

# LA UNIDAD EN EL BENELUX

por J. W. SCHNEIDER (\*)

(Traducido del francés por Lucía Gallar Corral y Angel Martín Ruiz)

## SUMARIO

Introducción.—La unidad territorial.—Convenio relativo a la transferencia del control de personas en las fronteras exteriores del territorio «Benelux».—Convenio relativo a la unificación territorial del Benelux en materia de impuestos indirectos sobre el consumo.—Convenio relativo a la unificación de los derechos de impuestos indirectos sobre el consumo.—Convenio relativo a la cooperación.—La abolición de las últimas trabas.—Conclusión.

---

(\*) Profesor de la Universidad católica de Nimega.



## INTRODUCCION

EL desarrollo de la Comunidad Europea, e incluso el de su predecesora, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, ha influido en gran medida en los trabajos sobre el carácter de las uniones aduaneras y económicas. Hoy en día, los teóricos parecen convencidos de que las uniones económicas sólo se pueden comprender en el marco de las discusiones sobre la supranacionalidad. «Mercado Común» quiere decir que existe una Comisión u otro órgano diferente que rige la institución de forma central y cuyas competencias son conquistadas, a duras penas, sobre las soberanías que los Estados parecen ceder, solamente, bajo la presión de razones imperiosas. Esta forma de abordar los grandes problemas de la integración que se plantean a la Comunidad puede, sin embargo, en el peor de los casos, facilitar el camino hacia soluciones más pragmáticas y menos erizadas de interminables disputas sobre los principios de supranacionalidad. Este punto de vista es el que nos sugiere, de una manera particularmente atrayente, el estudio del Benelux.

El Benelux —nombre propio compuesto por las primeras sílabas de los países miembros: Bélgica, Países Bajos (Nederlands) y Luxemburgo— es una unión económica concebida mucho antes de que se empezara a hablar de las organizaciones supranacionales europeas. Desde 1944, en plena guerra, los Gobiernos en el exilio en Londres, firmaron un Convenio Aduanero que culminaba los esfuerzos anteriores para llegar a acuerdos relativos a las tarifas aduaneras (1). Este Convenio no pudo entrar en vigor hasta el 1 de enero de 1948, después de haber sido modificado con el fin de tener en cuenta los cambios producidos en el período de la post-guerra. El 15 de octubre del siguiente año se firmó el Acuerdo de Pre-unión, pero no se encuentra nada en él que pueda sugerir una alusión a los principios de supranacionalidad. El Consejo de Europa puede considerarse como un paralelo del Benelux, y sólo tenemos que referirnos a los debates allí producidos, para ver cómo se ha restringido toda veleidad de supranacionalidad.

A pesar de estar dotada de un Secretariado cuyo origen se encuentra en el Convenio Aduanero de 1944, la Pre-unión, a lo largo de los años, ha visto aumentar sus órganos con un Comité de ministros y un Consejo Interparlamentario Consultivo, mientras que el Secretariado sólo contaba con algunas decenas de funcionarios. La mayor

---

(1) Ver: Documentación, edición del Benelux. También el comentario común que acompaña al Tratado que instituye el Benelux. Los textos en vigor se encuentran en los «Textos de Base», edición de hojas móviles, en varios volúmenes. El Tratado se encuentra en el volumen I.

parte del trabajo corresponde a los funcionarios nacionales, que se reúnen muy a menudo en la sede de la Organización y que se cuentan por centenares desde hace algunos años. Esto muestra el carácter descentralizado y, en consecuencia, intergubernamental del Benelux. El camino hacia la unión definitiva es lento, a pesar de que la idea de conseguirla ha presidido los esfuerzos que han llevado a la Pre-unión. De hecho, la constitución de la Unión se concibe como armazón de un edificio que ha sido levantado a lo largo de los años, mientras que, en lo que concierne a la CEE, su constitución ha servido de base para la construcción de un mercado con todo lo que ello implica de aspectos supranacionales.

La Unión misma ha sido consignada por el Tratado del 3 de febrero de 1958, puesto en vigor el 1 de noviembre de 1960 (2). Debe ser considerada como una organización estrictamente intergubernamental cuyo Secretariado sigue siendo modesto y su funcionamiento está en gran parte asegurado por los funcionarios nacionales que componen los diferentes órganos cuyas reuniones tienen lugar en fechas más o menos regulares. La fundación de la Unión no ha tenido lugar por la simple adopción de la Constitución, sino que ha sido elaborada por Convenios orgánicos previstos en la Constitución y por otros tantos acuerdos que se inspiran en principios adoptados durante el período de la Pre-unión o que se han mostrado necesarios para el desarrollo de la unión económica.

Para comprender bien el carácter del Benelux es necesario retener sus rasgos principales. En primer lugar, el Benelux es una Unión Aduanera cuya plena realización ha tenido que esperar largos años, particularmente en el campo de la agricultura y en el de los contingentes. Pero una unión de este tipo continuará siendo un asunto técnico mientras que las fronteras permanezcan íntegras. Posee un cierto peso como entidad internacional cuando se plantean problemas aduaneros; se la considera como promotora de una cierta competencia entre los países miembros, en el juego de «free enterprise», es decir, libre comercio. En cuanto tal, el Benelux no es particularmente original.

Esta Unión Aduanera va acompañada de una Unión Económica cuyos grandes principios son sensiblemente parecidos a los del Mercado Común Europeo. Podemos darnos cuenta de ello leyendo la tabla comparativa añadida al Memorandum común que acompaña al Tratado (3). Esta unión está estrictamente limitada a los aspectos económicos, financieros y sociales (4), lo que no excluye que estos límites puedan ser variados, como veremos más tarde; pero los Gobiernos han renunciado a todo esfuerzo de deslizarse hacia una unión política, por el camino de una unión puramente económica. La Unión sólo tiene la obligación de coordinar las políticas sectoriales y se excluye todo órgano que pueda implicar una política común. Es necesario que los problemas políticos sean eliminados; son un aspecto vital de la Unión aunque entendida en amplio sentido. En este aspecto, el Benelux extiende a todos los campos los esfuerzos de cooperación intergubernamental. Lo que puede prestarse a confusión

---

(2) Al mismo tiempo han sido firmados un Convenio transitorio, un Protocolo de Ejecución, un Protocolo de Firma y una «Carta Renana», que se refiere al problema de las primas renanas: T. B., I.

(3) T. B., I, Tratado, págs. 104 y ss.

(4) El artículo 1.º (2 a): «Esta unión implica la coordinación de las políticas económicas, financieras y sociales».

es que los órganos del Benelux son empleados para el funcionamiento de la Unión Económica y también para esta cooperación más amplia que comprende el campo cultural, político, judicial, medio ambiente, etc.

Aunque los principios materiales son casi idénticos a los del Mercado Común, las fórmulas técnicas son bastante diferentes. Contando tan sólo con una débil base institucional, el Benelux ha tenido que buscar paliativos para asegurar el funcionamiento de un mercado común cuya obligación más fundamental es la coordinación que, aunque creciente, se paraliza y puede inclusive ceder, en beneficio de los intereses vitales de los participantes (5).

Para dar, pues, una base sólida a la coordinación, se ha tratado de restringir las posibilidades de una política unilateral, sobre todo en dos direcciones: la armonización, es decir, la unificación de las leyes y la abolición de los controles fronterizos. Las leyes uniformes son adoptadas en virtud de Convenios y no pueden ser modificadas unilateralmente (6). La abolición de los controles fronterizos **Intra** constituye el esfuerzo mayor para realizar el aspecto **mercado común** (7).

Las líneas directrices de esta abolición son simples y lógicas, lo que no quiere decir que su aplicación sea fácil, muy al contrario. Son lógicas como resultado de los principios subyacentes en toda unión aduanera y económica, pero su encadenamiento es particular en el caso del Benelux. Como acabamos de indicar, la abolición de los controles fronterizos **Intra** ocupa el primer lugar y de ella se derivan todas las restantes medidas. Una de las que nos proponemos analizar aquí es la siguiente: las mercancías cambian de país, y, por tanto, de jurisdicción, esta transición sólo está marcada por el paso material de las fronteras. Por su permeabilidad, es necesario tomar las precauciones adecuadas para evitar que las fronteras —que siguen siendo lo que son, desde el punto de vista de la soberanía nacional— presenten escapatorias demasiado fáciles para los que han cometido algún delito. Se impone, pues, tanto una cooperación jurídica como una armonización creciente de las legislaciones y, sobre todo, reglamentaciones relativas a las condiciones técnicas requeridas para que una mercancía pueda ser vendida y transportada libremente por todo el territorio del Benelux. Estos problemas no siempre han recibido el tratamiento lógico que acabamos de esbozar y las soluciones han sido fragmentarias, sobre todo en la época de la Pre-unión. El establecimiento del Benelux, propiamente dicho, ha permitido considerar estos problemas más sistemáticamente y transformar los esbozos parciales en verdaderas medidas de conjunto.

