

“DERECHO COMUNITARIO Y DERECHO INTERNO EN EUROPA: LA CONFLICTIVIDAD DE SU PROBLEMÁTICA”

RICARDO HARO
Académico de Número

I. BREVE APROXIMACIÓN HISTÓRICA A LA UNIÓN EUROPEA

1. La actual Unión Europea, significa mucho más de lo que comúnmente se supone, pues a pesar de sus originarios tratados que estaban teñidos de aspiraciones económicas, no puede ameritársela como un exclusivo fruto de de una comunidad meramente geográfica o económica. Europa decía Henri Brugmans, es una región del mundo, en la que las raíces históricas van en profundidad.(1)

Más allá de sus particularidades, de las ansias de predominio de casas reinantes, y de sus sangrientas luchas y de las dos últimas guerras mundiales, Europa ha mostrado a través de gran parte de su historia, su estrecha comunión de raíces culturales, que ha sido un fermento cardinal de extraordinario vigor y sustancialidad, que ha laudado durante muchos siglos, una permanente vocación integrativa o comunitaria, consciente o inconscientemente percibida.

Se ha afirmado con racional acierto, que la Comunidad Europea desde ser analizada desde una doble perspectiva: Ya sea situándola en el contexto del fenómeno organizativo europeo de la segunda posguerra mundial, o hundiendo sus raíces en una generalizada aspiración a la unión política europea. (2)

Finalmente, con posterioridad a la segunda guerra mundial y seguramente como consecuencia de ella, fructificó como una necesidad imperiosa que llevó a los países europeos, a reanudar una marcha con pasos más presurosos y con una férrea decisión de encarar todas las medidas concretas y las etapas previsibles, que fueran necesarias

para avanzar, prudente pero firmemente, hacia el logro de una definitiva integración política europea.

2. En efecto, el mapa y la comunidad de ideas de Europa había sufrido una profunda conmoción. Bien se ha dicho (3), después de 1945, Europa ya no era la misma. De la pugna entre nacionalismos, la superviviente, fue una Europa ideológicamente amputada de su mitad oriental, bajo el dominio soviético y moralmente rota por los horrores de la guerra. La necesidad de resucitar la idea de la unidad europea, se hizo urgente y sentida entre la población, formándose multitud de movimientos pro-europeístas, nacidos al calor de la opinión pública, que no respondían a impulsos gubernamentales, en los que se destacaron las universidades y universitarios, las organizaciones sindicales, personalidades de la vida intelectual, artística, etc.

Con motivo del Plan de Reconstrucción Europea o Plan Marshall, en 1948 diez y seis países europeos (sin España y los países del Este dominados por Rusia, y Alemania que se integra en 1949), tratando de racionalizar las complejas implicancias de dicho Plan y lograr una mayor eficiencia en la ayuda norteamericana, crearon la OECE, “*Organización Europea de Cooperación Económica*”, y que constituye una primera experiencia favorable a la integración .

3. Entre otras tantas iniciativas, siempre orientadas al proceso integrativo, podemos señalar como un instrumento eficiente para ir encauzando esta gran corriente ideológica pro-europeísta, al *Movimiento Europeo* nacido del Congreso Europa de La Haya de 1948, que logró reunir en su seno a numerosas organizaciones afines a dichos ideales en aquellos momentos históricos en el que había que “rehacer” una Europa devastada por la guerra, y que tuvo como presidentes, a estadistas brillantes y personalidades paradigmáticas como Winston Churchill, Robert Schuman, Alcide de Gásperi, Paul Henri Spaak y Konrad Adenauer.

En aquella magna asamblea , una suerte de “Estados Generales de Europa”, señalan Mangas Martín y Liñán Nogueras, ya se hicieron notar las dos grandes corrientes europeístas que persisten hoy en día: aquéllos que pretendían una cooperación intergubernamental, y los que soñaban con una integración de carácter federal. Un año después, en 1949 esas dos corrientes se encauzaron en dos organizaciones distintas: 1) El *Consejo de Europa* (Estatuto firmado en Londres el 5/5/49) que daba satisfacción a las corrientes intergubernamentales, apoyadas por los anglosajones, que no deseaban hacer cesión alguna de soberanía en instituciones internacionales, sino una cooperación intergubernamental estrecha y permanente mediante instituciones con poderes consultivos. 2) De otro, las corrientes federalistas, partidarias de cesión parcial de soberanías, encontraron su cauce en la propuesta francesa de creación de la *Comunidad Europea del Carbón y del Acero* (CECA), iniciando así el actual proceso de integración Europea. (4)

II. TRATADO DE LA CECA DE 1951

5. En efecto, existe unánime acuerdo respecto de que los orígenes de la Comunidad Europea, se encuentra en la necesidad de la internacionalización de la explotación y administración de la cuenca del Rhur, de indispensable necesidad por sus amplias reservas de carbón y de acero.

Inspirada en la histórica “Declaración de Schuman”, el Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, aunque se reconoce la cardinal importancia que en ella tuvo Jean Monet, Comisario del Plan de Modernización y Equipamiento), esta imperiosa necesidad dio origen a la *Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, que se formalizó en el Tratado de la CECA, firmado el 18 de abril de 1951 en París por Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, entrando en vigor el 25 de julio de 1952. (5)

La propuesta de Schuman supone abordar las tareas de la unidad europea desde una nueva filosofía: el elemento de cohesión necesario para la unidad europea exige

bases comunes de desarrollo económico. El primer objetivo no es la unión política sino la integración económica. (5 bis)

Sin entrar en mayores detalles imposible en este estudio, vale la pena destacar aspectos viscerales de este Tratado, pues es notable constatar como ya desde hace medio siglo, contenía *embrionariamente* los principios y las instituciones que irían logrando de manera pausada pero firme hasta nuestros días, un más pleno y siempre perfectible desarrollo de los mismos.

6. En el *Preámbulo* del Tratado, que como todo *Preámbulo* tiene un superlativo valor axiológico y teleológico, pues expresan los *valores y fines* que dan sentido a toda la normatividad, ya se señala premonitoriamente:

Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho” para lo cual señala que es necesario una alta autoridad nueva, cuyas decisiones vincularán a Francia, Alemania y a los países que se adhieran”.....procurando “el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la Federación Europea”...Y continúa el Preámbulo, afirmando que: “resueltos a sustituir las rivalidades seculares por una fusión de sus intereses esenciales, a fundar con la instauración de una comunidad económica, los primeros fundamentos de una comunidad, más amplia y más profunda, entre pueblos largo tiempo opuestos por divisiones sangrientas, y a poner las bases de instituciones capaces de orientar un destino desde ahora compartido...”

7. No parece dudoso que la CECA ya tenía como meta final pero mediata, una *federación*, aunque en lo inmediato estaba procurando como objetivos primordiales la implementación de un *mercado común*, como paso primero del proceso integrativo, además de la indispensable *estructura institucional* de la autoridad que tomase las decisiones. Precisamente ahora deseamos sintéticamente presentar lo referente al *diseño institucional*, para lo cual el Tratado dispone la existencia de las siguientes instituciones:

a) Una *Alta Autoridad*, (hoy Comisión) formada por seis personas nombradas de común acuerdo por los Estados, con amplios poderes cuasi-legislativos y ejecutivos de validez y de aplicación inmediata en todos los Estados miembros.

b) Un *Consejo especial de ministros*, coordinador de la acción de los Estados.

c) Una *Asamblea parlamentaria*, formada por parlamentarios nacionales, con limitadas competencias de control político.

d) Un *Tribunal de Justicia*, que velaría por la protección jurisdiccional de los particulares.

Esta estructuración básica, muestra ya un mínimo de delegación de atribuciones de los países miembros en órganos de la CECA, en aspectos parciales y muy determinados en el orden económico, lo cual no obsta para que consideremos que aún así de manera parcial, ello ya significaba la instalación de un incipiente pero real *federalismo*.

III. TRATADOS DE LA CEE Y DE LA CEEA

a) Prolegómenos y firma de los nuevos tratados

9. Después de varios intentos que fracasaron por la falta de consenso entre las partes (La Comunidad Europea de la Defensa CED o la Comunidad Política Europea), el “grupo de los seis” se reunieron en Messina en junio de 1955 y designan una Comisión Intergubernamental de expertos, eligiéndose al belga Spaak para presidirlo y cuyo informe debía aconsejar sobre los objetivos y decisiones en materia política, económica y sociales que, ampliando los fines de la CECA, diera origen a una nueva y más amplia integración.

Este informe, comenzó a ser analizado en Venecia en 1956, y luego de una serie de reuniones consecutivas en el tiempo, tanto de expertos, de ministros de asuntos exteriores y de Jefes de Estado, llega a lograr el ansiado y costoso consenso en Roma el 25 de Marzo de 1957 para la firma de dos Tratados: El de la Comunidad Económica

Europea (CEE) y el de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM), que entraron en vigor desde el 1º de Enero de 1958, y que coadyuvaron a la integración sobre bases sólidas del grupo de los “seis”: Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo.(6)

b) Cuáles fueron los objetivos del Tratado de la CEE?

10. Ya el Preámbulo lo señala categóricamente la vocación comunitaria, al afirmar la necesidad de “*sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos*”

Congruentemente, el art. 2 declara que sus objetivos procuraban “*promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran*”.

Para el cumplimiento de tan ambiciosos objetivos, se fundaba un *mercado común* que desde entonces, se apoya y nutre en la vigencia de cuatro libertades que le son esenciales, a saber: a) Libre circulación de mercancías en un régimen de competencia libre y leal; b) Libre circulación de personas y servicios; c) Libre circulación de capitales; d) Libertad de establecimiento y e) Libre circulación de capitales. Estas cuatro libertades fundamentales del mercado, desbordan la noción de Unión Aduanera.

c)Cuál es el diseño institucional?

