

**PESCATORE, Pierre:** Le Droit de l'Integration. Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Genève, A. W.: Sijthoff-Leiden, 1972, 99 págs.

La personalidad del autor de esta monografía es de sobra conocida. Como él mismo advierte, los problemas comunitarios los ha abarcado en virtud de muy diversas dimensiones de su quehacer profesional. Pescatore ha intervenido en el proceso práctico y teórico de creación de las Comunidades Europeas. Ha sido experto de un Estado miembro en la etapa de preparación y puesta en vigor de la CEE, y ha conocido la **emergencia de este fenómeno nuevo** que son las Comunidades, como miembro del Tribunal de Justicia de las mismas.

Este estudio viene a proyectar lo logrado a lo largo de una meditación científica y de una valoración práctica. En la obra europeísta de Pescatore resalta esta feliz combinación del teórico que especula y valora y la del práctico que constata y verifica.

La obra que comento está articulada en cuatro capítulos. El primero hace referencia a la aparición de nuevas constelaciones estructurales. Supone una investigación en el campo, ya usual, de las estruc-

turas institucionales. En el segundo capítulo se aborda el problema de la soberanía y de una posible nueva forma de entender su articulación, su vertebración. El tercer capítulo está consagrado al fenómeno, enormemente importante, que supone la **emergencia de un poder legislativo multinacional**. El cuarto y último capítulo supone una reflexión muy original sobre la **emergencia de un poder judicial europeo**.

En una apreciación clásica, y poco problemática, se diría que este trabajo tiene dos ejes: el político e institucional y el jurídico propiamente dicho. En el primero se encuadra el análisis de las instituciones comunitarias europeas; en el segundo se hace referencia a la naturaleza del Derecho de las Comunidades, visto tanto desde el plano de su formulación como en la vertiente de su interpretación y aplicación judicial. En el ánimo del autor, más que una oposición de perspectivas, lo que existe es una integración de cometidos y una coordinación de planos. Pescatore, en una especie de **advertencia previa**, que

precede a un bien meditado prólogo e introducción, insiste en la necesidad de no obsesionarse en **encasillar nuevos fenómenos en los esquemas clásicos**. Realidades nuevas reclaman tratamientos y tipificaciones igualmente nuevas.

Arrancando de la noción que economistas y politólogos nos ofrecen de la integración, el autor intenta, jurídicamente, captar en su propia dinámica esta realidad. Para ello se propone un método de trabajo centrado en tres núcleos: la consideración estructural de las Comunidades Europeas; el análisis de lo que puede considerarse como una nueva forma jurídica, es decir, la naturaleza y producción del Derecho de las Comunidades; y la acción del Tribunal de Justicia de las Comunidades como un órgano **insertado en este contexto institucional europeo**, y con el cual no sólo se pretende dar vida a un poder judicial europeo, sino hacer realidad la cooperación entre el Derecho de las Comunidades y el Derecho estatal de los Estados miembros, la acción del Tribunal de las Comunidades y la actividad de los tribunales nacionales.

En las conclusiones, Pescatore trata de ensamblar sus reflexiones sobre la estructura comunitaria, el fundamento de un poder legislativo multinacional y la creación de un poder judicial europeo, con el mismo proceso dinámico de la integración. De todo ello resulta la firme creencia en **la existencia de un sistema coherente**, que cuenta en su favor con recursos muy superiores y distintos a los que puede simbolizar un acto internacional aislado. Todo lo demás es cuestión de tiempo y de historia. En suma, de realidad y de eficacia.

\* \* \*

Las Comunidades Europeas significan la aparición de nuevas estructuras institucio-

nales que desbordan las clásicas del orden estatal y del internacional. Una novedad que el autor quiere significar con la introducción de nuevos principios de representatividad. La representatividad se toma en la monografía como encarnación de un principio de legitimidad, que se entiende en relación con la división de poderes, que marca, en el siglo XVIII, un momento crucial en la evolución de las formas políticas. Pescatore analiza esta nueva representatividad partiendo, al mismo tiempo, del análisis de los órganos y de los objetivos. En relación con los órganos, examina la naturaleza y cometido de la Asamblea, la Comisión y el Consejo. En los tres se da una voluntad conscientemente propia y autónoma, de manera que se actúa en nombre de la Comunidad y no en representación de los Estados. En el desarrollo estructural, lo más importante es la relación de tensión y de coordinación existente entre el Consejo y la Comisión. En la praxis, esta relación da paso a una colaboración apoyada en una base paritaria. Lo que articula y sitúa no es una jerarquización apriorística, sino las exigencias de la obra a realizar.

Los objetivos comunitarios se perciben en tres tiempos. El objetivo inmediato es la creación de una unión arancelaria. El objetivo intermedio es el establecimiento de una unión económica. La finalidad remota es la creación de una unidad política. Pescatore llama la atención sobre un error hoy muy extendido: la mera integración y unidad económica no nos conduce automáticamente a la unión política. El negar la existencia de una continuidad mecanicista no supone afirmar que esa exigencia política no esté dada en los primeros momentos de la integración, en la consecución de los objetivos incluso más inmediatos.

Pescatore, al hablar de poderes y de

competencias, nos advierte que resulta indispensable conocer cuál es el ámbito competencial de las Comunidades, para saber igualmente cuál es la intensidad de su poder en esa zona acotada como propia. Existe un reparto de poderes entre los distintos órganos e instituciones comunitarios, que no tiene que entenderse de acuerdo al patrón clásico de la división de funciones, que no se reproduce en la Europa de las Comunidades. La nueva estructura institucional supone la admisión de una división de la soberanía y la superación de un Derecho internacional de la simple cooperación.

Pescatore, como otros muchos autores, se siente obligado a precisar su posición con relación al problema de la **supranacionalidad**. Nuestro autor lo hace con conocimiento de causa. Sabe perfectamente lo controvertido del concepto. **¿Qué es realmente lo esencial en la supranacionalidad?**, se pregunta el autor. Existen unos valores reconocidos como comunes. Existe un poder que tiene un adecuado grado de autonomía. Hay unos poderes realmente efectivos. ¿Es ésto suficiente? Pescatore dice, como quien se atreve a presentar su propia tesis, que para él la supranacionalidad significa **un poder, real y autónomo, colocado al servicio de valores e intereses comunes** (pág. 51). Y es en virtud de este criterio como se puede discernir lo que es esencial y lo que resulta accesorio. De esta forma se relativizan los rasgos de la institucionalización, de la inmediatividad y de la coacción. La finalidad buscada es atribuir a la supranacionalidad una fisonomía propia, que no la identifique con lo internacional en su sentido tradicional, ni con lo estatal, incluida su versión federalista.

\* \* \*

En el capítulo tercero se hace, al mismo tiempo, la descripción del proceso de esta función legislativa multinacional y la estimación del dinamismo del sistema legislativo de la Comunidad.

En la descripción del proceso legislativo se insiste en tres puntos (pág. 58): diversidad de instrumentos legislativos (como bien pone de relieve el artículo 189 del Tratado de Roma, creando la CEE); la atribución de un poder legislativo; la esencia de los actos normativos nacidos de la función de los órganos de la Comunidad. En todo este esquema lo determinante viene a ser la distinción entre una competencia que se transfiere a los órganos comunitarios y una que se retiene por la soberanía de los Estados. Esta función normativa tiene en el Consejo el órgano central, pero posee en la Comisión, con su iniciativa, colaboración y concurrencia (problema de las competencias concurrentes), su elemento dinámico.

La función normativa en la Comunidad da como resultado el Derecho comunitario, o Derecho de las Comunidades. Este Derecho se caracteriza por su carácter legislativo (pág. 65), o lo que es igual a declarar que su carácter convencional queda situado en un segundo y muy inferior plano. Esta apreciación sirve, en parte, para acercar esta noción del Derecho comunitario al fenómeno federal (como hace Teitgen), y, al mismo tiempo, alejarlo del concepto internacional tradicional, que vendría sustentado de aceptar el carácter convencional y no legislativo del Derecho de las Comunidades.

El dinamismo de este sistema, Pescatore lo percibe tanto en la acción de la Comisión como en la del Consejo, y, lo que es más original, en la del Tribunal de Justicia. El alcance del artículo 164 del Tratado de la CEE permite afirmar que, para el Tribunal, el Derecho comunitario

es algo más que el estipulado en los Tratados; es el Derecho sin más, que hay que emplazar en un amplio contexto jurídico (pág. 70), y en el que hay que incluir los Principios Generales, el Derecho comparado y la Costumbre. Concluyendo este capítulo (pág. 72), Pescatore afirma la existencia de una especie de sincretismo. Es decir, la convergencia de recursos jurídicos muy diversos que se integran al servicio de un fin común.

\* \* \*

El poder judicial europeo es valorado por Pescatore más en relación con el dato institucional que con el formal. No interesa tanto reconocer la independencia del poder judicial (fenómeno que tiene antecedentes claros en otras experiencias institucionales), sino el hecho de quedar el Tribunal insertado en el mismo contexto estructural de las Comunidades.

En la dinámica del poder judicial de las Comunidades resalta el fenómeno de la

cooperación entre el Tribunal y los tribunales estatales, y la relación de los órdenes jurídicos estatales con el comunitario. Es en este entresijo de órganos y de funciones en el que hay que situar la nueva función judicial europea, plenamente apoyada en las disposiciones de los artículos 164, 173 y 177 (de los que hay que hacer una referencia especial, por la significación que poseen a efectos de «commensurar» la proyección del Derecho de las Comunidades en los ordenamientos estatales), en el que se marca la competencia que a título perjudicial tiene el Tribunal. Así cobra un nuevo perfil no sólo el esquema institucional, sino, aún más, el orden jurídico comunitario.

Hay una última referencia que anotar en este trabajo de Pescatore. Aludo al problema de la responsabilidad comunitaria de los Estados miembros, que viene a aportarnos otra dimensión nueva, de las muy variadas que se registran en la existencia de las Comunidades Europeas.—  
M. AGUILAR NAVARRO.

**GUYENOT, Jean:** Le régime juridique des ententes économiques et des concentrations d'entreprises dans le Marché Commun. L. G. D. J., R. Pichon & R. Durand-Auzias, París, 1971, 462 págs.

«El Derecho europeo, producto de la economía, es complejo. Su estudio no puede ser global, so pena de ser superficial. Entre las materias que regula, tan numerosas como las de un sistema jurídico completo, se impone una selección.»

Son palabras del propio Guyénot, en el prólogo de su obra. Consecuente con estas ideas, el autor ha tomado como ob-

jeto de su estudio un problema central, fundamental en el desarrollo económico que el Tratado de Roma hizo posible a través de la creación del Mercado Común. La concentración de empresas y las «ententes» económicas, su régimen jurídico dentro de la CEE y la aplicación que esta realidad jurídico-económica se hace de los artículos 85 y 86 del Tratado, serán el tema de la obra.

Al análisis pormenorizado de estos problemas, dedica el autor la parte central de su libro. Otras dos secciones completan, no obstante, este estudio: una introducción general, en la que, someramente, pasa revista a los Tratados creadores de las Comunidades Europeas, las instituciones que las mismas tienen en común y las propias de la CEE. Se cierra esta introducción con una referencia a las relaciones que, forzosamente, han de existir entre el Derecho de esta CEE y los demás órdenes jurídicos comunitarios y nacionales, para hacer ver la necesidad y consiguiente utilidad de una coordinación de políticas económicas y armonización de las legislaciones nacionales. Finalmente, una última parte, constituida por una selección de documentos, entre los que se cuentan los artículos del Tratado de Roma referentes a estas cuestiones y los reglamentos que los desarrollan, así como un repertorio alfabético de las decisiones de la Comisión y de las sentencias del Tribunal concernientes a la aplicación del Derecho de la competencia en el Mercado Común.

