer) después de haber adoptado ya hace tiempo en el plano interpretativo la doctrina llamada del «efecto útil» (sentencias de 29 de noviembre de 1956, causa 8/85; de 15 de julio de 1960, causa 20/59. El principio afirmado en las mismas es que toda regla de un Tratado supone las normas sin las que tal regla no podría recibir una aplicación razonable y útil).

Por último cada uno de los tres Tratados contienen una norma que permite adoptar las decisiones necesarias para alcanzar algunos de los objetivos de la Comunidad, incluso allí donde falta una específica atribución de com-

petencia (arts. 95, párrafo 1, Tratado CECA; 235 Tratado CEE y 203 Tratado CEEA).

A propósito de este último aspecto y tomando en consideración sobre todo el artículo 235 del Tratado CEE, hay que decir que el mecanismo de integración de las competencias ahí configurado ha desarrollado, en la praxis comunitaria, un papel cada vez más relevante.

En algunas materias ya reguladas por el Tratado se ha hecho uso de aquel mecanismo sólo porque se consideraban insuficientes los «poderes de coacción» expresamente atribuidos (en particular, la unión aduanera).

Por otro lado, numerosos sectores nuevos han sido objeto de Reglamentos dictados al amparo del artículo 235. Basta recordar la política regional, la tutela del ambiente, la política industrial, científica y tecnológica.

Naturalmente, ello ha supuesto una interpretación extensiva de las condiciones establecidas por aquella norma. Así, los objetivos comunitarios en vista de los cuales se justifica la integración de las competencias, se asumen siguiendo lo dispuesto en la formulación del artículo 2 del Tratado, la cual tiene contornos expresamente amplios e imprecisos. De otro lado, si bien en ciertos casos no faltaban los poderes necesarios para alcanzar un determinado objetivo, el artículo 235 ha sido aplicado bajo la presuposición de que los poderes previstos eran inadecuados.

En cuanto al carácter «necesario» de la coacción comunitaria a desarrollar, la praxis ha confirmado lo que la norma ya sugería: la discrecionalidad de las decisiones que se otorgan a la Comisión y al Consejo.

2.5 Las notables dimensiones alcanzadas por la producción del Derecho comunitario a través de los Reglamentos, pueden hacer pensar razonablemente en la oportunidad de un cierto número de clasificaciones de los mismos.

Sin embargo, si se tiene en cuenta que los requisitos formales de los Reglamentos son constantes, se comprende porqué se ha recorrido tan poco camino en la creación de tales categorías.

Sería fácil teóricamente, por ejemplo, introducir distinciones basándose sobre las normas (o grupos de normas) que permiten el ejercicio del poder reglamentario en uno o en otro de los sectores previstos por los Tratados, pero tal cosa sería de una utilidad limitada desde el punto de vista científico, ya que todo se reduciría en definitiva a verificar los medios y los límites de aplicación de aquellas normas.

Una distinción que presenta cierto interés es la que se puede basar en

la observación de que en ocasiones el efecto del Reglamento consiste en la modificación de alguna norma de alguno de los Tratados.

Sin embargo, en términos generales, el Reglamento es una medida de ejecución respecto de las normas de los Tratados. Son ejemplos en este sentido, el artículo 14, párrafo 7, del Tratado CEE (el Consejo puede modificar la regla sobre la reducción gradual de aranceles); el artículo 33, párrafo 8, del mismo Tratado (el Consejo podía modificar el procedimiento previsto por aquel artículo), y otras disposiciones análogas que se pueden encontrar en cada uno de los tres Tratados.

Hay que recordar, no obstante, que la doctrina ha expresado sus dudas sobre la naturaleza de semejantes decisiones modificativas. Se ha discutido si las mismas entran en la categoría de Reglamentos (como afirma concretamente TOSATO) o bien si hay que calificarlos de actos atípicos (tesis sostenida por WOHLFARTH y RABE).

La experiencia que se deduce de la práctica permite reconducir a la figura del Reglamento sólo a una parte de las decisiones de este tipo.

Otra distinción no controvertible es la que puede hacerse entre Reglamentos «de base» y Reglamentos «de ejecución».

Esta clasificación atiende a la fuente que el Reglamento está destinado a activar (o mejor, a integrar).

En el primer caso, alguno de los Tratados. En el segundo caso, un Reglamento anterior.

Generalmente los Reglamentos ejecutivos emanan de la Comisión, la cual en los términos de los artículos 155 del Tratado CEE y 124 del Tratado CEEA, «ejercita las competencias que les son conferidas por el Consejo para la actuación de las normas establecidas por el mismo».

Esta norma implica evidentemente la necesidad de que el ejercicio del poder reglamentario de la Comisión sea autorizado caso por caso por Reglamentos del Consejo; en otras palabras, no se ha dado a la Comisión una competencia general y «automática» para dar ejecución con sus propios Reglamentos a los del Consejo. Del citado artículo 155, la Corte de Justicia ha deducido asimismo que el Consejo es libre de determinar las condiciones a las que se subordina el ejercicio del poder ejecutivo por parte de la Comisión (véase sentencia de 17 de diciembre de 1970, causa 25/70). Tales «condiciones» incluyen, en particular, la hipótesis en la que la Comisión, antes de dictar su Reglamento, resulta obligada a consultar a un Comité compuesto por representantes de los Estados miembros (esta fórmula, llamada «Comités de gestión», se tratará después).

Por otro lado, nada impide que el propio Consejo ejecute su propio Reglamento mediante otro Reglamento posterior. Caso de suceder esto, el Reglamento base no puede ser derogado por el Reglamento de ejecución (véase Corte de Justicia, sentencia de 10 de marzo de 1971, causa 38/70).

La función de cada uno de los dos actos determina su jerarquía aun cuando la institución autora de ambos sea la misma.

3.1 Pasamos a continuación a examinar las distintas etapas del procedimiento de formación de los Reglamentos comunitarios, sirviéndonos del modelo ofrecido por los Reglamentos CEE y CEEA, que resultan dictados por el Consejo a propuesta de la Comisión.

Las variantes de este modelo (decisiones generales de la CECA y Reglamentos emanados de la Comisión en el marco de la CEE o de la CEEA serán analizados inmediatamente después de manera más sucinta).

En el comienzo del proceso que pretendemos describir se encuentra, evidentemente, el ejercicio del poder de iniciativa.

Tal poder corresponde exclusivamente a la Comisión, no al Parlamento pues, y mucho menos a los miembros del mismo. Además, se trata de la condición necesaria a fin de que el Consejo pueda deliberar; en la base de la deliberación del Consejo de la cual resulta un Reglamento, tiene que existir siempre una propuesta de la Comisión.

Por eso es por lo que parece justificado hablar de un poder-deber. En efecto, el sistema de las competencias de atribución, unido a la necesidad de que las normas del Tratado se completen a través del Derecho derivado para que los objetivos del Tratado mismo se puedan llegar a realizar, hace obligatorio el ejercicio del poder de iniciativa de la Comisión, si bien no está vinculado dicho ejercicio a su término vinculante.

La inercia de la Comisión podría dar lugar teóricamente a que el Consejo pusiese un recurso por omisión ante la Corte de Justicia (y es ahora el momento de recordar incidentalmente que este tipo de recurso puede ser propuesto por una institución de la Comunidad o por uno de los Estados miembros «cuando con violación del Tratado, el Consejo o la Comisión se abstengan de pronunciarse; arts. 175 Tratado CEE y 148 Tratado CEEA).

3.2 Los principios que acabamos de expresar no excluyen, sin embargo, que el poder de iniciativa de la Comisión pueda ser influenciado o, al menos, estimulado por otras instituciones u órganos.

En primer lugar, hay que precisar que con fundamento en el artículo 152

del Tratado CEE (y del correspondiente art. 122 del Tratado CEEA), «el Consejo puede solicitar a la Comisión que proceda a todos los estudios que la misma considere oportunos, con la finalidad de conseguir los objetivos comunes, y *de someterle todas las propuestas del caso*». Una solicitud del género puede ser más o menos detallada en cuanto al contenido que la propuesta formal del Reglamento, correspondiente a la Comisión, deberá asumir. Nada impide que tal contenido se indique con cierta precisión de detalles.