11. Siguiendo la tradición iniciada por la CECA, la CEE tiene similares órganos institucionales que cumplen las funciones esenciales al gobierno de toda estructura social, a saber:

1) La *Comisión*, con menores facultades que en la CECA, pero con mayor espacio de actuación en las materias económicas –sociales, está integrada por

representantes designadas de común acuerdo por los Estados miembros, que ejerce fundamentalmente facultades de *iniciativa tanto legislativa como reglamentaria*, conjuntamente con atribuciones de *gestión, de ejecución y control* del cumplimiento de los Tratados y de los actos Institucionales.

2) El *Consejo*, que integrado por ministros de los gobiernos de los Estados del Tratado, dedicado básicamente a funciones *normativas y de coordinación de las políticas* en las materias económico-sociales,

3) La *Asamblea* (hoy el Parlamento Europeo) integrada por diputados elegidos por los miembros de cada Parlamento Estatal, (a partir de 1976, se estableció la elección por sufragio universal), ejercía el *control político* y la posibilidad de *mociones de censura* respecto de la Comisión, a la vez que era órgano de *consulta previa* a la sanción de normas comunitarias en los casos fijados en el Tratado fundante.

4) El *Tribunal de Justicia*, cumplía una *función garantista* respecto de los derechos de los particulares, y el trascendental *control de legalidad y el de la uniformidad en la interpretación* tanto de las normas comunitarias originarias como derivadas. (7)

IV. TRATADO DE LA CEEA

12. Muy reseñadamente diremos respecto al Tratado de la Comunidad Europea del la Energía Atómica (TCEE), que por él se ampliaban los ámbitos económicos de la integración. En efecto, según el art. 1 del Tratado, el objetivo principal era contribuir, mediante la creación de las condiciones necesarias, a la formación y crecimiento rápidos de las industrias nucleares y de las investigaciones en la materia, de la racionalización en la utilización con fines pacíficos y la libre circulación de capitales, bienes y servicios para la actividad nuclear.

Su diseño institucional similar al de la CECA, comprendía una *Comisión*, un *Consejo*, una *Asamblea* y un *Tribunal de Justicia*.

V. NUEVOS AVANCES

13. Con posterioridad a 1958, se fueron sucediendo a través del transcurso de los años numerosos Tratados como el de Bruselas de 1965 que unificó las tres Comunidades (CECA, CEE y CEEA), de modo especial en un único diseño institucional que actuaba en sus conocidos organismos (Consejo, Comisión, Asamblea y Tribunal), pero en cada caso invocando los respectivos Tratados cuya vigencia autónoma se mantenía. Estos numerosos tratados, siempre fueron marcando parciales y modestos, pero firmes pasos hacia la realidad comunitaria actual. Es preciso advertir que procesos tan complejos como el de una comunidad regional de Estados soberanos, implica lograr consensos en innumerables proyectos y cuestiones que hacen, no tanto a los objetivos, como a los mecanismos y procedimientos que hagan viable el logro de aquéllos. Camino, largo y difícil y que requiere de infinita paciencia

A partir de 1973 se sucedieron diversos Tratados de Adhesión a la CEE, comenzando el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca; en 1981, Grecia; en 1986, España y Portugal; en 1995, Austria, Suecia y Finlandia, que sumados a los seis originarios, son los 15 Estados miembros de la actualidad. (8)

14. Las tediosas marchas y contramarchas de este largo y complejo proceso, nos muestra una reforma destacable la llamada *Acta Única de Europa* (AUE), firmada en 1986 por los doce países integrados, que entró en vigor el 1º de julio de 1987 y por la cual se transforma el *mercado común* en un *mercado interior*, y ante las dificultades que se observaba en la aplicación de antiguas directivas en la materia, reitera y ratifica lo que ya se había dispuesto en el art. 7.A del Tratado de la CEE, hoy art. 14 CE, en el sentido de que ese *mercado interior* “implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado”. Fijó el 31 de diciembre de 1992 para que se adoptaran las medidas destinadas a este objetivo.

Pero igualmente realizó importantes reformas en el *diseño institucional* de la CEE:

a) A través del “procedimiento de cooperación” le otorga mayor participación al *Parlamento Europeo* respecto de determinadas decisiones a tomar por el *Consejo*; b) En relación con el Consejo, además de dar existencia legal al *Consejo Europeo* integrado por los Jefes de Estado o de Gobierno, la novedad más destacable es la reducción de los ámbitos que exigen la unanimidad en beneficio de la mayoría cualificada, como sistema de adopción de decisiones; c) En relación con la Comisión, se autoriza una delegación de competencias de ejecución por parte del Consejo; y d) El Tribunal de justicia ve aligerada su carga de trabajo, por la creación de un Tribunal de Primera Instancia. (9)

VI. TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA O DE MAASTRICHT

15. Es indudable que el *Acta de la Unión Europea* facilitó a través de la concreción del Mercado Interno un positivo avance, que creó la necesidad de sucesivas nuevas etapas de progreso, tanto respecto de la *moneda única*, como de la toma de numerosas decisiones de tipo económico-financieras y de los acomodamientos que ello requería en el diseño político-institucional de la CEE, lo cual demostraba que se entraba en la última etapa del afianzamiento de la comunidad económica, lo cual requería y posibilitaría la etapa siguiente del proceso integrativo, como lo era la perfilación de la definitiva comunidad política.

En esta crucial etapa, no se puede desconocer el impacto que produjeron dos imprevisibles y vertiginosos hechos, tales como el derrumbe del régimen comunista simbolizado en la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 y la guerra del Golfo Pérsico en 1990.

Aquella aceleración de la historia, arrastró a la dinámica comunitaria a una aceleración de las reformas deseadas y planeadas con anterioridad a dichos acontecimientos, y que ahora se hacían improrrogables, por lo cual, se decidió que el Tratado que crearía la UEM debería estar en vigor en 1993, objetivo éste que requería asimismo concretas reformas en dirección hacia la Unión Política, realizando las

reformas necesarias en el diseño institucional que condujeran a una mayor ejecutividad y eficiencia, tanto mediante el acrecentamiento de las atribuciones del Parlamento Europeo, como en lo relativo a un mayor rol dentro del sistema decisional por parte del Consejo Europeo, proceso que se consumó a lo largo de los años 1991-1992. (10)

16. Para afrontar este doble desafío, se constituyeron dos Conferencias Intergubernamentales, con la finalidad de proyectar respectivamente, un *Tratado de Unión Política* y un *Tratado de Unión Monetaria*, los cuales se refundieron en el *Tratado de Maastricht* del 7 de febrero de 1992 bajo el nombre de *Tratado de la Unión Europea* (TUE), quizás el más importante por las decisivas reformas que realiza en el proceso comunitario europeo. Recoge en su texto las experiencias de varias décadas en la difícil faena comunitaria.

Quizás por ello, debió recorrer un largo, riesgoso y complejo proceso de ratificación por cada uno de los Estados Miembros, varios de los cuales exigieron diversos referéndum; otros hasta reformas constitucionales, etc, para recién entrar en vigencia el 1° de noviembre de 1993, con una redacción en algunas partes no muy feliz, lo que lleva a una dificultosa comprensión que no se muestra con la clara sistematización de normas que era de esperar. A partir de su vigencia, la CEE pasa a ser simplemente la Comunidad Europea (CE), significativa sustracción de “Económica” que lleva implícito una profunda declaración en el sentido de trascender lo “específico” de la materia, para ir abarcando lo “genérico” de la *vocación política plenaria* de la Comunidad Europea.

17. Así crea la “ciudadanía de la Unión”; concede a los residentes el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y parlamentarias europeas; instituye un Defensor del Pueblo europeo designado por el Parlamento Europeo; importantes normas sobre las Unión Económica y Monetaria; relevantes políticas en materia de un desarrollo integral, contemplando las referidas a los aspectos culturales, educativos, de salud pública; promoción industrial; medios de transportes;

telecomunicaciones; energía; protección del medio ambiente y de los consumidores, etc. (11)

Otras disposiciones se refieren especialmente, a la política exterior y de seguridad; a la cooperación en asuntos de Justicia; al reconocimiento de poderes de codecisión legislativa al Parlamento, a un mayor control sobre la Comisión otorga nuevas atribuciones a la Unión y racionaliza las atribuciones o competencias compartidas; y asimismo, se crea el Comité de las Regiones integrado por representantes de las regiones y colectividades locales.

VII. LOS TRATADOS DE AMSTERDAM Y DE NIZA

18. Con posterioridad se han firmado en 1997 y ha entrado en vigor en 1999, el largamente intitulado *“Tratado de Amsterdam, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*, con nuevas adaptaciones en variada normativa, como igualmente el *“Tratado de Niza por el que se modifican el TUE, los Tratados constitutivos de las comunidades Europeas y determinados actos conexos”*, que fue firmado en febrero de 2000, Tratado en el cual se daba cabida al tratamiento de tres cuestiones fundamentales, a saber: a) El proceso de ampliación de la UE ante nuevos requerimientos de incorporaciones; b) La proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE; c) Nuevas modificaciones al diseño u organización institucional de la UE. _

VIII. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

19. Luego de diversas y numerosas modificaciones en los distintos tratados referidos anteriormente, la estructura o diseño institucional de la UE está prescripta en el art. 7 del TCE al disponer lo siguiente:

1. *La realización de las funciones asignadas a la comunidad, corresponderá a:*
 - *un Parlamento Europeo,*

- *un Consejo.*
- *una Comisión,*
- *un Tribunal de Justicia,*
- *un Tribunal de Cuentas.*

Cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado.

