

LA EXTENSION DE LA VIGENCIA DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO AL TERRITORIO DE LA ANTIGUA RDA

Por ULRICH EVERLING (*) (**)

I. INTRODUCCIÓN: LA COMUNIDAD EUROPEA Y LA UNIFICACIÓN ALEMANA

1. Desde la fundación de la República Federal de Alemania, por una parte, y de la RDA, por otra, los temas de la integración europea y la reunificación alemana se encuentran en una relación de tensión (1). En el preámbulo de la Ley Fundamental (Grundgesetz) ambos objetivos aparecían yuxtapuestos. El único motivo de que la discusión sobre su mutua relación quedara relegada durante algún tiempo era que la reunificación parecía ser completamente irreal.

(*) Versión española adaptada de la ponencia presentada por el autor en el coloquio celebrado el 14 de diciembre de 1990 en el Instituto de Derecho internacional privado y de derecho privado y económico comparado de la Universidad de Heidelberg. La versión alemana será objeto de una edición de las actas del Coloquio dirigida por el profesor Erik Jayme, que será publicada por la editorial Verlag C. F. Müller, Heidelberg. La traducción al español ha sido realizada por Fernando Montes y revisada por Juan Cervera en la división española de la Dirección de traducción del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

(**) Profesor de la Universidad de Bonn, Ex-Juez del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

(1) Cf. E. WOHLFAHRT, en WOHLFAHRT/EVERLING/GLAESNER/SPRUNG: «Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft», *Kommentar zum Vertrag*, Berlin, 1969, art. 227 obs. 5, art. 240 obs. 2.

El Tribunal Constitucional Federal (Bundesverfassungsgericht) ha deducido del Preámbulo de la Ley Fundamental un mandato de reunificación, entendiéndolo ante todo como una obligación de salvaguardia de derechos. Con arreglo a ella los órganos constitucionales debían abstenerse de realizar cualquier acto que pudiera frustrar la reunificación (2). Según la opinión dominante, de lo anterior se deducía que, en el marco de la Comunidad Europea, la República Federal de Alemania no podía adquirir compromisos que la privaran de las posibilidades de actuación necesarias para alcanzar la unidad alemana (3). Esta es la razón de que, sobre todo los constitucionalistas contemplaran la progresiva construcción de la Comunidad y en especial los planes para la unión europea, entendida desde el punto de vista político, en parte con una actitud de reserva y hasta de rechazo (4).

Sin embargo, lo que ha sucedido en la realidad es que esta problemática se ha invertido. El temor de que la pertenencia de la República Federal a la Comunidad pudiera resultar un freno o incluso un obstáculo para la consecución de la unidad alemana (5) ha resultado infundado al lograrse dicha unidad. Por el contrario, quedó claro que sin la pertenencia a la Comunidad la unificación alemana no se hubiera logrado o, en cualquier caso, no se hubiera alcanzado con tan pocas fricciones. Las otras partes implicadas en occidente, e incluso en los países del Este, únicamente pudieron aceptar una Alemania unificada como el Estado más grande, con diferencia, del centro de Europa, por-

(2) *BVerfGE* 5, 85; 36; 1; 77, 137.

(3) Cf. p. ej.: E. KLEIN: «Deutschlandrechtliche Grenzen einer Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften», *DÖV*, 1987, 957; D. RAUSCHNING: «Das Verhältnis Bundesrepublik Deutschland-Deutsche Demokratische Republik im Blick auf die Europäische Integration», *DÖV*, 1989, 963; W. FIEDLER: «Europäische Integration und Deutschland», en HACKER/MAMPEL (Eds.), *Europäische Integration und deutsche Frage*, Berlin, 1988, pág. 115; K. DOEHRING: «Die Wiedervereinigung Deutschlands und die europäische Integration», *NJW*, 1982, 2209; H.-J. BRAUNS: *Wiedervereinigung und europäische Integration*, Frankfurt, 1990.

(4) Cf., con diversas posturas, los autores mencionados en la nota 3, y además: T. SCHWEISFURTH: «Europabekanntnis und Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes», *FS für Hermann Mosler*, Berlin, 1983, págs. 857; H. GROEPPER, «Deutschland und Europa-Die Frage der Wiedervereinigung», en O. HAUSER (Ed.), *Das geteilte Deutschland in seinen internationalen Verflechtungen*, Göttingen, 1983, pág. 270.

(5) En este sentido aún, A. RANDELZHOFFER: «Deutsche Einheit und europäische Integration», en «Deutschlands aktuelle Verfassungslage», *VVDStRL*, 49, 1990, págs. 101, 105.

que está ya tan profundamente vinculada a la Comunidad que quedan descartadas futuras desviaciones políticas.

Hemos de aceptar esta postura como un lastre del pasado. Coincide, siempre que se respete la igualdad de trato, con nuestro interés por lograr una situación de paz estable en Europa. El desarrollo de la Comunidad que entretanto ha iniciado el Consejo Europeo (6) responde a los intereses de una y otra parte.

2. Es preciso mencionar de entrada estas relaciones porque sólo a través de ellas se explica que las Instituciones de la Comunidad, y sobre todo la Comisión, hayan colaborado en un esfuerzo sin precedentes en el proceso de la integración de la RDA en la Comunidad.

El Presidente de la Comisión de la CE manifestó ya en noviembre de 1989 (7) y, según las primeras declaraciones del Consejo Europeo (8), de forma particularmente clara en enero de 1990, que la unificación era «un asunto propio de los alemanes» y afirmó que Alemania oriental constituía un caso especial en comparación con otros Estados que aspirasen a la adhesión y que podría ocupar su lugar en la Comunidad cuando quisiera (9). En un momento en el que algunos Gobiernos aún vacilaban, o incluso intentaban frenar el proceso, reconoció que la Comunidad tenía que acomodarse activa y positivamente al movimiento popular imparable dirigido a obtener la unidad alemana, para que ésta no se convirtiera en una carga explosiva respecto a la Comunidad.

Los Estados miembros no tardaron en adherirse a esta postura, a más tardar en la reunión del Consejo Europeo celebrada en Dublín el 28 de abril de 1990, y declararon que en el momento de su adhesión a la República Federal la antigua RDA debía ser simultáneamente acogida en la Comunidad y que la Comisión debía preparar las disposiciones necesarias a tal fin (10). Los correspondientes procedimientos

(6) Conclusiones del Consejo Europeo, Roma, 14 y 15 de diciembre de 1990, vid. texto en esta *Revista*, vol. 18, núm. 1, enero-mayo, 1991, págs. 383 y ss.

(7) Cf. *FAZ* de 13-11-1989, pág. 16.

(8) Conclusiones del Consejo Europeo, Estrasburgo, 8 y 9 de diciembre de 1989, vid. texto en esta *Revista*, vol. 16, núm. 3, septiembre-diciembre, 1989, pág. 1036.

(9) Discurso ante el Parlamento Europeo en Estrasburgo el 17 de enero de 1990, Europa-Archiv, 1990, D 269, 273.

(10) Conclusiones del Consejo Europeo, Dublín, 28 de abril de 1990, vid. texto en esta *Revista*, vol. 17, núm. 1, enero-abril, 1990, pág. 295.

comunitarios se desarrollaron a continuación con notable celeridad y solidaridad. Y así no fue necesario llegar al extremo de poner a prueba si el Derecho comunitario hubiera podido mantenerse firme frente al ejercicio del derecho de autodeterminación por parte de los alemanes o si hubiera resultado abatido. Así se evitó llegar a una situación contraria al Tratado que hubiera supuesto un peligro para la continuidad y el futuro de la Comunidad.

Este proceso es el que voy a describir a continuación, pero antes deseo exponer los principios que sirvieron de base para extender la vigencia del Derecho comunitario a los nuevos Länder, denominación en la que incluyo también a Berlín-Este.

II. LA REALIZACIÓN DE LA UNIFICACIÓN ALEMANA DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

1. Los problemas relacionados con la introducción del Derecho comunitario en la antigua RDA quedaron relegados en la opinión pública en un primer momento por el debate sobre cuáles debían ser las formas y procedimientos constitucionales para llevar a cabo la unificación de las dos partes de Alemania.

La Ley Fundamental de la República Federal, que todas las partes implicadas consideraban como base del proceso de unificación, ofrecía dos cauces procedimentales. Su artículo 23 enumeraba primero los Länder en los que estaba vigente, y luego añadía que «será puesta en vigor en otras partes de Alemania... después de su adhesión». Por otra parte, su artículo 146 dispone que la Ley Fundamental «perderá su vigencia el día en que entre en vigor una Constitución libremente aprobada por el pueblo alemán». La cuestión de si la unificación debía realizarse mediante la adhesión de la RDA a la República Federal con arreglo al artículo 23 de la Ley Fundamental, o por la vía de un procedimiento constituyente, con arreglo al artículo 146, se debatió principalmente en los primeros meses del año 1990 (11).