## LA UNIDAD TERRITORIAL

Existen tres Convenios que consagran la unidad territorial del Benelux. El primero es el Convenio relativo a la transferencia del control de personas en las fronteras ex-

(5) Artículo 14. Es en esta posibilidad de acción unilateral que queda abierta donde reside la verdadera diferencia con el Mercado Común.

(6) Sobre este problema, ver el artículo del autor sobre «el Tribunal del Benelux» en el «Netherlands Yearbook of International Law», 1973.

(7) Ver, también: J. W. Schneider, «Intra-Benelux NTD's, en A. Scaperlanda, Prospects for eliminating Non-Tarif Distortions», págs. 73-106.

teriores del Benelux, firmado en Bruselas el 11 de abril de 1960 y puesto en vigor el 1 de julio del mismo año, antes de que la Unión, propiamente dicha, hubiera comenzado a funcionar. Para llenar la laguna así producida se firmó un Protocolo el 20 de junio de 1960, relativo a la ejecución de dicho Convenio, que finalizó el 2 de noviembre, algunos días después de que la Unión entrara en vigor y de que el Comité de Ministros llenara el vacío constitucional con la creación de una «Comisión especial para la circulación de personas» y de un «Grupo de Trabajo ministerial» (8). Hay que hacer constar que el título del Convenio no menciona la unidad territorial aunque el texto habla en diversas ocasiones del territorio «Benelux» (9).

El segundo Convenio es el relativo a la unificación territorial aduanera del Benelux, firmado en La Haya el 29 de abril de 1969 y puesto en vigor el 1 de febrero de 1971.

El tercero hace referencia a la unificación territorial del Benelux en materia de impuestos indirectos sobre el consumo (accise), firmado en Bruselas el 10 de junio de 1970. El Convenio reenvía, en la mayor parte de sus artículos, al Convenio aduanero. Como veremos, el método jurídico es completamente diferente para estos Convenios que para el que acabamos de mencionar en primer lugar (10).

La razón es evidente: el tratamiento de extranjeros continúa siendo competencia de la soberanía nacional y no se concibe que sea confiado a organismos internacionales, ya sean intergubernamentales o supranacionales. Para obviar las dificultades que hacen del hecho de la libre circulación de personas, inscrita en los principios del Benelux, se han remitido a las soluciones tradicionales de la extradición (11). El Convenio relativo a las personas se aplica más a los extranjeros, de tal manera que la unidad territorial del Benelux es una realidad más externa que interna. Se tiene razón, sin embargo, al hablar de la unidad territorial en el caso de las personas, ya que la reglamentación es idéntica para toda la extensión del territorio.

Esta unidad territorial no debe ser confundida con la libertad de establecimiento. El Tratado de unión reconoce, en su artículo 2, un tratamiento nacional en lo que concierne a la circulación, residencia y establecimiento, así como para el ejercicio de actividades económicas y profesionales, incluida la prestación de servicios. Este artículo ha sido completado con diversas decisiones ministeriales y algunos textos que, a su vez, elaboran las precisiones y restricciones a los grandes principios que se encuentran en otros lugares del Tratado de constitución (12). El Convenio de Transferencia, como hemos indicado, se dirige a los que quieren entrar en el territorio del Benelux y residir en él. Caen, pues, bajo la legislación de extranjeros de cada uno de los Estados miembros.

(8) T. B., I, Decisión ministerial M. (60), 13: T. B., II, págs. 50 y ss.

(9) Artículos 1, 2, 4, 5, 8, 10 y 11. La palabra «territorio» es empleada también para designar el territorio nacional.

(10) Los textos, en T. B., I.

(11) Además del Convenio europeo de extradición, los países del Benelux han concluido un Tratado sobre este tema entre ellos. El título mismo: *Tratado del Benelux de extradición y de ayuda mutua judicial*, con un Protocolo relativo a la responsabilidad civil para los agentes en misión en el territorio de otra de las partes, firmados en Bruselas el 27 de junio de 1962, sugiere un campo de aplicación más amplio. (Ver T. B., IV-1.)

(12) Artículos 55 y 56, y el Convenio para la ejecución de los artículos 55 y 56 del Tratado: T. B., I, artículo 61, trata las profesiones que sólo pueden ser ejercidas por nacionales.

Esbozados en su líneas generales, se impone estudiar detenidamente cada uno de los Convenios.

### **CONVENIO RELATIVO A LA TRANSFERENCIA DEL CONTROL DE PERSONAS EN LAS FRONTERAS EXTERIORES DEL TERRITORIO «BENELUX»**

Este Convenio es el primero de todos los instrumentos que, de una manera u otra, presuponen una cierta unidad territorial del Benelux. Es importante, antes que nada, resaltar cuidadosamente el hecho de que el problema de la unidad territorial no se menciona explícitamente en el Tratado de la Unión, sino que se deriva de él, casi inmediatamente. Aparentemente, los países miembros no han sido demasiado puntillosos repitiendo a cada momento que era necesario atenerse estrictamente a los textos de base y que el Benelux no tenía las competencias necesarias para ocuparse de tal o cual campo. De hecho, el Benelux existe como cooperación de los Gobiernos; el Tratado enuncia los grandes principios, pero no prohíbe a los Gobiernos salirse de este marco. No se pretende mantener a los órganos acantonados en los límites de sus competencias. La fórmula intergubernamental supera, indiscutiblemente, las veleidades supranacionales, ya que elimina las divergencias en la interpretación de competencias y evita que la extensión de éstas lleve consigo automáticamente consecuencias imprevistas respecto a la limitación de poder de los Gobiernos.

Este Convenio parece estar en cabeza de todos los demás, ya que el problema del control de personas es, ante todo, administrativo y da margen, en su aplicación, a la discreción de cada Gobierno para que no se sientan excesivamente molestos por las disposiciones en él enunciadas. Por esta razón, el Convenio da a los extranjeros unas garantías muy débiles, aparte de las que se encuentran en las legislaciones nacionales. El Convenio debe permitir una circulación más libre, es decir, sin control sobre la persona (13); sin dar ocasión por ello de desembarazarse de las consecuencias de las infracciones o delitos cometidos.

Redactado según las reglas del Tratado, contiene un Preámbulo que, después de haber mencionado la libre circulación, estipula una política común relativa al franqueo de las fronteras exteriores. Tal política es la continuación de la política comercial común, que data ya del período anterior a la Unión, y cuyas bases fueron establecidas el año 1953 (14).

La unidad que pretende construir el Convenio debe ser reconocida por los países con los que el Benelux ha concluido acuerdos en materia de visados y pasaportes. En contrapartida, estos visados son, según el artículo 4, válidos para todo el territorio del Benelux, aunque, en casos excepcionales, la validez territorial del visado puede ser limitada. Generalmente, este reconocimiento ha sido aceptado por las otras partes contratantes, pero implica tan sólo que negocian con una delegación única representante

---

(13) El control ocasional sobre la identidad del individuo sigue intacto, pero es más bien una actividad policial. El franqueo de equipajes depende ahora, casi enteramente, de otros instrumentos y, sobre todo, de los que vamos a tratar a continuación.

(14) Comentario común: «El artículo 10 recoge los principios que son la base del Protocolo del 9 de diciembre de 1953, relativo a la política comercial». El artículo 3 del Convenio estipula que esta política común sea un compromiso, algo más, pues, que una promesa de coordinación.

de los países del Benelux y que consienten, evidentemente, en extender los visados u otros privilegios a todas las personas dependientes de la jurisdicción del Benelux (15).

Ha sido concluido un gran número de acuerdos para regular los problemas concernientes a la entrada de personas dependientes de la jurisdicción de los países que participan en estos acuerdos (16).

En el artículo 1 se enumeran las definiciones de los términos del Convenio. El territorio del Benelux se describe como «el conjunto de territorios en Europa del reino de Bélgica, del Gran Ducado de Luxemburgo y del reino de los Países Bajos». Todo lo que se refiere al estatuto de las personas queda limitado a los territorios en Europa. Bélgica estaba a punto de conceder la independencia al Congo, el Zaire actual; los Países Bajos estaban (y están todavía) unidos a otras partes del reino que se encuentran en América, en la época de la firma del Convenio. Pero, además de esta mención de los territorios de ultramar, o, mejor dicho, de su omisión, la palabra misma «territorio» queda muy ambigua. Un visado válido para todo el territorio del Benelux tiene una significación muy distinta para el portador de este documento y para los funcionarios a quienes se confía el control de las fronteras exteriores.