2. El Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones, con funciones consultivas.

No obstante esta amplia enumeración de órganos, lo cierto es que de acuerdo a lo dispuesto por el art. 5 del TUE, solamente el Parlamento, el Consejo, la Comisión y el Tribunal, se erigen como los órganos institucionales de primer nivel, asumiendo coordinadamente las funciones superlativas de todo poder político, como son las legislativas, las ejecutivas o administrativas y las judiciales.

1. El Parlamento Europeo

a) Organización

20. Con la alta jerarquía de ser una de las llamadas Instituciones por los Tratados, el Parlamento Europeo (PE), se encuentra regulados en los arts. 5 del TUE, 7 del TCE y 189 a 201 del TCE. El art. 189 prescribe que *“El Parlamento Europeo, compuesto por representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad, ejercerá las competencias que le atribuye el presente Tratado”*.

No tiene la misma función legislativa ni la representación del pueblo, que ejercen e invisten los parlamentos nacionales. Esta es una crítica categórica que se hace a la carencia democrática de la Comunidad, pues los Jefes de Estado, de Gobierno o Ministros, tienen una legitimidad democrática de segundo grado. Sólo participa en determinadas materias en una forma codecisional con el Consejo Europeo que ejerce en verdad la generalidad de la función legislativa, si bien el PE puede llegar a vetar al proyecto de aquél.

Sus miembros, los llamados *eurodiputados*, son elegidos directamente por sufragio universal directo, con mandato de 5 años y representación proporcional salvo el Reino Unido. No pueden exceder los 700 miembros, y se reparten en proporción a la población de cada estado Miembro. El máximo lo tiene Alemania con 99 parlamentarios y el mínimo, Luxemburgo con 6. Elige su *Presidente* y la *Mesa* y funciona en *Pleno* en sesiones ordinarias o extraordinarias, o en *Comisiones*.

Los *Grupos Parlamentarios*, no responde a las nacionalidad, sino a las afinidades ideológicas. La *Sede* esta dividida entre Estrasburgo para los Plenarios (1 semana al mes) , Bruselas para las Comisiones (2 semanas al mes), y Luxemburgo para la Secretaría General. (12)

b) Competencias

21. 1) ***Control:*** Que son relevantes y las ejerce a través: 1) Del *voto de investidura* para el Presidente y Comisario; 2) *Del voto de censura*, contra la Comisión que cesa en sus funciones; 3) *Comisiones de investigación*; 4) *Derecho de petición*, de ciudadanos europeos individual o grupalmente; 5) *Derecho de acudir al Defensor del Pueblo*, por dichos ciudadanos; 6) *Informe anual de la Comisión*, que debe analizar y pronunciarse sobre el mismo; 7) *Preguntas Parlamentarias*, que la Comisión responde verbalmente o por escrito.

2) ***Presupuestarias:*** Análisis y aprobación del Presupuesto de la Comunidad.

3) **Normativas:** No se ejercen en el grado e intensidad que los Parlamentos nacionales, sino a través de los siguientes mecanismos:

1) *Dictámenes de conformidad:* por medio de los cuales el PE manifiestan su opinión sobre las cuestiones que se le someten, v.g. ingreso de nuevo miembro. En caso de que no se lo mencione así, se tratará de dictámenes consultivos, no vinculantes.

2) *Procedimiento de Cooperación:* Conjuntamente con la Comisión y el Consejo para determinadas decisiones, vg. sobre salud, seguridad, discriminaciones, medio ambiente, transportes, etc.

3) *Procedimiento de codecisión:* Sólo participa en determinadas materias en una forma codecisional con el Consejo Europeo que ejerce en verdad la generalidad de la función legislativa, si bien el PE puede llegar a vetar al proyecto de aquél. (13)

2. El Consejo

Bajo este único título, es preciso diferenciar dos manifestaciones distintas: a) El *Consejo Europeo*; b) El *Consejo*.

a) El Consejo Europeo

22. Integrado por los Jefes de Estado y de Gobierno, es una institución política que sólo decide sobre orientaciones políticas y que carece de facultades ejecutivas y legislativas normativas. Está configurado en el art. 4 del TUE, al establecer:

”El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales. El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión. Éstos estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces al año, bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerza la presidencia del Consejo. Debe presentar

al Parlamento Europeo un informe después de cada una de sus reuniones, así como un informe escrito anual relativo a los progresos realizados por la Unión”

El Consejo de Europa constituye la *máxima jerarquía* tanto política como administrativa de la Unión, y en él la Presidencia rota cada seis meses y se reúne en Bruselas dos veces al año, bajo cada una de las presidencias.

b) El Consejo

23. Establecido por los arts. 5 del TUE y 7.1. del TCE y reglamentado en los arts. 202 a 210 de éste último, en el *Consejo* reside la *función normativa general* de la Comunidad, si bien limitada cuando requiere la función codecisional del PE.

Como institución comunitaria, está integrado por los Ministros del ramo, de forma tal que existen tantos Consejos como materias aborda la Comunidad, canalizando la participación de los gobiernos en la toma de esas decisiones.

Según lo prescribe el art. 203 del TCE, el *Consejo* estará *integrado* por un representante de rango ministerial de cada Estado miembro, y la Presidencia se ejercerá por rotación por cada Estado miembro durante seis meses, teniendo su *sede* en Bruselas. En las votaciones cualificadas, los votos de cada miembro están “tarifados”, desde 10 votos (Alemania, Francia e Italia) hasta 2 votos (Luxemburgo).

Del texto del art. 202 TCE se advierten: 1) *Competencia de coordinación* de las políticas económicas generales; 2) *Competencias normativas*, pues en él reside el poder de decisión de la Unión Europea no sólo como “función gubernativa”, sino además como “poder legislativo”, que se manifiesta formalmente en distintos tipos de normas, a saber: Reglamentos, Directivas, Decisiones e Informes; 3) *Competencias delegadas de ejecución*, que en oportunidades, el Consejo puede delegar en la Comisión. (14)

3. La Comisión

a) Función e integración

24. La Comisión viene a ejercer en la Comunidad, *funciones similares a los Poderes Ejecutivos* de los Estados miembros, y constituye en frase de Jean Monet, “la locomotora de la Comunidad”, y trabaja coordinada y equilibradamente tanto con el Consejo como con el Parlamento. Fundamentalmente, la Comisión representa el interés comunitario en el más estricto sentido, a diferencia del Consejo en cuyo seno se debaten y oponen los intereses nacionales, por lo que puede considerarse a aquélla, el núcleo esencial de la supranacionalidad (15)

Dada estas trascendentales funciones, según el art. 157.1 TCE, está integrada por 20 Comisarios, elegidos entre relevantes personalidades políticas y con vocación comunitaria, por un período de cinco años y reelegibles, de común acuerdo por los Estados miembros.

Pero cabe destacar que de acuerdo al Tratado de Niza, el nombramiento del Presidente actualmente es efectuado por el Consejo Europeo y por mayoría cualificada, mayoría que también se requiere para el nombramiento de los Comisarios por el propio Consejo de común acuerdo con el Presidente, y siempre previa aprobación del Parlamento Europeo. Los Estados miembros estarán representados a partir de 2005 por un Comisario y a partir que la Comunidad tenga 27 miembros, el número de Comisarios será inferior a dicho número.

Evidentemente que el Tratado de Niza acrecentó las atribuciones del Presidente, concediéndole las de decidir sobre la organización y eventual reorganización interna de la Comisión, a la vez que puede nombrar los Vicepresidentes.

b) Competencias

25. En cuanto a las *competencias*, básicamente están fijadas en el art. 211 del TCE, cuando prescribe:

“Con objeto de garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común, la Comisión:

1) Velará por la aplicación de las disposiciones del presente Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las Instituciones en virtud de este mismo Tratado;

2) Formulará recomendaciones o emitirá dictámenes respecto de las materias comprendidas en el presente Tratado, si éste expresamente lo prevé o si la Comisión lo estima necesario;

3) Dispondrá de un poder de decisión propio y participará en la formación de los actos del Consejo y del Parlamento Europeo en las condiciones previstas en el presente Tratado;

4) Ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas”

4. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

a) Función y organización

26. Como es lógico, no puede existir un nivel de gobierno comunitario sin que exista, junto a la función ejecutiva o administrativa y a la legislativa, la *función jurisdiccional*. Es por ello que al *Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* (TJCE), le toca asumir las funciones del Poder Judicial de la CE, funciones que comparte con el *Tribunal de Primera Instancia* (TPI) creado por el AUE en 1988.

El TJCE se presenta como un auténtico *poder judicial* comunitario, único intérprete en última instancia de los tratados, a través del conjunto de funciones, posee un poder supremo. Institución, con el mismo título y rango que el Consejo, la Comisión y el Parlamento, encarna un poder autónomo, cuyas decisiones se imponen irrevocablemente y tienden a asegurar la realización de las funciones asignadas a la comunidad. (16)

En cuanto a su *organización*, diremos que está integrado por 15 *Jueces* que por compromiso entre los Estados miembros, representan a cada nacionalidad, y que puede ser ampliada su cantidad a pedido del TJCE y por unanimidad del Consejo. Estos Jueces son designados por consenso entre los Gobiernos de los Estados miembros y

son elegidos “entre personalidades que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus respectivos países, de las más altas funciones jurisdiccionales o que sean jurisconsultos de reconocida competencia” (art. 223 TCE).

Son elegidos por períodos de 6 años e indefinidamente reelegibles, renovables por 8 y por 7 cada tres años.(art. 223), y el Presidente es elegido por 3 años renovables, por la mayoría de los Jueces. Todos debe residir en Luxemburgo. El TJCE se reunirá en sesión plenaria. No obstante podrá constituir Salas con el objeto de proceder a determinadas diligencias de instrucción o conocer en determinados asuntos, según el art. 221.