(11) Entre la abundante literatura, cf. con más referencias, J. FROWEIN: «Rechtliche Probleme der Einigung Deutschlands», *Europa-Archiv*, 1990, 233; ÍDEM: «Die Verfassungslage Deutschlands im Rahmen des Völkerrechts», en «Deutschlands aktuelle Verfassungslage», *VVDStRL*, 49, 1990, ppág. 7; P. HÄBERLE: «Verfassungspolitik für die Freiheit und Einheit Deutschlands», *JZ*, 1990, 358; J. ISENSEE: «Verfassungsrechtliche

Las ventajas del procedimiento de adhesión eran su sencillez, su claridad y su celeridad. Aseguraba la continuidad de la Ley fundamental, que ha dado pruebas de ser una norma constitucional liberal y democrática y que constituye la base de un ordenamiento político y social estable y equilibrado. En favor de la otra vía se decantaron sobre todo aquellos sectores que consideraban que en el sistema socialista de la RDA existían elementos o acervos sociales que merecían ser conservados, o que, a pesar de admitir en lo esencial la Ley Fundamental, estimaban que algunas de sus disposiciones debían ser reformadas.

La discusión perdió virulencia cuando la opinión pública adquirió conciencia de que la adhesión no equivalía en ningún caso a una «anexión» incondicional, sino que podía suponer la celebración de acuerdos, especialmente sobre medidas transitorias, sobre cuestiones de financiación, sobre garantía de derechos y sobre modificación de leyes e incluso de la Ley Fundamental (12). Esto queda ilustrado por la praxis estatal con motivo de la reintegración del Sarre en el año 1956, ya que entonces la adhesión se efectuó sobre la base de un amplio paquete de disposiciones constitucionales y legales previamente establecidas (13).

2. Por lo tanto, objetivamente la diferencia entre ambos procedimientos no era tan grande como parecía en un primer momento, ya que el procedimiento de adhesión ofrecía también a las personas que entretanto habían asumido responsabilidades en la RDA la posibilidad

«Wege zur deutschen Einheit», *ZfParlfr*, 1990, 309; IDEM: «Staatseinheit und verfassungskontinuät», en «Deutschlands aktuelle Verfassungslage», *VVDStRL*, 49, 1990, pág. 39; B. JEAN D'HEUR: «Veitertung des Grundgesetzes oder Verabschiedung einer neuen Verfassung in einem vereinigten Deutschland», *DÖV*, 1990, 873; E. KLEIN: «An der Schwelle zur Wiedervereinigung Deutschlands», *NJW*, 1990, 1065; C. STARCK: «Deutschland auf dem Wege zur staatlichen Einheit», *JZ*, 1990, 349; K. STERN: «Der Staatsvertrag im völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Kontext», en STERN/SCHMIDT-BLEIBTREU: «Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion», München, 1990, Einleitung, pág. 3; C. TOMUSCHAT: «Wege zur deutschen Einheit», en «Deutschlands aktuelle Verfassungslage», *VVDStRL*, 49, 1990, pág. 70; IDEM: «Die staatliche Einheit Deutschlands: staats- und völkerrechtliche Aspekte», *Vortrag vor der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn, 1990.

(12) Cf., por ejemplo, R. LEICHT; *Die ZEIT* de 2-3-1990; U. EVERLING: *FAZ* de 15-3-1990.

(13) Cf. W. FIEDLER: «Die Rückgliederung des Saarlandes an Deutschland-Erfahrungen für das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und DDR?», *JZ*, 1990, 668; W. WIDHOFER: *Die Eingliederung des Saarlandes in die Bundesrepublik Deutschland*, 1960.

de salvaguardar los derechos y los intereses de sus ciudadanos. Pero éstos se decidieron en favor de una adhesión tan rápida como fuera posible. Tras la apertura de las fronteras tuvo lugar una «votación con los pies»; el número de los emigrantes creció repentinamente y provocó dificultades sociales en ambas partes de Alemania que requerían una actuación inmediata. Además las elecciones al Parlamento de la RDA (Volkskammer) de 18 de marzo de 1990, las primeras elecciones libres en más de 50 años, favorecieron claramente a los partidos que propugnaban la adhesión inmediata. No quedaba tiempo para el prolijo procedimiento constituyente.

Con esto la cuestión quedó decidida por los acontecimientos. Únicamente se discutía sobre si el artículo 146 se podría aplicar también después de la adhesión (14). Después se negoció en primer lugar el Tratado de Creación de la Unión Monetaria, Económica y Social (en lo sucesivo Tratado sobre la Unión Monetaria), que entró en vigor el 1 de julio de 1990 (15). Luego siguieron el Tratado de Unificación (16) así como el convenio con los aliados sobre la renuncia a sus derechos, llamado «Tratado dos más cuatro» (17), de modo que la unificación pudo llevarse a cabo el 3 de octubre de 1990. Entretanto el Tribunal Constitucional Federal ha confirmado que el procedimiento de adhesión se ha desarrollado de conformidad con la Ley Fundamental (18).

3. El procedimiento de adhesión constituyó también la base de las consideraciones para la integración de los nuevos Länder de la República Federal en la Comunidad. Aquí hay que puntualizar que, en definitiva, la elección entre una y otra vía carecía de importancia, porque la identidad del conjunto del Estado alemán con la República Federal

(14) A favor de esta posibilidad p. ej., FROWEIN, HABERLE, JEAN D'HEUR; en contra especialmente, ISENSEE, STARCK STERN (todos citados en la nota 11). Cf. también ahora la nueva versión del artículo 146 de la Ley Fundamental en el apartado 6 del artículo 4, así como en el artículo 5 del Tratado de Unificación.

(15) «Vertrag vom 18-5-1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über», *BGBI*, II, 537.

(16) «Vertrag vom 31-8-1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands», *BGBI*, II, 889.

(17) «Vertrag vom 12-9-1990 über die abschließende Regelung in bezug auf deutschland», *BGBI*, II, 1318.

(18) «Decisión del Bundesverfassungsgericht de 18-9-1990», *DVBZ*, 1990, 1163.

en su condición de miembro de la Comunidad estaba garantizada en cualquier caso (19). La adopción de una nueva Constitución no significa en modo alguno que se haya fundado un nuevo Estado (20).

Según la opinión doctrinal unánime de los iuspublicistas alemanes y del Tribunal Constitucional Federal, que también ha sido reconocida por los aliados, la República Federal había preservado la identidad con el Reich alemán por encima de las rupturas de la dictadura, el final de la guerra y la postguerra (21). En tal caso, la adopción de una nueva Constitución, que sirviera para restablecer la unidad como sucesora precisamente de este Reich, no puede conducir a una ruptura de esa continuidad y a un nuevo Estado (22). Por consiguiente, el procedimiento con arreglo al artículo 146 de la Ley Fundamental, al igual que la adhesión, también hubiera dado lugar a la ampliación del territorio de la República Federal de Alemania, que continuaba existiendo, con el de los nuevos Länder.

III. EXTENSIÓN DE LA VIGENCIA DEL DERECHO COMUNITARIO A LOS NUEVOS LÄNDER

1. Como ya se ha señalado anteriormente, respecto a la proyectada integración de los nuevos Länder en la República Federal, en la Comunidad reinaba la opinión unánime de que su ámbito de aplicación y su Derecho debían hacerse extensivos a estos territorios. Sin embargo

(19) Vid. en otro sentido, sobre todo, E. GRABITZ/A. v. BOGDANDY: «Deutsche Einheit und europäische Integration», *NJW*, 1990, 1073; J. SEDEMUND: «Deutsche Einheit und EG», *EuZW*, 1990, 11.

(20) Cf. J. ISENSEE (nota 11), *VVDStRL*, pág. 48, así como *ZfParlfr*.

(21) *BVerfGE*, 3, 288; 36, 1; 77, 137; cf. G. RESS: «Germany, Legal status after World War II», en R. BERNHARDT (ed.), «Enc. Publ. Int. Law», *Inst.*, 10, pág. 191; R. BERNHARDT: «Deutschland nach 30 Jahren Grundgesetz», *VVDStRL*, 38, Berlin, 1980, pág. 7; W. FIEDLER: «Die staats- und völkerrechtliche Stellung der Bundesrepublik Deutschland», *JZ*, 1988, 132.