El cuerpo central de la obra se subdivide, a su vez, en dos grandes partes:

I.—Régimen general de la competencia en el Mercado Común. II.—Procedimiento europeo y el reglamento de lo contencioso de la competencia.

La primera parte del estudio propiamente dicho está dividida, a su vez, en dos capítulos: primero, Los fundamentos del régimen general de la competencia, y segundo, La aplicación a las empresas del régimen de la competencia en el Mercado Común, donde se desarrolla, en profundidad, el núcleo central de la obra.

En el prefacio del capítulo primero se nos advierte que han quedado fuera de la obra los sectores económicos sometidos a regímenes especiales, organi-

zados por el Tratado. Por lo mismo, en razón de su objeto particular, no son examinados el Derecho fiscal ni el Derecho social europeos, que tienden a eliminar las diferencias por medio de un régimen común igualitario, sin interferencias con el régimen general de la competencia.

Ya dentro de la sección primera de este capítulo, se analiza lo dispuesto en el artículo 85 del Tratado, referente a las «ententes» económicas y su prohibición en el ámbito del Mercado Común cuando de su actuación se desprenda la convicción de no ser conformes a las exigencias económicas del mismo. Para el autor, el texto del artículo 85, párrafo 1.º, está fuertemente influido por el empirismo e inspirado en un aspecto inédito de la metodología, a fin de hacer surgir un criterio que justifique la prohibición de este tipo de «ententes».

La «entente», en el sentido en que se presenta en el artículo 85, párrafo 1.º, puede formarse bajo la forma de conclusión de un contrato clásico o bajo la forma de una sociedad comercial: el enunciado del artículo 85, párrafo 1.º, es tan amplio que cualquier forma y combinación de acuerdos puede enmarcarse en la fórmula legal de «entente», incluidas las numerosas y variadas formas de concesiones comerciales y sus derivados, los sistemas de «franchising», con lo que este tipo de «ententes» verticales queda asimilado a las horizontales, principalmente concluidas entre los productores.

En cuanto a los criterios seguidos para la prohibición de las «ententes», se hace notar el papel preponderante que adquiere el orden público económico comunitario, pues el Derecho comunitario no prohíbe las «ententes» *per se*, sino sólo aquellas que, por su objeto o efectos definidos en el artículo 85, párrafo 1.º,

atentan contra el equilibrio económico dentro de la Comunidad. En este sentido, y de acuerdo con el carácter empírico del artículo, se aprecia una debilitamiento de las exigencias intrínsecas y un reforzamiento correlativo de los requisitos extrínsecos de conformidad. En realidad, las exigencias de tipo intrínseco para la formación de las «ententes» quedan reguladas por el Derecho contractual clásico.

Al llegar el momento del análisis de las condiciones de prohibición enumeradas en el párrafo 1.º del artículo 85, el autor, debido a la dificultad para desarrollar una clasificación según criterios clásicos, opta por aguparlas según la objetividad o subjetividad del objeto o efecto de la «entente», entendiendo por condición subjetiva de ilicitud aquélla en virtud de la cual una «entente» que no es lícita *per se*, pueda llegar a serlo en razón de su objeto o efectos. Es muy interesante la referencia que se hace aquí al Derecho americano, al mencionar la expresión «atentar contra la concurrencia», con la que se alude a lo que los economistas americanos denominan «workable competition», que traducido al Derecho positivo europeo sería «concurrencia practicable», es decir, una forma de concurrencia «posible y deseable, concebida en dependencia de una política de fines económicos, de rentabilidad de las empresas y de protección de los usuarios».

(A propósito de la alusión al Derecho americano, es intención expresa del autor el tomarlo como punto de referencia y comparación en cuantas ocasiones sea posible o aconsejable, en razón del carácter federalista del Tribunal de las Comunidades, que se presta a la analogía con el Tribunal Supremo americano.)

La aplicación del artículo 85, párrafo 1.º, puede quedar derogada, bien porque los acuerdos entre las empresas carezcan de

importancia respecto del Mercado Común, o bien porque entren en juego las condiciones de inaplicabilidad del mismo, en virtud de la aplicación del párrafo 3.º de dicho artículo. En el primer caso se trata de derogación *per se* del párrafo 1.º del artículo 85, debido a la importancia menor de los acuerdos celebrados. (Son acuerdos menores aquellos que entran dentro del porcentaje en volumen de negocios, marcado al efecto por la Comisión el 27-V-70. Para estos acuerdos, la Comisión ha decidido que deben ser considerados como situados fuera del campo del Derecho europeo de la concurrencia.) El otro tipo de acuerdos que la Comisión exceptúa del ámbito del párrafo 1.º, son los encaminados a lograr una mayor cooperación entre las empresas, lo que produce, de rechazo, un incremento de la potencia económica en el seno de la Comunidad. (Comunicación de la Comisión de 29-VII.68.) Por lo que respecta a las condiciones de inaplicabilidad del párrafo 1.º, del artículo 85, éstas se exponen en el párrafo 3.º mismo artículo. La dificultad práctica que se apunta es la de saber qué método deberá seguirse para establecer el carácter dispensable o no de los acuerdos restrictivos de la concurrencia, pues esto, de ordinario, depende del estado del mercado y del sector de actividad de las empresas, entre otros factores. Se toca, para finalizar esta sección primera, el tema de los oligopolios, que no podrán beneficiarse de la declaración de inaplicabilidad del artículo 85, párrafo 1.º, aunque este fenómeno no ha aparecido todavía en el seno del Mercado Común, por lo que será preciso, dice el autor, esperar a que surja para la elaboración de una jurisprudencia comunitaria comparable a la que se da en Estados Unidos en este campo.

La sección segunda está dedicada a la

política de concurrencia y régimen jurídico de las posiciones dominantes y de las concentraciones de empresas. Como en el caso de las «ententes», las posiciones dominantes no son prohibidas *per se*, sino en cuanto someten a su ley a las empresas independientes o que gravitan a su alrededor, abusando de la situación preponderante adquirida en el Mercado Común, o en una parte sustancial del mismo (art. 86). El beneficio de esta aceptación de las posiciones dominantes es que permite un desarrollo de las empresas encaminado a la competencia internacional, concretamente frente a los Estados Unidos.

El concepto de posición dominante tiene como precedente el artículo 65, párrafo 7.º, del tratado de la CECA, que la define como la situación en la que la empresa se sustrae a una concurrencia efectiva. Esta definición es completada por la que se da en el Memorándum de la Comisión de 1-XII-65, que la caracteriza como «la facultad de ejercer una influencia notable y previsible sobre el funcionamiento del mercado...», incluíendo, así, en la actuación de las otras empresas concurrentes. El autor se plantea la cuestión de qué artículo, 85 u 86, será aplicable al grupo de empresas nacido de una práctica concertada por ellas mismas y que ocupan, como grupo, una posición dominante. Llega a la conclusión de que hay que conceder mayor campo al artículo 86, por aplicación de criterios más económicos que jurídicos, respecto de estos grupos, en esta situación o en posición de oligopolio. Subraya que la economía europea ha de enfrentarse con el hecho de que la segunda potencia económica, después de Estados Unidos, es el que las empresas americanas edifican en Europa, con lo que el artículo 86 será prácticamente el único texto que permita frenar,

con entero conocimiento, la constitución de oligopolios cuyos centros de decisión están fuera del territorio europeo, pero no de la legislación comunitaria. En este plano, el artículo 85, por el contrario, no podría entrar en juego más que si hubiera «ententes».

Si bien la posición dominante parece regirse por un criterio geográfico, en el artículo 86, al autor le parece más aconsejable el criterio económico, por cuanto la noción de «parte sustancial» toma, así, su importancia efectiva: «desde el punto de vista de la concurrencia y de los intercambios en el Mercado Común, la importancia de una zona dominada importa más que la superficie del territorio sobre el que se ejerce abusivamente una posición dominante».

La noción de abuso la da el Memorándum de 1-XII-65, considerando como tal «la actuación de una empresa que constituye objetivamente un comportamiento erróneo respecto de los fines fijado por el Tratado...». Como no hay definición general del abuso, su existencia deberá ser apreciada en todo momento, según el caso particular. Se resalta el hecho de que no se condena el atentado contra la concurrencia en sí, sino el desconocimiento consciente o irreflexivo de los objetivos del Tratado, tal como son definidos en su artículo 2. (En este sentido, añade el autor, la definición está en línea con las disposiciones esenciales de la legislación antitrust americana, concretamente, con la Sherman Act, párrafos 1 y 2.)

En la parte final de este capítulo primero se analiza la noción de «potencia económica», en sus relaciones con los aspectos jurídicos y políticos de las concentraciones de empresas; por comparación, una vez más, con el derecho y la práctica americanos, se hace notar cómo

el derecho europeo no prohíbe ni el monopolio, ni la tentativa, ni la posición dominante, «a priori»: sus esfuerzos se encaminan a la eliminación de las alteraciones artificiales de la concurrencia entre las grandes empresas o entre las medianas y pequeñas empresas.

El capítulo segundo de esta parte primera es el más importante por su extensión y por el tema de estudio: la aplicación que se hace, en la práctica, a las empresas, del régimen concurrencial vigente en el Mercado Común.

En su sección primera se ocupa de los problemas que puede plantear la aplicación de los artículos 85, párrafo 1.º, y 86, así como el camino para su puesta en práctica. La Comisión, a este respecto, puede intervenir de oficio, en base a la constatación de una infracción, o a instancia de parte, estando legitimados para hacerlo los Estados miembros y los terceros que hagan valer un interés legítimo (criterio, este último, de eficacia, pues la Comisión, por sí sola, no puede controlar más de cien «ententes» de entre las treinta y ocho mil o más que hay notificadas). En último extremo, la Comisión será siempre libre para, con base en los datos recogidos en la demanda, proseguir o no el procedimiento de constatación de la infracción (artículo 3 del Reglamento número 17 del Consejo).

La sección segunda incide sobre las cuestiones que puedan surgir de la puesta en práctica del párrafo 3.º del artículo 85. En un primer apartado, aborda la cuestión de la notificación a la Comisión de los acuerdos formalizados entre las empresas, notificación que, a semejanza de la inscripción en el Registro, exigido por el Derecho Mercantil, es condición de adquisición de personalidad jurídica y de

la plena capacidad de obrar para las «ententes».

La notificación es dispensable cuando las partes del acuerdo consideran que el mismo no entra en el campo de aplicación del artículo 85, párrafo 1.º, por lo que no necesitan notificarlo, pero teniendo en cuenta siempre que, en el caso de que resulte ser una práctica prohibida, no podrán beneficiarse de la excepción de prohibición, por aplicación del artículo 85, párrafo 3.º, y la posible multa es ejecutiva de inmediato y con retroactividad. Por otra parte, durante el período de validez provisional de los acuerdos notificados, los interesados podrán obrar como si el acuerdo fuese válido en firme, sabiendo, no obstante, que obran bajo su única responsabilidad al ejecutar un acuerdo provisional sobre cuyo fondo todavía no se ha pronunciado la Comisión.

A continuación, en el apartado 2.º, se da paso al examen de los casos en que puede haber dispensa de la notificación de los acuerdos, bien por aplicación de las disposiciones contenidas en el Reglamento número 17 del Consejo, bien por aplicación de las emanadas por la Comisión en su Reglamento número 67, a raíz de la habilitación concedida para ello por el Reglamento número 19 del Consejo.

