

# SOBRE DERECHO COMUNITARIO

## ■ Cuatro lecciones de Francesco Capotorti

Explicar la estructura y funcionamiento de las Comunidades Europeas partiendo de lo reglamentado en los Tratados y demás legislación aplicable, para presentar un balance del derecho comunitario a lo largo de los años, fue el objetivo principal de «Cuatro lecciones sobre Derecho comunitario» que impartió en la Fundación, del 22 de febrero al 3 de marzo pasados, el jurista italiano Francesco Capotorti.

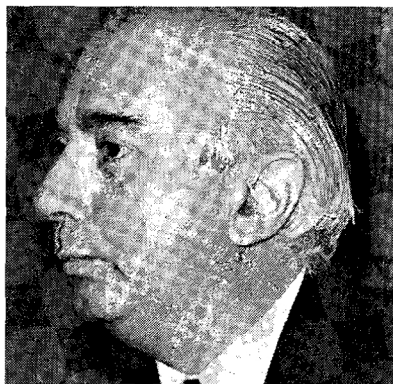
Estas cuatro conferencias se inscribieron dentro de un ciclo que dedicó la Fundación al tema de la Europa Comunitaria, en el que también intervino otro especialista, el profesor Stefan A. Musto, de la Universidad Técnica de Berlín, con otras cuatro conferencias sobre «La CEE ante la adhesión de España», de cuyo contenido se informará en el próximo Boletín Informativo.

Durante su estancia en Madrid, el Profesor Capotorti participó, además, en diversos seminarios y reuniones con profesores y especialistas españoles, también organizados por la Fundación Juan March, en torno a diversos temas.

Participaron en estos seminarios miembros de la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo, de diversas universidades españolas, con ayuda de la Fundación Juan March.

Ofrecemos seguidamente un resumen de las conferencias públicas del profesor Capotorti.

Son tres las Comunidades Europeas: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), creada a partir del Tratado de 1951; la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA ó EURATOM), estas dos últimas creadas tras la firma de los Tratados de 1957. Las tres poseen una estructura común y unitaria que se vertebra en cuatro instituciones comunes: el Consejo de Ministros, la Comisión, el Parlamento y el Tribunal de Justicia. Ahora bien, la composición de tres de estos órganos (Comisión, Parlamento y Tribunal), es diferente a la de otras organizaciones internacionales de tipo clásico, tanto por su estructura



*FRANCESCO CAPOTORTI, napolitano, es Doctor en Derecho y, desde 1981, Profesor de Derecho Internacional Privado y Procesal de la Universidad de Roma. Miembro del Consejo del Contencioso Diplomático del Ministerio italiano de Asuntos Exteriores y Presidente del Comité de Ciencias Sociales de la Comisión Nacional italiana para la UNESCO. Ha formado parte de varias Delegaciones de su país en Asambleas de la ONU; y de 1976 a octubre de 1982, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.*

como por sus relaciones, poderes y mecanismos de funcionamiento. Los miembros de las tres citadas instituciones son expertos independientes y no actúan como delegados de los gobiernos de sus respectivos Estados.

Otra diferencia de las Comunidades con relación a las organizaciones internacionales tradicionales es que sus poderes son vinculantes y obligatorios.

Ha habido naturalmente una notable evolución en la estructura de las Comunidades desde su nacimiento hasta hoy, evolución que arroja un balance de avances y retrocesos.

El Consejo posee una doble función, de cooperación en materia de política económica (armonización de políticas de los Estados miembros) y de decisión, que es una función realmente legislativa. El Consejo es el auténtico órgano comunitario legislativo; y aquí hay que resaltar su importante conexión con la Comisión, que es la que ejerce un poder de iniciativa para proponer los actos que

corresponde aprobar al Consejo. Este está compuesto por los delegados de los gobiernos de los Estados miembros, generalmente Ministros de Asuntos Exteriores.

La *Comisión* está integrada por personas independientes, designadas de común acuerdo con los gobiernos de los Estados miembros. Además de la citada función de propuesta, tiene competencias propias: la gestión de determinadas políticas comunitarias (la libre competencia de las empresas en el mercado), la ejecución de los acuerdos del Consejo, y la vigilancia del acatamiento de las normas comunitarias por parte de los Estados miembros, entre otras. Está integrada por 14 miembros. Es, pues, un órgano que, aún teniendo poderes inferiores con respecto al Consejo, posee importantes atribuciones.

El *Parlamento* es el órgano de representación de los distintos pueblos que integran las Comunidades y su composición se basa en el sufragio universal directo. Sus funciones se han concebido en el Tratado con un criterio más restringido. En un principio, la representación del Parlamento era indirecta, es decir, sus miembros eran elegidos por representantes de los distintos Parlamentos nacionales de los Estados miembros. Desde junio de 1979 se procedió al sistema de sufragio universal directo y de este modo su composición refleja más directamente los intereses populares y no los de los distintos gobiernos.