En el seno del TJCE existen los llamados *Abogados Generales*, quienes son igualmente miembros del TJCE, con los mismos requisitos y procedimientos para su designación que los Jueces, cumpliendo funciones de asistencia al TJCE. Son 5 pertenecientes a Alemania, España, Italia, Reino Unido y Francia, y 3 que se rotan entre los otros Estados. Según el art. 222 TCE, “*La función del abogado general* consistirá en presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia, requieren su intervención” y con el fin de asistirle en sus funciones, sin que sus conclusiones sean vinculantes, pero que siempre suelen ayudar a comprender las resoluciones del TJCE que, en muchos casos, contienen una argumentación escueta . (17)

b) La competencia del TJCE

27. En cuanto a la *competencia del TJCE* sólo podemos recurrir a los arts. 220 y 7.1. TCE, 5 TUE. El primero le otorga la competencia necesaria para “garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado”. He allí la norma fundante de su competencia, que nace y se ejerce dentro del marco de las competencias fijadas en el Tratado (arts. 5 y 7.1).

En consecuencia y esencialmente, pueden resumirse tales competencias diciendo que el TJCE garantiza el respeto de las fuentes del Derecho Comunitario, esto es, tanto el Tratado, como el Derecho Derivado, la Jurisprudencia, etc., función primordial que canaliza a través de sus competencias contenciosas y consultiva. Esa garantía tiene unos instrumentos en qué apoyarse: la interpretación, por un lado; y la aplicación, por otro. El TJCE es, por ello, el supremo intérprete del Derecho Comunitario. Al mismo tiempo resuelve los recursos que se interpongan contra las normas o actos que apliquen el Derecho Comunitario. Por tanto, a través de las funciones de interpretación y de resolución de recursos, el TJCE garantiza el respeto al Derecho comunitario. (18)

6. Otros organismos

28. Existen en el diseño institucional de la Unión Europea, otros organismos que cumplen específicas funciones en el ámbito de las materias que sus mismas denominaciones les asignan, a saber:

1) El *Tribunal de Cuentas*, que cumple funciones de fiscalización, auditoría, control de gestión financiera e información, respecto a la totalidad de recursos y gastos de la Comunidad (art. 246 TCE)

2) El *Comité Económico y Social*, con carácter consultivo y representativo de los diversos sectores económicos y sociales de la Comunidad (art. 257).

3) El *Comité de las Regiones*, igualmente con carácter consultivo e integrado por representantes de los Entes regionales y locales de cada Estado miembro (art. 263).

4) El *Banco Europeo de Inversiones*, que contribuirá al desarrollo equilibrado y estable del Mercado Común, facilitando préstamos y garantías sin perseguir fines de lucro en todos los sectores de la economía (arts. 266/67).

VII. PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL

1. La soberanía y la integración inter-estatal

29. En la contemporaneidad, y como una nueva dimensión de la naturaleza social del Hombre, se van abriendo novedosas dimensiones de convivencia en "la aldea global". Ya no basta la familia, el municipio, la provincia, la región, el Estado, sino que ahora por los factores aludidos, cada persona percibe un creciente sentido de pertenencia a ámbitos supra-estatales que ha no dudarlo, influirán cada vez en mayor medida en la vida de los hombres.

Así vemos surgir vigorosa y paulatinamente, crecientes y complejos procesos de integración regional y continental, de los que inferimos la necesidad ineludible de aceptar para los tiempos que vienen, nuevas dimensiones del Derecho Constitucional, pues es evidente que estos procesos han superado el inveterado concepto rígido, absoluto y supremo de la "soberanía", que en Bodin y Hobbes alcanzaron sus expresiones más relevantes.

Desde la perspectiva política, se percibe imperiosamente la creencia diariamente constatada, de la progresiva merma y relativización del anterior concepto de soberanía, como cualidad del Poder y del Estado, atributo que ahora ya no se ejerce aisladamente, "amuralladamente", sino que al crecer notablemente las relaciones inter-estatales, las soberanía se ejerce más compartida y concertadamente por los Estados.

30. Pero este ejercicio compartido se asume con las limitaciones impuestas no sólo desde el Derecho Internacional Público, sino desde el llamado Derecho Comunitario que juridiza la Integración inter-estatal o la Unión de Estados, con sus propias instituciones gubernamentales, siempre guiado por la idea de la cooperación en el logro del fin de toda sociedad política, el *bien común*, que trascendiendo la magnitud nacional, va firmemente adquiriendo hasta la actualidad, una dimensión regional y aún continental.

Refiriéndose al proceso de la Unión Europea, Francisco Rubio Llorente ha señalado que la tendencia hacia la ampliación del poder comunitario, con la consiguiente limitación del poder estatal, no es coyuntural ni fruto del apetito de poder de los "burócratas" de Bruselas, sino absolutamente estructural, consecuencia necesaria

del *telos* de la integración, que el Tratado de Maastricht define como búsqueda de "una unión cada vez más perfecta". (19)

2. La primacía entre los órdenes jurídicos comunitario y estatal interno

31. Entendemos que en la ardua temática de las relaciones entre el Derecho Comunitario y los Derechos nacionales de cada Estado, en el proceso de la Unión Europeo, sucede y seguirá sucediendo lo que paralelamente ha ocurrido en los procesos de integración federativa de los Estados que vienen de un Estado Confederativo, en el que se plantea la exigencia de adecuación de los órdenes jurídicos de cada Estado Local o Autónomo, respecto del orden jurídico Central o Federal.

En esta dialéctica relación, dos las cuestiones básicas pero problemáticas y complejas, que el Derecho Comunitario, tanto originario como derivado, plantea al Derecho Constitucional.

Por una parte, *la primacía o no del derecho comunitario* respecto al clásico principio de la supremacía de la Constitución de cada Estado miembro, y consecuentemente y en segundo lugar, *las formas de ejercer el control* de la señalada primacía. En esta ocasión, sólo nos ocuparemos de la cuestión de la primacía, para cuyo examen, dirigiremos nuestro análisis hacia la experiencia europea, que ha no dudarle es la más avanzada en la ardua tarea de haber arribado a la etapa de la Unión Europea con el Tratado de Maastricht de 1992., en un proceso cuyos hitos fundamentales fueron el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951 y el Tratado de la Comunidad Económica Europea de 1958.

VIII. LA PRIMACIA DEL DERECHO COMUNITARIO

1. A manera de introducción

32. El principio de primacía implica la prevalencia del DC sobre el DI en caso de conflicto. Es, en palabras de Pescatore, un presupuesto lógico del sistema jurídico

comunitario, su “condición existencial” y constituye por ello la condición de posibilidad de un *derecho común* a los Estados miembros, de un derecho que no varíe en la ordenación y ejercicio de las competencias atribuidas a las Comunidades dependiendo de cada Estado miembro y de sus propias normas internas. (19 bis)

Podemos señalar como una noción previa y básica, que *la primacía del Derecho Comunitario, significa que toda vez que una norma de Derecho Interno de un Estado miembro, esté en contradicción con una norma del Derecho Comunitario, ésta prevalece sobre aquélla y, por lo tanto, es la que debe ser aplicada, por ser un Derecho estructuralmente incondicional y no eventual, y ante el cual los Estados no pueden oponer normas de sus Derecho interno.*

El problema crucial es saber si esa primacía lo es también sobre la Constitución, o solamente sobre las normas infra-constitucionales. Trataremos de aportar algunas reflexiones.

2. Cuáles son los fundamentos que respaldan esta primacía del DC

33. En tema tan novedoso y polémico, por lo que ante la circunstancia de la ausencia de norma expresa en los Tratados que se refieran a esta *primacía* del Derecho Comunitario respecto del Derecho Estatal, es la jurisprudencia del TJCE la que nos ha dado los fundamentos que progresivamente van siendo aceptados por la normativa y la jurisprudencia de los Estados miembros, a medida que el proceso comunitario gana en intensidad.

Pero así como en los sistema de Constituciones supremas y rígidas, originadas en el constitucionalismo norteamericano y seguido por los ordenamientos constitucionales latinoamericanos, la jurisprudencia y la doctrina ha aceptado como axiomática aquella frase del Juez Evans Hughes en el sentido que “La Constitución es lo que los jueces dicen que es”, así también nosotros entendemos que todos estas cuestiones y conflictos, ha ido encontrando las adecuadas soluciones a través de la jurisprudencia del TJCE, por lo que bien podemos afirmar simétricamente, que en

definitiva, “El Derecho Comunitario es lo que los jueces del TJCE dicen que es, tanto respecto de su naturaleza, de la primacía y de sus fundamentos que la sustentan”

De allí que de un análisis de esa jurisprudencia del TJCE se pueden extraer reseñadamente los siguientes argumentos con los que explica cuáles son los fundamentos que respaldan esta primacía del Derecho Comunitario (DC) sobre el Derecho Interno de cada Estado (DI).

a) La primacía del DC sobre el DI no se sustenta en las Constituciones

34. En este tema de la primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho Interno de cada Estado, en el que seguimos en parte, la inspiración de la sesuda exposición que hacen Mangas Martín y Liñán Noguerras (20), la doctrina casi unánime en la cuestión, se inclina a sostener que la primacía del DC no se sustenta en la Constitución de los Estados miembros, sino en la naturaleza y caracteres específicos de las Comunidades Europeas (CCEE). Desde esta perspectiva, el DC no difiere del Derecho Internacional Convencional: Todo Estado, independientemente de sus normas constitucionales, como miembro de la Comunidad Internacional, está obligado a respetar sus compromisos internacionales.