Con el visado solamente, si suponemos que no son necesarios otros documentos, el portador puede circular libremente por todo el territorio entendido como superficie geográfica; pero, en caso de infracción, está obligado a responder ante los magistrados, que aplicarán su legislación nacional. El visado puede, pues, tener diversas consecuencias según la parte geográfica donde se encuentre el portador. Para los funcionarios nacionales, el visado es un documento que aceptan como documento nacional, inclusive si ha sido otorgado por un funcionario de otra nacionalidad; conserva su validez, pero debe ser interpretado según la ley nacional, aunque mantiene también su validez original en el país en el que fue otorgado.

La unidad de territorio es, verdaderamente, esta superposición de efectos que derivan de las legislaciones nacionales de los países miembros; es también la permeabilidad de las fronteras entendidas como límites de jurisdicción. Resulta evidente que una superposición así sólo se realiza en condiciones de una armonización creciente de las diversas legislaciones. Ha llegado a ser una obligación en virtud del artículo 11, en el que las Altas Partes Contratantes se comprometen a armonizar sus leyes y reglamentos, relativos a la represión de las infracciones, con las disposiciones concernientes a la entrada y circulación de extranjeros. A esta obligación hace alusión la disposición del artículo 3, que dice que las partes se comprometen, en lo que concierne a la aplicación del presente Convenio, a adoptar una política común tanto en el plano interior como por lo que se refiere a terceros Estados. Las modalidades de ejecución serán

---

(15) Un reconocimiento así no dice nada sobre la personalidad internacional del Benelux que no exista ya: ver el comentario común sobre el artículo 95. Sólo los países socialistas del Este europeo han tardado en negociar con el Benelux en cuanto tal, en lo que concierne a la política común. La razón parece ser que, para estos países, el reconocimiento del Benelux haya sido visto como un precedente indignante respecto al reconocimiento del Mercado Común. En los dos casos, los países socialistas se han rendido ante la evidencia de la política comercial común, que, para la Comunidad Europea, comenzará realmente en 1974, aunque solamente para problemas que estén dentro de la competencia de la Comunidad. La misma distinción entre política común y política (todavía) nacional se impone para el Benelux, aunque, en el último caso, la Integración sea más avanzada.

(16) Ver Tractatenblad (Países Bajos) (Trb.), 1971, núm. 107, 186; 1972, núm. 31, págs. 2 y ss., 129.



elaboradas por un grupo de trabajo, y el artículo 14 estipula que cada una de las Altas Partes Contratantes se compromete a tomar las medidas necesarias para adecuar su reglamentación a las decisiones tomadas por este grupo.

Esta última precisión se refiere a la costumbre, en el Benelux, de que los órganos de la Unión se dirijan a los Gobiernos, quienes, a su vez, deben tomar las medidas para incorporarlas a sus legislaciones nacionales. El Tribunal del Benelux, cuyo Tratado de institución acaba de ser ratificado, tendrá la jurisdicción, estatuyendo en base a recursos prejudiciales, para velar porque esta aplicación sea posible y uniforme (17).

El Convenio crea un Grupo de Trabajo, según el artículo 21 del Tratado de la Unión, y una Comisión especial, instituida conforme el artículo 31 del mismo Tratado. El primero está constituido por el Comité de ministros, del que recibe un mandato y toma todas las decisiones, velando por la aplicación del Convenio, mientras que la segunda tiene por misión, según el artículo 15, preparar nuevos textos, hacer propuestas y ejecutar las decisiones del Grupo de Trabajo. Contrariamente a lo que ha sido previsto en el Tratado de la Unión, la Comisión especial se dirige directamente al Grupo de Trabajo. Los diversos textos que han sido establecidos por este Grupo no han sido publicados, pero están a la disposición de todos los que deban aplicarlos. El funcionamiento del nuevo Tribunal llevará consigo, probablemente, la publicación de dichos textos.

El derecho a la libre circulación de los extranjeros no es absoluto. Pueden ser considerados indeseables en uno de los territorios y deben ser readmitidos en el país de donde provienen (art. 9). El artículo 10 prevé las condiciones en las que un extranjero será, en reglas generales, considerado como indeseable en los tres países. Ellas son: a) que haya incurrido en condena por un crimen o delito que pueda dar lugar a extradición, y b) que la presencia de este extranjero constituya un peligro para el orden público o la seguridad nacional. A ellas se añade, como un nuevo motivo de rechazo, la entrada y circulación irregulares en un país del Benelux (art. 11). La base jurídica se encuentra en la hipótesis de que la infracción a la declaración de indeseable se extiende a todo el territorio del Benelux y, en consecuencia, se considera como una infracción a las disposiciones legales o reglamentarias correspondientes del país donde se ha constatado la infracción.

El mismo artículo saca la conclusión lógica de que la cooperación de las autoridades competentes debe ser intensa, pero prevé igualmente que las informaciones dadas sobre las infracciones cometidas por extranjeros no puedan ser utilizadas, salvo en casos especiales, para otros fines.

Las modalidades de una cooperación de este tipo necesitan una base más sólida que el mero artículo 11, sobre todo cuando se sabe que problemas muy parecidos se plantean en cada sector donde el control fronterizo ha sido abolido y donde las infracciones deben ser perseguidas a pesar de todo. Formuladas en diferentes ocasiones, el sistema de cooperación administrativa y judicial ha sido renovado por el amplio Convenio de 29 de abril de 1969, que ha entrado en vigor el 1 de febrero de 1971. El sistema presupone una unidad territorial y se aplica igualmente a los campos donde rigen los otros dos convenios. Después de haber revisado estos convenios, volveremos sobre el de cooperación (18).

(17) Ver el artículo del autor citado en la nota 6.

(18) Las fronteras mencionadas en el texto son de dos categorías. Las fronteras exteriores son las

## CONVENIO RELATIVO A LA UNIFICACION TERRITORIAL ADUANERA DEL BENELUX

La entrada en vigor de este Convenio coincide con el de cooperación administrativa y judicial, lo que demuestra que los dos no pueden existir independientemente. El Convenio es, en primer lugar, el signo de que el Tratado de la Unión es defectuoso: existe una sola tarifa aduanera, pero las diferencias entre las legislaciones nacionales son un obstáculo para la circulación verdaderamente libre en el Benelux, sin ningún requisito. Es necesario que la mercancía cambie de estatuto jurídico para conseguir el efecto deseado. El simple hecho de una Unión Aduanera sólo significa que la tarifa exterior es la misma. Lo que complica aún más las cosas es el hecho de que el Benelux es una organización compuesta: existe en dos territorios aduaneros, el de los Países Bajos y el de la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa (UEBL), que data de 1921. Esta Unión reconoce una unificación total de las legislaciones concernientes: una vez adoptadas las leyes belgas, son publicadas en el Memorial de Luxemburgo y se convierten así en leyes luxemburguesas (19).

El Convenio es, pues, un paliativo que debe permitir un cambio de estatuto jurídico sin control en las fronteras interiores. Hay que resaltar, sin embargo, y la exposición común de motivos lo hace claramente (20), que inclusive la identidad de las legislaciones no bastaría para suprimir todo control en las fronteras. Para una circulación más libre, la solución no ha sido, pues, buscada en una armonización creciente de las legislaciones, sino en la extensión de su efecto jurídico. Sin una armonización avanzada, una extensión así sería, a pesar de todo, demasiado difícil de realizar. La técnica jurídica quiere que la validez original de los documentos continúe, inclusive, después del paso de la frontera, pero, para ser llevado a cabo, es necesario que se añada la segunda legislación para que sean tomadas las medidas efectivas. Los funcionarios aplican su propia legislación, cuyo efecto jurídico se extiende automáticamente a la primera legislación. El Comité de ministros debe tomar todas las decisiones que precisen qué acto puede ser considerado el equivalente de otro, pero una designación de este tipo sería verdaderamente demasiado difícil para producir un efecto de armonización completa.

Esta armonización no existe solamente para facilitar el futuro trabajo de los ministros, sino que también se ha mostrado necesaria, ya que los accidentes de la Historia han separado los países del Benelux; los Países Bajos tienen su independencia desde hace más de tres siglos, mientras que Bélgica ha permanecido durante largo tiempo bajo la influencia española, para sufrir después la Revolución Francesa, la influencia cultural y jurídica de Francia, salvo el intermedio poco fructífero de la unidad con Holanda. Pero esta armonización se impone también por otras razones: una de

---

fronteras territoriales con los terceros países, y las de desembarco, como los puertos y los aeródromos, en breve, serán fronteras en el sentido de control aduanero. Las fronteras interiores son, como consecuencia de la abolición de los controles, más bien fronteras nacionales en el sentido jurídico de la palabra.