Debe quedar claro pese a todo que la Comisión, aun estando obligada a presentar la propuesta que el Consejo solicita, es libre de configurarla de manera distinta a los deseos del Consejo. Y si esto no sucede en la práctica es sencillamente por el simple motivo de que una propuesta claramente distinta de la que el Consejo haya sugerido tendrá escasísimas posibilidades de ser acogida por el Consejo, que como sabemos tiene la última palabra.

En segundo lugar, conviene observar que el Parlamento Europeo ha reivindicado frecuentemente un «derecho de iniciativa política», invitando a la Comisión a formular propuestas de Reglamentos (o de otros actos normativos) sobre determinados problemas, y naturalmente expresando su propio punto de vista sobre el modo de resolver tales problemas.

Formalmente, el instrumento que se ha utilizado es el de la resolución; como es conocido cualquier tema que se refiera a las actividades comunitarias puede ser objeto de una resolución parlamentaria (véase el art. 47 del Reglamento del Parlamento Europeo).

Pero una resolución, cualquiera que sea el lenguaje y el contenido, no tiene ningún efecto obligatorio; por ello la Comisión es libre de comportarse como estime conveniente cuando su poder de propuesta le venga solicitado por el Parlamento.

En la práctica, el número de recomendaciones del Parlamento seguidas de la elaboración de una propuesta por parte de la Comisión ha sido hasta ahora muy exiguo.

No se puede olvidar, sin embargo, la incidencia concreta que la creación del Consejo Europeo ha tenido en el ejercicio del poder de iniciativa de la Comisión.

Como se sabe, nacido de la praxis política de las «cumbres» de jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo Europeo es un organismo que permanece fuera del sistema jurídico comunitario. No obstante, desarrolla hoy una función de dirección de las actividades comunitarias, determinando frecuente-

mente, como resultado de sus reuniones periódicas, la adopción de decisiones de fundamental importancia para el desarrollo de las Comunidades.

Resulta lógico, por tanto, que decisiones de este género, pese a que no hagan surgir desde el punto de vista jurídico alguna obligación para la Comisión o para el Consejo de las Comunidades, tengan una notable influencia «externa» sobre las orientaciones de una y otra, y en particular induzcan a la Comisión, cuando se trate de objetivos a alcanzar también a través de la adopción de Reglamentos, a ejercitar su poder de propuesta en el sentido indicado por el Consejo Europeo.

3.3 Parece oportuno advertir llegados a este punto que si bien el poder de proponer un proyecto de reglamento y, por tanto, de elaborar el texto, es una prerrogativa propia de la Comisión, sin embargo, esta última procura llegar a un acuerdo con el Consejo desde el principio, es decir, antes incluso de que su propuesta tenga un perfil bien definido.

Podríamos hablar de sondeo, más que de acuerdo, y de sondeo informal, puesto que el hecho es que la Comisión está interesada en conocer con anticipación las reacciones del Consejo a toda eventual propuesta suya, de modo que las perspectivas de aceptación de la misma sean más sólidas.

El tratado de fusión de los Ejecutivos ya había preparado el terreno para establecer una conexión continua entre la Comisión y el Consejo, al disponer en su artículo 15: «El Consejo y la Comisión proceden a consultas recíprocas y definen de común acuerdo las modalidades de su colaboración.»

La creación al mismo tiempo del comité de representantes permanentes (del cual nos ocuparemos detalladamente en breve) ofreció el marco apropiado para las consultas entre la Comisión y el Consejo. Pero hay que añadir que frecuentemente los sondeos de carácter preliminar se desarrollan entre funcionarios de la Comisión y funcionarios o expertos de los representantes permanentes de los concretos Estados miembros.

Naturalmente la importancia de estos contactos ha crecido paralelamente a los desarrollos de la praxis, que han acentuado el peso de cada Estado dentro del Consejo.

Por otro lado, en los últimos años la Comisión ha hecho amplio uso de otro método, consistente en dirigir al Consejo las comunicaciones (o memorándum) antes de someterlas a las verdaderas y propias propuestas. Esto permite trazar las líneas de la política que la Comisión intenta realizar en un cierto sector y ofrecer a tiempo los elementos necesarios para que el Consejo las valore.

Por su lado, el Parlamento Europeo no ha parado de buscar las oportunidades de que sus Comisiones sean informadas a tiempo de las propuestas que la Comisión tiene en curso de preparación. Pero la Comisión aun pretendiendo tener al Parlamento al corriente de sus iniciativas, a través de la relación general anual y en el marco de varios debates y respuestas a los interrogantes parlamentarios, no ha consentido que se configurase una forma de consulta anticipada por las Comisiones parlamentarias sobre el contenido de las propuestas de Reglamento.

3.4 Por lo que se refiere al trabajo de preparación de algún proyecto de Reglamento dentro de la Comisión, está claro que su desarrollo viene influenciado por el grado de complejidad de los problemas a resolver que el proyecto puede presentar, por las condiciones básicas representadas por el Tratado, así como por la reglamentación secundaria ya en vigor.

La organización interna de la Comisión implica, como es conocido, una repartición de los ramos de la actividad entre un determinado número de Direcciones Generales, cada una de las cuales está articulada en Direcciones y Negociados. Además, cada miembro de la Comisión tiene determinadas atribuciones.

Es normal, por tanto, que, según las materias a que se refiere un proyecto, la experiencia exija confiar inicialmente en los Negociados de una u otra Dirección General, bajo la responsabilidad de un miembro de la Comisión.

Naturalmente, es posible que los servicios de la Comisión se sirvan de alguna documentación ya disponible, o al contrario deban buscarla, o bien que sea o no necesario dirigirse a expertos externos y, eventualmente, promover contactos con ambientes interesados.

Esta fase preparativa está abierta a una gran variedad de contribuciones y puede durar un tiempo más o menos largo; pueden incluirse sondeos no oficiales cerca del COREPER o de los Estados miembros, a los que ya me he referido. Hay que advertir en este punto que las relaciones con el Consejo (así como con el Parlamento y con el Comité Económico y Social) están a cargo del Secretariado General de la Comisión.

Cuando el proyecto está maduro, se discute bajo el principio de colegialidad dentro de la institución, la cual es llamada a aprobar el texto. Recordemos incidentalmente que la Comisión delibera por mayoría simple (art. 17 del Tratado de fusión).

En fin, la propuesta de Reglamento viene transmitida del presidente de

la Comisión al presidente del Consejo; va acompañada de varios documentos, entre los que destaca una exposición de motivos, una nota sobre las consecuencias financieras y una previsión del calendario según el cual podrá desarrollarse el seguimiento del procedimiento.

4.1 La fase inmediatamente sucesiva es la de la consulta del Parlamento y del Comité Económico y Social.

Hay que distinguir entre los supuestos de consulta obligatoria (prevista por normas específicas de los Tratados) y los casos de consulta facultativa.

La Comisión ha aceptado el punto de vista del Parlamento, de acuerdo con el cual debería consultársele en principio sobre todas las propuestas de una cierta importancia.

La solicitud de dictamen es realizada normalmente por el Consejo, pero en la realidad es precedida de una sugerencia en tal sentido de la Comisión, que se formula en el momento en que su propuesta de Reglamento se transmite al Consejo. En la actual práctica, la Comisión parlamentaria competente viene informada por las propuestas al mismo tiempo que el Consejo.

La naturaleza y composición del Comité Económico y Social —órgano consultivo del que forman parte «representantes de las distintas categorías de la vida económica y social» (art. 193 Tratado CEE)— demuestran a las claras que sus dictámenes deberían tener en cuenta de modo muy particular los aspectos técnicos y económicos de cada propuesta de la Comisión.

Desde esta óptica, el trabajo del Comité se distribuye entre «secciones especializadas para los principales sectores contemplados por el Tratado (art. 197 Tratado CEE)», y al informe del Comité se acompaña el de la sección competente (art. 198, último párrafo, Tratado CEE).

Pero el carácter político de los informes del Parlamento, la naturaleza representativa de esta institución y su persistente esfuerzo por conseguir un puesto cada vez más relevante en el proceso normativo comunitario, hace que la actuación se dirija sobre todo a la actividad consultiva parlamentaria.

A propósito, conviene recordar que durante muchos años, el Consejo había pretendido considerar el dictamen del Parlamento como una exigencia sin ninguna importancia, tanto que dejaba conocer su posición sobre las distintas propuestas de la Comisión (aún sin decidir formalmente) antes de que el dictamen fuese emitido.