Es importante el Reglamento número 67 de la Comisión, por cuanto al exonerar de la aplicación del artículo 85, párrafo 1.º, como categoría, los acuerdos bilaterales de exclusividad, el Reglamento número 19 abre la posibilidad a otros tipos de acuerdos), marca la voluntad de esta Comisión de proteger estos acuerdos, como beneficiosos, mientras que se excluyen del campo de la exención aquellos otros, también de exclusividad, pero originados por una protección territorial absoluta del concesionario importador, acuerdos que



necesitarán de una decisión individual de la Comisión, declarando inaplicable, a ese caso concreto, el artículo 85, párrafo 1.º. Los acuerdos que contempla el Reglamento número 67, quedan exonerados genéricamente, siempre que reúnan los requisitos que marca dicho Reglamento.

En ilustración de lo expuesto, el autor recurre a la jurisprudencia establecida en el caso Grundig (Decisión de la Comisión de 23.IX-64; Sentencia del Tribunal de 13.VII.66), pieza clave para la puesta en práctica del artículo 3 del Reglamento número 67. También, al subrayar la aportación que el Reglamento número 67 supone para el derecho de la concurrencia, se hace notar que la explicación de las variaciones y controversias suscitadas por los acuerdos de exclusividad gira, casi por completo, en los datos económicos, que determinan el carácter beneficioso o no de los mismos. La función que desempeñan estos acuerdos es la de convertirse en un elemento operacional de un sistema de distribución que deja de ser disperso para hacerse homogéneo, en el que cada concesionario queda integrado en unión de los demás, por medio del concedente. (A continuación, el autor analiza las funciones que deben desempeñar los acuerdos de exclusividad en el proceso económico «producción-distribución», para pasar a criticar algunos aspectos de las decisiones sobre el caso Grundig.)

Finalmente, se hace un breve estudio de lo que pueda ser en un futuro próximo el régimen jurídico de los acuerdos entre empresas, relativos a la investigación, especialización y desarrollo en común, sin riesgo de atentar contra la política de la concurrencia. A este fin, la proposición de Reglamento del Consejo, publicado en el JOCE, el 20.VII.70, tiene por objeto extender el campo de las dispensas de notificación previstas en el ar-

tículo 4, párrafo 2.º, del Reglamento número 17 del Consejo, dando cabida a este nuevo tipo de acuerdos, con lo que, a diferencia de las excepciones por categorías, decididas por los Reglamentos de la Comisión (Reglamento número 67), estas dispensas de notificación significan que los acuerdos objeto de esta medida se benefician de la aplicación del artículo 85, párrafo 3.º, incluso en el caso de que no hayan sido notificados a la Comisión, requisito que, como sabemos, es esencial en otras circunstancias para que pueda exigirse la aplicación del artículo 85, párrafo 3.º

A modo de resumen para toda esta primera parte, hace notar Guyénot las nuevas orientaciones que van surgiendo en el seno de la Comunidad, con el fin de agilizar y fortalecer, al mismo tiempo, su potencialidad económica, de cara a una concurrencia internacional, cada día más dinámica. «En el momento actual del Derecho europeo de la concurrencia, el principio de prohibición del párrafo 1.º del artículo 85, se vacía poco a poco de contenido, en beneficio del principio contrario, que surge de los Reglamentos, basados, a su vez, en lo dispuesto por el artículo 85, párrafo 3.º»

La segunda parte, que trata del Procedimiento en el seno de la Comunidad y de la regulación de lo contencioso del derecho de la concurrencia, se divide, también, en dos capítulos, subdivididos, a su vez, en dos secciones cada uno.

En las observaciones preliminares a esta parte, el autor pone de relieve, desde el primer instante, la escasez de disposiciones que hagan referencia al procedimiento para la puesta en práctica del derecho de la concurrencia. El Tratado sólo prevé la nulidad de pleno derecho para los acuerdos y decisiones prohibidos en

el artículo 85, párrafo 1.º (artículo 85, párrafo 2.º), sin hacer mención de otras posibles sanciones para infracciones atentatorias del ámbito de la concurrencia en el Mercado Común. Pero a raíz de la aparición del Reglamento número 17 del Consejo, los artículos 88 y 89 del Tratado han sido, en parte, vaciados de su objeto, y será este Reglamento completado por el número 27 de la Comisión; el que regule todo lo relativo a procedimiento en el derecho de la concurrencia comunitario.

Por la acción del artículo 9 del Reglamento número 17, que atribuye competencias diferentes a la Comisión y a los Estados miembros, nos encontramos con tres centros de poder jurisdiccional, pues hay que contar el que el artículo 164 del Tratado concede al Tribunal.

La sección primera del capítulo primero, trata de esta repartición de competencias: en principio, la Comisión es competente en todo momento para constatar las infracciones de prohibición de «ententes» y el ejercicio abusivo de una posición dominante. Las «autoridades» de cada Estado miembro (al no haber definición legal de qué ha de considerarse «autoridad», se supone que lo sean las que ejercen las funciones jurisdiccionales en dichos Estados miembros) son competentes, por el contrario, en tanto en cuanto no haya intervenido la Comisión en el asunto, de oficio o a instancia de parte. Por otra parte, la «autoridad» no tiene competencia para declarar inaplicable el artículo 85, párrafo 1.º, por aplicación del párrafo 3.º de dicho artículo, con lo que en el caso de llegarse a esta situación, deberán declinar su competencia a favor de la de la Comisión. En cambio, las «autoridades» son plenamente competentes en cuanto a las peticiones de responsabilidad civil.

El hecho de que ningún texto haga alu-

sión a la aplicación de nulidad de pleno derecho del artículo 85, párrafo 2.º, es explicado por su dependencia del régimen de nulidad de la ley interna del Estado miembro, aplicable según el sistema de Derecho Internacional Privado del juez requerido. En consecuencia, será a los principios generales de este derecho a los que la autoridad nacional requerida deberá referirse para sacar las consecuencias civiles de la nulidad.

La sección segunda aborda la cuestión de atribución de competencia al Tribunal. Dentro del esquema comunitario, a él le compete conocer de los Recursos de anulación de las decisiones de la Comisión (las decisiones son inmediatamente ejecutivas, con independencia del Recurso, aunque es atribución del Tribunal suspender la ejecución si las circunstancias lo exigen), y los Recursos por omisión de la Comisión (inhibición de la Comisión, habiendo sido requerida su intervención). Se estudian a continuación aquellas funciones de plena jurisdicción del Tribunal (las anteriores son funciones de control de la legalidad). En este campo figuran los Recursos de plena jurisdicción y de interpretación prejudicial.

El capítulo segundo, cuyo objeto es el estudio de la regulación de lo contencioso de la concurrencia, contiene una descripción pormenorizada de la apertura del procedimiento y la instrucción del mismo. En la sección segunda, que se ocupa de la clausura de la etapa de instrucción y de la decisión sobre el fondo, el autor hace un análisis especial del llamado Anteproyecto de decisión y de la consulta al Comité consultivo en materia de «ententes» y posiciones dominantes.

Finalmente, se estudia la fuerza obligatoria de las decisiones de la Comisión y la posibilidad de la aplicación acumulativa del derecho comunitario y de los de.

rechos nacionales «bajo la reserva de que la puesta en práctica del derecho nacional no perjudique la aplicación plena y uniforme del derecho comunitario y de los efectos de los actos de ejecución de éste». (Caso Walt, CJCEE, de 13.11.69.)

Resumiendo, un libro denso y complejo, por la materia a cuyo estudio está dedicado, y por el análisis minucioso (una ojeada al índice analítico lo confirma) de cada uno de los problemas que ha ido

planteando el desarrollo de tan sólo dos artículos del Tratado de Roma. Creemos, no obstante, que es una obra muy clara y desde luego muy útil, por cuanto aporta al plano meramente teórico la jurisprudencia que se ha venido elaborando sobre la materia, perfilando, con ello, la evolución de la CEE en su adaptación al cambiante derecho de la concurrencia.— A. F. TORAÑO.

**LINDBERG, Leon N., y SCHEINGOLD, Stuart A.:** Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community. Prentice Hall, New Jersey, 1970, 310 págs.

Los autores consideran que en la proliferación de teorías, interpretaciones, análisis, alabanzas y condenas se hace sentir la falta de una estructura teórica y conceptual, capaz de proporcionar una visión de conjunto del fenómeno de la unidad europea, de su futuro y de sus problemas. El hecho de que los estudios se hayan centrado sobre diferentes aspectos de un conjunto más amplio es el que ha provocado las contradicciones, y no la utilización y el análisis de diferentes datos.

El primer paso en el estudio consiste en determinar por qué la idea europea se materializó en forma de unión económica y, también, en la evaluación de las consecuencias a largo plazo de esta elección. Pero para conseguir este objetivo es preciso comenzar con una evaluación de la fluidez y complejidad del proceso integrador, y, sobre todo, hay que intentar descubrir los modelos dentro del proceso de integración que nos revelen las tendencias generales de este proceso. Este

análisis se intentará por medio de una identificación de las grandes opciones europeas y de la naturaleza de los compromisos a los que hubo que llegar para acometer la tarea de construir la Comunidad.

Las opciones europeas eran las siguientes: de un lado, trascendencia o reconstrucción del Estado-nación; de otro, las estrategias podían basarse en el determinismo político o en el económico. De la combinación de estas opciones se llegaba a los siguientes métodos de integración:

1. Trascendencia del Estado-nación y determinismo político: federalismo (Estados Unidos de Europa).
2. Reconstrucción del Estado-nación y determinismo político: nacionalismo (confederación).
3. Trascendencia del Estado-nación y determinismo económico: neofuncionalismo (integración económica).

4. Reconstrucción del Estado-nación y determinismo económico: funcionalismo (área de libre comercio).

Hay que tener en cuenta la decisiva influencia de Gran Bretaña para el triunfo de la opción de reconstrucción del Estado-nación, y el hecho de que la opción opuesta —trascendencia del Estado-nación— pasó a manos de los partidarios del determinismo económico y se plasmó en el plan Schuman, que llevó a la creación de la CECA, que implicaba no sólo un determinismo económico, sino la creación de un órgano como la Alta Autoridad, con un auténtico poder de decisión sobre los miembros de la Comunidad.

En el análisis de la Comunidad hay que estudiar su pasado e intentar prever su futuro. En el estudio del pasado, los autores consideran conveniente analizar los éxitos de la Comunidad desde el punto de vista de los incentivos que influyeron en la creación del sistema comunitario: prosperidad económica, estabilidad política, seguridad militar e influencia diplomática. Este análisis muestra que la Comunidad ha extendido el ámbito de sus actividades e incrementado la autoridad de sus órganos, pues no ha quedado ningún sector económico fuera de la actividad de la CEE. Al mismo tiempo, la atracción que ha despertado fuera se ha manifestado en las peticiones para el ingreso o la asociación con la Comunidad, que ha permitido el despliegue de una política exterior común, plasmada en los acuerdos con terceros países. Por último, al considerar la integración política, se puede observar la aparición de un proceso que conduce a un sistema capaz de tomar decisiones de cualquier tipo para la Comunidad como un todo. Desde este punto de vista, es difícil hacer un balance del éxito de la integración, por lo que habría que cen-

trarse en un aspecto: el desarrollo de vínculos o simbiosis entre el sistema comunitario y los sistemas nacionales. Este proceso de simbiosis funciona en estos momentos y se ha manifestado en dos formas: las instituciones de la Comunidad han servido de catalizadores de una gran actividad política al ser utilizadas como plataformas de discusión, y tecnócratas y políticos han sido llamados a este foro junto con los grupos de interés.

La conclusión es que, como consecuencia del método de integración económico y neofuncionalista, algunos de los grandes incentivos para la unión no han sido aprovechados. Sin embargo, los éxitos económicos han sido indiscutibles, como lo ha sido la influencia diplomática de los miembros de la Comunidad, manifestada en su cooperación dentro de la OTAN. En cuanto a los sistemas políticos nacionales, si bien no han obtenido ninguna ventaja visible, al menos no han visto disminuida su estabilidad.