(19) Hay que hacer constar que en este momento el grado de integración en el Benelux es más elevado que en la UEBL: signo de que la realidad y los textos no se corresponden. La razón debe ser buscada en el hecho de que Luxemburgo es un país tan pequeño que su economía mantiene un equilibrio muy delicado y debe negociar en una integración con países mucho más grandes.

(20) T. B., I, pág. 58, núm. 6.

ellas es de carácter ideológico, ya que una armonización creciente, inclusive la uniformidad, sigue siendo el sueño de un Benelux ideal (21); la otra razón consiste en que una armonización insuficiente se presta fácilmente a una malversación del comercio por el país que tiene las consideraciones menos onerosas (22).

La unidad del territorio que se ha creado por el Convenio debe ser comprendida según objetivos restringidos. El artículo 2 es específico a este respecto:

«Las disposiciones legales y reglamentarias (de los tres países) en materias de aduanas, concernientes a los movimientos de mercancías, son igualmente aplicables sobre todo el territorio y en las fronteras exteriores de los países miembros; en lo que respecta al paso de las mercancías por las fronteras interiores no están previstas formalidades aduaneras, lo que no es obstáculo para el mantenimiento de las formalidades previstas por las legislaciones nacionales en materia de impuestos indirectos sobre el consumo, impuestos sobre la cifra de negocios y otros análogos.»

El artículo hace una distinción entre las mercancías en general y las mercancías en aduana (23). Para éstas, la aplicación de otras legislaciones está reducida y se produce solamente cuando la mercancía entra realmente en el país. Para las primeras, todas las legislaciones nacionales son aplicables sin ningún obstáculo cuando atraviesan la frontera exterior. Así es como obtienen un estatuto jurídico y ya no es necesario conferirselo por formalidades aduaneras en las fronteras interiores.

La construcción jurídica no es enteramente nueva, desde el Convenio de 5 de septiembre de 1952, relativo a la cooperación en materia aduanera y de impuestos indi-

---

(21) Decimos acertadamente «ideal» y no «oficial». Podemos preguntarnos si una armonización total (que sigue siendo imprevisible) elimina los obstáculos por ella misma. Es la voluntad política lo que cuenta y lo que ha conducido a la abolición de la casi totalidad de los controles, inclusive sin una armonización completa. Pero una armonización de este tipo cimentaría a los países de tal forma que la existencia del Benelux estaría definitivamente completada. El Tratado de la Unión prevé, en su artículo 99, una duración de cincuenta años para el Benelux. Así es cómo interpretamos los puntos de vista de los más entusiastas defensores de la armonización total. El Benelux también tiene sus federalistas.

(22) Este parece ser el caso para obtener el permiso de importación de productos contingentes. Los permisos son otorgados más rápidamente en los Países Bajos que en Bélgica, y el importador se arriesga menos a que el contingente sea agotado.

(23) El artículo 1.º da la definición siguiente: «Las mercancías de terceros países entradas en Bélgica, Luxemburgo o los Países Bajos, que hayan sido presentadas y declaradas regularmente en la Aduana, aunque no hayan sido puestas a la disposición del declarante después de su declaración para la consumición, para tomar a su cargo los derechos de tasa, o para el depósito en concepto de impuesto». Por lo que concierne a las mercancías que se encuentren ya en libre circulación, el exportador no puede hacerse pagar la TVA (tasa sobre el valor añadido) en el país de destino. El principio es que la TVA debe ser pagada en el país donde la mercancía llega a su destino. El exportador puede, pues, reclamar la restitución de la TVA y el importador está obligado a pagarle en su propio país. Los documentos necesarios deben ser concebidos de tal forma, que las garantías para el pago de la TVA puedan ser restituidas. La armonización de las tasas de la TVA no entorpece necesariamente un tal sistema, pero incluso con tasas desiguales se puede olvidar el principio de que la TVA debe ser pagado en el país de consumo. O bien se debe encontrar una llave para el reparto de las facturas, o bien se acepta que los montantes son sensiblemente parecidos, o bien que un sistema así favorece la competencia. Los esfuerzos se encaminan hacia la última solución, pero todavía no se ha pronunciado una decisión definitiva.

rectos sobre el consumo, un sistema de este tipo ha sido esbozado, pero el Convenio sólo ha conocido un campo de aplicación muy reducido. Por el contrario, este Convenio era más explícito para regular los movimientos de los funcionarios en los otros países. El artículo 3 dice tan sólo que no aplicarán su propia legislación más que cuando su movimiento en un país miembro esté regulado por el Convenio sobre cooperación administrativa y judicial. Pero, aunque sean cumplidos por un funcionario de un país miembro, estos actos son considerados en cada uno de los países como ejecutados en el sentido de la propia legislación (art. 4). Incumbe al Comité de ministros establecer las correspondencias entre los actos llevados a efecto bajo las diferentes legislaciones de los países miembros en el caso de que no existan disposiciones análogas. En estos casos, los funcionarios deben realizar actos que no están previstos en su propia legislación, en derogación del artículo 3 (art. 5).

Como el Tratado sobre el Tribunal del Benelux ha sido firmado entretanto, el artículo 6 prevé que las reglas del presente Convenio caerán bajo la competencia de este Tribunal. Hagamos notar, finalmente, que este Convenio, en lo que concierne a los Países Bajos, sólo se aplicará al territorio situado en Europa (art. 7); Bélgica ya no tiene territorios de ultramar.

Para la ejecución del Convenio se ha llamado a los órganos ya existentes. El artículo 5 esboza brevemente el procedimiento a seguir. La Comisión Aduanera y Fiscal (24) tiene como misión hacer propuestas, sobre todo para las correspondencias en los casos en que no haya disposiciones análogas en las legislaciones. Estas propuestas deben conseguir el acuerdo del Grupo de Trabajo ministerial, compuesto por los ministros de Finanzas de los tres países (25). Son, finalmente, los propios ministros, reunidos en Comité, quienes proceden a la designación de estas correspondencias por medio de una decisión tomada conforme al artículo 19, a), del Tratado que instituye la Unión Económica del Benelux. Según este artículo, el Comité puede tomar decisiones para determinar las modalidades de ejecución del Tratado de la Unión, competencia que le ha sido conferida por otros muchos Convenios del Benelux. Estas decisiones comprometen a las Altas Partes Contratantes y no crean, según el sistema del Benelux, derechos para los individuos. Los Gobiernos están encargados de tomar las medidas adecuadas para llevar tales decisiones a sus propias legislaciones.

Este sistema puede parecer que lleva consigo muchos riesgos, porque, después de todo, el Comité no es más que un órgano intergubernamental, pero hay que señalar que los órganos, como las comisiones, están formados por funcionarios de diferentes países y, más concretamente, por los funcionarios que elaboran los textos nacionales. El Benelux da un marco para el poder de decisión que presupone la unanimidad en todas las condiciones y que, por consiguiente, sigue siendo estrictamente intergubernamental. El sistema no funciona siempre de manera perfecta, y las maquinaciones son numerosas, pero permite, a pesar de todo, que se busquen soluciones que, por el hecho de la confrontación entre funcionarios de los tres países, permitan alcanzar una cierta objetividad y tener en cuenta las objeciones nacionales. Es justamente esta

(24) Esta Comisión existía desde el período de la Pre-uni6n. Est6 prevista com6nmente por el art6culo 28 del Tratado de la Uni6n, y las grandes l6neas de su composici6n est6n definidas con las de otras comisiones por los art6culos 30-32. Por decisi6n ministerial M. (60), 8, Anejo 5, se regula su competencia detenidamente.

(25) Tales grupos pueden ser creados en el seno del Comit6 de Ministros, seg6n el art6culo 21 del Tratado de la Uni6n. La mayor parte de los que existen no han sido instituidos formalmente.

objetividad la que permite al Benelux cumplir con su papel de «laboratorio del Mercado Común», que se ha asignado a sí mismo.