Sin embargo, esa actitud se ha cambiado posteriormente, como demuestra, entre otras cosas, el procedimiento de concertación del que hablaremos dentro de poco.

El iter que lleva a la adopción del dictamen, parte de la asignación de la solicitud a una de las Comisiones parlamentarias competentes, la cual examina la cuestión y elabora una relación en la que se contiene una propuesta de resolución. El Parlamento vota sobre tal propuesta que al final el presidente transmite al Consejo y a la Comisión (art. 32 Reglamento Parlamento Europeo).

En cuanto al contenido del dictamen, puede manifestar su pleno consenso a la propuesta de la Comisión o (como sucede frecuentemente) sugerir las oportunas enmiendas. La Comisión será entonces llamada a valorar la oportunidad de que su proyecto inicial de Reglamento sea modificado, antes de la decisión del Consejo.

4.2 El modo en el cual los Tratados CEE y CEEA se regulan las hipótesis de modificación de las propuestas normativas de la Comisión, nos ofrece un perfil muy significativo del régimen de relaciones entre la Comisión y el Consejo.

Los artículos 149 del Tratado CEE y 119 del Tratado CEEA contienen estos principios fundamentales: la Comisión puede siempre modificar su propuesta inicial mientras el Consejo no se haya pronunciado; el Consejo puede enmendar la propuesta solamente a través de la unanimidad. Además se prevé textualmente que el poder de modificación reconocido a la Comisión se ejercite «especialmente cuando la Asamblea haya sido consultada con fundamento en la propuesta».

En resumen, pueden darse tres situaciones. Con fundamento en las conclusiones del procedimiento consultivo y, por tanto, teniendo en cuenta el parecer tanto del Parlamento como del Comité Económico y Social, la Comisión modifica su propuesta.

O bien, independientemente de los informes expresados y constatando que el Consejo, en la fase inicial de sus deliberaciones, no parezca inclinarse a acoger la propuesta de la Comisión tal como queda redactada, la Comisión introduce las modificaciones antes de que las deliberaciones concluyan. O bien, por último, no habiéndose obtenido ninguna convergencia entre la posición del Consejo y la de la Comisión, el Consejo decide autónomamente y con voto unánime enmendar la propuesta.

Estas distintas situaciones están naturalmente destinadas a influir también sobre el papel del Parlamento. La decisión que la Comisión efectúe, sobre adecuarse o no al informe del Parlamento debe, por tanto, comunicarse a este último por la Comisión. No hay que olvidar, en este caso, que el

Parlamento controla con diversos instrumentos —incluida la moción de censura— el uso que la Comisión hace de su discrecionalidad política.

Si después la Comisión modifica por iniciativa propia, durante el examen por el Consejo, la propuesta redactada inicialmente y ya sometida a examen por el Parlamento, surge el problema de la necesidad o no de una nueva consulta.

La respuesta dada al tema por la Corte de Justicia es afirmativa, cuando la propuesta ha sufrido modificaciones sustanciales (sentencia 15 de julio de 1970, causa 41/69). En fin, allí donde el dictamen parlamentario sobre una cuestión de gran importancia es desatendido por el Consejo, éste está obligado políticamente —según la praxis actual— a exponer los motivos al Parlamento, tras solicitud del mismo (véase también el art. 39, núm. 1, del Reglamento del Parlamento Europeo).

4.3 Con una declaración común del Parlamento, del Consejo y de la Comisión, tomada el 4 de marzo de 1975, el procedimiento consultivo ha sido enriquecido con un nuevo instrumento llamado «procedimiento de concertación», al que se puede hacer recurso para los actos comunitarios de carácter general que tengan notables implicaciones financieras siempre que su adopción no venga impuesta por actos precedentes.

En el momento en que se presenta su propuesta, la Comisión debe indicar si la misma es susceptible de ser objeto de concertación, si bien el procedimiento se pone en marcha sólo cuando habiendo expresado su parecer el Parlamento, el Consejo no decide aceptarlo.

En tal caso se crea un órgano de concertación, formado por dos delegaciones, una del Consejo y otra del Parlamento con igual número de miembros (véase art. 38, párrafo 3, Reglamento del Parlamento Europeo). Su objetivo es conseguir el acuerdo entre las dos instituciones. La concertación debe en principio terminar en el período máximo de tres meses y al concluir la misma el Parlamento debe emitir un nuevo informe y el Consejo es libre definitivamente de establecer sus normas.

Resulta claro que este procedimiento ha representado, desde el punto de vista del Parlamento, una fase de acercamiento a la suspirada meta de la codecisión normativa con el Consejo.

Sin embargo, el poder del Consejo ha continuado siendo determinante y no ha sufrido más limitaciones, fuera de su obligación de suspender las deliberaciones sobre las propuestas de la comisión hasta que la concertación no se lleve a cabo.

Conviene subrayar además que mecanismos de este género, inspirados en fórmulas negociadoras, hacen más complejo si cabe el proceso normativo comunitario, el cual ya implica, como hemos visto, la necesidad de largos tratos entre la Comisión y el Consejo y simultáneamente de una negociación entre los Estados miembros y dentro del propio Consejo.

5.1 La fase final del proceso normativo que estamos describiendo es la de la decisión, cuyo protagonista es el Consejo.

Ahora bien, sería inexacto pensar que el Consejo es llamado a pronunciarse mediante una pura decisión, seguida de voto, sobre las propuestas de la Comisión con el conocido informe del Parlamento y de la consulta del Comité Económico y Social.

La realidad es distinta, porque también dentro de la fase final hay momentos preliminares e intermedios, que vienen a permitir una maduración gradual de la actitud del Consejo y que dejan suficiente espacio para llevar a cabo esa doble negociación con la Comisión y con los Estados miembros, de la que ya hemos hablado.

Es necesario a estos efectos analizar, siquiera brevemente, la importantísima función desarrollada por el COREPER.

La base jurídica que da existencia a este órgano está constituida por el Tratado de «fusión de los Ejecutivos», cuyo artículo cuarto dispone: «Un Comité compuesto por representantes permanentes de los Estados miembros tendrá como finalidad preparar los trabajos del Consejo y de realizar los mandatos que este último le confíe.»

Hoy es el COREPER a quien corresponde el primer examen de toda propuesta normativa de la Comisión, al que provee constituyendo un grupo de trabajo. En esta fase se individualan los aspectos de la propuesta sobre las que ya hay consenso de los Gobiernos y sobre los aspectos en que hay desacuerdo; y con la presencia de expertos de la Comisión se desarrollan negociaciones que con frecuencia llevan al establecimiento de la posibilidad de enmiendas.

Hay que notar que los servicios de la Comisión ofrecen a los grupos de trabajo del COREPER una colaboración constante, que se concreta, entre otras cosas, en el envío de documentos de trabajo.

Sobre el informe del grupo de trabajo el COREPER frecuentemente continúa su obra de acercamiento de las posiciones de los Estados miembros, y el presidente del Comité, es decir, el representante permanente del Estado a quien corresponde por turno la presidencia, desenvuelve aquí un activo

papel de mediación. En fin, las cuestiones que pasan la criba del COREPER se someten al Consejo tras ser ordenadas en dos categorías, según que estén prácticamente resueltas (la llamada lista A) o, por el contrario, exijan un amplio debate a nivel político (la llamada lista B).

De esta manera, el Consejo, con la ventaja de esta clasificación que es el resultado de toda la actividad preparatoria del COREPER, está ya en grado de ratificar las soluciones relativas a los temas A y puede pasar a concentrar su atención sobre los problemas de la otra lista.

5.2 Nos ocupamos a continuación de estudiar de qué manera el Consejo ejercita el poder de decisión que le resulta atribuido por los artículos 145 del Tratado CEE y 115 del Tratado CEEA.

En línea de principio, es decir, salvo disposiciones contrarias de los Tratados, las deliberaciones del Consejo se toman por mayoría, si bien sucede que la consecución de actos normativos exige en ocasiones la unanimidad; otras veces la mayoría cualificada, atribuyendo a los votos de los Estados miembros una determinada ponderación (arts. 148 Tratado CEE y 118 Tratado CEEA).