(22) En sentido semejante J. FROWEIN, *VVDStRL* (nota 11), pág. 26. Considera de todas formas que el legislador constituyente gozaba de libertad como para crear un nuevo Estado, pero duda, con razón, de que la comunidad internacional tuviera que aceptarlo. Afirma que, tanto el sentido del artículo 146 de la Ley Fundamental, como la voluntad popular manifestada en las elecciones del año 1989 no correspondían a este modo de proceder.

se discutía la forma en que esto debía llevarse a cabo. En tanto que algunas manifestaciones iniciales hacían referencia a la aplicación el procedimiento para la adhesión de un nuevo Estado a la Comunidad, enseguida se introdujo en el debate público el principio de la movilidad del ámbito territorial del Tratado, que fue objeto de una pronta acogida ya que resultaba fácilmente aceptable (23). Con arreglo a esta tesis, mediante la adhesión de la antigua RDA a la República Federal se ampliaba el territorio de esta última como miembro de la Comunidad, de modo que también se hacían extensivos sin más a los nuevo territorios el ámbito de aplicación de los derechos soberanos que habían sido transferidos a la Comunidad y, con ello, el Derecho comunitario (24).

Por el contrario, invocando el Convenio de Viena de 1978 sobre Sucesión de Estados en materia de Tratados (25), que aún no ha entrado en vigor, se objetó principalmente que, con arreglo a su artículo 15 el principio de la movilidad del ámbito territorial del Tratado sólo era válido en el caso de que un Estado cediese a otro una parte de su territorio, pero no cuando un Estado se integrase en otro como un todo (26). Pero también las normas —por otra parte polémicas— sobre la fusión de dos Estados del artículo 31 del Tratado resultaban inaplicables, porque en la unificación alemana no se daba tal supuesto. Por este motivo la mayor parte de los autores terminaba llegando, a través de diferentes razonamientos, a los mismos resultados que los que se alcanzaban con arreglo al principio de la movilidad del ámbito territorial del Tratado, que previamente habían rechazado (27).

(23) U. EVERLING (nota 12). Sobre este principio cf. A. VERDROB/B. SIMMA, *Universelles Völkerrecht*, 3. Ed. Berlín, 1984, § 976.

(24) Cf. además D. RAUSCHNING: «Deutschlands aktuelle Verfassungslage», *DVBl*, 1990, 404; K. HAILBRONNER: «Völker- und europarechtliche fragen der deutschen Wiedervereinigung», *JZ*, 1990, 449; J. SCHERER: «EG und DDR: Auf dem Wege zur Integration, DDR-Rechtsentw., *Beil. 6 zu RIW*, Folge 5/1990; J. SEDEMUND (nota 19).

(25) Texto publicado en ORIOL CASANOVAS Y LA ROSA: *Casos y textos de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1988, págs. 172 y ss.

(26) Cf. A. RANDELZHOFFER (nota 5), pág. 106; C. TOMUSCHAT: *Vortrag* (nota 11), pág. 29, y también, ÍDEM: «A United Germany within the European Community», *CMLRev.*, 1990, 415; E. KLEIN (nota 11); cf. también el debate en *VVDStRL*, 49, 1990, págs. 128 y ss.; J. P. JACQUÉ: «L'unification de l'Allemagne et la Communauté européenne», *Rev. gen. dr. int. publ.*, 1990, 997.

(27) Cf. K. STERN (nota 11), pág. 39f; A. RANDELZHOFFER (nota 5), pág. 111.

Estas consideraciones no prestan suficiente atención a la especial relación entre ambos Estados alemanes. Según la opinión dominante, la RDA se hallaba en un estado de progresiva desmembración del Reich alemán, con el que coincidía exactamente la República Federal (28). Si este proceso se interrumpía y se anulaba no se daba un supuesto de sucesión de Estados. Por eso el Gobierno alemán en su Memoria sobre el Tratado de Unificación se acogía expresamente al principio de la movilidad del ámbito territorial del Tratado, aunque no en relación a la Comunidad, sino a otros Tratados internacionales (29).

De ello se deduce que los Tratados celebrados por la República federal se hacen en principio extensivos sin más a los nuevos Länder, a menos que existan circunstancias especiales que se opongan a ello. Resulta más difícil enjuiciar las consecuencias que afectan a los Tratados firmados por la RDA. A pesar de todas las divergencias de opinión que existan en el plano teórico, habría que reconocer esencialmente que continúan siendo válidos, en la medida en que se hayan ratificado o en que lo exija el principio de protección de la confianza legítima de la otra parte contratante (30).

2. De estas consideraciones se desprende que, con la adhesión de la RDA a la República Federal, el ámbito de aplicación de los Tratados comunitarios se extendió automáticamente a los nuevos Länder (31). Al mismo resultado condujo la interpretación del propio Tratado. Según el artículo 227 del Tratado CEE, la Comunidad comprende a los Estados miembros con su respectivo ámbito territorial, siempre que no se hayan previsto limitaciones expresas al respecto. También

(28) Cf. *supra*, nota 21.

(29) BT-Drucks, 11/7760 de 31-8-1990, pág. 362.

(30) J. FROWEIN: *VVDStRL* (nota 11), págs. 26 y ss.; K. HAILBRONNER (nota 24), pág. 454. Cf. también H.-P. MANSEL: «Staatsverträge und autonomes internationales Privat- und Verfahrensrecht nach der Wiedervereinigung», *JR*, 1990, 411. A esto corresponde el régimen establecido en el artículo 12 del Tratado de Unificación.

(31) Así hubiera sucedido en cualquier caso si la adhesión se hubiera producido con arreglo al artículo 23 de la Ley Fundamental en opinión casi unánime de los autores antes citados, especialmente en la nota 11; en contra, cf. E. GRABITZ/A. v. BOGNANDY (nota 11), pág. 1076. De otra opinión, J. P. JACQUE (nota 26), pág. 1007, que pretende atribuir a la Resolución del Consejo Europeo de Dublín un carácter constitutivo con arreglo al Convenio sobre la Sucesión de Estados, ¡que aún no ha entrado en vigor y que es objeto de discusiones en el ámbito del Derecho internacional!

por este motivo, al ampliar el territorio de un Estado miembro, aunque sea mediante la adhesión de un Estado tercero, el ámbito de aplicación del Tratado se extiende sin más, ya que el Tratado considera que los Estados miembros quedan englobados como unidades jurídicas y económicas (32).

Frente a esta opinión las otras partes integrantes de la Comunidad no pudieron objetar que una extensión tan importante del ámbito de aplicación territorial del Tratado supusiera una modificación del fundamento de este último. Las relaciones especiales entre la República Federal y la RDA habían sido reconocidas por las otras partes contratantes mediante el Protocolo sobre el comercio interior alemán, que es una parte integrante del Tratado. Además en las negociaciones del Tratado el representante alemán había declarado formalmente que el Gobierno federal consideraba «que en el caso de una reunificación debía efectuarse un examen de los Tratados sobre el mercado común y el Euratom» (33), sin que nadie manifestara su oposición. Al concluirse los Tratados las otras partes contratantes habían admitido ya la especial relación entre la República Federal y la RDA, por lo que no podían alegar la modificación de la base del Tratado cuando se hizo realidad la adhesión a la República Federal (34). Pero esta cuestión no se planteó en la práctica porque, como se ha dicho al principio, todos los demás Estados miembros estaban interesados en que la Alemania unificada continuara siendo uno de ellos.

Por consiguiente, para la ampliación de la Comunidad al territorio de los nuevos Länder del Estado miembro República Federal de Alemania no era preciso un Tratado de adhesión con arreglo al artículo 237 del Tratado CEE o un procedimiento análogo, ni tampoco una modificación del Tratado con arreglo a su artículo 236, puesto que

(32) Cf. J. SCHERER (nota 24), pág. 13, con detallada exposición de la práctica en materia de Tratados que, contra lo que opina A. RANDELZHOFFER (nota 5), pág. 107, confirma esta interpretación; también H. J. GLAESNER: «Les problèmes de droit communautaire soulevés par l'unification allemande», *RevMC*, 1990, 647, 648; además C. TOMUSCHAT, *CMLRev* (nota 26), pág. 422. De otra opinión J.-P. JACQUÉ (nota 26), pág. 1002, que pretende restringir la aplicación del artículo 227 del Tratado CEE a los territorios de los Estados miembros y que desconoce la práctica en materia de Tratados.

(33) Reproducido por E. WOHLFAHRT (nota 1).

(34) C. TOMUSCHAT, *CMLRev*. (nota 26), pág. 424; K. HAILBRONNER (nota 24), pág. 456.

no se formulaban exigencias de modificaciones institucionales (35). Un procedimiento de adhesión hubiera requerido, además de la ratificación por parte del Parlamento Europeo, sobre todo las de los Parlamentos de los doce Estados miembros; con ello el ejercicio del derecho de autodeterminación por parte de uno de los pueblos de la Comunidad hubiera quedado subordinado a la aprobación de los representantes de los pueblos de los restantes Estados miembros, procedimiento manifiestamente absurdo, que no hubiera respondido a la fase actual de la integración, que no ha conducido aún a la integración en un único pueblo europeo.