El poder discrecional de los Parlamentos nacionales se encuentra reducido por el hecho de que las decisiones ministeriales, a las cuales sólo dan el visto bueno, se les escapan. Las modalidades de ejecución son marcadas por el Comité de ministros y el uso que se hace de esta delegación es muy extenso. La supervisión reglamentaria es reemplazada de manera imperfecta por el derecho de supervisión del Consejo Interparlamentario Consultivo del Benelux. Si, en primer lugar, el Consejo es consultivo, no se le someten la mayor parte de las decisiones. En el estadio de elaboración de los convenios, siempre y cuando le sean transmitidos los informes, es cuando el Consejo puede ejercer una cierta influencia sobre el texto mismo; poder que le ha sido sustraído a los Parlamentos, ya que se trata de textos internacionales, que sólo pueden aceptar o rechazar como están.

El Convenio se completa con un Protocolo para el establecimiento de una tarifa del Benelux de derechos de entrada, firmado el 15 de junio de 1970 y aplicado provisionalmente a partir del 29 de junio de 1970 (25 a). Este Protocolo reemplaza al de 25 de julio de 1958, que ha sido actualizado por cincuenta Protocolos adicionales. Estos han sido adoptados con el fin de tener en cuenta los cambios necesarios producidos por las decisiones tomadas por la Comunidad Europea. El nuevo Protocolo ha sido redactado de tal manera que estos cambios son automáticamente adoptados por el Benelux.

### **CONVENIO RELATIVO A LA UNIFICACION DEL TERRITORIO DEL BENELUX EN MATERIA DE IMPUESTOS INDIRECTOS SOBRE EL CONSUMO**

Una vez abolidas las formalidades en materia de aduanas, era lógico ponerse a la tarea de realizar lo mismo para aquellos elementos que todavía exigen ciertas formalidades. El paso de aduanas a impuestos indirectos sobre el consumo era evidente, tanto más teniendo en cuenta que el Convenio de 5 de septiembre de 1952 pretendía regular la cooperación en los dos campos mencionados.

Este Convenio sacaba simplemente la consecuencia del hecho de que los derechos de aduanas estaban unificados y que existía una obligación de principio, derivada del Convenio concluido el 18 de febrero de 1950, relativo a la unificación de los derechos de impuestos indirectos sobre el consumo y de la retribución para la garantía de las obras de metales preciosos. Este Convenio sólo ha entrado en vigor para los impuestos sobre los vinos. Dicha entrada en vigor estaba unida a decisiones ministeriales que sólo han sido tomadas para los vinos (26).

Pero es difícil comprender por qué ha tardado tanto en producirse una decisión en este campo. Los derechos de aduana seguían siendo los mismos desde hace veinte años; databan de la época en que se preparaba el Convenio tratado anteriormente. Eran las formalidades jurídicas, cuyos principios estaban esbozados desde el Convenio de 1952, las que necesitaban ser reguladas. A pesar de todos los esfuerzos realizados

(25 a) T. B., V-II.

(26) Ver Doc., 102-1, de 3 de diciembre de 1969, pág. 46, del Consejo Interparlamentario.

en materia de impuestos indirectos sobre el consumo, éstas sólo estaban armonizadas imperfectamente. Una vez admitida la unidad territorial en este campo, se dudaba si las diferencias existentes no entorpecerían el comercio. El contrabando, sobre todo de cigarrillos y mantequilla, ha sido particularmente intenso y, a menudo, inclusive violento, durante largos años, y esto ha contribuido, sin duda alguna, a realizar esfuerzos para reducir los inconvenientes (27).

Habiendo alcanzado un nivel muy considerable, algunos de estos impuestos indirectos sobre el consumo constituyen una parte importante del presupuesto gubernamental y su determinación es un elemento formidable para desviar la coyuntura en uno u otro sentido (28). Con una frontera sin mucho control, se pueden producir evasiones, pero por otra parte, una vez admitida la armonización de estos impuestos, se pierde un triunfo coyuntural importante. No obstante el Benelux, las dos economías de Bélgica y los Países Bajos no se encuentran en la misma longitud de onda y se debe esperar a que los Gobiernos encuentren otros medios para reemplazar este argumento coyuntural.

En materia de impuestos indirectos sobre el consumo, como en la de aduanas, por otra parte, la cooperación resultante de una unificación debería referirse a tres aspectos: las formas de percepción, la devolución de facturas provenientes de estos impuestos y, naturalmente, su volumen; la unificación emprendida para desplazar las formalidades de percepción hacia el interior exige una amplia cooperación entre las administraciones de los países miembros en los campos citados anteriormente, lo mismo que en lo concerniente al control contra el fraude. En una amplia medida, el Convenio sobre la cooperación administrativa y judicial jugará un papel importante.

El Convenio relativo a la unificación territorial de los impuestos indirectos sobre el consumo no es muy original. Está calcado del Convenio sobre unificación territorial aduanera, salvo en algunos pequeños detalles que impone la diferencia de materias. Las definiciones son las mismas, únicamente las mercancías en aduana son ahora mercancías bajo el régimen de impuestos indirectos sobre el consumo, es decir, las mercancías para las que estos derechos no han sido pagados conforme a las disposiciones legales o reglamentarias, a menos que el pago no haya sido reportado en virtud de un régimen que concede un retraso en dicho pago.

El importante artículo 2, que plantea el gran principio de la extensión de la fuerza legal de las disposiciones nacionales está redactado como el artículo 2 del Convenio aduanero. Ahora se omite la mención, superflua por otra parte, de que este principio no permite, en sí mismo, la abolición de las formalidades fronterizas, salvo las de aduana. Para el resto, se declara aplicable, *mutatis mutandi*, el Convenio aduanero. Sólo ha sido añadido un párrafo al artículo 2, que permite un régimen especial para el paso de la frontera belgo-luxemburguesa. Este párrafo tiene en cuenta la existencia, en la UEBL, de impuestos comunes, que ya podían pasar la frontera entre Bélgica y Luxemburgo sin formalidades.

La entrada en vigor debía ser regulada por un Protocolo que se firmó al mismo

---

(27) *Ibid.*, en la UEBL, la situación es ligeramente más favorable, y para mercancías dependientes de los mismos derechos no es necesario cumplir con formalidades en la frontera.

(28) Cfr. Doc., 94-1, de 13 de diciembre de 1968, pág. 40, donde son mencionados los cálculos sobre la incidencia de tales medidas. En ese momento los Gobiernos no habían tomado todavía posición al respecto.

tiempo que el Convenio del Benelux sobre unificación de los derechos de impuestos indirectos sobre el consumo, el 29 de mayo de 1972. Este Convenio contiene una innovación que consiste en la fijación de la fecha de entrada en vigor el 1 de enero de 1973. Esta tentativa de acabar con las tergiversaciones de los procedimientos de ratificación no ha tenido éxito. Se ha tenido que establecer un Protocolo, el 6 de marzo de 1973, que rompe con el sistema implantado por el Convenio y vuelve al método tradicional de ratificación por los tres países antes de que entre en vigor el Protocolo indicando la entrada en vigor del Convenio de unificación territorial en materia de impuestos indirectos sobre el consumo, que tan sólo está firmado (29 de mayo de 1972) (28 a).

El Convenio sobre unificación territorial es muy parecido al relativo a las aduanas, pero, materialmente, está íntimamente unido al Convenio relativo a la unificación de impuestos indirectos sobre el consumo. Conviene, pues, estudiar éste más detenidamente.

### **CONVENIO RELATIVO A LA UNIFICACION DE LOS DERECHOS DE IMPUESTOS INDIRECTOS SOBRE EL CONSUMO**

Comencemos por citar algunas líneas del informe realizado en nombre de la Comisión de Asuntos Fiscales y Aduaneros del Consejo Interparlamentario (29). El asunto ha retenido, desde hace tiempo, la atención del Consejo y éste ha incitado a los Gobiernos a que trabajen con rapidez en esta materia. En consecuencia, la comisión se ha asombrado al ver alegar el carácter urgente del Convenio como razón dada por los Gobiernos para no someterlo al Consejo para su informe antes de la firma. La Comisión reconoce que «decenas de millares de jornadas de trabajo le han sido consagradas» y que ha querido tener en cuenta esta situación en sus críticas. Llama la atención sobre el hecho de que CEE no tendrá éxito, a corto plazo, en la tarea de uniformizar las tasas de impuestos sobre el consumo, y, aunque los plazos originalmente previstos (1 de noviembre de 1970) no hayan podido ser observados, ésta se enorgullece de que ahora la casi totalidad de impuestos sobre el consumo está armonizada y establecidas las fechas de su aplicación. El Convenio de 1950 contenía menos imperfecciones, pero no ha alcanzado, prácticamente, el estadio de su realización, de tal manera que las perspectivas futuras se nos ofrecen bajo un prisma mucho más favorable.