La primacía de los tratados internacionales, ha sido siempre la posición defendida por la más alta jurisdicción internacional, tanto en la época de la Sociedad de las Naciones como en la era de las Naciones Unidas. Primeramente el Tribunal Permanente de Justicia Internacional y posteriormente el Tribunal Internacional de Justicia, sostuvieron reiteradamente que “el Derecho Interno no puede prevalecer sobre las obligaciones de un Estado, tanto lo sea según el Derecho Internacional consuetudinario, como según el Derecho Internacional Convencional” y, en consecuencia, “Un Estado no puede invocar frente a otro Estado, su propia Constitución, para sustraerse a las obligaciones que le impone el Derecho Internacional o los tratados en vigor” (sentencias de 1923, 1927, 1930, 1932, 1949, 1953, 1988).

b) La primacía del DC sobre el DI tampoco se sustenta en preceptos constitucionales de cada Estado

35. El fundamento de la primacía del DC, tampoco puede residir en los preceptos constitucionales de cada Estado miembro: Sería un fundamento variado y variable con eventuales consecuencias, distintas en el patrimonio jurídico de los particulares y en las obligaciones asumidas por cada Estado miembro.

3) La primacía del DC se funda, en la naturaleza y en los propios caracteres del proceso integrador

36. En efecto, la primacía del DC surge de la propia naturaleza y de los caracteres del proceso de integración, mediante una interpretación sistemática y teleológica de los tratados comunitarios según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE).

La primacía es una “condición existencial” (P. Pescatore) del DC, que no podría existir en tanto derecho sino con la condición de no doblegarse ante el derecho de los Estados miembros. (21)

Es que evidentemente, para fundar la primacía del DC sobre el DI, debemos tener muy presente entre otros cardinales aspectos, que atento a la delegación de atribuciones de los Estados miembros en la Comunidad, el ordenamiento comunitario adquiere necesariamente una autonomía de vigencia en la medida de la delegación, a la vez que ambos niveles de decisión política, el Estado y la Comunidad, se constituyen en “centros de emanación normativa” al decir kelseniano, cuyos respectivos ordenamientos jurídicos, el interno y el comunitario, deben complementarse sistemáticamente por la unidad de existencia y de aplicación que requiere el Derecho que se aplica en cada Estado miembro, ya provenga del mismo Estado como de la Comunidad.

3. La doctrina del TJCE en el caso “Costa c/ ENEL”

37. Esta última tesis, obtuvo un pleno respaldo en la doctrina judicial sentada por el TJCE en su pronunciamiento en el caso “*Costa c/ ENEL*” de 1964. En el mismo, el actor argumentaba que la ley sobre la nacionalización de la energía eléctrica del Estado de Italia de 1962, violaba disposiciones del Tratado de Roma, y en consecuencia, el art. 11 de la Constitución, que accede a la limitación de su soberanía. Ante tal impugnación, el Juez de conciliación de Milán planteó la cuestión de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional italiana, la cual, a su turno, se pronunció por la validez de la ley de ENEL, (7/3/1964), alegando que al ser una ley ordinaria la que había aprobado y ordenó la ejecución de los Tratados comunitarios, podía ser modificada o derogada, por otra posterior como la ley ENEL.

Equivocadamente la Corte resolvió la eventual colisión entre dos ordenamientos, recurriendo a la regla sobre la sucesión de leyes en el tiempo, *lex posterior derogat priori*, adecuada para resolver sólo los conflictos entre normas de un mismo ordenamiento. El Juez planteó igualmente una cuestión prejudicial ante el TJCE, el cual en contraposición con lo resuelto por la Corte italiana, se pronunció por la primacía de la norma comunitaria, con base en los siguientes cuatro argumentos que reseñan los autores citados *supra*: (22)

a) La naturaleza y características específicas de las CCEE y de su ordenamiento

38. 1) Este argumento ya fue expuesto en la sentencia *Van Gend en Loos* de 1963 sobre el efecto directo de las normas comunitarias, y en la cual sostuvo que las CCEE son también “algo más” que unas organizaciones internacionales: son una Comunidad de pueblos y una Comunidad de Estados, pues los Tratados convocan, además de a los Gobiernos a través del Consejo, a los pueblos de los Estados miembros a participar en la construcción europea mediante “*la creación de órganos que institucionalizan derechos soberanos cuyo ejercicio afecta tanto a los Estados miembros como a sus nacionales*”.

2) Continuando esta doctrina, el TJCE afirma que las atribuciones de la Comunidad, son efectivas tanto en el plano interno como externo de los Estados miembros, dado que las mismas “emanan de una limitación de competencias o transferencias de atribuciones de los Estados a la Comunidad”. Al tratarse de poderes delegados en la Comunidad, ello implica necesariamente una *limitación definitiva* en determinados ámbitos, de sus derechos soberanos a favor del ordenamiento jurídico comunitario, y por lo tanto, cada vez que un Estado invada con su legislación competencias delegadas, ha violado por acto propio esa delegación, razón por la cual es inaceptable en derecho, que la norma sea válida y por lo tanto la primacía del derecho comunitario se mantiene inmovible.

3) En caso contrario, dice el Tribunal, llegaríamos al absurdo que “las obligaciones contraídas en el tratado constitutivo de la Comunidad no podrían ser incondicionales, sino eventuales, si pudieran ser puestas en causas por actos legislativos futuros de los signatarios.”, y que los altos fines que inspiran la Comunidad, se verían derrumbados ante la diversidad de imperatividad de las normas comunitarias frente a su colisión con normas de Derecho Interno, según los distintos criterios de los Estados miembros..

39. Llega 1965, y el TJCE avanza un poco más en el tema de la primacía del derecho comunitario, y como lo señalan Mangas Martín y Liñán Nogueras, en el pronunciamiento en el caso “*San Michele*”, el TJCE rechaza tomar en consideración

las normas constitucionales italianas sobre la ratificación de tratados declarando que, a la luz de los instrumentos de ratificación, todos los Estados miembros “se han adherido al Tratado en las mismas condiciones, definitivamente y sin otras reservas que las expresadas en los protocolos adicionales, por lo que excluye efectos jurídicos diferentes en cada Estado miembro y la eventualidad de que sus nacionales puedan escapar a la aplicación íntegra y uniforme de los Tratados”.

Congruentemente el TJCE ha mantenido vigorosamente en diversas sentencias, estos principios que sustentan la primacía del derecho comunitario, y en tal sentido ha declarado que su naturaleza “no puede admitir que los Estados miembros puedan adoptar o mantener en vigor medidas susceptibles de comprometer el efecto útil del tratado” (“*Walt Wilhelm*”, 1969), y que el Derecho Comunitario “no podría verse oponer a un texto legislativo de derecho de interno, sin ser comprometido el carácter esencial de las reglas comunitarias en tanto que tales, así como el principio fundamental de la primacía del orden jurídico comunitario” (“*Variola*”, 1973)

b) El carácter obligatorio de las normas comunitarias del Derecho Derivado

40. Es decir, la obligatoriedad de aquellas normas derivadas, necesarias para el cumplimiento y de los Tratados y que emanan de las diversas Instituciones comunitarias.

El art. 249 del TCE dispone al respecto que: “*Para el cumplimiento de su misión, el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes, en las condiciones previstas en el presente Tratado*” Aunque con diversidad de alcances, básicamente los Estados han conferido expresamente el carácter obligatorio a los Reglamentos, Directivas y Disposiciones.

1) “*El **Reglamento** tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro*” (art. 249 2º párr.), razón por lo cual, el TJCE ha sostenido que el mismo “se opone a la aplicación de toda

medida legislativa, incluso posterior, incompatible con sus disposiciones”. (*“Politi”*, 1971).

2) “La **Directiva** obligará al Estado miembros destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios” (art. 289, 3º párr.). Por ello, la doctrina del Tribunal considera que sus “disposiciones pueden ser invocadas en defecto de medidas de aplicación adoptadas en los plazos, contra toda medida nacional no conforme a las Directivas” (*“Enka”*, 1977, y *“Becker”*, 1982), pues “Un Estado miembro no puede excusarse en disposiciones, prácticas o situaciones de su orden interno, para justificar el no respeto de las obligaciones y plazos resultantes de las Directivas comunitarias”.

3) “La **Decisión** será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios”(art. 289 4º párr.). Si están dirigidas a los Estados miembros, el TJCE ha declarado que “este carácter obligatorio se impone a todos los órganos del Estado destinatario, incluidos sus órganos jurisdiccionales” y en consecuencia, “las jurisdicciones nacionales deben abstenerse de aplicar cualquier disposición interna y, especialmente, aquéllas cuya ejecución sería susceptible de obstaculizar la ejecución de una decisión comunitaria” (*“Albako”*, 1987).

c) El compromiso de cooperación leal

41. Este compromiso de cooperación leal, en nuestro entender podría expresarse más significativamente, como el “*principio de la lealtad comunitaria*” en el cumplimiento de los Tratados y del Derecho Derivado, ha sido aceptado expresamente por todo Estado miembro, en virtud de lo dispuesto por los arts. 5 TCE; 86 TCECA y 192 TCEEA y, consecuentemente, les obliga a *abstenerse de toda medida susceptible de poner en peligro la realización de los objetivos de los Tratados*. Los Estados se han comprometido expresamente a cumplir las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las Instituciones, de modo que la adopción de normas

internas posteriores (o la aplicación de normas internas anteriores) incompatible con una norma comunitaria supondría *violar este principio de lealtad* que traduce en el ámbito comunitario el más importante principio general del derecho: *pacta sunt servanda*. (23)

d) La no discriminación por la nacionalidad de los particulares

42. La no discriminación por la nacionalidad de los particulares para la aplicación de los Tratados y el Derecho Derivado, que los Estados miembros han aceptados (art.6 TCE), es el cuarto argumento para sostener la primacía del derecho comunitario. Si llegásemos a aceptar la desigual aplicación de dicha normativa según la condición de nacional o no, es evidente que el Derecho Comunitario no podría existir, pues se establecerían discriminaciones entre los nacionales de los Estados miembros si las obligaciones y derechos de los particulares, variasen de un Estado a otro a causa de medidas unilaterales de los Estados: La invocación de normas constitucionales (sentencia "*San Michele*") o legislativas (sentencia "*Costa c/ ENEL*"), permitiría a algunos nacionales de los Estados miembros escapar a las reglas comunes, y recibir así un trato diferente del de otros nacionales de los Estados miembros. La norma de derecho interno sólo representa intereses parciales, mientras que la norma comunitaria, responde a necesidades e intereses comunes del conjunto.