Para la investigación sobre los éxitos de la Comunidad, los autores se van a centrar en el análisis de dos fenómenos: el crecimiento de respaldo público al sistema comunitario y el fortalecimiento de las instituciones.

La dimensión del respaldo público nos hace comprender mejor el desarrollo político de la Comunidad, y los datos de que se puede disponer sugieren que el contexto sociopolítico se está sintiendo cada vez más a favor. Para facilitar una investigación sobre este punto, los autores proponen cuatro categorías básicas, divididas en dos partes. La primera compuesta de respaldos «de identidad» y «al sistema». La segunda, compuesta de respaldos «utilitario» y «afectivo». Los resultados de la combinación de estas cuatro categorías y de los datos sobre cada una de ellas (obtenidos a través de una

serie de encuestas y análisis) hay que relacionarlos con la pregunta: ¿Qué obstáculos a la acción política vienen impuestos por el contexto sociopolítico de la Comunidad? La conclusión es que, excepto en el aspecto comercial, la solidaridad no es muy grande, aunque la desconfianza de los períodos iniciales ha ido disminuyendo, y el contexto socioeconómico se está haciendo cada vez más favorable. Los indicadores de apoyo al sistema son, en general, más positivos, y sólo en el campo de la cooperación diplomática y militar existen problemas. Así, la conclusión es que un consenso permisivo emerge, facilitando la tarea de la Comunidad, aun a costa de pérdidas de la soberanía nacional, si bien la seguridad nacional puede ser alegada para frenar la integración.

Una vez estudiado el respaldo de que goza el sistema comunitario, los autores estudian el otro fenómeno: el desarrollo de las instituciones políticas efectivas.

Al establecer las Comunidades Europeas, sus miembros no sólo intentaban la creación de una unión económica y monetaria, sino también el establecimiento de una serie de órganos con funciones determinadas y un sistema de decisiones colectivo. Los Gobiernos están obligados a tomar cada día más decisiones conjuntamente, y de acuerdo con los llamados órganos supranacionales; decisiones que se diferencian de las de los Gobiernos nacionales en que, en su mayor parte, tienen que ser tomadas sobre las propuestas de los llamados órganos supranacionales, y sólo después de negociaciones entre los Gobiernos. Así, pues, es preciso estudiar dos cuestiones. Primera: ámbito de la facultad de decisión de la CEE. Para estudiarlo, los autores utilizan dos técnicas: una lista de áreas donde exista la facultad de tomar decisiones

obligatorias, y una escala de decisiones. Segunda: la capacidad institucional del sistema, que se analiza, por una parte, en términos de las estructuras decisorias propias, que han evolucionado a través del tiempo, sobre todo las de la Comisión, y, de otra parte, desde el punto de vista de las reglas de decisión y de las normas que han venido a regular el comportamiento de los Gobiernos entre sí. En este sentido, los autores afirman que la capacidad institucional del sistema comunitario es una función del poder y de la autoridad que la Comisión pueda imponer y del nivel del proceso de negociación que se ha alcanzado entre los miembros.

Estas dos dimensiones de ámbito y de capacidad institucional constituyen la definición operativa de integración política, según la opinión de los autores. Incrementos de ámbito o de capacidad implicarán el desarrollo del sistema, que, según la tesis del libro, equivale a integración política, y viceversa. A través del análisis de ambos criterios, se puede observar que éstos pueden cambiar, y si hasta ahora lo han hecho en un sentido positivo, hay ciertos rasgos que permiten pensar que se está entrando en una fase estática. Por otra parte, está claro que si los órganos supranacionales han demostrado su poder, también han sido enormemente frágiles y dependientes de los Gobiernos.

Para conocer las causas del desarrollo de la Comunidad después de su «take-off» y la dirección que éste va a seguir, los autores vuelven a recurrir a los elementos anteriores, dado su dinamismo. La historia de la Comunidad muestra que, además de las periódicas fluctuaciones en su avance (fracaso de la petición británica, veto de De Gaulle, etc.), existe tam-

bién un modelo de comportamiento aparentemente contradictorio en cualquier momento de su historia. Hay áreas donde la Comunidad avanza sin problemas, otras donde se producen grandes avances, y, finalmente, otras donde no se llega a ningún acuerdo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la Comunidad surgió en un momento de crisis y como una respuesta de compromiso. Su creación produce crisis por su propia naturaleza, por lo que se podría decir que, en el momento en que desaparezcan las crisis, la Comunidad dejaría de desarrollarse.

Así, el procedimiento de análisis consistirá en el estudio de las diferencias entre los modelos resultantes, que se describirán posteriormente, y en las diferentes consecuencias que cada uno tiene en el cambio del sistema. Para explicar estas diferencias se puede recurrir al uso de una sencilla versión de análisis sistemático. Este método ayuda a identificar los procesos políticos esenciales de forma sencilla y descubre las cuestiones más esenciales sobre cualquier sistema de comportamiento. Así, a un nivel abstracto, la capacidad variable de un sistema político para producir decisiones dependerá de las variaciones de «inputs» y de la «elaboración» (**processing**). Así, al explicar las diferentes clases de resultados obtenidos por la Comunidad hay que expresarlos, por una parte, en términos de demandas de acción, y, por otra, en términos de los recursos utilizables por el sistema para «elaborar» estas demandas. Estas pueden ser internas (ámbito de actividad y capacidad institucional) o externas (respaldo al sistema y esfuerzos a nivel de dirigentes). Con la combinación de estos datos se puede prever el futuro comportamiento de la Comunidad.

El siguiente paso va a consistir en combinar las tres clases de modelo resultan-

te —fracaso en el cumplimiento de las obligaciones de la Comunidad, cumplimiento de éstas o ampliación de su ámbito— con dos clases de obligación: puesta en marcha de una nueva política y administración conjunta de un área sobre la que se ha llegado a un acuerdo anteriormente.

De la combinación de estas estrategias se obtienen cinco modelos alternativos de procesos que sirven de instrumento para los casos de estudio:

1. «Incremento de los vínculos» (**forward linkage**): incremento del ámbito del sistema y de su capacidad institucional; sus beneficios son altos, pero también los riesgos de fracaso.

2. «Fracaso de rendimiento» (**output failure**): no cumplimiento de un compromiso al que se ha llegado anteriormente; el ámbito y la autoridad disminuyen.

3. «Equilibrio»: institucionalización de un área de actividad. Se producen resultados o riesgos pequeños.

4. «Retocesos» (**spill back**): se produce un retraimiento respecto a obligaciones específicas. Las normas no van a ser ni aplicadas ni obedecidas. El ámbito y la capacidad institucional disminuyen. No existe riesgo para el sistema en su conjunto, pero sí para las normas en cuestión.

5. «Transformación del sistema»: significa una extensión de las obligaciones generales o específicas más allá de los límites acordados en el tratado, y esto tanto desde un punto de vista geográfico como funcional. Los cambios que el modelo de transformación producen en el ámbito de la Comunidad y en sus órganos

exigen un nuevo proceso negociador, lo que implica una redefinición de los fines de los actores políticos nacionales. Este modelo, como el de «incremento de los vínculos», son modelos de crecimiento.

Con estos modelos los autores pasan al estudio de una serie de casos. Estos son los siguientes:

Primero.—Agricultura y transportes. «Incremento de los vínculos», *versus*, «fracaso de rendimiento»; la comparación de dos secuencias de decisiones que llevan a un modelo resultante tiene como propósito aprender algo sobre las condiciones y requisitos de un crecimiento del sistema comunitario europeo. El hallazgo de tipo más general es que un resultado de «incremento de vínculos» requiere la formación de una coalición de respaldo por grupos a nivel nacional para obligar a los Gobiernos a actuar y, al mismo tiempo, un respaldo de los Gobiernos a nivel de la Comunidad para obligar a actuar al Consejo. Esto es lo que se ha producido en el caso de la agricultura. El resultado ha sido una coalición basada en un modelo de interés convergente, que era lo suficientemente fuerte para iniciar un proceso de crecimiento. Esta coalición no se ha producido en el campo del transporte, debido a las diferencias entre las clases de actores movilizados, sus conceptos de los valores de integración y la disponibilidad de liderazgo nacional y supranacional.

Segundo.—La unión aduanera y el sector del carbón. «Equilibrio y retroceso»: ante la pregunta de por qué una sociedad en «equilibrio» y otra en una situación de «retroceso», y las consecuencias de esta situación, los autores consideran que ni la unión aduanera ni el sector del carbón pueden dar una respuesta definitiva, sino

sólo permitir enunciar unas hipótesis. Así, la unión aduanera descansa en una coalición de intereses esencialmente idénticos, mientras que la integración en el sector del carbón se basa en un modelo de intereses convergentes. Mientras que la unión aduanera apenas ha sufrido crisis, el sector del carbón ha padecido una continua decadencia, lo cual ha influido en las posibilidades de formación de una coalición y de hallazgos de un liderazgo. Por otra parte, es muy difícil hacer frente a una crisis cuando ésta se produce en un solo país o varía de un país a otro. Esto produce la paradoja de que las crisis menores son más perjudiciales que las grandes. En cuanto a la situación de «equilibrio», se puede decir que un área de equilibrio se hace con el tiempo más resistente a la mayoría de las crisis, aunque también será resistente el crecimiento, pues éste se alimenta de crisis. El «equilibrio» puede ayudar a mantener el sistema hasta el punto de alimentar el consenso que ha permitido la integración, o contribuir a la legitimidad de la Comunidad. La legitimidad puede llevar a una postura «negativa» de respaldo público, por lo cual el sistema se da por supuesto y no se producen movilizaciones en ningún sentido, y la creciente rutina en áreas progresivamente conflictivas daría estabilidad al sistema.

Tercero.—El ingreso británico y el crecimiento del Mercado Común. Dos estudios de «transformación de sistemas». En este capítulo se estudian dos de los problemas más serios con los que la Comunidad se ha enfrentado: la petición británica de ingreso, que culminó en el veto de De Gaulle, y la transformación de la Comunidad, entre 1955 y 1958, desde un experimento limitado al carbón y al acero en un mercado común, por una parte, y en un proyecto de investigación nuclear

conjunta (Euratom), por otra. Los dos son un ejemplo de «transformación de sistemas». De su estudio se puede concluir, primero, que la afortunada transformación que dio lugar al Mercado Común no era resultado de un desbordamiento funcional. Para los autores, la extensión de la Comunidad Europea no era el resultado de un proceso de avances desde dentro de la estructura de la CEEA o del Mercado Común o del Euratom. Todo lo cual revierte a la distinción entre «incremento de los vínculos» y «transformaciones de sistema». La segunda conclusión es que el liderazgo nacional es mucho más vital para promover transformaciones de sistema que para los «incrementos de vínculos». En cuanto al ingreso británico, era un problema de «transformación de sistemas», que tuvo que enfrentarse con la dificultad de movilizar apoyo y aceptación entre la población británica, para lo que el liderazgo supranacional era inútil. También se planteó el problema de redistribución interna, como resultado de la entrada de un nuevo miembro.

Por último, los autores estudian el futuro de la Comunidad y el consenso del que se ha beneficiado, y si la Comunidad continuará creciendo o si ha llegado a los límites de su capacidad de expansión. Para responder a estas preguntas hay que abandonar el método sectorial y recurrir a una consideración de ciertas propiedades del sistema en su conjunto. Además, se requieren dos tipos diferentes de análisis:

Primero.—Consideración de las amplias tendencias sociales que pueden condicionar el entorno en el que la Comunidad debe funcionar y afectar, por tanto, el grado de respaldo público para el compromiso de integración. Para conseguir esto, los autores utilizan dos «escenarios» con

diferentes previsiones sobre el comportamiento social. De la extrapolación de ambos «escenarios» se puede prever que el respaldo público no va a desarrollarse en el próximo futuro, sino que seguirá habiendo un simple consenso.