La designación de las tasas de impuestos indirectos sobre el consumo por convenio restringe el margen de manipulación de los Gobiernos, ya que la enmienda a un convenio es mucho más ardua que la de las legislaciones nacionales. La Comisión saca la siguiente conclusión: «(Si) los Gobiernos han renunciado a un medio al que habían recurrido frecuentemente en el pasado para solucionar ciertos problemas presupuestarios, esto significa que ellos mismos se incitan a una mayor armonización en el campo de aquellos impuestos, aparte de los de consumo». En esta línea de pensamiento, la Comisión pregunta a los Gobiernos si tienen ya otros proyectos para la armonización de las tasas (anticipándose una vez más al concierto a nivel de la CEE),

(28 a) T. B., I, Aduana y fiscalía, pág. 68.

(29) Doc. 130-1, de 9 de junio de 1972, págs. 4 y ss.

y hace notar que la realización de los impuestos indirectos sobre el consumo muestra que, dado el éxito obtenido en este campo, la voluntad política supera al «savoir-faire» administrativo cuando se trata de resolver los problemas técnicos.

Las discusiones en el seno de la Comunidad Europea y sus propuestas, no siempre obligatorias, no han sido seguidas por los tres Gobiernos. Una de las razones era que la Comisión ponía el acento con más fuerza en cuestiones de estructura, mientras que los países del Benelux se esforzaban en dar uniformidad a las tasas, sin que esto llevara consigo la armonización de las estructuras.

La misma contradicción se ha presentado también en materia de impuestos indirectos sobre el consumo entre la UEBL y el Benelux. Antes de que el Convenio se concluyera, las tasas en la UEBL eran las mismas para numerosos productos, mientras que, después del Convenio, Luxemburgo se beneficiará de ciertas excepciones, de tal manera que la frontera entre Bélgica y Luxemburgo continuará siendo un obstáculo en esta materia (30).

La división del Convenio es la siguiente: están enumerados los impuestos indirectos sobre el consumo cuyas tasas son comunes (arts. 1-16), es decir, los que recaen sobre los alcoholes, las cervezas, las bebidas fermentadas, las bebidas fermentadas espumosas, las bebidas no alcohólicas, el azúcar, el tabaco, los aceites minerales y el bencol. El capítulo II (arts. 16-22) contiene las disposiciones generales concernientes a los impuestos indirectos sobre el consumo. El capítulo III, los derechos de impuestos indirectos sobre el consumo autónomo (art. 23); el capítulo IV, aquellos que se han suprimido (arts. 24-25), y el capítulo V, las disposiciones finales. Para los cigarrillos —famoso artículo de contrabando—, los precios de venta al por menor irán progresivamente alcanzando los niveles indicados.

Las disposiciones generales contienen los procedimientos institucionales, entre los cuales nos volvemos a encontrar con la Comisión aduanera y fiscal, que están destinados a cambiar las tasas o a admitir cambios unilaterales. Estos cambios están prohibidos si las consecuencias producen efectos económicos o llevan consigo la instauración o el mantenimiento de controles o formalidades en las fronteras interiores (31). El Convenio no es exclusivo, ya que el artículo 19 permite la conclusión de otros Convenios a fin de fijar los derechos de impuestos indirectos sobre el consumo comunes para otros productos o con el fin de aumentarlos, reducirlos o suprimirlos.

Una de las consecuencias más importantes de la unificación de las tasas sobre impuestos indirectos de consumo (accise) es que las mercancías sobre las que recaen derechos de este tipo pueden ser transferidas de un territorio a otro de los países miembros sin necesidad de percibir, restituir o extinguir este derecho. Esta disposición permite a los comerciantes evitarse muchas complicaciones administrativas, pero implica la devolución a los Países Bajos o a la UEBL de los derechos de impuestos indirectos sobre el consumo comunes. Este descuento se efectúa conforme

(30) Tengamos en cuenta que la moneda tiene el mismo valor en los dos países.

(31) Se plantean las mismas condiciones para la derogación autónoma a las tarifas de los derechos de impuesto común, artículo 20, y para la unificación de las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a la percepción del derecho de impuesto común. El artículo 23 defiende la percepción de estos derechos autónomos si ello conduce a la instauración, o, al menos, al mantenimiento de los controles, etc. en las fronteras interiores.



a las reglas establecidas por el Comité de ministros, teniendo en cuenta las excepciones previstas por el mismo Convenio (art. 22).

Las observaciones formuladas por el Consejo Interparlamentario destacan las imperfecciones del Convenio, las divergencias que siguen manteniéndose y las posibilidades de derogación. Por importante que sea como logro político, el Convenio sigue siendo un compromiso político difícil y sin muchas garantías frente a ulteriores problemas; lleva consigo una cláusula que fija la duración: «el mismo tiempo que el Tratado que instituye la Unión Económica del Benelux» (art. 30). La misma cláusula se encuentra en los tres Convenios relativos a la unidad del territorio, pero no hay ninguna razón para que tales cláusulas de estilo sean particularmente imperativas. Además, esta cláusula se encuentra ampliamente contradicha por el artículo 19, que permite al Comité de ministros establecer Convenios modificativos de las tasas actuales, de su abolición o imposición. Podemos, pues, preguntarnos qué Convenio, o qué parte, debe quedar en vigor tanto tiempo como la Unión misma. Lo más exacto que podemos decir es que los Gobiernos aceptan tener la gran mayoría de los derechos de impuestos indirectos en común y verse restringidos en su libertad de maniobrarlos de una manera autónoma. El Convenio caracteriza, pues, al Benelux: obliga a los Gobiernos, pero no ofrece ninguna garantía para los individuos. La esperanza de la Comisión de que el Convenio haga más difícil los cambios de tasas sigue siendo real, pero limitada (32).

El Convenio forma un todo junto con el de la unificación del territorio en materia de impuestos indirectos sobre el consumo. Para todos estos Convenios el dispositivo de control y de sanción ha sido puesto en vigor por el Convenio sobre la cooperación administrativa y judicial; siendo éste el que constituye, en cierta manera, la llave de todo el sistema del Benelux, que se basa en una circulación interior sin formalidades en las fronteras *intra*.

## CONVENIO RELATIVO A LA COOPERACION

Firmado el 29 de abril, el documento tiene como título oficial: «Convenio relativo a la cooperación administrativa y judicial en el campo de las reglamentaciones que se refieren a la realización de los objetivos de la Unión Económica del Benelux» (33). Al mismo tiempo se han concluido tres Protocolos adicionales, a los que se pueden añadir otros que lleven a la aplicación del Convenio en sectores específicos.

El Convenio no es totalmente nuevo, ya que recoge muchos elementos que figuran en los textos anteriores. Ya hemos mencionado el Convenio de cooperación de 5 de septiembre de 1952, en lo que concierne a aduanas e impuestos indirectos sobre el consumo (accise). Seguidamente se firmó el Convenio de 16 de marzo de 1961 para la importación, exportación y tráfico de mercancías. Este Convenio ha entrado en

(32) El artículo 18 prevé un examen del Convenio, al menos cada cinco años o antes si hay que adaptar la tarifa a las modificaciones eventuales sufridas por el poder de compra de una o más de las unidades monetarias, o por los precios de las materias primas en el mercado mundial. El comentario común al artículo 20, que trata sobre la derogación autónoma, no está claro. También la Comisión de Asuntos Fiscales y Aduaneros del Consejo Interparlamentario expresa, en su Informe (Doc., 130-2, pág. 16), sus dudas sobre si esta práctica no conducirá a privar al Convenio de su sustancia.

(33) T. B., V-1, puesto en vigor el 1 de febrero de 1971.

vigor el 26 de enero de 1968, aunque no ha producido efectos, ya que el Comité de ministros nunca ha tomado las decisiones necesarias para su aplicación. A pesar de todo, el trabajo no ha sido completamente inútil, porque el presente Convenio está ampliamente inspirado en él y el comentario común nos remite frecuentemente a dicho Convenio. Finalmente, existe el Convenio de 25 de mayo de 1964 concerniente a la tasa de transmisión, etc. Estos tres Convenios explican los tres Protocolos adicionales que se refieren a los sectores tratados por los convenios que hemos citado.

El Convenio es la consecuencia de la libre circulación, es decir, sin trabas, en las fronteras interiores, pero no es suficiente para remediar todas las consecuencias que se derivan de la abolición de controles y formalidades en las fronteras. La razón de esta insuficiencia se encuentra en el título mismo del Convenio, que la limita a la realización de los objetivos de la Unión Económica del Benelux. Fuera de este marco encontramos Convenios de cooperación en materia judicial principalmente, el Tratado de extradición y de ayuda mutua judicial de 27 de junio de 1962 (en vigor desde el 11 de diciembre de 1967) (34) y el de ejecución de decisiones judiciales en materia penal de 26 de septiembre de 1968. Un tercer Convenio, relativo a la persecución de delitos, será firmado próximamente.