e) Conclusiones

43. A nadie se le escapa que los cuatros argumentos que el TJCE desarrolló para demostrar la profundidad de las razones por las que se debe otorgar primacía al derecho comunitario, son de una concatenación lógica impecable y contundente. Nadie ignora que en la Comunidad, el Derecho que la rige ha sido sancionado mediante el consenso de los Estados miembros que ha manifestado su vocación comunitaria, firmando y sometiéndose a los Tratados que dieron origen al DC Originario o

Fundante, como así también al DC Derivado sancionado ya por las instituciones de la Comunidad.

Este DC en las dos expresadas manifestaciones, ha surgido de la voluntad común de los Estados que libremente han firmado los Tratados, que han sido los “agentes generadores” del mismo y, por lo tanto, tiene que prevalecer sobre las voluntades particulares de las Partes. Si el Ordenamiento Comunitario, tuviera que ceder ante normas constitucionales, legislativas o administrativas nacionales, el DC no podría existir. (24)

A diferencia de *la eficacia directa*, que contribuye a la integración y es una *característica relativa* y hace a las diversas mecanismos para la aplicación interna de las normas del DC, *la primacía* es una *característica absoluta* y la condición existencial *sine qua non* de las propias CCEE. Por ello y no en vano, el TJCE a afirmado rotundamente que *la primacía es “la regla fundamental para la existencia de la Comunidad”* (“Comisión c/ Bélgica”, 1980).

44. A similitud de lo que sucede en nuestro ordenamiento jurídico, en el que la norma infraconstitucional, ya sea nacional o provincial, que no esta en congruencia con el principio de la supremacía constitucional prescripta en el art. 31 CN, se la declara inconstitucional y por ello, no se la deroga, sino que solamente no se la aplica en el proceso, es decir, se la “margina”, se la “desaplica” para la resolución del caso, así también sucede con la supremacía del DCE.

En efecto, según la doctrina del TJCE sentada en reiterados fallos a partir del pronunciamiento en el citado caso “Costa c/ ENEL” de 1964, la consecuencia jurídica más decisiva del principio de la primacía, es la *exclusión o inaplicación de la norma interna incompatible con el DC, cualquiera sea la materia a que se refiera y en la medida lógicamente que exista el conflicto entre la norma interna y la comunitaria*.

En esta misma línea, el TJCE ha reiterado que “los conflictos entre la regla comunitaria y las reglas nacionales deben ser resueltos mediante la aplicación del principio de primacía de la regla comunitaria” (“Walt Wilhelm”, 1969) “para las

autoridades nacionales competentes, la prohibición de pleno derecho de aplicar una prescripción nacional reconocida incompatible con el tratado y, llegado el caso, la obligación de adoptar todas las disposiciones para facilitar la realización del pleno efecto del Derecho Comunitario” (“*Comisión c/ Italia*”, 1972)

Este compromiso con la primacía del DC sobre el derecho interno, debe ser asumido por todas las autoridades del Estado miembro, incluso las judiciales están obligados a aplicar *contra legem* las normas comunitarias. (25)

4. La doctrina del TJCE en el caso “Simmenthal”

45. La sentencia del TJCE en el caso “*Simmenthal*” del 9 de marzo de 1978, catorce años después de “Costa” de 1964, se origina con motivo de la existencia de una ley italiana de 1970 que establecía el pago de unos derechos de control sanitario, percibidas por las importaciones de carne bovina que la actora realizaba desde Francia a Italia, y que la actora considerada en conflicto con el Tratado Comunitario. Es decir que aquí se plantea el conflicto de una Norma comunitaria (Reglamento) con una Ley italiana.

Para comprender este caso, debemos recordar que el art. 249 del Tratado dispone que el Reglamento (como las Decisiones) tiene *efecto directo*, y que una vez debidamente publicado en el Diario Oficial de la Comunidad Económica Europea (DOCE) y *a partir de la fecha en que entraba en vigor, resulta directamente aplicable* en el mismo sentido que una norma del ordenamiento interno.

Con este trasfondo normativo, el TJCE se pronunció vigorosamente a favor de la primacía de la Norma comunitaria, con base en los argumentos que iremos reseñando, pero que conservaremos en la mayor medida, en su versión original.

46. 1) El hecho de reconocer una eficacia jurídica a actos legislativos nacionales que invadan el acto en el que se ejerce el poder legislativo de la Comunidad, o de cualquier otro modo incompatibles con las disposiciones del DC, equivaldría a negar, por tanto, el carácter efectivo de los compromisos incondicional e irrevocablemente

asumidos por los Estados miembros, en virtud del Tratado, y pondrían en duda las bases mismas de las comunidades

2) En virtud que las normas de efecto directo como el Reglamento, “en tanto son parte integrante con rango de prioridad, del ordenamiento jurídico aplicable en el territorio de cada uno de los Estados miembros” y producen un doble efecto:

a) Hacer inaplicable de pleno derecho, por el mismo hecho de su entrada en vigor, toda disposición contraria de la legislación nacional existente”;

b) Impedir la formación válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que serían incompatibles con las normas comunitarias”

3) Para las autoridades nacionales implica prohibición de pleno derecho, de aplicar una norma nacional reconocida incompatible con el Tratado; y, llegado el caso, la obligación de tomar toda disposición, para facilitar la realización del pleno efecto del DC”. Por ello, el Juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del DC, tiene la obligación de asegurar el pleno efecto de estas normas, dejando si es necesario sin aplicar, por su propia autoridad, cualquier disposición contraria a la legislación nacional, aun posterior, sin que tenga que pedir o esperar su derogación, ni plantear la cuestión de constitucionalidad

En realidad, a la luz de este último argumento, podríamos afirmar que cuando el TJCE lo obliga al Juez nacional a “desaplicar” la norma interna contraria a la comunitaria, le está obligando consecuentemente a regirse por un “sistema difuso” en el control de la primacía comunitaria, cuando por el contrario, en lo relativo a la supremacía de la Constitución de su Estado respecto de una norma interna, el Juez nacional debe someterse a un “sistema concentrado” de control de constitucionalidad, el que es ejercido por el Tribunal Constitucional.

De esta forma llegamos a la conclusión que todo tribunal estatal, tiene una doble dimensión de su poder jurisdiccional. De un lado, la dimensión como Juez nacional del orden jurídico de su Estado. De otro, la dimensión como Juez comunitario del orden jurídico de la Unión Europea.

4) Pero también debe destacarse que puede suceder que en un caso sometido a su resolución, el Juez nacional tenga dudas razonables sobre la existencia o no de conflicto entre la norma interna y la comunitaria.

En tal excepcional situación, las normas o las prácticas administrativas, legislativa o judicial que le impide al Juez garantizar la plena eficacia de la norma comunitaria debe ser declarada incompatible “con las exigencias inherentes a la naturaleza misma del DC. El Juez nacional tiene el poder de hacer, en el momento mismo de esta aplicación, todo lo que sea necesario para obviar las disposiciones legislativas nacionales que eventualmente obstaculicen la plena eficacia de las normas comunitarias. (26)

5. La Constitución de los Estados miembros y la primacía del DCE

47. Es indudable que en esta dialéctica de la primacía entre el DC y el DI de cada Estado miembro, la cuestión más intrincada y delicada se nos presenta cuando esa primacía ya la estamos refiriendo a las *normas del DC ya originario como derivado*, respecto de la relación con las *normas constitucionales* de los países miembros, dado que la realidad nos muestra las serias objeciones y dificultades que éstos últimos oponen a postergación jerárquica de sus Constituciones.

En esta cuestión, lo cierto es que salvo los excepcionales casos de las Constituciones de Holanda y la reciente de Bélgica en las que se le otorga primacía sobre sus propias Constituciones, la mayoría de los demás ordenamientos constitucionales no han sido precisamente categóricos al respecto. Esta circunstancia dubitativa y resistente a la primacía del DC sobre la Constitución, han encontrado respaldo en el hecho indiscutible de que los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, no contenían normas relativas a los derechos humanos y se referían exclusivamente a la integración económica como único objetivo, situación que a partir del Tratado de Niza ha logrado mejores encauzamientos hacia la primacía del DC sobre el DI.

a) Italia

48. La Constitución italiana dispone en su art. 11: “Italia repudia la guerra como instrumento de ataque a la libertad de los demás pueblos, *y como medio de solución de las controversias internacionales accede, en condiciones de igualdad con los demás Estados, a las limitaciones de soberanía necesarias para un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las naciones, y promoverá y favorecerá las organizaciones internacionales encaminadas a este fin.*”

Siguiendo en esta parte a Díez Moreno, es importante destacar que en *Italia*, el Tribunal Constitucional (TC) en un pronunciamiento de 1973, se reservaba la posibilidad de intervenir en el caso de que se diera al *Tratado* una interpretación “aberrante”, contrarios a los derechos fundamentales y a los principios del ordenamiento constitucional italiano.