De la ampliación del ámbito de la Comunidad a los nuevos Länder se deduce sin más requisitos la extensión del Derecho comunitario en su conjunto, es decir tanto de los Tratados constitutivos como de los actos normativos adoptados por las Instituciones (36). Esto constituye una diferencia con el Derecho nacional, ya que el artículo 23 de la Ley Fundamental únicamente prevé que dicha Ley será puesta en vigor; esto carece de consecuencias inmediatas sobre el resto del Derecho, que habrá de ser puesto en vigor de modo expreso. En el caso del Derecho comunitario se trata de un ordenamiento jurídico distinto al que la República Federal se ha abierto con arreglo al artículo 24 de la Ley Fundamental. Su validez ha de seguir a la de los Tratados en los que se basa y en cuyo ámbito de aplicación rige, ya que los Estados miembros no pueden limitar la validez del Derecho comunitario (37).

Por consiguiente los Reglamentos de la Comunidad se aplican automáticamente a partir del momento de la adhesión también en la antigua RDA, a menos que se hayan previsto excepciones. No

(35) Cf. H.-J. GLAESNER (nota 32), pág. 648; sólo hubiera sido de otro modo si se hubieran pedido modificaciones institucionales, como un aumento del número de diputados. Pero esta cuestión no se planteará hasta las próximas elecciones al Parlamento Europeo en 1994 o antes si se fortalecen sus derechos; cf. K. HAILBRONNER (nota 26). Hasta entonces se ha previsto la participación, sin derecho a voto, de 18 diputados de los nuevos Länder enviados por el Bundestag.

(36) Esta opinión es casi unánimemente compartida; cf. p. ej. A. RANDELZHOFFER (nota 5), pág. 113.

(37) Vid. en otro sentido D. RAUSCHNING/R. HACH: «Geltung des Rechts des Europäischen gemeinschaften nach der Wiedervereinigung», *EuZW*, 1990, 344, que invocan erróneamente la práctica de los Estados, ya que sus ejemplos se limitan exclusivamente a la extensión del Derecho del Estado receptor.

sucedo lo mismo con las Directivas. Estas van dirigidas a los Estados miembros, quienes deben adaptar su Derecho interno a ellas. Su eficacia en el territorio de los nuevos Länder está regulada por las normas aplicables al resto del Derecho federal alemán; requieren una decisión expresa de extensión de su vigencia. Sin embargo, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las Directivas también pueden producir, en cierta medida, efectos directos. No se limitan a vincular al Estado como un todo, sino también a cada una de las entidades que lo constituyen, a la Administración y a los Tribunales; el Derecho nacional ha de ser interpretado con arreglo a las Directivas y, en determinadas circunstancias, los particulares pueden invocarlas directamente (38). Esto se aplica en los nuevos Länder a partir del día de la adhesión a la República federal, a menos que se hayan establecido períodos transitorios.

De todos modos era unánime la opinión de que una aplicación inmediata y completa del Derecho comunitario era imposible, aunque sólo fuera porque no se contaba con una Administración operativa, y de que esto daría lugar a dificultades sociales y económicas desproporcionadas. Por ello era preciso establecer regímenes transitorios y normativas de adaptación. A partir de ese momento se discutió si había que recurrir para ello al artículo 237 (39), si la República Federal podría actuar autónomamente (40) o si se podría lograr una solución global con arreglo al artículo 235 del Tratado CEE (41). No obstante, la adopción de normativas especiales de acuerdo con las reglas atributivas de competencias aplicables en cada caso parecía materialmente adecuada y, de cualquier modo, conforme con el Tratado (42). A la vista del desarrollo ulterior puede quedar abierta la cuestión de si la República Federal tenía derecho a que se adoptaran tales normativas sobre la base de la mencionada cláusula de renegociación pactada en el mo-

(38) Cf. U. EVERLING: «Zur direkten innerstaatliche Wirkung der EG-Richtlinien», *FS für Karl Carstens*, Köln, 1984, pág. 95, también en *Das Europäische Gemeinschaftsrecht im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft*, Ausgewählte Aufsätze 1964-1984, Baden-Baden, 1985, pág. 465.

(39) Así, A. RANDELZHOFFER (nota 5), pág. 113.

(40) Así, H. J. WOLFF: «Schrittweise Herstellung der deutschen Einheit und Europäisches Gemeinschaftsrecht», *NJW*, 1990, 2168.

(41) Así, C. TOMUSCHAT, *Vortrag* (nota 11), pág. 30.

(42) U. EVERLING (nota 12); H.-J. GLAESNER (nota 32), pág. 650.

mento de las negociaciones o también sobre el principio de fidelidad comunitaria con arreglo al artículo 5 del Tratado CEE (43).

3. Estas ideas se impusieron en la práctica a lo largo de la primavera de 1990, al margen de todas las discusiones teóricas. Ante todo se tomaron como base de las conclusiones del Consejo Europeo celebrado el 28 de abril de 1990 en Dublín. En ellas se dice que la Comunidad «velará porque la integración del territorio de la RDA en la Comunidad se efectúe armónicamente y sin fricciones» y «sin modificar los Tratados». El consejo pidió a la Comisión que presentara proyectos de regímenes transitorios que serían aprobados por el Consejo conforme al procedimiento habitual y que entrarían en vigor en el mismo momento de la unificación (44).

La oposición a esta decisión se manifestó principalmente en el Parlamento europeo, en el que de entrada se exigió un procedimiento formal de adhesión, al parecer para poder ejercer su derecho de dictamen conforme establecido en el artículo 237 el Tratado CEE a partir del Acta Unica Europea. Pero luego se decantó por la línea del Consejo Europeo, aunque no sin manifestar su decepción (45).

A continuación paso a describir cómo se desarrolló el proceso iniciado de esta manera a lo largo de las dos fases de la unificación, esto es el Tratado de Unión Monetaria, Económica y Social y el Tratado de Unificación (46).

IV. EL TRATADO SOBRE LA UNIÓN MONETARIA Y EL DERECHO COMUNITARIO

1. Mediante la instauración de la unión monetaria, económica y social, el Tratado sobre la Unión Monetaria produjo ya una amplia transformación del sistema económico socialista de la aún exis-

(43) Cf. p. ej. J. SEDEMUND (nota 19).

(44) Cf. *supra*, nota 10.

(45) Resolución del Parlamento Europeo de 12 de julio de 1990 sobre las repercusiones de la unificación de Alemania en la Comunidad Europea, apartado 22, DO C 231, pág. 154.

(46) Cf. H.-J. GLAESNER (nota 32); J.-P. JACQUÉ (nota 26); R. PRIEBE: «Die Beschlüsse des Rates zur Eingliederung der neuen deutschen Länder in die Europäische Gemeinschaften», *EuZW*, 1991, 113.

tente RDA y con ello también de aquella parte de su Derecho que podía tener repercusiones sobre la economía. Pero la unidad estatal no se había realizado aún; por tal motivo no se dieron las consecuencias descritas con respecto al Derecho comunitario. Sin embargo al mismo tiempo este último adquiría ya relevancia para la antigua RDA.

En primer lugar hay que señalar que en diversos pasajes el Tratado sobre la Unión Monetaria se refería al Derecho comunitario. Su Preámbulo designaba ya la unificación como una contribución a la unidad europea y declaraba que «las disposiciones de este Tratado deben garantizar la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas después de la unión de los Estados».

El apartado 3 del artículo 11 del Tratado sobre la Unión Monetaria exige que la RDA debe «ajustar su política al Derecho y a los objetivos de la política económica de las Comunidades Europeas». En el Protocolo conjunto sobre directrices básicas se dice en el punto I 1. que, en el marco de la unión, el Derecho de la RDA debe «orientarse conforme al ordenamiento jurídico de las Comunidades Europeas». Según el apartado 1 del artículo 30, la RDA debe adoptar paulatinamente el Derecho arancelario de las Comunidades Europeas así como el Arancel Aduanero común.

El apartado 3 del artículo 13 del mismo Tratado preveía que ambos Estados debían «colaborar estrechamente para la representación de los intereses de economía exterior... sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Económica Europea». En este punto se tuvo en cuenta que, con arreglo al artículo 113 el Tratado CEE, la República Federal solamente posee una competencia limitada en materia de política comercial y que, por tal motivo, en determinadas circunstancias quien debe actuar es la Comisión.

Finalmente, en una declaración formulada con motivo de la firma del Tratado, la RDA manifestó que daría a los ciudadanos y a las empresas de los Estados miembros de la Comunidad Europea el mismo trato que a los de la República Federal, sobre la base del principio de reciprocidad, «en la medida en que esto afecte al ámbito de competencias de las Comunidades Europeas». Con ello se pretendían crear oportunidades para captar inversiones procedentes de otros Estados miembros.