Segundo. — Evaluar los incentivos para una mayor integración y considerar las formas en que estos incentivos alientan el proceso político. Para los autores, el futuro de la Comunidad lleva a un equilibrio total y con unas perspectivas de crecimiento relativamente buenas.

La conclusión final es que, al nivel previsto de crecimiento, la Comunidad será un sistema sin precedentes y curiosamente pluralístico, en sus aspectos económicos, sociales y políticos. A pesar de que la integración no sea completa, su impacto económico es obvio. Y aunque existe un creciente respaldo público hacia las actividades de la Comunidad, no parece que surja con la misma fuerza un sentimiento europeo. La Comunidad se encuentra con el problema de no ser fácilmente clasificable, porque no es ni una organización federal ni confederal ni intergubernamental, ni supranacional ni soberana ni dependiente, sino un poco de todo. Al mismo tiempo, esta Comunidad en equilibrio tendrá unos efectos imprevistos sobre las sociedades que la componen. En estas sociedades hay unas tendencias que hacen prever que, en el futuro, los modelos de autoridad pueden ser completamente diferentes. Así, las actitudes de la élite y de la masa hacia la autoridad gubernamental, el crecimiento del volumen de la industria y de los negocios y la aparición de corporaciones europeas o internacionales, el desarrollo de vínculos entre tecnócratas gubernamentales, banqueros internacionales y la industria. Pero lo mismo que las actitu-



des anteriores se han afirmado, hay otras que están comenzando: las actitudes antiburocráticas estudiantiles, mayor participación, los regionalismos, etc. Se puede prever que la Comunidad es capaz de crear nuevas técnicas de gobierno combinando la autoridad europea, nacional,

regional y local. Ahora bien, si la actual fase en la que se ha lanzado la Comunidad plasmará en la aparición de una conciencia europea y en el establecimiento de un Estado federal, eso es algo que los autores no se atreven a prever.—J. A. JARA.

**GIESEKE, W.:** La Agricultura en el Mercado Común. Traducción castellana del doctor Francisco Sobrino Iguualador, León, 1969, 266 págs.

La aparición en España del libro recensado se hace con evidente retraso respecto a la fecha de publicación del mismo —Stuttgart, 1966—. Pese al tiempo transcurrido, cinco años, y las no pocas transformaciones y avatares en el desarrollo de la CEE en general y en su ámbito agrícola en particular, puede afirmarse que la obra del doctor Gieseke no sólo posee un valor histórico, como testimonio de lo que en aquel momento era el papel de la Agricultura dentro del Mercado Común, sino que ofrece en su contexto una serie cuidada de datos que, a la hora de hacer un balance de realizaciones prácticas, pueden ser de gran utilidad.

Estructura el autor, consultor para problemas del Mercado Común de la Asociación Alemana de Agricultores, su estudio en tres capítulos —amplios capítulos—, que abarcan tanto el aspecto teórico o de principios que alentaron la creación de un Mercado Común Agrícola como la composición, funcionamiento y la práctica de dicho Mercado.

En relación con el primer aspecto rese-

ñado, se ocupa el autor del papel que jugó la agricultura en el Tratado Constitucional de la CEE, de los resultados de la Conferencia de Stressa —punto de partida de la política agraria de la Comunidad— y del Informe «Mansholt» como auténtica línea de referencia para el progresivo desarrollo de la política agraria de la misma.

Esta política agraria, tendente en todos los países comunitarios a conseguir unos ingresos adecuados para los productos del sector agrario, una orientación de la producción a las necesidades de consumo y el mayor grado de autofinanciación del sector agrario, de forma que su incidencia en el Presupuesto público fuera mínimo, se estudia con detalle, y concretamente para la producción agrícola alemana, francesa, italiana, holandesa, belga y de Luxemburgo. Poniendo de manifiesto los problemas particularizados de cada uno de ellas, provenientes de las especiales circunstancias de cada país concreto.

Esta parte del estudio del doctor Gieseke se extiende a pormenorizar los proble-

mas agrológicos y técnicos que plantea el sector agrario en cada país determinado, y la solución, o intentos de solución, que se han dado mediante leyes similares, tendentes todas ellas a proteger de formas diversas a la agricultura.

No existe un juicio valorativo en esta parte. El autor se limita a exponer hechos palpables en aquel momento, y a enumerar las soluciones dadas en cada caso. A título particular, sacamos la consecuencia de que dentro de unos márgenes tolerables, el sector agrario se encontraba muy igualado en cuanto a producciones y rendimientos en todos los países de la CEE, con la excepción clarísima de Italia, que por sus particularidades agrológicas, técnicas y sociales llegó a constituir un auténtico problema a la hora de su inclusión en la Comunidad.

El capítulo segundo, dedicado al estudio de la producción agraria, se compone de unos interesantes apartados. El dedicado a la composición de la población activa agraria da una visión de conjunto y pormenorizada en los distintos países de la CEE de las fluctuaciones que la mano de obra agraria ha sufrido en la década de 1950.60. Indiscutiblemente, la emigración del sector agrario ha tenido lugar en los seis países, pero la velocidad de la misma ha disminuido con los años. Como bien dice el vicepresidente Mansholt, «es mejor desarrollar un campesinado realmente sano y numéricamente escaso que un campesinado numéricamente importante que tenga que luchar con grandes dificultades».

Se estudia a continuación la composición de las fuerzas de trabajo agrarias, haciéndose la distinción previa de permanente y temporal. En relación con las primeras, se acompaña un cuadro sinóptico de su distribución entre los países de la Comunidad en particular y de ésta en su

conjunto. Es curioso señalar que, en lo que respecta al porcentaje de empresarios, tanto en la Comunidad como en los países miembros, la cifra es muy similar (el 41,4 por 100), los trabajadores pertenecientes a la familia comprenden el 38,3 por 100 en la Comunidad, cifra prácticamente igual en todos los países miembros, salvo en Luxemburgo, que es del 61,6 por 100; los trabajadores asalariados comprenden el 20,3 por 100 en la Comunidad, en cambio hay grandes diferencias entre los países miembros: Italia ocupa un 25,5 por 100; Luxemburgo sólo un 6,7 por 100, y Bélgica, un 7,4 por 100.

En lo que respecta al estudio que el autor hace de la distribución por edades de la población agraria, se saca la conclusión general de que tanto el trabajo empresarial como el familiar está en manos de personas de cincuenta años, el trabajo asalariado proviene de mano de obra comprendida entre los veinte y los cuarenta años. Si tenemos en cuenta que este último comprende sólo un 20,3 por 100 del general, se deduce claramente que el 79,7 por 100 de las personas dedicadas a la agricultura tienen más de cincuenta años.

Señala a continuación el doctor Gieseke el índice de formación profesional agraria en los distintos países de la Comunidad, todos los cuales, sin excepción, se han preocupado progresivamente de mejorar el nivel técnico del sector mediante centros de formación profesional, para los que se han arbitrado presupuestos que dan idea de la importancia concedida a este problema concreto como uno de los que más ha de influir en la solución de los problemas generales de la agricultura. Baste decir que el presupuesto para el período 1962.1965 fue cinco veces mayor que el concedido para el de 1958.1961.

Seguidamente se estudia la estructura

de la empresa agraria. La base sobre la que se asienta dicha empresa —Superficie Agrícola Util (SAU)— en la Comunidad es de un 62 por 100 de la total de la misma, con posibilidades de ampliación —sobre todo en Francia e Italia—. Como es lógico, los productos cultivados varían grandemente entre los países de la Comunidad. Se acompañan cuadros sinópticos que dan clara idea de los distintos cultivos preferentes en cada país. Vemos también en este apartado que las empresas agrarias comunitarias tienen un carácter preferentemente familiar, ya que de la totalidad, el 70 por 100 tienen menos de diez hectáreas de superficie, y son explotadas por los miembros de la familia. Sólo un 2,4 por 100 pueden considerarse como grandes empresas, aunque aquí las diferencias son importantes entre los distintos países: de la SAU francesa, el 25 por 100 está explotada en forma de gran empresa, y en Italia, el 37 por 100.

La explotación directa y el arrendamiento son las formas usuales del régimen de propiedad; la aparcería es figura jurídica de importancia sólo en Italia y Francia; en Holanda está legalmente prohibida.

Pasa a continuación al estudio de la dotación y medios de la empresa. Se ve claramente el fuerte incremento dado a la mecanización, tanto en el ámbito agrícola como ganadero; también se pone de relieve lo referente al uso racional de abonos, cuya intensiva aplicación ha hecho subir considerablemente los rendimientos de la producción agrícola en la Comunidad. Los cuadros que se acompañan proporcionan datos expresivos por sí mismos de lo dicho anteriormente.

Pasa después al estudio de la producción final agraria de la Comunidad y la forma de incidir cada país en el total de la misma (en productos animales y vege-

tales) y la evolución del consumo de estos productos en la Comunidad.

El capítulo de precios y costes de los productos agrícolas sintetiza, con datos tomados de la Comisión de la CEE y de la Unión Agrícola Europea, los precios de coste, los de venta y el coste y poder de compra de los productos agrícolas de la Comunidad.

Por último, el capítulo tercero está dedicado al estudio del Mercado Común en la práctica, a las organizaciones de mercado para los productos agrarios que se detallan por sectores (cereales, carnes, hortalizas y frutas, etc). Cada apartado expone los Reglamentos básicos dados por la Comunidad y unas aclaraciones sobre los términos más sobresalientes de los mismos.

Se trata, también, del importante tema de la financiación de la política agraria del Mercado Común, estudiándose el Fondo para la Orientación y Garantías en la Agricultura, en su doble vertiente de organismo, cuyos fines son, de una parte, la «orientación» para la mejora estructural en sentido amplio, y, de otra, la «garantía» a modo de Caja compensadora para los productos sometidos a derechos reguladores.

Se analiza asimismo la evolución del tráfico de productos agrícolas intracomunitario.

Termina este último capítulo con una visión en perspectiva de las organizaciones agrarias en el ámbito de la CEE, deteniéndose especialmente en la estructura y funciones del COPA (Comité de las Organizaciones Profesionales Agrarias).

La sección dedicada a Apéndice señala las fechas que, a partir del 11 de enero de 1958 —fecha de entrada en vigor del Tratado de la CEE—, han tenido mayor importancia para el sector agrario de la

Comunidad, por las decisiones ó medidas que en ellas se tomaron.

Constituye un verdadero calendario de fechas claves para el Mercado Común de la agricultura desde 1958 a 1966.

Réstanos poner de relieve la cuidada traducción del doctor Francisco Sobrino

Igualador, que por su condición de jefe del Departamento de Economía Agraria, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, ha plasmado al castellano con evidente rigor técnico el libro comentado del doctor Gieseke.—J. T. ABELLAN VOTA.

**IPSEN, Hans Peter:** *Europäisches Gemeinschaftsrecht.* J. B. Paul Siebeck, Tubinga, 1972, 1.092 págs.

Es difícil comentar una obra de tanta envergadura como la del profesor IPSEN. La dificultad y la osadía de intentar su perarla se agravan, además, con la existencia de una «recensión-artículo» del profesor ZWEIGERT (1), a cuyas autorizadas opiniones no hemos de dejar de hacer referencia. Ahora bien, la importancia de la obra de Ipsen exige una atención inmediata por parte de la doctrina española. Esta necesidad nos ha movido a atrevernos a intentar un comentario de la obra, en ausencia de una pluma más autorizada que hubiera emprendido la tarea, y en la esperanza de que la conciencia de esa necesidad pueda disculpar nuestra osadía.