Esto significa, en resumen, que los Estados miembros de mayor población, dimensión e importancia política, disponen de un número de votos superior a los de los Estados miembros más pequeños, aun cuando no se puede hablar en términos absolutos de un criterio de repartición proporcional.

No es necesario el valorar el principio de mayoría en el contexto comunitario; la existencia de tal principio se ha incluido entre los elementos de la supranacionalidad porque en virtud de la misma la voluntad del Consejo puede efectivamente distinguirse de la del conjunto de los Estados miembros y prácticamente prevalecer sobre la voluntad del concreto Estado miembro disidente.

El carácter excepcional de la adopción del principio de la mayoría a nivel de estructura intergubernativa, había contribuido naturalmente a hacer patente la distancia entre organizaciones internacionales «tradicionales» y la Comunidad.

Pero cuenta más si cabe, a los fines de este trabajo, recordar que la libertad de iniciativa de la Comisión era revalorizada indirectamente, y en términos nada desdeñables, en todos los casos en que el Consejo estaba en condiciones de decidir por mayoría. En efecto, en la confrontación entre el interés comunitario interpretado por la Comisión mediante sus propuestas y los intereses de cada Estado miembro, el hecho de que ninguno de los

mismos dispusiese de una posibilidad de *veto*, facilitaba el intento de obtener un número suficiente de Estados miembros más abiertos a las exigencias comunitarias, sobre las propuestas que no fueren gratas a todos.

5.3 El desarrollo de la praxis, a lo largo del tiempo, ha venido desgraciadamente a limitar la aplicación efectiva del principio de mayoría.

Desde 1966 un acuerdo obtenido en el Consejo —más conocido como «compromiso de Luxemburgo»— prevé que se trataría de obtener el consenso de todos en caso de decisiones susceptibles de ser tomadas por mayoría a propuesta de la Comisión cada vez que estuviesen en juego «intereses muy importantes de uno o varios miembros».

La delegación francesa, que tenía la responsabilidad de haber propuesto y sostenido tal solución, hizo registrar además su punto de vista, según el cual, tratándose de intereses muy importantes, la discusión debería continuar hasta el momento en que se hubiese conseguido un acuerdo unánime.

Esta interpretación, si bien formalmente no aceptada por los demás Gobiernos, ha terminado por prevalecer. Por otro lado, se admite pacíficamente que la valoración del grado de importancia de los intereses de los Estados, sería tema que habría que remitir en cada ocasión al Gobierno portador de tales intereses.

El resultado, por tanto, ha sido la introducción de hecho de un poder de veto; la parálisis del Consejo sobre las cuestiones de mayor relevancia apenas se pone de manifiesto un conflicto con los intereses nacionales; la exasperación del método negociador —que los Tratados no ignoran, pero que mitigan al tener en perspectiva las decisiones por mayoría— y como consecuencia, la necesidad para la Comisión de individuar el mínimo común denominador de los intereses de los Estados miembros si quiere que sus propuestas acaben siendo aprobadas por el Consejo.

Debe quedar claro que las normas en que se traduce el principio de mayorías ni se han derogado ni se han suspendido. Muy esporádicamente se ha hecho recurso a las mismas, sobre todo en temas de menor importancia.

En los últimos años, ha comenzado a delinearse una actitud favorable al relanzamiento del principio de mayorías, que aparentemente es compartido por muchos Estados miembros, si bien no se ha dado ningún paso concreto (*).

(*) NOTA DEL TRADUCTOR: Hay que tener en cuenta la reciente modificación de este punto que, tras la incidencia del referéndum danés, sí ha permitido dar un paso concreto en esta línea.

En realidad, la perspectiva de poner fin a la situación basada en el Acuerdo de Luxemburgo, está en nuestros días ligada a las expectativas de un «relanzamiento» comunitario, con las reformas que el mismo implicaría.

A propósito, vale la pena recordar que tanto el proyecto del Tratado de Unión adoptado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984, como la relación del Comité creado sucesivamente por el Consejo Europeo de Fontamnebleau, establecen entre los objetivos esenciales de un reajuste del sistema comunitario, la vuelta al pleno respeto de las normas concernientes al funcionamiento del Consejo.

5.4 No obstante, es obligado reconocer que el compromiso de Luxemburgo continúa aplicándose normalmente. Por ello, hay que señalar que el momento final del proceso normativo comunitario consiste en una deliberación por unanimidad del Consejo. La alternativa concreta no consiste, pues, en recurrir a la votación, sino sencillamente, la imposibilidad de decidir sobre propuestas a las que un Estado miembro sea absolutamente contrario, lo cual se traduce en la técnica de negociaciones largas o larguísimas dentro del Consejo, y de reenvíos repetidos sobre aquellas cuestiones que no ofrezcan posibilidades de soluciones concordadas.

6.1 Las reflexiones expuestas se refieren, como ya nos habíamos cuidado de señalar, al modelo de Reglamento sobre el que el Consejo es competente, para examinar a propuesta de la Comisión, en el marco de la CEE o de la CEEA.

Ahora hemos de poner de manifiesto las particularidades del sistema de la CECA, en cuyo ámbito el papel superior asignado por el Tratado de París a la Alta Autoridad ha sido legado, por virtud del Tratado de fusión de los Ejecutivos, a la Comisión.

Antes de nada hay que subrayar que los más estrechos límites del campo de acción asignado a la CECA respecto de los de la CEE, y el carácter más detallado de las reglas contenidas en el Tratado de París repercuten sobre el ejercicio del poder normativo, en el sentido de reducir, comparativamente su importancia y frecuencia.

De otro lado, la elaboración de actos de naturaleza reglamentaria tiene lugar de acuerdo con procedimientos mucho más diversificados que los de la CEE. En algunos casos el poder normativo está atribuido al Consejo, como a la Alta Autoridad (véanse arts. 58.3 y 59.2 del Tratado). Además la fase

consultiva se articula de varios modos, que incluyen a veces la intervención de asociaciones de europeos o de los Estados miembros.

En la medida en que se pueda hablar de un modelo predominante de decisión general de la CECA, la distinción entre poder de iniciativa, procedimiento de consulta y deliberación, puede ser también utilizada.

La iniciativa corresponde en principio al mismo órgano que está llamado a decidir después, o sea la alta autoridad. Pese a ello, hay hipótesis en las que el ejercicio del poder de iniciativa puede serle solicitado por la Comisión con decisión obligatoria (art. 58, párrafo 1: disciplina de las cuotas de producción en períodos de crisis manifiesta), y en cualquier caso está prevista la posibilidad (art. 26, párrafo 3) de que el Consejo exija a la Alta Autoridad, la puesta en estudio de determinadas propuestas y resoluciones (exigencia sustancialmente equivalente a aquella a la que se refiere el citado artículo 152 del Tratado CEE. Así se aplica desde la fase preparatoria de todo procedimiento el criterio de las «consultas recíprocas» entre el Consejo y la Alta Autoridad, reconocido por el artículo 26, párrafo 2, del Tratado CECA y repetido por el citado artículo 15 del Tratado de fusión de los Ejecutivos. En cuanto a los aspectos técnicos de la elaboración de los proyectos de decisión y a la contribución que los expertos nacionales están llamados a ofrecer, hay que señalar que el hecho de que la Comisión se haya subrogado en el papel de la Alta Autoridad, ha tenido la lógica consecuencia de los métodos en el interior de la institución, independientemente de las diferencias entre los procedimientos de la CECA y los de la CEE y la CEEA.

6.2 El procedimiento consultivo tiene, en el contexto del procedimiento decisorio de la CECA, una importancia particular dado que muy frecuentemente, el Consejo participa en él, e inclusive en algunos casos el informe del Consejo no sólo es obligatorio, sino que ha de ser conforme. Cuando esto sucede el Consejo en realidad es titular de un poder de codecisión aun cuando el acto haya sido producido formalmente por la Alta Autoridad, porque en realidad es el resultado de las voluntades sumadas de esta última y del Consejo.

Estas consideraciones se refieren a las normas del Tratado, las cuales prescriben el susodicho dictamen de conformidad. Pero conviene añadir que como consecuencia de la evolución ya descrita de la praxis comunitaria, en el sentido de un reforzamiento del papel de los Gobiernos nacionales, todos los dictámenes del Consejo, incluso aquellos privados de efecto obligatorio —y añadiría incluso aquellos sobre los que la Comisión tiene la facultad de

pedir— tienen hoy una influencia determinante sobre el contenido de las decisiones de la CECA, lo que no quita que formalmente siga siendo válida la distinción entre dictámenes obligatorios y facultativos, vinculantes y no vinculantes; y depende de las normas del Tratado que se tenga que recurrir a uno y otro tipo de consulta.