Pero esa variedad de representación no se corresponde con un mismo nivel de poder. Los poderes del Parlamento son limitados. Y aquí hay que subrayar un cierto déficit democrático en las Comunidades.

En cuanto al *Tribunal de Justicia*, se compone actualmente de 11 jueces y 5 Abogados Generales. Sus competencias son amplias: control de la legitimidad de los actos comunitarios, valoración de la conducta de los Estados miembros e interpretación uniforme del derecho comunitario son las fundamentales.

Este es, más o menos, el esquema original de los órganos comunitarios que se recoge en el Tratado. Hoy han aparecido nuevos factores políticos y jurídicos y se han introducido modificaciones formales que han incidido en las relaciones entre dichos órganos. Así, la Comisión ha

acabado por ser gradualmente condicionada y limitada por el Consejo, que ha buscado siempre reivindicar su primacía política. Y en la práctica, el voto por mayoría —voto ponderado, puesto que se tenía en cuenta el peso político y la población de los países miembros— fue sustituido por el voto por unanimidad, lo cual supuso un paso atrás. Por otra parte, el comité de Representantes Permanentes ha acentuado notablemente el carácter diplomático en las decisiones del Consejo.

Un avance lo constituye la creación del Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno, que en sus reuniones extraordinarias ha desarrollado una cierta solidaridad comunitaria en materia de política exterior. Han mejorado su posición el Parlamento y el Tribunal. El primero, por haber logrado formarse por sufragio directo y porque se ha ampliado su campo de competencias; y, sobre todo, por un mayor poder en materia de finanzas. Por su parte, el Tribunal ha conseguido afirmar el carácter propio de la normativa comunitaria y el efecto directo de muchas de las normas del Tratado. El Tribunal ha adquirido un notable prestigio y un papel creativo ante los Estados miembros.

El conjunto de las fuentes del Derecho Comunitario son los Tratados constitutivos de las Comunidades que tienen un carácter constitucional y son verdaderos tratados-marco. También son fuentes importantes el Derecho derivado y los Reglamentos. En la promulgación de derechos y obligaciones por la autoridad comunitaria no pueden interferir los legisladores de los Estados miembros.

En este sentido, el Derecho de los Estados miembros ha sufrido una fractura, en cierto modo, al crearse el Derecho comunitario y absorber éste muchos temas que antes eran objeto de su competencia: en el ámbito aduanero, por ejemplo, o en materia de política agrícola, decide la Comunidad y no cada Estado. El Derecho constitucional nacional no puede adoptar normas contrarias al Derecho comunitario. En realidad, existe toda una colaboración por parte de las jurisdicciones estatales.

Al hablar antes de la composición del Tribunal, apuntamos que se componía de 11 jueces y de 5 Abogados Generales. Los nombramientos se deciden por acuerdo conjunto

de los gobiernos de los Estados miembros, sin requisitos prefijados acerca de su nacionalidad. Hay en la práctica un juez por cada Estado (diez) y el undécimo se designa mediante un mecanismo de turno rotatorio entre esos países. Los Abogados Generales son los cuatro de los cuatro Estados más grandes, y un quinto, que actualmente es holandés. La figura del Abogado General es muy característica de este Tribunal europeo: pronuncia, con absoluta independencia

cho comunitario por algún Estado y, además, un papel de advertencia conciliatoria a dicho Estado, antes de citarlo ante el Tribunal.

En general, las actividades del Tribunal arrojan un balance de gran imparcialidad y sincera colaboración. Ha sido, en realidad, el órgano comunitario que más fiel se ha mostrado a la integración y al interés común, llegando a funcionar como un auténtico Tribunal Federal.

## LIBERTAD DE CIRCULACION

La libertad de circulación de mercancías, de personas, de servicios y de capitales son las cuatro libertades fundamentales de la Comunidad Económica Europea.

La libertad de circulación de mercancías ya se ha realizado, y de forma más rápida de lo que se preveía en un principio, aunque quedan todavía problemas que debatir. Se han abolido aranceles y tasas de efecto equivalente y restricciones cuantitativas. Para ello, el Mercado Común ha procedido estableciendo una cláusula de congelación de los aranceles existentes, previendo un ritmo gradual de abolición de las medidas preexistentes.

Para adoptar una tarifa aduanera común que sustituyese a las de los distintos Estados miembros, se adoptó como criterio base la media aritmética entre los aranceles de esos Estados. Los aranceles que se aplican a las mercancías que se importan y exportan a países terceros, cobrados en las fronteras comunitarias, constituyen, de hecho, una parte importante de los recursos de las Comunidades.