El volumen de la obra excluye la posibilidad de dar ni siquiera noticia de todos los aspectos que abarca. Hemos de limitarnos, por tanto, a ofrecer una visión superficial de las nueve partes en que está dividida y a comentar brevemente algún aspecto parcial, en cuya selección resulta inevitable la subjetividad.

En la primera parte, de introducción, el autor define el concepto y el ámbito del

derecho comunitario, delimita el objeto del estudio jurídico de las Comunidades respecto de otras disciplinas y da una amplia referencia de la evolución de su enseñanza e investigación en la República Federal de Alemania y de sus fuentes de conocimiento.

Según IPSEN, el concepto de derecho comunitario constituye una nueva categoría jurídica distinta del derecho público interno, y aplicable con carácter general siempre que un grupo de Estados se integran en la forma de las tres Comunidades existentes. El derecho comunitario europeo está constituido por el derecho «primario» de los Tratados con sus anejos, protocolos y modificaciones, el derecho «secundario» o «derivado», creado por los órganos de las Comunidades y las normas generales no escritas. IPSEN excluye expresamente de su ámbito al derecho creado por órganos internos en base a normas comunitarias, e implícitamente al derecho resultante de convenios concluidos por los Estados miembros en interés de la integración. Opinamos con ZWEIGERT (2) que estos convenios han de

(1) ZWEIGERT, Konrad: «Das grosse Werk Ipsens über Europäisches Gemeinschaftsrecht». EuR, 1972, páginas 308-323.

(2) *Loc. cit.*, pág. 310.

ser incluidos dentro del ámbito del derecho comunitario; nos parece, en cambio, acertada la exclusión de las disposiciones internas dictadas en base a normas comunitarias (en general, directrices): el hecho, aducido por ZWEIGERT, en su crítica, de que muchas directrices no dejen a los órganos internos, sino una mera operación formal de transformación (supuestos en que, a nuestro juicio, resulta dudoso el carácter obligatorio de todos los elementos de la directriz), no justifica la inclusión de las normas internas dentro del ámbito del derecho comunitario; su consideración por IPSEN, como derecho **general** de los Estados miembros, resulta adecuada al carácter uniforme de su contenido en los distintos Estados.

La segunda parte lleva por título «Fundamentos constitucionales y fuentes del derecho». En ella se estudian primeramente las raíces del derecho comunitario en las constitucionales de los Estados miembros —o, más exactamente, se estudian los fundamentos en la Constitución alemana y se alude a la situación constitucional de los otros Estados—, y se exponen las características generales de los tratados constitutivos y de las demás fuentes, los elementos estructurales del derecho comunitario y los métodos de su interpretación. IPSEN señala que, al crear las Comunidades y dotarlas de facultades soberanas, los Estados miembros han adoptado decisiones que exigían un fundamento constitucional distinto al necesario para la conclusión de tratados internacionales. En la República Federal, tal fundamento se encuentra en el artículo 24, I de la Ley Fundamental, que autoriza la transferencia de derechos soberanos a organizaciones interestatales. El fundamento jurídico de la existencia de las Comunidades radica no sólo en los tratados que

las han creado, sino, además, en una decisión constitucional de los Estados miembros. Tal fundamento determina la autonomía del orden jurídico comunitario y el carácter constitucional del derecho comunitario primario, dominado por los principios de integración y supranacionalidad. Al margen del interés de la interpretación de la constitución alemana y de la admirable precisión con que se definen los conceptos de integración y supranacionalidad como principios de la constitución comunitaria, cabe reprochar a IPSEN el deducir de la constitución de un solo Estado miembro los caracteres fundamentales del orden jurídico comunitario; en nuestra opinión, independientemente de la necesidad de una base constitucional suficiente para integrarse en las Comunidades, esos caracteres resultan del propio contenido de los tratados constitutivos, interpretados de acuerdo con el principio de funcionalidad (puesto de relieve por IPSEN al referirse a la cuestión de la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno), principio que viene a coincidir con la regla jurídica internacional del efecto útil (3).

La tercera parte se titula «Las Comunidades y sus miembros». En ella se exponen el origen y evolución de las Comunidades, los regímenes de asociación y las relaciones exteriores, la situación jurídica de las Comunidades —su naturaleza y su posición como sujeto de derecho internacional público y de derecho interno—, las relaciones entre las Comunidades y los Estados miembros, y la cuestión de la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno, que ofrece un especial interés (no olvidemos que las tesis expuestas por IPSEN a este respecto, en

(3) Cfr. ZWEIGERT, *loc. cit.*, pág. 314.

1964 (4), han sido acogidas por la jurisprudencia del Tribunal comunitario). Los elementos de la tesis de IPSEN, que consideramos plenamente acertada, son los siguientes: la inaplicabilidad de la regla «Lex posterior derogat legi priori», el principio de funcionalidad o de «aseguración de la capacidad de funcionamiento» de las Comunidades, y las disposiciones de los artículos 189, párrafo 2, TCEE, 161, párrafo 2, TCEEA, y 14, párrafo 2, TCECA: la regla de la «Lex posterior» se aplica entre normas del mismo valor, pero no entre normas de distinta naturaleza, como son las comunitarias y las leyes nacionales. El principio de funcionalidad resulta de la esencia de la integración, inspira todo el derecho comunitario y se plasma positivamente en disposiciones concretas de los tratados, entre ellas, en las citadas anteriormente, que atribuyen a los Reglamentos carácter general, obligatorio y directamente aplicable. Tal carácter responde a la exigencia funcional de que las normas comunitarias tengan una validez unitaria en todos los Estados miembros sin poder ser derogadas o limitadas por medidas adoptadas por éstos. Los artículos 189, párrafo 2, TCEE, 161, párrafo 2, TCEEA y 14, párrafo 2, TCECA, contienen, pues, una norma de colisión favorable a las normas comunitarias directamente aplicables. El contenido de esta norma supone la primacía de aplicación de las normas comunitarias, pero no la nulidad de las normas nacionales opuestas.

Las partes cuarta a octava del libro son las que más corresponden al estilo de un manual (5) y por ello no nos detendremos en su comentario. En ellas, el autor

trata de la organización y órganos de la Comunidad (cuarta parte), los actos jurídicos (quinta parte), el orden jurídico del Mercado Común (sexta parte), la situación jurídica del «ciudadano del mercado» (séptima parte) y los fundamentos jurídicos de la política económica y social comunitaria (octava parte).

La novena y última parte de la obra lleva el título de «Perspectivas», y su único capítulo o párrafo, cuya densidad es tal que podría ser por sí mismo objeto de una recensión (6), está consagrado a la «política constitucional», entendida por el autor como el examen de las cuestiones que plantea un diagnóstico crítico de la situación normativa y real del derecho comunitario y del proceso de integración y de lo que dentro de unos límites temporales y políticos abarcables, parece necesario y realizable en orden a la posterior evolución de la conformación jurídica.

Las tesis expuestas por IPSEN en este capítulo son particularmente susceptibles de controversia, pues, rebasando el ámbito del análisis jurídico, se introducen en el de la política jurídica, y, naturalmente, en éste las soluciones jurídicas vienen determinadas por consideraciones de carácter político. Sin embargo, no obstante, la crítica de ZWEIGERT (7), la tesis fundamental de IPSEN nos parece acertada y ajustada al derecho positivo: el objetivo de las Comunidades se agota en el establecimiento de instituciones y procedimientos para la realización de funciones públicas «desnacionalizadas» en el ámbito de lo económico; la integración

(4) «Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Gemeinschaften zum nationalen Recht, en «Aktuelle Fragen des Europäischen Gemeinschaftsrechts», Stuttgart, 1965, pág. 1.

(5) Cfr. ZWEIGERT, *loc. cit.*, pág. 315.

(6) El propio IPSEN manifiesta su temor de que muchos lectores, y especialmente recensionistas, se den por satisfechos con la lectura de este capítulo.

(7) *Loc. cit.*, págs. 319 y ss.

constituye un proceso, un «orden abierto», cuyo estadio final no está determinado y no ha de ser necesariamente una federación ni otra forma de carácter estatal.

Hemos de destacar, asimismo, el método seguido por IPSEN en este último capítulo: tras señalar los límites de perspectivas y pronósticos, analiza sucesivamente los fines, el objeto, la dimensión temporal y espacial y los procedimientos y medios institucionales de la integración, señalando las deficiencias de éstos; estudia después el factor humano (conciencia europea, grupos, partidos políticos, etc.), y a continuación se ocupa de la cuestión del consenso, de la legitimidad del poder público comunitario, para concluir con la forma de conformación de la Comunidad en el futuro próximo, que, según el autor, teniendo en cuenta el proceso de deses-

tatalización de funciones, consustancial a la integración y huyendo de prejuzgar el carácter estatal de la estructura final, es, y ha de seguir siendo, un orden abierto.

El método seguido por IPSEN resulta adecuado al carácter dinámico del plan que constituyen las Comunidades. Aun sin compartir muchas de sus opiniones, en particular su escepticismo frente a la idea europea, admiramos un capítulo que contiene un balance realmente completo de la problemática constitucional comunitaria.

Esta última parte representa, en suma, un gran colofón para una obra que, al menos entre las debidas a la pluma de un sólo autor, es, sin duda, la de más envergadura que hasta la fecha se ha escrito sobre el derecho comunitario europeo.—  
G. C. RODRIGUEZ IGLESIAS.

**MATHIJSEN, P. S. R. F.:** *A Guide to European Community Law.* Sweet & Maxwell/Matthew Bender, London-New York, 1972, XXIV+204 págs.

Un libro escrito por un especialista holandés y destinado especialmente al público inglés, tiene, de por sí, un especial interés dentro de la bibliografía de las Comunidades Europeas. Supone, de entrada, una declaración de intenciones: servir para que los especialistas británicos se adentren en el conocimiento de un sistema institucional, y de un orden jurídico, que con la integración en las Comunidades por parte de Inglaterra, tiene que ocupar un puesto preeminente. Es una «Guía» vista con óptica pragmática, realista, en la que se busca algo así como la ambientación del mundo de las Comunidades en el seno del sistema anglosajón.

El prólogo del profesor escocés Mitchell refuerza el signo realista, no meramente empírico, ni pragmático, de esta «Guía». Mitchell destaca el enfoque de la monografía al decirnos que con ella se superan los estériles «debates teológicos», para centrarse en una estimación funcional, real de los problemas. La caracterización del derecho de las Comunidades no se hace partiendo de unos dogmas; se realiza arrancando de la misma sustancia económica de las Comunidades. Son las exigencias impuestas por el establecimiento y adecuado funcionamiento de lo que inicialmente ha sido un Mercado Común, las que justifican la necesidad de una interpretación unitaria y uniforme del sistema

normativo de las Comunidades. La vinculación del derecho con la Economía resulta ostensible, pues visible es la naturaleza económica de las Comunidades y de su mismo derecho. En gran parte, el derecho de las Comunidades es un derecho de carácter económico. Mitchell acusa, igualmente, la significación de los aspectos institucionales, para fijarse ante todo en la relación funcional establecida entre el Consejo y la Comisión.

El libro que comento se nos ofrece como una «Guía» que tiene por misión informarnos del derecho de las Comunidades. Si el método adoptado fuera el normativo, tendríamos ante nosotros una especie de breviario, o de introducción al ordenamiento jurídico comunitario. El «approach» elegido es realista, y con él lo normativo viene a reflejar y cristalizar una sustancia económica y política. A través de los planos jurídicos se nos transparenta la vida entera de las Comunidades, es decir, su dimensión económica, política y social. Esto se percibe claramente en el tratamiento que se hace de las actividades de la Comunidad Económica Europea (páginas 38 y siguientes). El simple enunciado de estas actividades es suficiente para intuir cuál es la auténtica profundidad de esta «Guía».