2. Las mencionadas disposiciones no condujeron por tanto a la vigencia inmediata del Derecho comunitario en la RDA. Solamente se puede estimar en qué medida aproximó la RDA su Derecho al de las Comunidades Europeas examinando toda la legislación, por lo demás abundante, promulgada durante el período transitorio. Un vistazo somero muestra ya que, en cualquier caso, esto sucedió así cuando la legislación federal, destinada, en todo o en parte, a adaptar del ordenamiento jurídico nacional a las Directivas había de ser asumida sin modificaciones, con arreglo al Anexo II del Tratado sobre la Unión Monetaria, o servir de orientación para la propia legislación, según el Anexo IV. A modo de ejemplos mencionaré, para el primer caso, el Derecho de Sociedades (Anexo II, Parte III, números 3 a 8) y, para el segundo, el Derecho relativo al Impuesto sobre el Volumen de Negocio (Anexo IV, Parte III, número 4). La transformación en un sistema de economía de mercado preparaba sobre todo la integración en el mercado común de la Comunidad.

La Comunidad, mediante la promulgación de sus propias normas jurídicas, preparó también el camino para la recepción del Derecho comunitario. En el Reglamento número 1794/90, de 28 de junio de 1990, el Consejo considera como un objetivo lograr el libre acceso equivalente de los productos de esta última al mercado de la Comunidad (47). Con arreglo a esto facultaba a la Comisión para suspender la aplicación de los derechos de aduana y de cualquier otra exacción de efecto equivalente así como cualquier medida restrictiva de los intercambios, siempre que se dieran determinados requisitos, especialmente si la RDA aplicaba la legislación aduanera comunitaria y el Arancel Aduanero Común, impedía que estos preceptos fueran eludidos y abría su mercado. Mediante el Reglamento núm. 1795/90, del día siguiente, la Comisión declaraba que se reunían estos requisitos e introducía el régimen de tránsito comunitario, para cuya aplicación se consideraba a la RDA como si fuese parte de la Comunidad (48). Con ello

(47) Reglamento núm. 1794/09 del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativo a las medidas transitorias para los intercambios con la República Democrática Alemana, DO 1990 L 166, pág. 1.

(48) Reglamento núm. 1795/90 de la Comisión, de 29 de junio, relativo a las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) núm. 1794/90 del Consejo relativo a las medidas transitorias para los intercambios con la República Democrática Alemana DO 1990 L núm. 166, pág. 3; una normativa semejante para las mercancías CECA se

la Comunidad anticipaba ya una parte muy importante de la unificación.

También se estableció una normativa similar en el ámbito de la agricultura, pero por temor a las importaciones a bajo precio procedentes de la RDA no se puso en vigor hasta el 15 de julio de 1990 mediante el Reglamento núm. 2060/90 del Consejo (49). En él se hacía depender la supresión de las restricciones comerciales para los productos agrícolas del requisito de que la RDA «instaure mecanismos análogos a los de la política agraria común y de la pesca o a los del régimen común de intercambios» y garantice el libre acceso a su mercado de las mercancías comunitarias. Mediante el Reglamento núm. 2252/90, de 31 de julio de 1990, la Comisión declaró que se reunían estos requisitos y adoptó las medidas apropiadas (50). Con ello se inició la aproximación de las normas de la antigua RDA a preceptos importantes de la política agraria común.

Mediante estas normas, que afectaban al sector industrial y al sector agrícola, se integró ya en gran medida el territorio de la RDA, que aún subsistía autónomamente, en el mercado común. Al mismo tiempo, como ya había previsto el Consejo Europeo en Dublín, se facilitó el acceso de la RDA a los instrumentos financieros de la Comunidad. Para ello se adoptaron determinadas resoluciones especiales sobre los

encuentra en la Decisión núm. 1796/90 CECA de la Comisión, de 26-6-1990 DO L núm. 166, pág. 5. La base la constituía la adopción del Arancel Aduanero común y del Derecho aduanero por parte de la RDA con arreglo al apartado 1 del artículo 30 del Tratado sobre la Unión Monetaria. Cf. especialmente VO vom 27-6-1990 über den Zolltarif und die statistische Nomenklatur, DDR GBl. I 620, y además VO vom 4-7-1990 über Zollverfahren und Zollrecht, DDR GBl. I 827 hasta 849.

(49) Reglamento núm. 2060/90 del Consejo, de 16 de julio de 1990, relativo a las medidas transitorias para los intercambios con la República Democrática Alemana en los sectores de la agricultura y de la pesca, DO 1990 L núm. 188, pág. 1.

(50) Reglamento núm. 2252/90 de la Comisión, de 31 de julio de 1990, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) núm. 2060/90 del Consejo relativo a las medidas transitorias para los intercambios con la República Democrática Alemana en el sector agrario y pesquero DO L 203, pág. 61, cuya base consistía en la recepción de varios Reglamentos fundamentales de política agraria por parte de la RDA; cf. Marktorganisationsgesetz de 6-7-1990, DDR GBl. I 657, así como Abschöpfungserhebungsgesetz de 22-7-1990, DDR GBl. I 900.

créditos del Banco Europeo de Inversiones, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el Euratom (51).

Estas indicaciones someras muestran que el proceso de introducción del Derecho comunitario en la antigua RDA no se desarrolló bruscamente, como lo hacían suponer las teorías expuestas en relación con la extensión automática de su vigencia. No comenzó en el día de la adhesión con arreglo al artículo 23 de la Ley Fundamental, sino que se anticipó ya en parte en la fase previa, insertándolo en el proceso de transferencia gradual del Derecho económico alemán que ya se había iniciado mediante el Tratado sobre la Unión Monetaria. Un observador externo difícilmente puede valorar hasta qué punto estas normas podían ser efectivamente aplicadas en aquel momento o si, debido a las inmensas dificultades de la transformación y a la carencia de información durante la breve fase intermedia no quedaron, en su mayor parte, en letra muerta.

V. EL TRATADO DE UNIFICACIÓN Y EL DERECHO COMUNITARIO

1. El fundamento determinante de la integración de la RDA en la República Federal y, con ello, también en la Comunidad fue el Tratado de Unificación. En él se basó la RDA para efectuar la adhesión con arreglo al artículo 23 de la Ley Fundamental, que, a su vez, sirvió de base para que el Bundestag extendiese la vigencia de la Ley Fundamental a los nuevos Länder.

El Tratado de Unificación pone de manifiesto en algunas de sus disposiciones los esfuerzos de las partes contratantes para cumplir correctamente las obligaciones impuestas por el Derecho comunitario y respetar el rango superior de éste al realizar la unificación.

Como ya se ha dicho, la adhesión de la RDA a la República Federal no implicó la extensión automática de la vigencia de la legislación federal a su territorio, sino que para ello fue necesario adoptar diversas normas (52). El Tratado de Unificación no enumera con carácter ex-

(51) Cf. *Boletín de las Comunidades Europeas*, núm. 6/1990, Anexo I, pág. 31, así como núm. 7-8/1990, pág. 14. En relación con la mencionada declaración sobre la equiparación de los extranjeros comunitarios cf. *Niederlassungsgesetz* de 28-6-1990 DDR GBl. I 485.

(52) Cf. *supra*, texto posterior a la nota 36.

haustivo las disposiciones asumidas, sino que establece que la legislación federal sea asumida de forma global junto con numerosas disposiciones que establecen excepciones o regímenes transitorios, especialmente en el extenso Anexo I (art. 8 del Tratado de Unificación). Esto incluye también la legislación federal que aplica el Derecho comunitario o adapta el Derecho interno al comunitario, en particular en lo que se refiere a las Directivas.

El artículo 9 del Tratado de Unificación establece una reserva expresa en favor del Derecho comunitario directamente aplicable, siempre que el Derecho de la antigua RDA no continúe en vigor en virtud de las excepciones establecidas por ese mismo Tratado. Como Derecho comunitario directamente aplicable hay que entender, además de los propios Tratados, los Reglamentos, así como las Directivas, en la medida en que éstas puedan tener efectos directos.

El artículo 10 del Tratado de Unificación establece la extensión del Derecho comunitario a los nuevos Länder. Con arreglo a los principios generales expuestos, esta disposición tiene únicamente carácter declarativo. También parece considerarlo así el Gobierno alemán en su Memoria sobre el Tratado de Unificación, ya que, según sus palabras, la mencionada disposición sólo contiene «aclaraciones» (53).

El apartado 1 del artículo 10 del Tratado de Unificación enumera en primer lugar los Tratados comunitarios con todas sus modificaciones y complementos, luego «los Acuerdos, Tratados y Resoluciones internacionales que hayan entrado en vigor en relación con estos Tratados». El apartado 2 declara la validez en los nuevos Länder de los actos normativos adoptados por las Instituciones Comunitarias, «a menos que las Instituciones competentes de las Comunidades Europeas adopten disposiciones de excepción». Por lo tanto, a tenor del Acuerdo adoptado por el Consejo Europeo de Dublín (54), las excepciones no se refieren a los Tratados comunitarios, sino solamente al Derecho comunitario secundario.