La praxis de la constante búsqueda del consenso dentro del Consejo ha hecho en definitiva que tengan escaso interés, los mecanismos de votación de tales informes.

Bástenos retener a propósito que hay determinadas disposiciones que se aplican a los dictámenes de conformidad (segundo y tercer párrafos del artículo 28 del Tratado), y que el criterio de la ponderación de voto se acoge en las disposiciones en que no se prohíbe la adopción de un dictamen unánime de acuerdo con una lógica distinta de la de los Tratados CEE y CEEA, y que consiste en que se da ventaja a los Estados miembros que producen al menos un octavo del valor total de la producción de carbón y acero de la Comunidad.

Otro órgano al que frecuentemente el Tratado CECA llama para que intervenga con anterioridad a que la Alta Autoridad delibere, es el Comité consultivo, que comprende a los «productores, trabajadores, consumidores y comerciantes» (art. 18 del Tratado CECA), el cual representa los intereses que en la CEE y en la CEEA corresponden al homólogo Comité Económico y Social.

Los dictámenes del Comité consultivo pueden ser obligatorios, según disponen determinadas normas, o facultativos, cuando la Alta Autoridad lo estime oportuno (art. 19 Tratado CECA). En cualquier caso, se trata de dictámenes en sentido propio, es decir, privados de eficacia obligatoria.

La fase resolutoria es la de la deliberación por la Alta Autoridad que hoy corresponde, como se recordará, a la Comisión. Como sabemos, delibera por mayoría, por lo que no es aquí, a nivel de Comisión, donde puede producirse un bloqueo de los proyectos de decisión desagradables para algún Estado miembro; un riesgo de tal género subsiste solamente, por las razones antes aclaradas, en el momento en que corresponde al Consejo formular su dictamen.

7. Merece meditarse el problema planteado por una concreta categoría de Reglamentos de la Comisión, como son los destinados a dar ejecución a los Reglamentos del Consejo en materia agrícola y sobre todo a los Reglamentos constitutivos de las organizaciones comunes del mercado.

En ese campo, la naturaleza de los problemas a afrontar, y la exigencia de regular en detalle, con cierta oportunidad las situaciones relativas a los mercados agrícolas, sugerían el confiar a la Comisión una amplia delegación para que fuesen actuados los Reglamentos de base (en el sentido del citado artículo 155, párrafo último, del Tratado CEE).

Algunos Estados miembros temían, sin embargo, que los poderes de la Comisión llegasen a tener de esta forma demasiada importancia.

La solución de compromiso escogida, consiste en instituir, con Reglamentos de base, los Comités precisos, llamados de gestión, compuestos por representantes de los Gobiernos de todos los Estados miembros y presididos por un representante de la Comisión. Cada Comité tiene que ser consultado sobre los proyectos de reglamento o de decisión elaborado por la Comisión. Si su parecer es favorable, o si viene expresado en los términos fijados por el presidente, el reglamento o la decisión pueden aplicarse sin más. Por el contrario, si el dictamen es negativo, la Comisión está obligada a comunicar su proyecto al Consejo y éste, en el plazo de un mes, puede adoptar una decisión contraria.

Hay que subrayar que en el Comité y sucesivamente también en el Consejo, se vota respetando el criterio de la ponderación a la que se refiere el artículo 148 del Tratado CEE.

El mecanismo de los Comités de gestión ofrece otra prueba más del estrecho control que los Estados miembros quieren mantener sobre la Comisión, y más concretamente sobre el ejercicio por parte de la Comisión de un poder normativo, aunque sea de «segundo grado».

Por otro lado, el modelo sobre el que dicho mecanismo parece querer inspirarse es el de las decisiones de la Alta Autoridad de la CECA, dictados con el informe favorable del Consejo, es decir, un modelo indudablemente comunitario.

Esta consideración permite corroborar los motivos formales en base a los cuales la Corte de Justicia, en la citada sentencia de 17 de diciembre de 1970 (causa 25/70), reconoce la legitimidad de la solución antes indicada.

8.1 El artículo 190 del Tratado CEE establece sobre los aspectos formales de los Reglamentos, que los mismos —al igual que las directivas y que las decisiones, sean del Consejo o de la Comisión— «sean motivadas y hagan referencia a las propuestas y dictámenes obligatoriamente exigidas en ejecución del presente Tratado». Dispone lo mismo el artículo 162 del Tratado CEE, mientras que el artículo 15 del Tratado CECA, se limita a

mencionar la motivación y la referencia a los informes obligatoriamente exigibles.

Entre las finalidades que persigue la obligación de motivar, tiene particular importancia la de facilitar el ejercicio del control jurisdiccional (como subraya la sentencia de la Corte de Justicia de 4 de julio de 1963 en la causa 24/62). Pero además de ello, es evidente que todos quedan de esta manera en grado de entender mejor el contenido de un acto o ley a través de su motivación.

Como recordaba la sentencia bastante reciente (7 de julio de 1981, causa 158/80), la norma del artículo 190, suponiendo que en los Reglamentos, directivas y decisiones se expongan los motivos por los que la institución ha sido obligada a emanarlos, no solamente pretende que de esta manera la Corte pueda ejercitar su control, sino que, al mismo tiempo, permite que los Estados miembros y los ciudadanos interesados conozcan las condiciones en que las instituciones comunitarias han aplicado el Tratado.

Pese a ello, la exigencia de motivación de los Reglamentos, según la jurisprudencia de la Corte, se exige de una forma mínima. Según la sentencia de 13 de julio de 1978, en el caso 8/78, no constituye violación del artículo 190 del Tratado, cuando el objetivo perseguido por el autor del acto es suficientemente expreso. Con mayor claridad, la sentencia de 30 de noviembre de 1978, en la causa 87/78, ha destacado que el contenido de la obligación de motivar depende de la naturaleza del acto: en un Reglamento basta indicar «la situación de conjunto que ha conducido a su adopción»; y «los objetivos generales que se propone alcanzar», sin que sea necesario especificar todas las circunstancias de hecho, ni ofrecer una valoración técnica.

En el mismo orden de ideas se han movido otras decisiones de la Corte (12 de julio de 1979, en la causa 166/78; 29 de octubre de 1980, causas acumuladas 209 a 215 y 218/78).

Además se admite que un Reglamento de aplicación se refiera sucintamente a los hechos cuyos aspectos de detalle se hayan considerado en el Reglamento básico (sentencia de 27 de septiembre de 1979, causa 230/78) y que más en general, la motivación de un Reglamento debe ser valorada en el cuadro de la disciplina global del que forma parte (sentencia de 25 de octubre de 1978, causa 125/77).

8.2 En cuanto a las referencias obligadas a las propuestas y a los dictámenes obligatoriamente exigidos, se trata, evidentemente, de una formalidad tendente a controlar la motivación de algunos aspectos fundamentales del

proceso normativo, ya que deja clara la participación en ese acto de la Comisión (en cuanto proponente), del Parlamento y del Consejo Económico y Social (en cuanto órganos consultivos). Sin embargo, del preámbulo de Reglamento, resulta solamente que la propuesta ha sido adoptada y que los dictámenes se han emitido, pero no se recoge el contenido de la una y de los otros.

Observemos, a propósito, que el texto de los informes se publican en la *Gaceta Oficial de la Comunidad* —pero separados del acto en el que se insertan— y que lo mismo sucede con las propuestas de la Comisión.

Otro elemento formal, que conviene destacar, son las referencias al Tratado, y frecuentemente a las normas del Tratado de las que deriva el poder de regular la materia objeto del Reglamento, cuando, sobre la misma materia, estaban antes en vigor otros Reglamentos —y se quiere completarlos, modificarlos o sustituirlos—, en cuyo caso también vienen mencionados.

Los Reglamentos se señalan por un número, seguido de las dos últimas cifras del año; de la indicación de la institución que las ha dictado (Consejo o Comisión) y de la Comunidad sobre la que ha de operar, junto con su fecha y titular.