Veamos los epígrafes en que se individualizan las actividades de la CEE: eliminación de los aranceles; establecimiento de un arancel comunitario y política comercial; libre movimiento de personas, servicios y capital y derecho de establecimiento; política agrícola; política común en transportes; política de la competencia; política regional; política industrial; disposiciones tributarias y fiscales; política monetaria y económica; aproxima-

ción de las legislaciones; política social; Banco Europeo de Inversiones; relaciones internacionales. En cada uno de estos apartados se concretan los objetivos que a distinto nivel han quedado enunciados en los artículos 2 y 3 del Tratado de Roma. Una exposición articulada y crítica es la que se nos brinda en esta parte de la monografía. Lo importante no es dejar señalada y tipificada cada una de las actividades. Lo esencial es comprender el nexo íntimo que las vincula, dándoles la nota vital que tienen que poseer. En ocasiones, la interdependencia resulta aun más rotundamente acusada. Es lo que sucede al exponer el principio de la libre circulación de mercancías, personas, servicios y el derecho de establecimiento.

Las dimensiones políticas no aparecen como postuladas en función de una ideología, de una postura teológica. Son el resultado de una actividad impuesta por los objetivos comunitarios. El establecimiento del Mercado Común supone la creación de un gran «espacio económico», y esto implica una serie de decisiones políticas, sin las cuales ninguno de esos objetivos se alcanzaría. La política de la Comunidad no queda indicada tan sólo al tratar de la política comercial, social, de la coyuntura, etc. En realidad, todo viene a ser una combinación de acción económica y de decisión política, proyectado, al final, en la creación de un derecho de las Comunidades.

Son de especial interés el tratamiento hecho de la política agrícola, de la política industrial, de la política económica y monetaria, de la política regional y del régimen de la competencia. La CEE se nos apunta como una realidad arancelaria, para ir, después, progresando en el desarrollo de su crecimiento. Desde el prisma del economista, lo más saliente viene a ser la tensión entre la política comer-



cial e industrial y la política agrícola, o para expresarlo más directamente, entre la agricultura y la industria, puesto que después el comercio viene a ser como la red de circulación de dos tipos de producción: la agrícola y la industrial. Es interesante señalar el distinto ritmo seguido en materia de política agrícola y de política industrial. La explicación puede darse en la distinta problemática de estas dos formas de producción, de estas dos actividades económicas. En lo industrial, durante largo tiempo todo ha quedado limitado a convertir en realidad el principio del libre comercio, la existencia de una zona de libre comercio. Sólo las exigencias de la competencia mundial han podido alterar este ritmo y dirigirnos hacia una política industrial, que es cosa muy distinta de un régimen de libre comercio. En la agricultura, desde el principio el panorama ha sido, sigue siendo, totalmente distinto. Aquí nos encontramos con una política proteccionista, y con el apunte de una política estructural, es decir, con una política orientada al cambio radical de las formas de explotación agrícola. Y es por el cauce de esta transformación estructural cómo se descubre la conexión entre la política agrícola, la política social y la política regional.

---

La estructura de esta «Guía» es bastante sencilla. Se introduce mediante un examen muy real del derecho comunitario (tema que hay que analizar en relación con el tratamiento que se hace del Tribunal de Justicia y los actos de los órganos de las Comunidades, que son los que constituyen el llamado derecho comunitario secundario o derivado), y se prosigue con la exposición de los Tratados que han establecido las tres Comuni-

dades. El estudio institucional arranca de la Asamblea (denominada, a partir de la Resolución de 30 de marzo de 1962, Parlamento Europeo), para, sucesivamente, abordar otros órganos, como el Consejo, la Comisión, el Tribunal y otros más o menos subsidiarios. Se completa el índice de materias con el estudio de las previsiones presupuestarias (altamente significativas) y los actos de las instituciones.

He señalado el carácter altamente significativo de las disposiciones presupuestarias. Hay una serie de vertientes que se nos ofrecen para caracterizar a las Comunidades europeas. Una importante, y un tanto descuidada, es la presupuestaria. La supranacionalidad puede estimarse desde distintos ángulos, y uno de ellos es precisamente el presupuestario. Así se explica que la «gran crisis de 1965» fuera un fenómeno muy complejo, en el que los núcleos más importantes venían a ser: una política agrícola común, un reforzamiento del poder de control presupuestario del Parlamento, y el establecimiento de un poder impositivo, por el cual la Comunidad pudiera obtener directamente los recursos económicos que le permitieran independizarse del sistema de las cuotas de los Estados miembros. El «compromiso de Luxemburgo» de 1966 supuso una pequeña detención en la evolución de la Comunidad, pero a partir de la Conferencia Cumbre de La Haya, el ritmo se ha hecho más acelerado, y se ha percibido más intensamente en esos núcleos antes citados. Y uno muy simbólico es el relativo al problema presupuestario, en el cual se ha resuelto establecer dos fases; la segunda, que arranca de 1975, supone ya el imperio de la autonomía presupuestaria, que es una forma bien visible de realizarse la supranacionalidad.

El análisis del derecho de las Comunidades puede realizarse desde diferentes

ángulos. Uno muy importante descansa en la naturaleza de sus normas, derivada del carácter de sus fuentes. En este sentido, conocer la dimensión constitucional de los Tratados es tanto como sentar las premisas que señalan la unidad y prioridad del derecho comunitario sobre los derechos estatales. Existe otra perspectiva, en parte clásica, y que, en última instancia, arranca del célebre problema de la «relación entre sistemas jurídicos distintos» (disputa teológica entre monistas y dualistas). Desde este horizonte, el derecho comunitario reclama su independencia frente a los derechos nacionales y respecto del mismo derecho internacional. Existe una valoración funcional e institucional del derecho comunitario. Es la que se apoya en la actuación del Tribunal Internacional de Justicia, y en la cooperación del derecho comunitario y los derechos estatales, entre la actividad del Tribunal internacional y la de los Tribunales estatales.

Yo creo que en esta monografía es el último cauce el más preferentemente tenido en consideración. Mi afirmación no es difícil de justificar. Basta leer los epígrafes del capítulo primero (Community Law): aplicación del derecho de la Comunidad por los Tribunales nacionales; precedencia del derecho de la Comunidad sobre los derechos nacionales; cooperación entre el orden comunitario y los órdenes jurídicos estatales; aplicación del derecho nacional por el Tribunal de la Comunidad; relaciones con el derecho internacional. Y con conceptos distintos, este cauce se reproduce en la temática del Tribunal de la Comunidad. El artículo 177, al establecer la competencia del Tribunal de la Comunidad para resolver las cuestiones preliminares que susciten los Tribunales estatales, es el gran «test» en que se comprueba la cooperación entre

ambos órdenes jurídicos, y la incidencia creciente del derecho comunitario en los derechos estatales. La distinción entre los recursos o procedimientos contra los Estados miembros, o contra las instituciones (especialmente la Comunidad), ofrece otro plano del mismo método. La naturaleza proteica del Tribunal de la Comunidad (que es Tribunal constitucional, penal, civil, administrativo, internacional, etc.) confirma todo lo que he venido exponiendo.

---

La monografía hace un uso magistral de las fuentes. El articulado de los Tratados fundacionales, del Tratado de fusión de ciertos órganos (en vigor desde 1967), del Acta de Adhesión de los nuevos miembros, constituye el encofrado jurídico de esta «Guía». En ella se encuentra, igualmente, la referencia oportuna a los Reglamentos más importantes (así, en política agraria, en política de la concurrencia...), a las directrices y programas generales. Y, sobre todo, el apoyo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad resulta de un valor extremo.

Esta «Guía» muy bien podría tomarse como ejemplo a seguir por los estudiosos españoles de estos temas europeos. Yo creo que hemos rebasado la fase de la exposición histórica, de la referencia doctrinal y teológica, para considerar de suma urgencia un estudio real de lo que es el orden institucional y jurídico de las Comunidades. Es lo que han venido haciendo desde hace años los ingleses para prepararse al ingreso. Es lo que en nuestro país tendríamos que realizar para resolver esta cuestión previa: ¿es viable o no nuestra solicitud de incorporación?—  
M. AGUILAR NAVARRO.

NATO and Security in the Seventies. **Alting von Geusau, Frans A. M. (Dir.)**, Publicación del John F. Kennedy Institute, Holanda, 1971, 158 págs.

La obra, formada por seis capítulos, redactados por diferentes autores, recoge una versión revisada de las comunicaciones presentadas en el V Coloquio Internacional, organizado por el J. F. Kennedy Institute, en colaboración con la OTAN, celebrado en octubre de 1969 sobre el tema «La OTAN y la seguridad en los años setenta». La selección del tema se hizo pensando en que, en los años próximos, los países de la OTAN se tendrán que enfrentar probablemente con los problemas de solución de crisis, control de armamentos y el desarrollo de negociaciones con los países del Pacto de Varsovia, y que estas tareas reemplazarán gradualmente el objetivo original de la OTAN: la disuasión de un ataque deliberado contra ella o contra cualquiera de sus miembros.

La obra no es una relación de las discusiones del Coloquio, puesto que alguno de los capítulos (segundo, tercero y cuarto) son revisiones de las comunicaciones presentadas, y el primero lo constituye el texto revisado del discurso inaugural del Coloquio. En cuanto al sexto, según el editor de la obra, y al mismo tiempo autor del capítulo, parece aconsejable su inclusión dadas las constantes peticiones de los países del Pacto de Varsovia para la reunión de la Conferencia Europea de Seguridad, aumentando su interés el hecho de que dicha Conferencia ha comenzado ya sus trabajos. Por otra parte, la estructura de la obra y el hecho de que haya sido compuesta por diferentes autores hace aconsejable su análisis, capítulo por capítulo.

#### Capítulo primero

**NATO and Security in the Future: A Long Range View** (La OTAN y la seguridad en el futuro: una opinión de largo alcance) Por LOUIS J. HALLE (págs 15-26).

Halle parte de la tesis de que lo mismo que una amenaza exterior llevó a una serie de cantones suizos a crear la Confederación Helvética, las amenazas de Stalin permitieron la creación de la OTAN como núcleo de una futura Confederación Europea, y así, quizás algún día pueda decirse que Stalin ha sido, paradójicamente, el «padre» de una Europa unida. Las razones de esta comparación hay que verlas en el hecho de que el fin de la inicial unión de cantones era prevenir las crisis, y si esto fallaba, hacerlas frente, exactamente igual que la OTAN tiene que hacer en estos momentos.

Halle piensa que es posible predecir las tendencias a largo plazo que van a producirse en Europa. Por lo pronto, hay que partir de dos supuestos: que en el mundo actual, los Estados naciones han perdido su autosuficiencia militar, y que este fenómeno es sólo parte de un proceso más amplio, que implica que fenómenos de tipo secular se producen hoy en el lapso de una generación. Respecto a la OTAN, hay que hacer notar que el área que engloba ha sido durante las primeras seis décadas del siglo una zona de guerras y crisis, la última de las cuales, la llamada «guerra fría», ha llevado a la necesidad de institucionalizar la ayuda norteamericana. Esto ha representado la formación de un área de cooperación

a ambos lados del Atlántico, lo que se ha llamado Comunidad Atlántica. La situación actual es la siguiente: el peligro que obligó a la creación de la OTAN ha pasado, mientras que la Comunidad de la que la OTAN era una expresión, permanece, y hoy el área del Atlántico Norte goza de una estabilidad superior a cualquier parte del mundo. La razón de esta relativa estabilidad hay que verla en el desarrollo del fenómeno del equilibrio de poder a partir de los años sesenta. Este equilibrio, basado en la disuasión mutua, ha estabilizado un «statu quo»: la división de Europa, que en los años cuarenta parecía anormal. Pero la seguridad actual tiene una base muy débil, pues la pérdida de control político en cualquiera de los países de la Alianza Atlántica, o en los del Pacto de Varsovia, podría llevar a una confrontación. De ahí surge la necesidad de la OTAN y de que lleve a cabo una planificación de las posibles contingencias, que es precisamente el tema de los siguientes capítulos.