2. De acuerdo con lo anterior, la recepción del Derecho comunitario por parte de los nuevos Länder es verdaderamente amplia. Junto con los Tratados, abarca todos los Reglamentos, Directivas y Decisiones. En la medida en que hayan sido ejecutados por la legislación fe-

(53) Bundestags-Drucks. 11/7760/90, pág. 361.

(54) Cf. *supra* en la nota 43.

deral, o ésta se haya adaptado a tales actos normativos, se produce su recepción en los nuevos Länder a través del Derecho federal. En la medida en que las Directivas afecten exclusivamente al Derecho de los Länder, debe adaptarse a ellas el Derecho de los nuevos Länder, con arreglo al apartado 3 del artículo 10 del Tratado de Unificación. Durante algún tiempo esto puede dar lugar a lagunas normativas, hasta que los Parlamentos de los nuevos Länder, recién constituidos, tengan tiempo de ocuparse de ello.

Las Recomendaciones y los Dictámenes no son actos normativos; con arreglo al artículo 189 CCE no son vinculantes. De cualquier forma, si se efectúa una interpretación coherente también podrían ser aplicables en los nuevos Länder. Lo mismo cabe afirmar de los Acuerdos, Resoluciones o Declaraciones atípicos del Consejo o de los Estados miembros, que no corresponden a competencias de la Comunidad y que carecen de carácter vinculante, pero que pueden producir ciertos efectos jurídicos, como por ejemplo en el marco de la fidelidad comunitaria (55). El ejemplo más importante lo constituyen los Acuerdos de Base para el Sistema Monetario Europeo, que fueron adoptadas por el Consejo Europeo sin base formal (56). A este respecto cabe mencionar la fórmula habitual según la cual esta clase de Acuerdos se aplica siempre con los mismos efectos que los que tienen respecto a los anteriores Estados miembros (57).

Los Tratados concluidos por la Comunidad no pueden incluirse entre los «Acuerdos que entraron en vigor en relación con los Tratados comunitarios» a que hace referencia el apartado 1 del artículo 10, sino entre los actos normativos adoptados por las Instituciones comunitarias con base en los Tratados, mencionados en el apartado 2, ya que se concluyeron en uso de las facultades otorgadas por los Tratados y mediante actos normativos dotados de eficacia intracomunitaria. Por el contrario esta expresión comprende los Tratados celebrados por los Estados miembros entre sí con arreglo al artículo 220 CEE, principal-

(55) Cf. U. EVERLING: «Zur rechtlichen Wirkung von Beschlüssen, Entschliefungen, Erklärungen und Vereinbarungen des Rates oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft», *GS für Léontin Constantinesco*, Köln, 1983, pág. 133, también en *Ausgewählte Aufsätze* (nota 38), pág. 105.

(56) Cf. M. SEIDEL: «Das Europäische Währungssystem-rechtliche Grundlage und Ausgestaltung», *EuR*, 1979, 13.

(57) Cf. apartado 3 del artículo 3 del Acta de adhesión relativa a España y Portugal.

mente el Convenio de Bruselas relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales junto con el Protocolo relativo a la interpretación por el Tribunal de Justicia y el Convenio de Lugano, que aún no ha entrado en vigor (58).

Entre las numerosas cuestiones relacionadas con el Convenio relativo a la ejecución de las resoluciones judiciales cabe señalar que los Tribunales de los nuevos territorios que pueden plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 11 del Protocolo, podrán ser notificados sin que sea necesario modificar este último. Para ello, el Gobierno federal habrá de orientarse con arreglo a los órganos jurisdiccionales ya mencionados en el Protocolo relativo a la interpretación y tendrá que nombrar a los Tribunales de Distrito (Bezirksgerichte) de los nuevos Länder que correspondan a los Tribunales Superiores del Land (Oberlandesgerichte) (59).

No resulta obvia la calificación que ha de darse al Convenio sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales, que aún no ha entrado en vigor, ya que este Convenio no se refiere al artículo 220 del Tratado CEE, si bien, como pone de manifiesto su preámbulo, dicho Convenio está vinculado con el Tratado CEE (60). En caso de duda se puede invocar el artículo 11 del Tratado de Unificación sobre los Tratados de la República Federal. Debido a la regla insólita contenida en la Ley de Autorización (Zustimmungsgesetz), que ha excluido su aplicación en el interior del Estado, el Convenio tiene eficacia respecto a los particulares por la vía indirecta de la Ley de Introducción al Código Civil (Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch), que ha recogido sus disposiciones y que ya está en vigor en los nuevos Länder (61).

3. El problema fundamental lo constituyeron las medidas transitorias, unánimemente consideradas como necesarias. El Consejo Europeo de Dublín estableció ya como directriz al respecto que «(debían) permitir una integración equilibrada, basada en los principios de cohesión y solidaridad y en la necesidad de tener en cuenta todos los

(58) Cf. E. JAYME/C. KOHLER: «Das Internationale Privat- und Verfahrensrecht der EG auf dem Wege zum Binnenmarkt», *IPRax*, 1990, 353; H.-P. MANSEL (nota 30).

(59) JAYME/KOHLER, pág. 357.

(60) JAYME/KOHLER, pág. 360.

(61) Cf. J. KROPHOLLER: «Nationale IPR-Reform und Internationale Rechtsvereinheitlichung», *FS für Wolfram Müller-Freinfels*, Baden-Baden 1986, pág. 409.

intereses en juego, incluidos los que se derivan del acervo comunitario» y que éstas «se limitarán al mínimo estrictamente necesario» (62).

Estas palabras reflejan el escepticismo de algunos Estados miembros y la multiplicidad de intereses que hubo que reducir a un común denominador al elaborar las medidas. En el apartado 2 del artículo 10 del Tratado de Unificación se dice solamente que las disposiciones de excepción «tendrán en cuenta las necesidades de orden administrativo y se dirigirán a evitar las dificultades económicas».

VI. PROCEDIMIENTO DE ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS TRANSITORIAS

1. El 28 de agosto de 1990 la Comisión presentó un informe acompañado de un amplio paquete de propuestas de medidas transitorias. En este momento ya había quedado claro que, debido al súbito derrumbamiento del sistema político y económico de la RDA, la evolución se precipitaba y que ya no quedaba tiempo para el procedimiento legislativo normal. Para lograr que la entrada en vigor de las medidas coincidiera con el momento de la unificación se recurrió a un procedimiento inusual que no tiene precedente en la historia de la Comunidad (63).

Se tomaron como base el Reglamento núm. 2684/90 y la Directiva 90/476 del Consejo de 17 de septiembre de 1990 (64). En ellos se habilitaba a la Comisión para que, sin rebasar los límites de las propuestas que había presentado, autorizase por su parte a la República Federal a mantener provisionalmente en vigor algunas normativas subsistentes en el territorio de la antigua RDA. Tanto las habilitaciones como las normativas en ellas basadas expirarían con la entrada en vigor

(62) Cf. *supra*, nota 20.

(63) Cf. la descripción de los diferentes procedimientos posibles realizada por H.-J. GLAESNER (nota 32), págs. 650 y ss.

(64) Reglamento núm. 2684/90 del Consejo, DO 1990 L 263, pág. 1, así como Directiva 90/476 del Consejo DO 1990 L 266, pág. 1, ambos del 17 de septiembre de 1990, relativos a la medidas provisionales aplicables tras la unificación de Alemania antes de la adopción de medidas transitorias que corresponde adoptar al Consejo bien en cooperación, bien previa consulta al Parlamento europeo. La división de estas medidas en dos actos normativos era necesaria debido a las bases distintas de las normas de habilitación.

de las medidas transitorias definitivas, sobre cuyas propuestas de continuaba deliberando y, a más tardar, el 31 de diciembre de 1990. En el Reglamento se autorizaba además a la Comisión a adoptar Reglamentos directamente aplicables en los ámbitos de la política comercial y de la política agraria y pesquera.

La redacción de la norma de habilitación, según la cual las normativas subsistentes debían «mantenerse», tenía al parecer el propósito de evitar que se adoptaran normativas contrarias al Derecho comunitario; sin embargo se consideraba admisible la aproximación gradual a éste.

Sobre esta base adoptó la Comisión el 27 de septiembre de 1990 todo un paquete de disposiciones. La Decisión 90/481 por la que se aprueban las medidas provisionales relativas a la unificación de Alemania (65) es de gran importancia. En ella «se autoriza a Alemania (66) para mantener provisionalmente en vigor, bajo las condiciones que se determinan en el Anexo, las regulaciones aplicables en el territorio de la antigua República Democrática Alemana que se mencionan en el mismo Anexo». La habilitación era válida hasta que el Consejo adoptase el Acuerdo definitivo sobre las medidas transitorias, pero, a más tardar, hasta el 31 de diciembre de 1990.