En cuanto al régimen lingüístico, por último, se aplica el principio de equivalencia de todas las lenguas comunitarias (actualmente siete [*]). El texto de un reglamento aparece, por tanto, en cada una de las mismas y cada una de ellas da fe por igual.

9. Como disponen los artículos 191 del Tratado CEE, 163 del Tratado CECA y 15, párrafo 3, del Tratado CECA, los Reglamentos y las decisiones generales tienen que publicarse. El instrumento empleado para este fin es la *Gaceta Oficial de la Comunidad Europea*.

La publicación es condición esencial e insustituible para que un Reglamento produzca efectos.

La función que la publicación cumple queda fijada a la luz de aquel «principio fundamental del ordenamiento comunitario», según el cual «un acto que emana de los poderes públicos no puede oponerse a los sujetos antes de que exista la posibilidad de que lo conozcan» (Corte de Justicia, sentencia de 25 de enero de 1978, causas 98 y 99/78).

Por el contrario, falta en Derecho comunitario una fase diferenciada de promulgación del acto. Vale la pena, solamente, notar que el texto destina-

(*) NOTA DEL TRADUCTOR: Hay que añadir las lenguas española y portuguesa.

do a la publicación, es firmado por el presidente del Consejo, o bien, si se trata de Reglamento de la Comisión, de uno de los componentes de este último.

10. La entrada en vigor de los Reglamentos, en el sentido de los citados artículos 191 del Tratado CEE y 163 del Tratado CEEA, tiene lugar «en la fecha establecida por los mismos», o en su defecto a los veinte días de su publicación». Habida cuenta del silencio del Tratado CECA, la alta autoridad ha adoptado la misma solución, mediante decisión 22/60 del 7 de septiembre de 1960.

Nada impide que un Reglamento, por otro lado, prevea el tiempo de su aplicación indicando una fecha distinta de la de su entrada en vigor (y generalmente sucesiva a la misma).

PARTE II. LOS REGLAMENTOS Y LAS DEMAS FUENTES DEL DERECHO COMUNITARIO

Lo que hemos dicho en las páginas anteriores, sobre el poder de la Comunidad de dictar normas aplicables en el ámbito de los Estados miembros, y a propósito del valor del Reglamento, en cuanto fuente dotada de una eficacia inmediata dentro de dicho ámbito, no significa obviamente que el Reglamento sea la única fuente comunitaria, ni que sea la única fuente capaz de crear derechos y obligaciones para los individuos.

Resulta necesario, por tanto, con el fin de poder dar una exacta ubicación al Reglamento dentro del contexto del ordenamiento comunitario, sacar a la luz los siguientes cinco puntos: *a)* también los Tratados contienen normas de conducta cuyos destinatarios son los sujetos privados; *b)* la idoneidad de los Tratados para atribuir situaciones jurídicas a los individuos ha crecido por consecuencia de la «doctrina del efecto directo»; *c)* las directivas, aun cuando tienen una estructura distinta de la de los Reglamentos, pueden llegar a conseguir los mismos efectos, si se interpretan a la luz de aquella doctrina; *d)* los acuerdos internacionales ultimados por la Comunidad pueden igualmente crear derechos y obligaciones para los individuos, y *e)* además de las fuentes escritas, el Derecho comunitario contiene principios de Derecho no escrito, susceptibles de influenciar notablemente las situaciones jurídicas de los sujetos.

La ilustración de estos cinco puntos nos permitirá arrojar una luz sobre:

la naturaleza de las demás fuentes del sistema jurídico comunitario y sus relaciones con los Reglamentos.

12.1 No hay dudas que los Tratados comunitarios —pese a las diferencias de contenido entre ellos— (más marcadas, como sabemos, entre el Tratado CECA, de un lado, y los Tratados CEE y EURATOM, del otro), comprenden normas de distinta naturaleza que es posible repartir en tres grupos principales.

El primer grupo, por orden lógico, incluye a las normas que podemos definir como normas de organización; es decir, aquellas que conciernen a los caracteres de las instituciones, sus competencias, sus relaciones recíproca y los actos que están en condiciones de adoptar.

Al segundo grupo pertenecen las normas que tienen por objeto los comportamientos de los Estados miembros y determinan su situación jurídica en cuanto destinatarios de los Tratados.

En el tercer grupo, menos compacto, entran las normas que se refieren a los sujetos privados —ciudadanos de los Estados miembros o individuos que desarrollan su actividad sobre el territorio de estos Estados— determinando directamente consecuencias jurídicas para los mismos.

Bien entendido que las reglas de los tres grupos se entrecruzan componen una normativa unitaria, dado que las instituciones, Estados y sujetos privados, son todos, en definitiva, destinatarios del ordenamiento de la Comunidad.

No obstante, ello no impide que siga siendo posible y útil la distinción propuesta.

Además, no puede olvidarse que un aspecto importante de la unidad del ordenamiento comunitario, se encuentra en la existencia de normas finalísticas y de principio. Unas y otras, influyen la interpretación y la aplicación de las normas de cada Tratado independientemente del grupo en que se encuentren cada una de ellas.

12.2 Por lo que se refiere a las normas que antes hemos incluido dentro del tercer grupo, hay que decir que se encuentran algunos claros ejemplos en cada uno de los Tratados.

En el centro de todos estos ejemplos hay que colocar el artículo 33.2 del Tratado CECA (y de los correspondientes artículos de los Tratados CEE y CEEA) con los que se regula el poder de las empresas de introducir recursos de anulación ante la Corte de Justicia; el artículo 46, párrafo 2, del mismo Tratado, que atribuye a las empresas, trabajadores, consumidores y comer-

ciantes, así como a sus asociaciones, la facultad de presentar sugerencias u observaciones ante la Alta Autoridad; el artículo 48, párrafo 1, del Tratado CECA, que se ocupa de asociaciones entre empresas; el artículo 60 del Tratado CECA y el artículo 68 del Tratado CEEA, que prohíben determinadas prácticas en materias de precios; los artículos 65 del Tratado CECA y 85 del Tratado CEE, que prohíben las prácticas restrictivas de la concurrencia; el artículo 41 del Tratado CEEA, que obliga a personas y empresas pertenecientes a determinados sectores a comunicar a la Comisión los proyectos de inversión; los artículos 78 y 79 del Tratado CEEA, que establecen obligaciones de declaración a cargo de quienes creen o gestionen plantas nucleares; el artículo 87 del Tratado CEEA, que define el contenido del derecho de utilizar y consumir materiales minerales especiales correspondientes a los Estados miembros, personas o empresas.

Además, esta lista podría ser fácilmente ampliada.

12.3 Muy frecuentemente, la producción de efectos jurídicos para los individuos (y las personas jurídicas) se verifica como consecuencia de normas dirigidas a los Estados miembros o a las instituciones, las cuales vienen interpretadas según la doctrina del «efecto directo».

El significado de esta doctrina resulta de la jurisprudencia de la Corte de Justicia.

En el famoso y ya citado asunto «Vand Gend Loos» (sentencia de 5 de febrero de 1963, relativa a la causa 26/62), la Corte afirmó, entre otras cosas, que «el Derecho comunitario, independientemente de las normas emanadas por los Estados miembros, de la misma manera en que impone obligaciones a los individuos, les atribuye derechos subjetivos. Hay que retener que los mismos subsisten no solamente en los casos que el Tratado expresamente los menciona, sino también como la contrapartida de obligaciones concretas impuestas por el Tratado a los individuos, a los Estados miembros o a las instituciones comunitarias».

La misma sentencia aplicó esta técnica interpretativa al artículo 12 del Tratado CEE, que prohíbe a los Estados miembros introducir o aumentar las tarifas aduaneras o los impuestos de efecto equivalentes.

Considerando que una prohibición semejante era, en relación con los Estados, inmediatamente operativa, la Corte lo consideró además «por su naturaleza, perfectamente apta para producir directamente efectos sobre las relaciones jurídicas establecidas entre los Estados miembros y sus administrados».

El efecto, en el caso del ejemplo citado, se tradujo en el reconocimiento de un derecho subjetivo de los sujetos a no ser gravados por nuevas tarifas aduaneras o impuestos de efecto equivalente.

A partir de este precedente, la doctrina del efecto directo ha tenido poco a poco ulteriores desarrollos y numerosas aplicaciones en la jurisprudencia de la Corte.