Si bien, ya en 1964 en el caso “*Costa c/ ENEL*”, se había negado a examinar si una *Ley* violaba el Tratado CEE, esta posición varió sustancialmente en el caso “*Frontini*” de 1973, al reconocer la naturaleza específica del DC y su aplicabilidad directa, y consagra la no posibilidad de modificar los *Reglamentos* comunitarios por una ley posterior pues sería inconstitucional por ser contraria a lo dispuesto por el art. 11 citado. Y en 1975 declaró el TC, que una *Ley* incompatible con el Tratado es inconstitucional, y a raíz de la sentencia en “*Simmenthal*” de 1978, admitió que corresponde al Juez ordinario aplicar inmediatamente el *Reglamento* comunitario contra una *Ley* ordinaria posterior. (27)

Como se observa, no existe un pronunciamiento claro y categórico respecto de un conflicto entre norma del DC y de la Constitución.

b) Alemania

49. La constitución de Alemania contiene varias disposiciones que hacen al tema:

Art. 24: La Federación podrá transferir derechos de soberanía, mediante *ley*, a instituciones internacionales.....

Art. 25: Las normas generales del Derecho Internacional Público son parte integrante del Derecho federal. Estas normas tienen *primacía, sobre las leyes* y constituyen fuentes directas de derechos y deberes para los habitantes del territorio federal.

En la Reforma constitucional del 21 de diciembre de 1992, su art. 23 dispone reseñadamente: 1) La República Federal de Alemania participa en la realización de una Europa unida, por vía del desarrollo de la Unión Europea, comprometida con los postulados democráticos del Estado de Derecho, social y federal y con el principio de subsidiariedad, y garantizadora de una protección de los derechos fundamentales comparable en lo esencial a la ofrecida por la Ley Fundamental. A este fin, la Federación está facultada para transferir competencias soberanas mediante una ley que cuente con el acuerdo del Bundesrat.

2) El art. 79. 2 y 3 es determinante a los efectos de la fundación de la Unión Europea, así como para la modificación de sus bases contractuales y demás regulaciones que reformen o complementen lo contenido en la Ley Fundamental, o hagan posible tales reformas o adiciones.

3) En asuntos de la Unión Europea concurren el Bundestag y los Länder, a través del Bundesrat. El Gobierno Federal está obligado a informar ampliamente a la mayor brevedad a Bundestag y Bundesrat y dará oportunidad al Bundestag de pronunciarse con anterioridad a que aquél participe en actos normativos de la Unión Europea.

4) Cuando en lo principal estén afectadas competencias legislativas exclusivas de los Länder, la Federación delegará el ejercicio de los derechos que competen a la República federal como miembro de la Unión Europea, en el representante de los Länder designado por el Bundesrat. Tales derechos son ejercidos con la participación y acuerdo con el Gobierno Federal, sin perjuicio de la preservación de la plena responsabilidad de la Federación por el estado en su conjunto.

50. En 1967 el Tribunal Constitucional (TC), reconoció la validez de la ratificación de los Tratados Europeos, aceptando la autonomía del ordenamiento comunitario, por lo que se negaba competencia para conocer de los *Reglamentos* por no ser normas de la autoridad alemana. En 1971, reconoce la *primacía del DC* que se superpone sobre las normas del DI. Sin embargo en 1967, habiendo dejado abierta la cuestión sobre el sistema de Derechos Fundamentales (DDFF) consagrados en la ley Fundamental y la decisión sobre la cesión de soberanía, le permitió que en 1974 el TC se reconoce competente para examinar la conformidad de los Reglamentos comunitarios con los referidos DD FF, mientras no exista un catálogo comunitario de ellos, con alcance idéntico a los de la Ley Fundamental. Pero en 1986 decidió que por las referencias expresas del TJCE al Convenio Europeo de DD.HH, levantaba la reserva de constitucionalidad y no controlaría más el DC Derivado, en relación a los DDFF de la Constitución Alemana. Esta posición se mantiene hasta la actualidad. (28)

Aquí advertimos tanto en el TC como en la Reforma de 1992, una posición más clara favorable a la primacía del CD.

c) España

51. La Constitución española, contiene dos normas referidas a la cuestión que nos ocupa. Veamos.

Art. 96: 1. Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional.

Art. 95: La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución, exigirá la previa revisión constitucional. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras pueden requerir al Tribunal Constitucional, para que declare si existe o no esa contradicción.

52. Esta es la normatividad constitucional. En cuanto al criterio del TC, se ha pronunciado a favor de la eficacia del DC, reconociendo la aplicabilidad directa de sus normas, sin precisar acto previo de incorporación. declarando su primacía sobre el Derecho interno de rango infraconstitucional (leyes, etc) y atribuyendo a Jueces y Tribunales la competencia de garantizar dicha primacía con la consiguiente inaplicación de la primera o planteamiento de cuestión prejudicial.

Sin embargo no existe, por el momento, ningún pronunciamiento del TC español sobre la primacía en caso de conflicto entre la Constitución española y el DC, en lo que se refiere a derechos fundamentales y libertades públicas. (29)

6. La primacía del DC desde la perspectiva del TJCE y la doctrina

53. Hasta aquí estos tres antecedentes normativos y jurisprudenciales constitucionales, de trascendental importancia en la Comunidad Europea.

Pero desde el punto de vista doctrinario, nos parece de suma importancia la opinión con la que coincidimos desde tiempo atrás, de los conocidos especialistas españoles, Mangas Martín y Liñán Noguera, (30) cuando expresan que la Constitución (C) es la expresión de la voluntad soberana de los pueblos y en ella reside el fundamento de la adhesión de un Estado a la Unión Europea (UE), al prever la atribución de competencias y la aceptación de todas sus características.

No cabe hablar de la superioridad del DC sobre la C, ni cabe seriamente hablar de un conflicto entre la C y las normas comunitarias: La C se aplica plenamente en los ámbitos que siguen siendo competencia soberana del Estado miembro, pero en los ámbitos atribuidos a la Unión y regulados por normas comunitarias, se aplica el DC en toda su plenitud y el Estado no puede invocar la C para impedir los efectos de la norma comunitaria válida.

Tan ello es así, que el TJCE desde su primer *leading case* “*Costa c/ ENEL*” de 1964 que hemos analizado *supra*, sostuvo con meridiana claridad, que “el Derecho nacido del Tratado no podría oponerse judicialmente a un texto interno *cualquiera que sea*”. Al hablar de cualquier norma interna, no cabe duda alguna que para el TJCE también comprende las constitucionales, pues si bien no hace referencia explícita a la norma constitucional, se expresa en términos tan contundentes que no deja dudas sobre el alcance de la primacía del DC sin excepción alguna para la Constitución.

54. Este criterio, que por lo genérico es comprensivo de las específicas normas constitucionales, se mantuvo por el TJCE en numerosos fallos posteriores, afirmando que la primacía se predica respecto de *toda* norma interna; no solamente respecto de la ley, sino también sobre las normas constitucionales de los Estados miembros. Esta contundente y racional conclusión requiere que todo Estado miembro deba adecuar su Constitución *antes* de su ingreso en la UE a fin de permitir al DC desplegar todos sus efectos con plenitud, o aún reformarla si ya está incorporado.

Congruente con esta posición y en otro caso paradigmático como lo fue la causa “*San Michele*” de 1965, el TJCE se negó a aplazar su sentencia hasta que se pronunciase el Tribunal Constitucional italiano sobre la validez de ciertas disposiciones del tratado CECA, como lo pretendía la empresa recurrente, toda vez que de aceptar tal pretensión, consiguientemente se estaría aceptando que el DC se aplica subordinándose a lo dispuesto en la Constitución de los Estados miembros, circunstancia ésta que provocaría que la situación jurídica de los súbditos y de la integración de cada Estado miembro en la Comunidad, dependería de sus normas constitucionales, lo que “equivaldría a vaciar a la Comunidad de toda sustancia, al permitir que se vea en el acto de ratificación, ya sea una aceptación parcial del Tratado, ya el instrumento para hacerle producir efectos jurídicos diferentes según los Estados miembros, ya la ocasión de permitir a algunos de sus súbditos que se sustraigan a sus reglas”. (31)

Y más adelante dice el TJCE, que “los principios de una estructura constitucional nacional,...no podrían afectar a la validez de un acto de la Comunidad pues introducir criterios procedentes de la legislación o del orden constitucional de un Estado miembro determinado, atentaría contra la unidad material y la eficacia del DC y tendría ineluctablemente por efecto quebrar la unidad del mercado común y poner en peligro la cohesión de la Comunidad” (“*San Michele*” de 1965; “*Internationale Handelsgesellschaft*” de 1970; “*Liselott Hauer*” de 1979. En igual sentido: “*Comisión c/ Bélgica*”, sentencias del 6 de mayo y del 17 de diciembre de 1980).

55. El TJCE –afirman los autores que seguimos- ha sido riguroso e inflexible a la hora de defender el respeto a la norma comunitaria; cualquier signo de debilidad, inhibición o transacción, hubiera destruido o puesto en peligro la existencia misma del proceso integrador.