El Anexo de la Decisión enumera, remitiéndose a veces a las propuestas de la Comisión, un elevado número de actos normativos comunitarios a los que hace referencia la habilitación de la República Federal. Abarcan aproximadamente un 20 por 100 del Derecho comunitario y afectan a campos tan diversos como la suspensión de derechos de aduana para las importaciones en los nuevos Länder procedentes de los países del CAEM (COMECON), diplomas médicos, intercambio de información en el marco de la protección al consumidor, así como normas de calidad para los productos agrícolas. Además se mencionan disposiciones sobre política de transportes, normativas sobre la seguridad y la protección de la salud de los consumidores, 20 Directivas relacionadas con la protección del medio ambiente, así como numerosas Directivas sobre armonización de normas técnicas; entre ellas 23 Di-

(65) Decisión 90/481 de la Comisión, de 27 de septiembre de 1990, por la que se aprueban medidas provisionales relativas a una unificación de Alemania, *DO* 1990 L 267, pág. 37.

(66) La Comisión, que manifiestamente albergaba dudas acerca del nombre futuro de la Alemania unificada, empleó esta denominación.

rectivas sobre alimentos, 7 sobre productos químicos, así como otras sobre medicamentos y medios técnicos de producción.

La Comisión impuso al mismo tiempo la condición de que los productos que no se ajustasen a las Directivas sobre armonización técnica, política y agraria y protección del medio ambiente no fueran comercializados en ningún territorio de la Comunidad distinto del territorio de la antigua RDA. No se determinaban los métodos de supervisión del cumplimiento de esta condición, habida cuenta de la supervisión de los controles fronterizos.

Junto a esta Decisión fundamental la Comisión aprobó, solamente en el día 27 de septiembre de 1990, 18 Reglamentos para la adaptación de la normativa agrícola, un Reglamento sobre el valor en aduana y finalmente algunas Decisiones de contenido diverso, así como sobre cuestiones marginales como la erradicación de la peste porcina (67).

2. El Gobierno federal hizo uso inmediatamente de la habilitación otorgada mediante la Decisión de la Comisión. Para ello se apoyó, por lo que respecta al ámbito interno, en la facultad que le otorgaba el artículo 4 de la Ley de 23 de septiembre de 1990 de Autorización del Tratado de Unificación para «aplazar temporalmente o facilitar (en los nuevos Länder) la aplicación y ejecución del Derecho comunitario europeo o del Derecho federal adoptado al amparo de este Derecho o adaptar las disposiciones correspondientes» en uso de las habilitaciones otorgadas por la Comunidad. Con esta base jurídica aprobó el gobierno federal el 28 de septiembre de 1990, es decir, un día después de la Decisión de la Comisión, el Reglamento sobre la transición hasta la entrada en vigor del Derecho comunitario (EG-Recht-Überleitungsverordnung), que entró en vigor el 3 de octubre de 1990 junto con el Tratado de Unificación y que era aplicable hasta el 31 de diciembre de ese año (68).

(67) Reglamentos núms. 2761 a 2779/90 de la Comisión, de 27 de julio de 1990, que establecen normativas para el sector agrario y normativas aduaneras; además Decisiones 90/482 a 90/485, del mismo día, con disposiciones complementarias, publicados todos ellos en el DO L 267 de 29 de julio de 1990.

(68) Verordnung vom 28-9-1990 zur Überleitung des Rechts der Europäischen Gemeinschaften auf das in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannte Gebiet (EG-Recht-Überleitungsverordnung), de 28-9-1990, BGBl. I 2117).

El Reglamento disponía, dentro del marco señalado por la Comisión, que los actos normativos de la Comunidad enumerados en su Anexo I debían ser «aplicados... junto con las medidas que allí se exponen» en los nuevos Länder. Lo mismo sucede con las disposiciones del Derecho federal que desarrollan o ejecutan Derecho comunitario y que se enumeran en otros Anexos. Los productos a los que se refieren las disposiciones citadas en los Anexos podrán ser elaborados en los nuevos Länder, teniendo en cuenta las modalidades contenidas en los Anexos, con arreglo a las disposiciones vigentes antes de la unificación.

Mediante la redacción elegida, la Comisión ha pretendido evitar que en el Reglamento figuraran expresiones como limitación o incluso derogación parcial de normas comunitarias, puesto que un Estado miembro carece de potestad dispositiva sobre el Derecho comunitario. La República Federal únicamente podía limitar la primacía del Derecho comunitario de conformidad con la habilitación recibida, al igual que sucede con arreglo a determinadas cláusulas de salvaguardia, especialmente el artículo 115 del Tratado CEE.

Conforme a las condiciones establecidas en la Decisión, el Reglamento contiene una prohibición, reforzada con la amenaza de multas, de comercializar fuera de los nuevos Länder o Estados terceros determinados productos elaborados al amparo de lo dispuesto en las disposiciones excepcionales. Las autoridades competentes deben velar por el cumplimiento de lo anterior mediante «medidas especiales», cuyo contenido no es objeto de explicaciones más detalladas.

El Reglamento no abarca todos los campos enunciados en la Decisión de la Comisión; en particular no menciona en absoluto las Directivas sobre medio ambiente. Las disposiciones transitorias referidas a ellas se encuentran en el Tratado de Unificación; de este modo se anticipaba ya la habilitación que la Comisión otorgaría en un momento posterior. Puesto que el Tratado de Unificación no entró en vigor sino después de la Decisión de la Comisión y la habilitación abarcaba íntegramente la normativa allí contenida, esto no dio lugar a ningún problema. En caso de que fuera necesario, el Gobierno federal puede modificar las disposiciones del Tratado de Unificación basándose en la habilitación contenida en la Ley de Autorización de éste, ya que, con arreglo a su artículo 45, después de la unificación el Tratado adquiere el carácter de Derecho federal.

3. Posteriormente el Consejo y el Parlamento Europeo deliberaron sobre las propuestas iniciales de la Comisión, que finalmente fueron aprobadas por el Consejo el 4 de diciembre de 1990 (69). Los Acuerdos abarcan un amplio paquete de normativas. En parte éstas adoptan la forma de Reglamentos y son directamente aplicables, lo cual permite a la Comisión adoptar disposiciones de ejecución; otra parte, bajo forma de Directivas o Decisiones, habilitan a la República Federal para que adopte medidas transitorias. Al igual que los Acuerdos provisionales, es preciso adaptar a ellos el Derecho alemán.

Las habilitaciones otorgadas por el Consejo para la adopción de medidas transitorias corresponden en lo esencial a las normativas provisionales que ya se han expuesto detalladamente. Mientras que, hasta este momento, estaban en parte formuladas en términos globales o hacían referencia a las propuestas, ahora se especifican en detalle. Una precisión fundamental consiste sobre todo en que se señalan los períodos transitorios, que carecían de importancia en las normativas provisionales de duración limitada. Por lo general se han fijado para finales del año 1992, es decir, para la fecha prevista para la realización del mercado interior, a fin de suprimir para entonces las trabas comerciales en la comunidad, en la medida de lo posible. Pero sobre todo en el campo del medio ambiente se han establecido plazos más prolongados, hasta 1995, por considerar poco realista la aplicación efectiva de la normativa comunitaria a la vista de la situación.

En virtud de las decisiones del Consejo, la Comisión adoptó una serie de Reglamentos de aplicación, principalmente en el ámbito agrícola (70). Más adelante el Gobierno federal aprobó, el 17 de diciembre

(69) Reglamentos núms. 3568/90 a 3577/90 del Consejo, de 4 de diciembre de 1990, con medidas arancelarias respecto a los países que practican un comercio de Estado, medidas sobre estadística, política pesquera, transportes, energía y diversas medidas relativas al sector agrario, incluido el Fondo estructural; además Directivas, Decisiones y Acuerdos 90/650 hasta 90/660, de 4 de diciembre de 1990, sobre medidas transitorias aplicables sobre todo en los diferentes ámbitos de la armonización de las legislaciones, de la protección del medio ambiente, y de las cualificaciones profesionales, publicadas todas en el DO L 353 de 17 de diciembre de 1990. Todas las normativas entraron en vigor el 1 de enero de 1991.

(70) Cf. los Reglamentos núms. 3774/90 a 3787/90 de la Comisión, de 19 de diciembre de 1990, que contienen principalmente normativas aplicables en el sector agrario, DO L 364, de 28 de diciembre de 1990. Además de esto se adoptan continuamente Reglamentos sobre cuestiones especiales.

de 1990, un Reglamento que sustituía al reglamento provisional de 28 de septiembre de 1990 y que está en vigor desde el 1 de enero de 1991 (71). En lo esencial es igual al Reglamento de 28 de septiembre de 1990, pero contiene algunas adaptaciones.