Sintetizando tales desarrollos, nos limitaremos a recordar que, añadiéndose a todas las normas que imponen a los Estados obligaciones de «no hacer», las otras tres categorías de normas de los Tratados se han interpretado recurriendo a la doctrina en cuestión, y así precisamente, ha acontecido que: *a)* las normas que prescriben a los Estados que han de abolir, dentro de un cierto término, las medidas fiscales y de otra naturaleza no compatibles con el Tratado, la Corte ha considerado que transcurrido dicho plazo, los sujetos tienen el derecho a no considerarse sujetos a tales medidas (por ejemplo, sentencias de 17 de diciembre de 1970, en la causa 33/70; de 19 de junio de 1973, en la causa 77/72; de 16 de diciembre de 1976, en la causa 45/76); *b)* las normas que hacen depender de directivas del Consejo la abolición, siempre dentro de un cierto término, de medidas restrictivas nacionales. La consecuencia indicada por la Corte, en la hipótesis de que el término haya transcurrido inútilmente, es también la de atribuir a los individuos el derecho a ser liberados de las restricciones impuestas anteriormente (véase en particular la sentencia de 21 de junio de 1974, en la causa 2/74); *c)* la norma que obliga a los Estados miembros a establecer un determinado principio dentro de una cierta fecha. Aquí el nacimiento del Derecho subjetivo cuyo contenido sea correspondiente a dicho principio, se hace coincidir con la fecha establecida, pese a la inercia de uno o de varios Estados (véase la sentencia de 8 de abril de 1976, causa 43/75, conocida como «caso Defrenne»).

No se olvide, sin embargo, que la eficacia directa de las normas de los Tratados, dirigidas a los Estados miembros o a las instituciones, ha sido reconocida por la Corte, solamente en los casos en que la norma no iba acompañada por condiciones tales que implicaran valoraciones discrecionales por los Estados o por los órganos comunitarios.

12.4 Parece llegado el momento de aclarar una cuestión de índole general, que podría llegar a generar equívocos.

Sabemos que la atribución a los individuos o a las personas jurídicas de derechos y obligaciones con fundamentos en un Tratado internacional, se

verifica siempre de manera mediata, puesto que el Tratado se ejecuta mediante leyes, o bien, se «incorpora» al ordenamiento estatal. De hecho, frecuentemente, el Estado aplica los Tratados, transformando formalmente su contenido en normas internas, las cuales, a su vez, inciden sobre la situación jurídica de los individuos.

Como es conocido, los Tratados comunitarios han sido objeto en Italia de leyes de ejecución, lo que podría inducir a pensar que las situaciones jurídicas derivadas de tales Tratados, cuando se refieran a los sujetos privados, han pasado en realidad a tener la naturaleza de situaciones jurídicas de Derecho interno, a diferencia de lo que ocurre con los derechos y obligaciones creadas directamente por los Reglamentos.

Sin embargo, esta tesis, que estaría en contraste evidentemente con la unidad sistemática del ordenamiento comunitario, olvida un elemento fundamental, como es la peculiar naturaleza de las leyes de ejecución de los Tratados comunitarios.

En Italia, el efecto combinado del artículo 11 de la Constitución y de dichas leyes ha consistido en permitir la coexistencia del ordenamiento comunitario y el ordenamiento interno sin ninguna transformación del primero. Por ello los Tratados constitutivos de la Comunidad, de manera no menos intensa que los Reglamentos han producido sus efectos directamente, sin que la posición de los destinatarios (Estados o individuos) influya sobre su naturaleza.

12.5 En cuanto al modo en que se integran y se combinan entre sí las normas de los Tratados y las de los Reglamentos, así como las directivas generales de la CECA, es pacífico que las primeras preceden a las segundas en la jerarquía de las fuentes, y condicionen su contenido. Por lo mismo, toda violación del Tratado vicia al acto de Derecho derivado provocando su anulabilidad, sea en el sistema de la CECA (art. 33) que en el de la CEE (artículo 173) y de la CEEA (art. 146).

Conviene, no obstante, añadir que el espacio dejado a los Reglamentos es mucho más amplio en la CEE en comparación con el de las otras dos Comunidades. Por eso mismo, precisamente, el Tratado CEE se ha definido como un «Tratado marco». En otras palabras, mientras la normativa CECA y de la CEEA está ya definida en muchos detalles por sus respectivos Tratados, la normativa CEE confía a los Reglamentos la disciplina de amplios sectores, respecto a los cuales el Tratado de Roma se limita a establecer algunos principios esenciales.

El ejemplo más convincente es el de la agricultura, que no por casualidad registra altísimos niveles cuantitativos de la producción reglamentaria y exige un amplísimo empleo de Reglamentos ejecutivos, además de los de «base».

Siempre dentro de la CEE, el fenómeno de la creciente utilización de Reglamentos fundados sobre la cláusula integrativa de las competencias «designadas» (el ya citado art. 235), contribuye a resaltar un fenómeno peculiar: el del Derecho secundario que expande, de forma sustancial, la materia del Tratado y que permanece como Derecho «derivado» solamente en el sentido de que se conecta con una norma instrumental (justamente el art. 235) y a las normas que regulan los objetivos de la Comunidad (art. 2).

13.1 Dirijamos ahora nuestra atención a los problemas relativos a las directivas, que son actos también de naturaleza obligatoria, pero dirigidas a los Estados miembros —a todos o a algunos— y vinculantes «en cuanto al resultado a conseguir», pero no en cuanto a los medios que quedan remitidos a las autoridades nacionales (arts. 189, párrafo 3, del Tratado CEE, y 161 del Tratado CEEA).

Notemos que las directivas se corresponden en el Tratado CECA con las recomendaciones, las cuales presentan idéntica estructura, si bien pueden tener por destinatarios a los individuos en vez de a los Estados (art. 14, párrafo 3, del Tratado CECA).

La razón de ser de la distinción entre Reglamento y directivas se encuentra en la intención de los autores de los Tratados de no asignar un peso excesivo a la producción normativa con eficacia autónoma e inmediata (es decir, la que se realiza a través de los Reglamentos), y de servirse, en parte, de los ordenamientos nacionales para alcanzar objetivos comunes, lo que, entendiéndose bien, se consigue influyendo sobre su contenido en la medida necesaria para orientarla simultáneamente hacia determinados objetivos.

Nada reproduce mejor el sentido de las directivas que la técnica de aproximación de las legislaciones, lo que se persigue también a través de las directivas; haciendo así que las legislaciones se armonicen, se crea la convergencia de los Derechos nacionales con la vista puesta en objetivos comunitarios, pero sin que el Derecho comunitario sustituya a los nacionales (véase el Tratado CEE en su art. 100).

En la concepción originaria, la directiva debía limitarse a regular la conducta de los Estados, cada uno de éstos era llamado a ejecutar sus obligaciones, dictando las normas internas de ejecución.

De esta manera se respetaba un cierto margen de discrecionalidad, dentro de la materia de cada directiva, facilitándose la adaptación a las diversas realidades jurídicas y sociales de los Estados miembros.

En cuanto a los individuos, no se podría haber hablado de derechos y obligaciones derivadas de las directivas, sino después de que se adoptaran medidas de ejecución por parte de las autoridades nacionales; es por eso que en el plano formal los derechos y obligaciones de los particulares resultarían atribuidos a cada uno por los ordenamientos estatales respectivos, y sólo de una manera mediata, se habría podido conectar con las indicaciones establecidas por las instituciones comunitarias.

13.2 Es preciso reconocer que la concepción originaria no ha resistido la prueba de los hechos.

Las instituciones comunitarias han emanado directivas cada vez más detalladas, olvidando que los Tratados querían asegurar a los Estados miembros libertad de elección de los medios, una vez que se consideraba vinculante con determinado resultado.

Con la aparición y multiplicación de las directivas detalladas, la distinción entre Reglamentos y directivas es de una oportunidad muy discutible.

Por su lado, los Estados miembros no han cooperado con la firmeza necesaria a los intentos de dar ejecución a las directivas, ya que a los numerosos casos de retraso, hay que sumar los supuestos en que el instrumento de ejecución ha sido mal escogido, poniendo en peligro el principio de la certeza del Derecho.