El Convenio constituye una especie de codificación progresiva de los anteriores, pero incluso en este sentido se presenta también como un marco que por medio de Protocolos adicionales, puede ser extendido a otros campos. Una extensión así sólo será posible en los casos en que las disposiciones internas de los países miembros hayan sido ampliamente armonizadas (35). Esta aplicación puede ser también parcial en virtud del artículo 31, en el caso de que la armonización sea sólo parcial. El artículo 2, que trata sobre el campo de aplicación del Convenio, toma bajo su control las disposiciones legales y reglamentarias que se refieren a la realización de los objetivos de la Unión; estas disposiciones son formuladas por el Comité de ministros. El papel de éste es, pues, de una importancia capital, pero implica también (como sucedía en el Convenio de 1961) que el Convenio puede tener tan sólo una aplicación defectuosa, en el caso de que el Comité no proceda a la designación requerida.

El gran principio, ya enunciado anteriormente, consiste en la validez y el efecto que un documento, permiso, etc., emitido en uno de los países, tendrá en el otro: serán los mismos que si hubieran sido emitidos en el país en que se hace uso de él. Si no hay disposiciones análogas, se recurrirá a los documentos, etc. que han sido otorgados en virtud de disposiciones consideradas conformes a las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes de los otros países. Las correspondencias son establecidas según las decisiones del Comité de ministros (art. 3.5). Cada país considera, pues, que los actos y los signos de control realizados por los funcionarios de otro país han sido llevados a cabo por sus propios funcionarios (arts. 3 y 4). Los términos escogidos son los que están en uso en los diversos sistemas de los tres países.

El capítulo IV (arts. 6 a 8), se ocupa de la cooperación administrativa. Se encamina

---

(34) T. B., IV-1. Este Tratado será probablemente reformado para facilitar la transferencia temporal de las personas en detención provisional, que no pueden ser entregadas por extradición, porque tienen la nacionalidad del país donde se encuentran detenidas. Doc., 132-1, págs. 18 y ss.

(35) Artículo 33. Estos Protocolos serán parte integrante del Convenio.

a los informes entre los servicios y el desplazamiento de los funcionarios a otro país para conseguir información, y pueden, debidamente autorizados, realizar los actos indicados con la misma autoridad que los funcionarios del país donde se encuentran. Bajo petición, pueden también notificar, a todas las partes de un proceso, sobre las formas de procedimiento y decisión, tanto en materia civil como administrativa. Esta disposición del artículo 7 no es más que la transposición, en el campo de la cooperación administrativa, del artículo 30 del Tratado de extradición.

Las infracciones serán sometidas a las disposiciones legislativas nacionales designadas como tales en virtud del artículo 2, siempre y cuando los hechos que ellas consideran como infracción hayan sido cometidos en el territorio de uno de los otros dos países. Estas disposiciones, que conciernen a los actos referidos al franqueo de la frontera nacional, se aplican igualmente a los actos relativos al franqueo de las fronteras de los otros países (art. 9). En el último caso se encaminan a las prescripciones comunes, cuyo respeto sólo es plenamente realizado si una infracción es motivo de castigo, cualquiera que sea el país donde se cometa.

La cuestión de la persecución de delitos, regulada en el capítulo VI, debía tener en cuenta el hecho de que un individuo procedente de una jurisdicción pueda desembarazarse fácilmente de la persecución si, después de haber cometido una infracción, vuelve a su propio país. También deberían ser regulados los efectos de la represión. Sin embargo, es en el Derecho penal donde las leyes de los países miembros muestran mayor divergencia. La asistencia mutua en materia de infracciones (cap. VII, artículos 16 a 20) aplica, en sus grandes líneas, las reglas que acabamos de señalar para la cooperación administrativa. Las disposiciones generales se ocupan del comportamiento de los agentes que se encuentran, en el marco del Convenio, en un país miembro, y de sus medios de locomoción y de los gastos originados en la aplicación del Convenio (arts. 25 a 27).

El aspecto institucional del Convenio presenta rasgos familiares. Será instituida una Comisión especial cuyas tareas serán definidas conforme a las costumbres de los convenios en cuestión, con el rasgo particular de que el Comité de ministros puede conferirle cualquier otra tarea (una reserva que, normalmente, queda implícita). Las decisiones del Comité de ministros, como precisa el artículo 29, serán objeto de la publicidad necesaria, antes de la fecha de su entrada en vigor, por cuenta de los Gobiernos de cada país. De aquí se desprende claramente la importancia de estas decisiones, pero también que por el principio de la incorporación en las legislaciones nacionales, no significa gran cosa, y que para los fines prácticos estas decisiones son verdaderas reglas comunes. Por su origen —decisión intergubernamental por unanimidad— no se puede, en estricta teoría, hablar de decisiones supranacionales, sino que el control parlamentario nacional se encuentra singularmente delimitado en la materia.

## **LA ABOLICION DE LAS ULTIMAS TRABAS**

Vemos claramente por la parte del sistema del Benelux, que hemos discutido en las páginas precedentes, que está bien configurado, y que después de tantos años de evolución ha llegado a una codificación coherente, al menos en los campos esbo-

zados. Estos campos son los que, más particularmente, caen bajo los objetivos de la Unión Económica. Hemos subrayado que el punto de partida ha sido la abolición de las trabas a la libre circulación ya que era el camino más seguro hacia el perfeccionamiento de la Unión Aduanera. Sin embargo, esta preocupación no explica la totalidad del problema. Conviene añadir otra preocupación mayor que existe desde el comienzo de la Pre-uni6n y que ha quedado reflejada en la conclusi6n de un Protocolo instituyendo una Comisi6n belgo-neerlande-luxemburguesa para el estudio de la unificaci6n del derecho, de 17 de abril de 1948 (36). Como indica el t6tulo no es, estrictamente hablando, una Comisi6n del Benelux y el Tratado de la Uni6n no se refiere a ella. El objeto de la Comisi6n es el estudio y la b6squeda de los medios para que se llegue a una mayor uniformidad en los principios y en las soluciones jur6dicas y, eventualmente, en los textos legislativos.

La uniformidad del derecho así buscada debe facilitar el funcionamiento del Benelux como Uni6n Econ6mica. Los trabajos de la Comisi6n han tratado, recientemente sobre todo, de los problemas que, de una manera u otra, est6n en relaci6n con las cuestiones m6s debatidas en la Uni6n Econ6mica (37). La evoluci6n del Benelux puede rebasar alg6n d6a los l6mites del campo econ6mico, y a este respecto la uniformidad en los campos que no son estrictamente econ6micos, sociales o financieros facilitar6 esta evoluci6n (38). Una materia que, por las disposiciones legales de que ha sido objeto, da ocasi6n de que se eliminen los obst6culos a la libre circulaci6n, cae bajo la influencia de la Uni6n y puede ser declarada como tal por el Comit6 de ministros. As6, disposiciones relativas a la salud p6blica podr6an hacer nacer interdicciones relativas a la importaci6n; tales medidas no pueden ser tomadas unilateralmente.

Para comprender mejor la importancia que reviste, en el Benelux, el problema de las trabas a la libre circulaci6n hay que mencionar el Protocolo relativo a la supresi6n de controles y formalidades en las fronteras interiores del Benelux, y a la supresi6n de trabas a la libre circulaci6n, firmado el 29 de abril de 1969 y en vigor desde el 29 de enero de 1971. El Comit6 de ministros estaba, seg6n el Tratado, capacitado para tomar todas las decisiones necesarias en virtud de los Convenios, Protocolos, etc., que le daban dicha autoridad. Para cualquier otra materia, el Comit6 pod6a dirigir sus recomendaciones a los Gobiernos seg6n el art6culo 19 c) del Tratado de la Uni6n. La mitad, aproximadamente, de estas recomendaciones han sido aceptadas por los Gobiernos. Este balance se juzg6 negativo para hacer desaparecer las 6ltimas trabas, cuya significaci6n pol6tica comenzaba a debilitarse considerablemente, pero que desde un punto de vista m6s t6cnico eran particularmente dif6ciles de abolir. El Comit6 de ministros est6 autorizado para tomar las decisiones que sean convenientes, seg6n el art6culo 19 a) del Tratado de la Uni6n. Un Protocolo de tal importancia institucional

(36) T. B., IV-I. El Protocolo no contiene ning6n art6culo, sino simplemente la decisi6n de la instituci6n precedida por la raz6n esgrimida. El reglamento, modificado 6ltimamente el 3 de noviembre de 1966, est6 anejo al Protocolo.