El futuro dirá si las medidas transitorias son suficientes. En gran medida dependerá de lo rápida y eficaz que pueda resultar la transformación de la economía de los nuevos Länder en una economía de mercado y la estabilización de la situación económica y social. Si fuera preciso, habría que persuadir a las Instituciones comunitarias para que prolongaran los períodos de adaptación.

4. No se han adoptado regímenes transitorios para la aplicación de las disposiciones de los Tratados comunitarios, con arreglo al Acuerdo del Consejo Europeo de Dublín, a pesar de que, según el artículo 235 del Tratado CEE, hubiera podido hacerse sin modificación de los Tratados (72). Pero esto no puede dar lugar a dificultades serias (73).

Los primeros problemas que podrían suscitarse estarían probablemente relacionados con el artículo 30 del Tratado CEE que establece la prohibición de medidas equivalentes a restricciones cuantitativas. Pero su aplicación queda amortiguada por la circunstancia de que en los sectores más sensibles ha sido suspendida la aplicación de las Directivas para la aproximación de las legislaciones. Debido a ello podrían invocarse las reservas basadas en el artículo 36 y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

En lo que atañe a las normas de competencia todo depende de la línea de actuación que siga la Comisión. Debería disponer de una discrecionalidad suficientemente amplia como para poder atender las particularidades de los nuevos Länder. Lo mismo puede aplicarse a las normas sobre ayudas. A este respecto, resulta relevante en primer lugar la disposición especial de la letra c) del apartado 2 del artículo 92 del Tratado CEE según la cual las ayudas concedidas para favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, será compatible con el mercado común en la medida en que sean necesarias para compensar

(71) VO vom 18-12-1990 zur Überleitung des Rechts der Europäischen Gemeinschaften auf das in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (EG-Recht-Überleitungsverordnung), BGBl. I 2915).

(72) Cf. U. EVERLING (nota 12); H.-J. GLAESNER (nota 32), pág. 653.

(73) Cf. H.-J. GLAESNER, págs. 651 y ss.

las desventajas económicas que resultan de tal división. Esta disposición, que se refería a las regiones limítrofes con la RDA, también podría aplicarse después de finalizada la división, mientras no hayan desaparecido sus consecuencias negativas y, en lo sucesivo, podría surtir efectos respecto a los nuevos Länder (74). Por consiguiente, en lo relativo a las ayudas que éstos reciban, a la Comisión sólo le compete efectuar un control limitado para comprobar si son desproporcionadas.

VII. APRECIACIÓN FINAL

1. Mediante la adopción de las normativas descritas ha finalizado el procedimiento de extensión de la vigencia del Derecho comunitario a los nuevos Länder. Ahora se trata principalmente de imponer efectivamente el Derecho comunitario en la práctica y de aprovechar el tiempo concedido por los periodos transitorios. Pero con esto los problemas reales no hacen más que comenzar. No va a resultar ciertamente fácil determinar en cada caso en los nuevos Länder qué norma es la que se aplica a cada sector. El Derecho comunitario, el Derecho federal y el antiguo Derecho de la RDA que ha subsistido en virtud de los regímenes transitorios, que, en parte, fue modificado poco antes de la unificación y que, por lo tanto, es poco conocido, forman a menudo una madeja difícil de desenredar.

No es fácil imaginar cómo van a hacer frente a esto los juristas de los nuevos Länder, en particular los Tribunales, que de todas formas han de familiarizarse con una masa ingente de Derecho nuevo y que no disponen de los recursos adecuados; van a hacer falta muchas energías. Sin embargo, la realización de esta tarea es un requisito necesario para la supervivencia del Estado de Derecho. El Derecho comunitario debe ganar aceptación entre los ciudadanos de los nuevos Länder.

El proceso descrito de la integración de la Alemania unida en la Comunidad constituye una hazaña de la burocracia ministerial del este y del oeste y de los servicios de la Comisión. Sin su estrecha colaboración no hubiera podido culminarse esta tarea con éxito en tan corto plazo.

(74) H.-J. GLAESNER, pág. 652.

Pero sobre todo resulta sorprendente que las deliberaciones efectuadas en las Instituciones políticas de la Comunidad transcurrieran fluidamente y resultaran fructíferas. Nunca hasta ahora se habían visto sometidos a tal exigencia los participantes en el proceso de adopción de decisiones. Todos compartían la predisposición de hacer posible la unificación alemana en el marco de la Comunidad mediante disposiciones adecuadas y equilibradas. Esto correspondía al interés generalizado a que se ha hecho alusión al principio de que el proceso de unificación tuviera lugar «bajo un techo europeo», tal como había acordado el Consejo Europeo en Dublín.

Gracias a la firme integración de los Estados miembros en la política y el Derecho de la Comunidad el Estado nacional de corte clásico que caracterizó el siglo pasado y la primera mitad del presente, ha quedado superado en Europa. Esto reza también para el nuevo Estado nacional alemán. Su futuro está en Europa, cuyo núcleo lo constituye la Comunidad Europea. El Tratado de Unificación y las normativas descritas le han abierto el camino.

ABSTRACT

The author considers how the Federal Republic of Germany's membership of the European Community has facilitated the unification of Germany and how the Community institutions co-operated in the process of integrating the German Democratic Republic into the Community.

The author first reviews the debate involving questions of German constitutional law which arose as to whether unification should be effected by the accession of the German Democratic Republic to the federal Republic of Germany under Article 23 of the Basic Law or by means of a constitutional procedure under Article 146 — a debate which was soon resolved in favour of the first solution.

The article then goes on to analyse the extension of Community law as a whole to the new Länder by application of the principle according to which the territorial scope of the Treaty is not fixed. It is important to emphasise that this represents a departure from national law, since Article 23 of the Basic Law provides only for that Law to be put into effect, so that there are no immediate consequences for the remaining legislation, which will have to be implemented expressly.

However, the introduction of Community law into what the German Democratic Republic has not come about suddenly, as the principle of the automatic extension of its applicability might seem to imply — even before unification, provision was made for transitional provisions and for legislation for the adjustment of Community law. Those measures were adopted by the usual procedure (proposals from the Commission and approval by the Council) and they came into force at the very time of unification. The author analyses how this process was conducted through the two phases of unification, represented by the Treaty on Monetary, Economic and Social Union and the Unification Treaty, treaties which evince the commitment to discharge in the prescribed manner the obligations imposed by Community law. The author makes a detailed study of the aspects of those Treaties that concern Community law, and of the Community legislation which lays down transitional provisions, referring to the difficulties inherent in the co-existence of Community law, Federal law and the laws of the old German Democratic Republic and the effort which have to be undertaken by the new Länder in order to familiarize themselves with an enormous mass of new law.

RÉSUMÉ

L'auteur examine la façon dont l'appartenance de la RFA à la Communauté européenne a facilité l'unification de l'Allemagne ainsi que la collaboration des institutions communautaires au processus d'intégration de la RDA dans la Communauté.

L'auteur étudie en premier lieu le débat qui s'est engagé du point de vue du droit constitutionnel allemand sur le point de savoir si l'unification devait se faire par adhésion de la RDA à la République fédérale conformément à l'article 23 de la Loi fondamentale allemande ou par la voie d'une procédure constituante au titre de l'article 146 de cette Loi; ce débat a été rapidement tranché en faveur de la première solution.

Ensuite, l'article analyse l'extension du droit communautaire dans son ensemble aux nouveaux Länder par application du principe de mobilité du champ d'application territorial du traité. Il importe de souligner qu'il y a là une différence par rapport au droit national, puisque l'article 23 de la Loi fondamentale se borne à prévoir la mise en vigueur de cette Loi sans que cela comporte aucune conséquence immédiate pour le reste du droit, qui être mis en vigueur par la suite de façon expresse.

Cependant, contrairement à ce que laissait supposer le principe d'extension automatique de son champ d'application, le processus d'introduction du droit communautaire dans l'ancienne RDA ne s'est pas développé brusquement; en effet, des régimes transitoires et des dispositions d'adaptation du droit communautaire ont été prévus dès la phase préalable à l'unification. Ces mesures ont été adoptées par la voie habituelle (proposition de la Commission et adoption par le Conseil) et sont entrées en vigueur au même moment que l'unification. L'auteur analyse notamment comment ce processus s'est déroulé tout au long des deux phases de l'unification, à savoir le Traité d'union monétaire, économique et social et le Traité d'unification, lesquels mettent tous deux en évidence l'engagement de remplir correctement les obligations imposées par le droit communautaire. L'auteur fait une étude détaillée des aspects de ces traités qui sont relatifs au droit communautaire ainsi que de la réglementation communautaire sur les régimes transitoires, en signalant les difficultés que va comporter la juxtaposition du droit communautaire, du droit fédéral et du droit de l'ancienne RDA et l'effort qu'il faudra faire les nouveaux Länder pour se familiariser avec la masse énorme de dispositions nouvelles.