Entre algunos de los problemas de esta política aduanera comunitaria, figura el de los límites entre las medidas prohibidas y las que, según el Artículo 36 del Tratado CEE, son excepcionalmente admitidas. Con un criterio amplio, el Tribunal juzgó que toda medida que obstaculizase los intercambios comerciales entre los países de forma directa o indirecta, de hecho o potencialmente, es una medida de efecto equivalente, y por tanto, está prohibida (por ejemplo, establecer determinadas prescripciones técnicas, como impedir la entrada de automóviles sin luces antiniebla, etc., que no rigen en otros



e imparcialidad, una pre-sentencia, una especie de propuesta de sentencia. La función del Tribunal, tal como se define en el Tratado de la CEE, es asegurar el respeto del Derecho comunitario en la interpretación y aplicación del mismo; entendiendo por tal todo el conjunto de normas comunitarias resultantes de los Tratados y de la demás legislación complementaria y derivada. Esa jurisdicción del Tribunal posee un carácter de obligatoriedad.

El Tribunal, sin embargo, no tiene competencia exclusiva en la aplicación del Derecho comunitario ni el monopolio en la resolución de las controversias. El mayor número de éstas son competencia de los Jueces Nacionales. Y la Comisión ejerce un papel de vigilancia en las cuestiones de posible desacato del dere-

países de la Comunidad). O, en algunos casos, controles de calidad en ciertos productos, que, aunque pueden parecer de gran utilidad para el consumidor, impedian en muchos casos la libre circulación de productos procedentes de otros países.

La libertad de competencia está en estrecha conexión con la anterior. Las tres grandes líneas en esta materia son las prohibiciones relativas a los convenios entre empresarios; las que afectan al abuso de posiciones dominantes por parte de algunas empresas; y las relativas a las ayudas de los Estados a éstas. Aquí el papel de la Comisión es decisivo, pues es el órgano que gestiona toda la política de competencias y el que ha promovido toda la normativa ulterior a lo establecido en el Tratado.

El Tratado es contrario a las concentraciones abusivas de empresas, por encima de un cierto límite, y también, aunque de forma flexible, a determinadas ayudas estatales a las empresas. Pero distingue tres categorías de ayudas, que considera compatibles con el libre juego del mercado: las concedidas para paliar daños debidos a inundaciones o grandes catástrofes, etc.; para favorecer el desarrollo económico de regiones con un bajo nivel de vida o un grave índice de desempleo; o a sectores en crisis, siempre que no alteren el equilibrio de los intercambios comerciales.

El Tratado distingue, en lo relativo a la libre circulación de las personas, dos tipos fundamentales de situación profesional: los trabajadores dependientes y los autónomos. En ambos casos el principio vigente es el de la no discriminación por razones de nacionalidad.

Esos derechos, que se recogen en el Artículo 48 del Tratado CEE son cuatro principalmente: a) defensa de la *libre entrada* de los trabajadores en un Estado miembro de la Comunidad, independientemente de que cuenten o no con una oferta real de trabajo en dicho país; b) *derecho de residencia*: incluso si el trabajador pierde involuntariamente su empleo, tiene derecho a permanecer en el país y percibir, por un período de tres meses, una indemnización en concepto de desempleo involuntario y derecho de residencia; c) *igualdad en el trato*. Las distintas situaciones económicas y sociales

de cada Estado hacían difícil establecer una legislación uniforme en este sentido. Sin embargo, ha prevalecido el principio de la no discriminación por razón de nacionalidad; el trabajador tiene así derecho a las ventajas y compensaciones sociales de los trabajadores de ese país: reducciones en las tarifas de algunos transportes, sistema de becas para los hijos, etc.; y d) *permanencia tras el empleo*. Aquí el Reglamento ha distinguido diversas categorías de los beneficiarios de este derecho que rige para los jubilados (que han cumplido con su período de trabajo), los inválidos por causas laborales, o para los familiares que sobreviven al trabajador, en caso de fallecimiento de éste.

Existen, sin embargo, dos límites esenciales en estos derechos relativos a la libre circulación de los trabajadores: el orden público y la condición o calidad pública del empleo. Para ser beneficiario de tales derechos, el empleo ha de tener una relación intrínseca con la Administración. En cuanto al orden público, el Tribunal ha tenido que intervenir para que existan unas garantías para todo trabajador expulsado del país por motivos de orden público.

El derecho a la *libertad de establecimiento* se refiere, sobre todo, a los trabajadores autónomos (empresarios o profesionales liberales como médicos, abogados, etc.). Se distingue, además, entre establecimiento (fijación del empleo y residencia de forma más o menos permanente) y prestación de servicios (desplazamiento temporal de un actor para rodar una película, por ejemplo). El Tratado también afirma aquí el principio de la no discriminación que caracteriza a la libre circulación de individuos.

Finalmente, queda referirse a lo reglamentado en este derecho de establecimiento con respecto a la libre circulación de sociedades y de capitales. En cuanto a las primeras, hay un camino abierto para el libre establecimiento de las mismas, en forma de filiales, sucursales, agencias, por transferencia de la sede social o por fusión con sociedades de otros Estados, etc.

En cuanto a la libre circulación de los capitales, no se ha realizado prácticamente, por motivos obvios, ya que es difícil concebir la plena liberalización en esta materia.