Finalmente, hay que situar las relaciones entre el Derecho Comunitario y la Constitución en sus justos términos a la luz de la atribución de competencias y de la autonomía de ordenamientos y de la obligación del TJCE de velar por el respeto de los principios fundamentales del Estado de derecho, hasta el punto de que el Presidente del TJCE, Rodríguez Iglesias, hable del “carácter meramente hipotético de ese conflicto radical entre Constitución y Derecho Comunitario, ya que este último asume como elemento propio los principios constitucionales comunes a los Estados miembros, y en particular, los relativos a la protección de los derechos fundamentales de la persona” (32)

7. Nuestra reflexiones finales

56. Para nosotros, la tensión dialéctica entre el Derecho Constitucional de cada Estado con el Derecho Comunitario, va progresivamente encontrando caminos de conciliación y coordinación a favor de la primacía del último. Y no puede ser de otro modo, a poco que reparemos con una básica lógica jurídica, que no puede crearse un nuevo ámbito para la toma de decisiones políticas como es el caso de la Comunidad,

sino se le conceden las competencias necesarias que posibilite su propio objetivo. Por consiguiente, *la supremacía que proclamamos lo es solamente en el marco de los poderes delegados* por los Estados a la Unión.

Decíamos en 1999, que se requiere imaginación y tiempos de maduración en la vocación comunitaria, para que en un futuro no muy lejano se llegue a posibles soluciones, para el reconocimiento de la supremacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho Interno de cada Estado parte, pero reitero, en la medida de las competencias que le fueron delegadas por el último. Las relaciones del Derecho Comunitario y del Derecho Constitucional, no pueden concebirse en un nivel de enfrentamientos, sino por el contrario, en el plano de una *mutua cooperación y de recíproca congruencia*.

Vendrán los tiempos de lo que podríamos denominar como el futuro *Derecho Constitucional Comunitario*, o como señala Gros Espiell, la “Internacionalización del Derecho Constitucional”, lo cual implicará un reacomodamiento en la jerarquía de las normas jurídicas, entre ambos Derechos Constitucionales.

57. No estábamos errados entonces, pues en Marzo de 2002, la Unión Europea instaló una Convención Constituyente destinada a elaborar -según el distinguido constitucionalista argentino Miguel M. Padilla- un documento constitucional para regir la Unión Europea, que ha sido aprobado por la Convención el 12 de junio ppdo. y sometido por el Consejo de Europa, como documento base de análisis y discusión en futuras y complejas reuniones, a llevarse a cabo a partir de octubre entre los quince Estados miembros. (33)

El Proyecto –siguiendo a Padilla- consta de un *Preámbulo*, y aborda la temática de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión*, refiriéndose a la Dignidad, Libertades, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía y Justicia. Luego consigna pormenorizadamente el *Reparto de las Competencias* entre la Unión Europea y los Estados Miembros, para más tarde explicitar las *Instituciones de la Unión*.

Téngase presente que por decisión de la Unión Europea en diciembre pasado en Copenhague, a partir del 1º de Mayo del 2004, se incorporarán a la Unión, la

República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Lituania, Estonia, Eslovenia, Chipre y Malta, con lo que se llegará a 24 Estados miembros, aumentándose así la complejidad del proceso.

58. Es este sentido, *Antonio La Pèrgola*, de vasta experiencia en la comunidad europea, asevera que los procesos de integración, hasta la formulación de una Comunidad o Unión de Estado, deben procurar ir formulando un orden jurídico comunitario, hasta lograr tener una Constitución propia, para que la Unión surja, como surgieron los Estados, con la fuerza racional y ordenadora de una Ley Fundamental. (34)

Igualmente, *Eduardo García de Enterría* afirma la necesidad de una Constitución, porque sólo ella es capaz de dotar de simplicidad y transparencia al sistema institucional europeo, y de servir de manera efectiva a los valores de la libertad, la igualdad y la solidaridad, basada en los principios de supra-nacionalidad, de subsidiariedad y de distribución de competencias entre los Estados y la Unión, es decir en concordancia con los principios básicos del federalismo. (35)

59. Para terminar, y a manera de colofón y meta final de estas reflexiones, deseamos releer la cláusula del Proyecto de Constitución que prescribe categóricamente: *La Constitución y el derecho adoptado por las Instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que le son atribuidas, primarán sobre el Derecho de los Estados miembros*".

Con este proyecto de Constitución y recordando los comienzos comunitarios de 1948 que al iniciar este estudio citábamos, con el Preámbulo de la CECA y en párrafo que se extrajo de la declaración del Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, *“Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho”*, nos damos cuenta que los Europa y sus Estados ha demostrado como nunca la verdad de los versos de Machado: *“Caminante no hay camino, se hace camino al andar”*. Los

Europeos están andando, y al andar, están construyendo el camino hacia una Unión Europea, más profunda y más eficiente.

Que ello nos sirva a los argentinos en particular, y a los “mercosureños” todos, como estímulo fervoroso para nuestra integración regional, tan pleno de posibilidades de fructación, pero tan frustrado en enredos de marchas y contramarchas, de desconfianzas y deslealtades, para que tomemos conciencia seria y responsable que nosotros también debemos iniciar definitivamente nuestro “camino del Mercosur”, con plena fé y confianza, porque como bien se ha dicho, *lo que hoy resulta utópico, sólo requiere un poco más de esfuerzo y de tiempo.*

NOTAS

- (1) Brugmans, H. y otro, “*Le fédéralisme contemporain*”, Leyden, 1963.
- (2) Abelián Honrubia, Victoria y Vilá Costa, Blanca, *Lecciones de Derecho comunitario Europeo*”, Editorial Ariel, Barcelona, 1993, pág. 16.
- (3) Mangas Martín, Araceli y Liñán Nogueras, Diego J., “Instituciones y Derechos de la Unión Europea”, Ciencias Jurídicas, Madrid 1996, pág. 6. Asimismo en Peláez Marón, José Manuel, “*Lecciones de Instituciones Jurídicas de la Unión Europea*”, Editorial Tecnos, Madrid, 2000, págs. 19/23.
- (4) Mangas Martín, Araceli y Liñán Nogueras, Diego J., ob. cit. págs. 9/10.
- (5) Díez Moreno, Fernando, “*Manual de Derecho de la Unión Europea*”, Editorial Civitas, Madrid, 2001, Segunda Edición, págs. 33/34.
- (5 bis) Abelián Honrubia y Vilá Costa, ob. cit., pág.17.
- (6) Mangas Martín y Liñán Nogueras, en ob. cit., pág. 16.
- (7) Idem, pág. 16/17
- (8) Díez Moreno, ob. cit. pág. 38/39.
- (9) Díez Moreno, obra citada, pág. 40/42.
- (10) Mangas Martín y Liñán Nogueras, ob. cit. págs. 25/6.
- (11) Abelián Honrubia y Vilá Costa, ob. cit., pág. 282/87.
- (12) Peláez Marón, José Manuel, en ob. cit., págs. 77/79.
- (13) Díez Moreno en ob. cit., págs. 99/100.

- (14) Díez Moreno en ob. cit., pág. 112.
Peláez Marón, José Manuel, en ob. cit. págs. 79/85, puede ampliarse el tema.
- (15) Díez Moreno, ob. cit., pág. 123
- (16) Guy, Isaac, *“Manual de Derecho Comunitario General”*, Editorial Ariel, Barcelona, 1991, pág.221.
- (17) Mangas Martín y Liñán Noguerras, ob. cit. pág. 201; Peláez Marón, José Manuel, en ob. cit. págs. 97/98.
- (18) Díez Moreno, ob. cit. pág. 196. Además, Peláez Marón, José Manuel, en ob. cit. págs. 98/102.
- (19) Rubio Llorente, Francisco, *“El Constitucionalismo de los Estados Integrados de Europa”*, en Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, 1996, N° 48.
- (19 bis) Sáenz de Santa María, Paz Andrés, González Vega Javier A. y Fernández Pérez, Bernardo, *“Introducción al Derecho de la Unión Europea”*, Editorial Eurolex, Madrid, 1996, pág. 326.
- (20) Mangas Martín y Liñán Noguerras, ob. cit., págs. 421/25.
- (21) Guy Isaac, *“Manual de Derecho Comunitario General”*, Editorial Ariel, Barcelona, 1991, pág.175. Asimismo, Peláez Marón, José Manuel, en ob. cit. págs. 150/52.
- (22) Mangas Martín y Liñán Noguerras, ob. cit., págs. 422/24.
- (23) Louis, Jean-Victor, *“El ordenamiento jurídico comunitario”*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1980, págs. 90/94. Mangas Martín y Liñán Noguerras, ob. cit. pág. 424.
- (24) Guy Isaac, en ob. cit. págs. 175/76.
- (25) Mangas Martín y Liñán Noguerras, ob. cit., pág. 425.
- (26) Abellán Honrubia y Vilá Costa, en ob. cit. págs. 115/119; Díez Moreno, ob. cit. págs.184/187; Mangas Martín y Liñán Noguerras, ob. cit., pág. 425/428. Guy Isaac, ob. cit. pág. 176
- (27) Díez Moreno, ob. cit. pág. 186.
- (28) Albrecht Weber, *“El Control del Tratado de Maastricht por la Jurisdicción Constitucional desde una Perspectiva Comparada”*, en Boletín de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Enero 1997, N° 129pág. 11. Díez Moreno, ob. cit., pág. 186.
- (29) Díez Moreno, ob. cit. págs. 187. Albrecht Weber, trabajo citado, pág. 6.
- (30) Mangas Martín y Liñán Noguerras, en ob. cita. pág. 429.
- (31) Ob. cit. pág. 429.
- (32) Mangas Martín y Liñán Noguerras, en ob. cita. pág. 430.
- (33) Padilla, Miguel M., *“El Proyecto de Constitución de la Unión Europea”*, El Derecho N° 10.805 del 29 de Julio de 2003.

- (34) La Pégola, Antonio, *¿Para qué una Constitución de la Unión Europea?*, en “Estudios en Honor de Pedro J. Frías”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 1994, T. I.
- (35) García de Enterría, Eduardo, en “*El proyecto de Constitución Europea*”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*”, Año 1995, Nº 45.