(37) Doc., 132-1, de 31 de agosto de 1972, donde se encuentran los problemas que retienen, por el momento, la Comisi6n: la ejecuci6n civil, el contrato de agencia, la cl6usula penal, venta e intercambio, ejecuci6n de las obligaciones, la quiebra, el seguro obligatorio de los automovilistas. Adem6s, la Comisi6n se ocupa de problemas relativos al Derecho penal y a la cooperaci6n administrativa y judicial.

(38) La pol6tica en materia social debe ser coordinada: art6culo 8 del Tratado de la Uni6n. Esta pol6tica versa solamente, en t6rminos oficiales, sobre las condiciones de trabajo (ver Ib., art6culo 2) y las que tienen una influencia sobre el funcionamiento de la Uni6n Econ6mica.

debería ser parte integrante del Tratado de la Unión, según la letra del artículo 2 del Protocolo.

Las decisiones tomadas por el Comité obligan a los Gobiernos a adaptar las legislaciones en el plazo previsto para cada decisión. Esta autoridad no permite, sin embargo, al Comité tomar cualquier tipo de decisión sino que deben estar encaminadas a la supresión de los controles y formalidades en las fronteras interiores así como a la coordinación de las legislaciones de los tres países a fin de suprimir las trabas indicadas en los artículos 6 y 7 del Tratado de la Unión (art. 1).

Los obstáculos que son objeto de tales decisiones son los que podrían llamarse barreras no tarifarias y conciernen generalmente a las condiciones técnicas requeridas para que las mercancías puedan ser puestas en libre circulación en un territorio determinado.

A pesar de todo, estos obstáculos no entran en la categoría de aquellos que son relativos a las aduanas, a los impuestos indirectos sobre el consumo y a los impuestos en general. Para los últimos existe un Protocolo relativo a la simplificación de las formalidades en las fronteras interiores del Benelux en materia de impuestos sobre la cifra de negocios, firmado el 30 de octubre de 1970. Para la entrada en vigor ha sido firmado un nuevo Protocolo (art. 4) (39) el 29 de mayo de 1972, que fija la fecha en el mismo momento de la entrada en vigor del Convenio sobre la unificación de derechos de impuestos indirectos sobre el consumo.

Las formalidades en las fronteras interiores en materia de impuestos sólo pueden ser abolidas después de haber sido expresamente suprimidas. Son, sobre todo, los impuestos sobre la cifra de negocios y la TVA, introducida ahora en todos los países como consecuencia de las decisiones de la Comisión Europea. Contrariamente a los derechos de aduana y de impuestos indirectos sobre el consumo, las tasas de TVA no son las mismas en todos los países y las disposiciones legislativas no pueden ser extendidos sobre los demás territorios. La construcción jurídica se modela, por una parte, sobre los convenios relativos a la unificación del territorio, pero se limita, por otro lado, solamente a las mercancías en aduana o bajo el régimen de impuestos indirectos sobre el consumo que entran por las fronteras exteriores. En estos casos, y en aquellos otros definidos en el artículo 2, las formalidades que deben ser observadas según las disposiciones nacionales en las fronteras ya no se efectúan en las fronteras interiores. Esta abolición es posible por la cobertura de los documentos que acompañan a las mercancías en función de los impuestos indirectos sobre el consumo (accise) y de los documentos que deben ser verificados. Queda por ver si los deseos del Consejo Interparlamentario de una mayor armonización de las tasas de TVA serán algún día alcanzados.

## CONCLUSION

Hemos intentado agrupar los Convenios que están destinados a conseguir la unidad del territorio del Benelux. Esta unidad se encuentra realizada en la libre circulación de las personas y en el campo de los derechos de aduanas, de los impuestos indirectos sobre el consumo y de los impuestos en general, aunque en este último caso

(39) Texto y comentario del Protocolo: T. B., I.

la unidad sólo sea relativa. Tal unidad es una consecuencia lógica de la construcción de un mercado común, pero, por lógica que sea, no es completamente necesaria. El ejemplo del Mercado Común lo prueba, ya que las formalidades en las fronteras interiores siguen manteniéndose. Hay que decir que la evolución del Mercado Común Europeo marcha en el sentido de la unidad del territorio y que el Benelux sólo se encuentra en un estadio más avanzado de desarrollo. Pero esta unidad y este estadio de desarrollo tienen, por lo menos, el mérito de existir.

La idea de la unidad territorial está concebida en base a diferentes razones. En primer lugar, la de la lógica, que es, después de todo, una razón frecuentemente desplazada por evoluciones llamadas pragmáticas. En cualquier caso, los diferentes Convenios han sido ciertamente concebidos como otras tantas etapas que deben coadyuvar a la plena realización de la unión económica, donde en principio reina la libre circulación. Hemos insistido sobre el hecho de que esta libertad de circulación se concibe muy explícitamente como una ausencia total de formalidades en las fronteras interiores.

La unidad en la Unión está, pues, concebida como integral, pero era necesario tener en cuenta el hecho de que esta unidad de territorio no implica de ninguna manera el mismo sistema de derecho; muy al contrario. Las soberanías y los derechos nacionales mantienen su fuerza, al menos en teoría. Es particularmente obvio para el dispositivo de la extradición, donde los últimos desarrollos encuentran el mayor inconveniente de todo este sistema, es decir, el hecho de que ningún país desea limitar su jurisdicción en este campo. Inclusive con reglas uniformes, es necesario darse por satisfechos con considerar los actos cometidos bajo la influencia de una legislación extranjera como si hubieran sido cometidos bajo la propia legislación. Sólo escapan a esta regla los actos llevados a cabo por las oficinas o servicios comunes, pero inclusive tales actos están previstos por la hipótesis jurídica al considerarlos como realizados de acuerdo con las disposiciones nacionales.

El carácter original del Benelux, en este campo, es la permeabilidad de los sistemas de jurisdicción. Los funcionarios pueden entrar en otro país y sus actos son reconocidos por él; el mismo desplazamiento significa que todas las reglas relativas a su estatuto y funcionamiento son válidas en cualquier país miembro. Pero el efecto acumulativo de las disposiciones legislativas significa asimismo una erosión muy importante del principio de la soberanía de la jurisdicción nacional. Tal permeabilidad no es rigurosamente necesaria para una Unión Económica. Lo que sorprende en una comparación con el Mercado Común es el hecho de que el Benelux se encuentra en un estadio más evolucionado y, por así decirlo, más comprometido, aunque la Unión haya sido concebida según reglas estrictamente intergubernamentales. El fin político del Benelux se encuentra, por así decir, en el origen del desarrollo: traducir en actos los sentimientos de solidaridad entre los pueblos y constituir una entidad económica que tenga un cierto peso en las condiciones actuales (40). Para el Mercado Común, el fin

---

(40) El Benelux se cuenta entre los cinco o seis primeros países en lo que concierne al comercio internacional. Sus puertos, Rotterdam entre ellos, constituyen el más importante conjunto portuario del mundo. Esta importancia económica es, sin duda, el motivo más sólido y más urgente para la cooperación entre los países en el seno de su llamada Unión Económica.

## LA UNIDAD EN EL BENELUX

político, mucho más ambicioso, sigue siendo un fin sobre el que pocos expertos tienen todavía el valor de decir algo concreto.

A pesar de todas las estructuras, el Benelux no está plenamente conseguido, aunque sus resultados se encuentren entre los más desarrollados. El paso de las fronteras interiores se hace poco a poco sin ninguna formalidad, salvo los controles ocasionales para la verificación de documentos. La unidad territorial halla así su expresión concreta y todo el dispositivo puesto en marcha para efectuar tal eliminación de formalidades no es sino la consecuencia del hecho de que la libre circulación se ha erigido como principio primordial. No obstante, la libertad de establecimiento no es completa como tampoco lo es la libre transferencia de capitales. La libre circulación se realiza, pues, en el paso material de las fronteras, liberado de todo requisito.

Es evidente, pues, que la armonización de las economías de los países miembros no ha sido buscada por el camino de las grandes decisiones centrales, es decir, supranacionales, que se presentan como normas que limiten el destino de los miembros, sino que el logro del Benelux se ha obtenido como resultado del libre juego de la competencia en el sentido que acabamos de exponer. El éxito obtenido se explica, ante todo, por el profundo interés de los Gobiernos por mantener su compromiso hacia una cooperación cada vez más grande y fructífera. Esta forma de actuar ha aceptado un desafío, es cierto, pero en sus grandes líneas parece haber llegado a resultados ampliamente satisfactorios.