Conviene recordar, a propósito, que la Corte se ha visto obligada a remachar, en la sentencia de 5 de mayo de 1980 (causa 102/79) que «importa que todo Estado miembro dé a las directivas una ejecución tal, que responda plenamente a las exigencias de claridad y certeza de las situaciones jurídicas queridas por tales directivas, en el mejor interés de los operadores económicos establecidos en los demás Estados miembros».

La Corte ha precisado así que «la simple práctica administrativa», que por su naturaleza es modificable a gusto de la Administración y que está privada de la publicidad adecuada, no puede considerarse un medio válido de ejecución de las obligaciones que, en virtud del artículo 189 del Tratado CEE, incumbe a los Estados miembros destinatarios de las directivas.

Los dos aspectos antes indicados de la praxis en materia de directiva, han acabado haciendo más justificada la tendencia a extender a esta última la doctrina del efecto directo.

De esta forma, la distancia entre los Reglamentos y las directivas ha sido notablemente reducida.

13.3 Como hemos visto antes, la interpretación de los Tratados comunitarios a la luz de la doctrina del efecto directo, ha satisfecho dos exigencias: de un lado, la de asegurar a los sujetos el máximo beneficio deducible de reglas que están formalmente dirigidas a los Estados y, de otra, la de remediar la inobservancia por parte de los Estados miembros o de las instituciones, de los términos dentro de los que los mismos deberían haber adoptado ciertas medidas.

Ambas exigencias, y especialmente la segunda, han inducido a la Corte a aplicar al campo de las directivas la doctrina en cuestión.

En la jurisprudencia reciente hay dos afirmaciones particularmente importantes sobre el tema que nos interesa.

De una parte, se ha dicho que «es incompatible con el efecto vinculante que el artículo 189 reconoce a las directivas, el hecho de excluir, en línea de principio que la obligación impuesta por la misma sea susceptible de ser invocada por las personas interesadas» (sentencia de 1 de febrero de 1977, causa 51/76; de 23 de noviembre de 1977, causa 38/77; de 29 de noviembre de 1978, causa 21/78; de 5 de abril de 1979, causa 148/78).

Esta orientación ha sido precisada observando (en el mismo grupo de sentencias) que, para no debilitar el efecto útil de una directiva que prescriba a los Estados miembros determinados comportamientos, se debe consentir a los individuos hacer valer la misma en sede jurisprudencial. De otra parte, se ha considerado «garantía máxima» para los individuos la posibilidad de invocar ante los jueces una directiva no cumplida por algún Estado miembro; o por completa omisión de las medidas necesarias, o por el carácter inadecuado de las mismas (sentencia de 6 de mayo de 1980, causa 102/79).

La Corte ha exigido en cualquier caso, a los fines de la aplicación directa, que la disposición de una directiva invocada por el sujeto privado, establezca una obligación no condicionada y suficientemente precisa (sentencia de 7 de julio de 1981, causa 158/80).

Las referidas tomas de posición de la jurisprudencia comunitaria parecen, por tanto, implicar la idea de que, cuando el término fijado por una directiva no ha sido respetado, los sujetos privados pueden extraer derechos subjetivos de las «normas condicionadas» de la directiva misma.

Pero la Corte ha aceptado igualmente el criterio según el cual, en pre-

sencia de una directiva a la que un Estado miembro haya dado ejecución, el particular puede invocar las normas, con la finalidad de verificar si la ejecución ha tenido lugar correctamente (en concreto si las autoridades nacionales, autorizadas a escoger las formas y los medios de actuación, han actuado dentro de los límites de apreciación consentidos por la directiva).

14. La posibilidad de que un acuerdo internacional concluido por una de las Comunidades produzca efecto inmediato en la esfera jurídica de los particulares, no se puede excluir, aunque sea poco frecuente.

Es conocido que las Comunidades están en condiciones de estipular acuerdos con otros sujetos internacionales, y que según la tesis más ampliamente acogida no hay necesidad de otras medidas de «ejecución» o de «trasposición», a fin de que un acuerdo sea eficaz en el marco del ordenamiento comunitario.

Esta eficacia se admite generalmente que es «automática» y simultánea a la asunción de las obligaciones internacionales por parte de la Comunidad que ha concluido el acuerdo.

Se trata, sin embargo, de ver si, por su estructura y contenido, determinadas cláusulas de un acuerdo son idóneas para atribuir a los particulares, situaciones subjetivas, sin necesidad de que las instituciones tengan que dictar específicos actos de ejecución. Sin embargo, una situación semejante raramente ha tenido éxito positivo.

Aparte de esto, conviene recordar que sobre la base del principio según el cual los acuerdos entre las Comunidades y uno o más Estados son vinculantes para las instituciones (art. 22, párrafo 2, del Tratado CEE), se plantea que los acuerdos mismos logren los parámetros de legitimidad de los Reglamentos. En otros términos, que son superiores a los Reglamentos, pese a que a su vez son subordinados a los Tratados.

15. Junto a las fuentes comunitarias de Derecho escrito, por obra de la Corte de Justicia, hay que tener en cuenta los principios de Derecho no escrito.

Tales principios tienen hoy un papel de gran importancia, ya que muchos de ellos constituyen parámetros de validez de los actos creativos de Derecho derivado (Reglamentos y directivas), y al mismo tiempo se traducen en Derechos subjetivos.

Sin querer adentrarnos en las posibles clasificaciones de los principios de que se trata, recordemos que una parte de los mismos reflejan exigencias

fundamentales de cualquier ordenamiento jurídico (y expresan, por tanto, postulados bien conocidos de la lógica jurídica (así pensemos en el principio de buena fe o en el de certeza del Derecho); otra parte sintetiza ciertas características específicas del sistema comunitario (por ejemplo, el principio de unidad del Mercado Común o el de la primacía del Derecho comunitario) y un tercer grupo se establece teniendo en cuenta los datos fundamentales comunes a los ordenamientos de los Estados miembros (citemos aquí, en muy primer lugar, el principio de tutela de los Derechos del hombre).

En la jurisprudencia de la Corte, los principios que más frecuentemente se han utilizado para valorar a determinados reglamentos, son los de igualdad y proporcionalidad.

El primero exige que «las situaciones semejantes no sean tratadas de manera distinta, a menos que la diferencia esté justificada objetivamente» (véase sentencia de 19 de octubre de 1977, en las normas 117/76 y 16/77). El segundo, implica la obligación de las instituciones de «vigilar, en el ejercicio de sus poderes a fin de que las cargas impuestas a los operadores económicos no vayan más allá de lo que sea necesario para alcanzar los objetivos que la autoridad esté obligada a realizar» (sentencia de 18 de marzo de 1980, caso Valsabbio).

Como ya ha sido observado, los meritados principios, si de una parte condicionan los contenidos de los Reglamentos comunitarios, de otro lado, enriquecen la esfera jurídica de los sujetos privados, los cuales deben, consecuentemente, considerarse titulares, entre otros, tanto del derecho a la igualdad, como del derecho a la limitación proporcional de las cargas.

Otros derechos subjetivos han sido igualmente reconocidos a favor de los particulares, en virtud de distintos principios, en el amplio campo de la protección de los derechos del hombre y en el sector, más restringido, de la tutela del individuo como parte en los procedimientos judiciales y administrativos.

En efecto, el problema de la salvaguardia de los Derechos fundamentales en la Comunidad, a falta de normas escritas, se ha resuelto por la Corte afirmando la existencia de principios no escritos, que se manifiestan en base a las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, con el auxilio de los Tratados internacionales sobre la materia, a cuya elaboración los Estados miembros han cooperado y a los que se ha adherido (en particular la Convención Europea para la Salvaguarda de los Derechos del Hombre y las Libertades Fundamentales).

La jurisprudencia es hoy ya muy nutrida. Recordemos, entre otras, las

sentencias de 12 de noviembre de 1969, en la causa 29/69; de 17 de diciembre de 1970, en la causa 11/70; de 14 de marzo de 1974, en la causa 4/73, y de 13 de diciembre de 1979, en la causa 44/79.

En cuanto a la tutela de la posición del individuo en el marco de los procedimientos judiciales y administrativos, hay que mencionar el principio de derecho de contradicción (sentencia de 14 de julio de 1972, causa 48/69), el del respeto a los derechos de la defensa (sentencia de 23 de octubre de 1974, causa 17/74), y, en fin, el respeto a la reserva (sentencia de 18 de mayo de 1982, causa A. M. ej. S.).