#### Capítulo segundo

**NATO's ability to deal with developing crisis situations** (La capacidad de la OTAN para enfrentarse con situaciones de crisis progresivas)

Por FRANÇOIS DUCHENE (págs. 27-42).

Respecto a este punto, Duchêne se plantea tres preguntas:

Primera: ¿Sería verosímil que la OTAN desapareciera si no se produjeran más crisis? En este sentido, la cuestión se ha planteado sobre si la OTAN es una coalición temporal que desaparecería una vez que lo hubiera hecho la amenaza que la vio nacer, o si, por el contrario, debe continuar existiendo, bien porque los Estados occidentales han creado un nuevo tipo de

asociación, bien porque la Alianza es necesaria para asegurar la paz de la misma forma que antes previno la guerra. Por lo pronto, la crisis checoslovaca no ha sido capaz de restaurar la antigua cohesión de la OTAN, ya que los europeos occidentales piensan que el aumento del potencial defensivo soviético no va dirigido contra ellos, que es necesario alcanzar una «detente», y que cada país puede hacer su propia política. Así, el encanto de la OTAN se ha roto y se vive en una fase de ambigüedad, cuyas manifestaciones más claras son la posible retirada de tropas norteamericanas estacionadas en Europa y la convocatoria de la Conferencia Europea de Seguridad. Todo lo cual hace poner en duda el que América se arriesgue a una guerra nuclear por defender a Europa.

Al mismo tiempo, al no haberse cumplido las esperanzas de paz de los años sesenta, y dados los intereses norteamericanos en Europa y el miedo soviético a una rebelión de los países satélites, resulta difícil que el actual equilibrio europeo, basado en la doble presión de las dos superpotencias, se rompa por la retirada norteamericana, por lo que se puede pensar que la OTAN, con o sin reformas, tiene aún vida por delante.

Segunda: ¿Puede adoptar la OTAN un papel más político si no se producen más crisis importantes en Europa? La estructura de la Alianza —formada por una gran diversidad de países que encuentran en sus relaciones directas con Washington la mayor garantía de seguridad en caso de crisis— impide que la Alianza esté preparada para actuar como una fuerza política coherente. Estas circunstancias sólo se dan en el caso de planificación de emergencia y con número reducido de participantes. Esto lleva a que los Estados Unidos actúen solos, pues son los

únicos capaces de enfrentarse con la Unión Soviética. Sin embargo, la cohesión parece necesaria y podría conseguirse por la creación de la Comunidad Europea de Defensa, formada por países europeos miembros de la OTAN, dotada de armamento convencional y que aumentaría el poder de negociación de los europeos, frente a los Estados Unidos y que estimularía a la Unión Soviética a llevar a cabo reducciones de tropas.

Tercera: ¿Cómo puede la OTAN prevenir las crisis o enfrentarse con ellas si se producen? La situación de equilibrio en Europa podría romperse si el sistema soviético se viera presionado por el revisionismo de sus aliados o el desafío chino, pues la política de la URSS se haría más agresiva. Poco puede hacer la OTAN en este sentido, pues cualquier intervención suya en Europa Oriental sólo empeoraría la situación. En cuanto a las posibilidades de enfrentarse con una crisis, Duchêne opina que la «**crisis management**» de la OTAN es falsa, pues los Estados Unidos actuarían solos, dada la necesidad de tomar una serie de decisiones rápidas y eficaces, lo que no podría ser llevado a cabo dentro de un sistema colectivo. La única solución sería el establecimiento de un grupo europeo, trabajando sobre una base funcional, como lo hace el Grupo de Planificación Nuclear, o la creación de una Comunidad Europea de Defensa, formada por los países miembros (y candidatos) de la CEE, aunque para Duchêne, esto está aún lejano.

#### Capítulo tercero

##### **NATO and the Mediterranean Situation** (La OTAN y la situación del Mediterráneo)

Por STEFANO SILVESTRI (págs. 43-57)

Silvestri, según sus propias palabras, pretende hacer un análisis más político

que militar, y la conclusión a la que llega es que, para lograr el equilibrio en el Mediterráneo y suavizar la actual tensión, hace falta una autoridad independiente que arbitre los problemas surgidos entre las grandes potencias, y que sea capaz de tener sus propias fuerzas. Para conseguir esto sería preciso que la autoridad recibiera su fuerza de las Naciones Unidas. Pero las crisis locales en el Mediterráneo se hacen más difíciles de resolver por la presencia de las superpotencias. A esto hay que añadir que las crisis mediterráneas antes eran sólo responsabilidad de los occidentales, pero la presencia soviética las ha hecho más complejas. Ahora bien, dada la diferente situación y actitud de los países ribereños, parece difícil, según Silvestri, descubrir una función para la OTAN en el Mediterráneo. De los dos papeles posibles de la OTAN en él (disuadir de una agresión soviética y coordinar las iniciativas de los aliados) sólo el primero se cumple, pues la falta de una línea política en la OTAN impide la realización del segundo. Para conseguirlo sería preciso la creación de una «**task force**», que proyectara el poder aliado en el Mediterráneo y fuera capaz de responder a las modernas iniciativas estratégicas. Pero esto llevaría a una separación entre la política europea de la OTAN y su política mediterránea, lo que haría ineficaz cualquier iniciativa suya en este área.

#### Capítulo cuarto

##### **NATO and Developments in Eastern Europe** (La OTAN y la evolución en Europa Oriental)

Por FRANS A. M. ALTING VON GEUSAU  
(páginas 59-72).

Este capítulo trata de la evolución en Europa oriental, en cuanto ésta puede

afectar a la Alianza Atlántica, e incluso conseguir que se desarrolle un sistema satisfactoria de seguridad y cooperación en el continente europeo.

Desde la creación de la Alianza Atlántica, los occidentales se han enfrentado con el problema de si el expansionismo soviético se reduciría a su área de influencia o de si iría más allá. Al mismo tiempo se planteaba la necesidad de cohesión en Europa occidental, con el fin de promover la seguridad.

Von Geusau parte del supuesto de que la URSS no pretende una expansión territorial por medios militares, aunque sí explotaría las diferencias entre los aliados, y que los occidentales ni pretenden destruir el sistema socialista ni abandonar la OTAN, aunque los Estados Unidos pretenden estrechar sus lazos con Europa oriental. Todo esto lleva a la necesidad de establecimiento de un sistema de control de armamentos y de «**crisis management**» que protegería a todos los Estados contra los accidentes conectados con el sistema en sí, es decir, no contra una agresión, sino contra la existencia de sistemas militares. Este sistema de «**crisis management**» deberá no sólo hacer frente a las crisis, sino prevenirlas.

Desde este punto de vista, lo que pretende Alting von Geusau es:

**Primero:** Identificar las crisis potenciales en Europa oriental, que podrían poner en peligro la seguridad de Europa, crisis provocadas por la política de independencia de los países «satélites» y por los intentos de la URSS de aumentar el proceso de integración.

**Segundo:** Identificar las razones profundas de estas crisis, la más importante de las cuales puede ser la contradictoria política soviética de seguir luchando en una guerra ideológica, impi-

diendo al mismo tiempo que las ideas entren dentro de su esfera de influencia, sobre todo aquellas conectadas con el nacionalismo y con la actitud crítica de China.

**Tercero:** Demostrar que las causas de inestabilidad en Europa oriental se deben a las tensiones y a los conflictos dentro del sistema socialista. La incapacidad del sistema soviético para adaptarse a cualquier cambio sugiere que sólo Occidente es capaz de elevarse por encima de los conflictos ideológicos y dar una nueva forma al mundo. Pero la actual situación de la OTAN impide que pueda cumplirse esta misión, que es política y no militar, y para lo que sería preciso crear dentro de la Alianza una «diplomacia preventiva» con la suficiente fuerza como para impedir una nueva utilización de la «Doctrina Breznev».

#### Capítulo quinto

**NATO and the Subregional Approach to European Security** (La OTAN y el método subregional de seguridad europea)  
Por NILS ORVIK (págs. 73-102).

Para Orvik, los tres factores más importantes en el conjunto de la seguridad europea son:

**Primero:** La situación internacional.

**Segundo:** Los efectos de una organización colectiva (la OTAN).

**Tercero:** Otras posibles alternativas de seguridad para los miembros individualmente considerados.

Si descubrimos hasta qué punto la situación en Europa ha cambiado, tendríamos una idea más clara de cómo estos cambios podrían afectar a la organización y a los Estados miembros. Por lo pronto

se ha pasado de una situación de guerra fría a una de distensión, aunque el exceso de confianza puede ser fatal. Además, existe el peligro de un conflicto provocado por el nerviosismo de los dirigentes soviéticos ante los problemas planteados por el nacionalismo dentro de su esfera de influencia, o los surgidos en su periferia (China y Oriente Medio). También hay que tener en cuenta que la URSS, ahora que ha llegado a la paridad nuclear con Estados Unidos, no parece muy decidida a detener la carrera de armamentos.

En cuanto a sí la OTAN continuará funcionando, dependerá en gran parte de una definición de sus objetivos que, según Orvik, pueden ser clasificados en cuatro, dos militares y dos políticos: disuasión, defensa militar (si la disuasión fracasa), prevención de conflictos y/o «**crisis management**», y, finalmente, el objetivo estrictamente político, que es el objetivo ideológico de asegurar los sistemas políticos y las instituciones democráticas de Europa occidental. Pero no parece ser que en ausencia de un abierto conflicto la Alianza pueda proporcionar el grado de cohesión necesario para producir la integración y la cohesión necesarias para cumplir los cuatro objetivos.

Así, Orvik piensa que, dada la situación de la OTAN, la postura soviética y la imposibilidad de alcanzar un sistema de seguridad en Europa por medio de acuerdos bilaterales, es preciso utilizar el método «subregional», llamado así para distinguirlo de un sistema regional, como es la OTAN. Este sistema subregional parece conveniente en vista de la imposibilidad de creación de una verdadera comunidad de defensa euroatlántica, al menos por el momento, y que su contrapartida, una vuelta a los sistemas nacionales, basados en acuerdos bilaterales, parece indesea-

ble. En este sentido, Orvik ve dos posibilidades:

Primera: La ampliación de la CEE, incluyendo a la mayoría de los países de Europa occidental, y con responsabilidades en el campo de la seguridad europea.

Segunda: La CEE seguiría formada por seis naciones, lo que obligaría al bloque anglo-escandinavo a buscar otras alternativas como un «Bloque de Libre Comercio Noratlántico», con objetivos militares y económicos y bajo el liderazgo de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, la mezcla de objetivos económicos militares y políticos dentro de la misma organización puede crear una identificación que lleve a un apoyo popular, que es, por otra parte, la función principal de las organizaciones subregionales, mientras que la segunda función sería la necesidad que produce de negociaciones multilaterales para mejorar la seguridad del área.

#### Capítulo sexto

**Planning Ahead: Security and Cooperation in the Seventies** (Planificación del futuro: seguridad y cooperación en los años setenta)

Por FRANS A. M. ALTING VON GEUSAU (páginas 103-122).

Para Alting von Geusau, la necesidad primaria de los años setenta será un sistema de seguridad, basado en el control de armamentos y en el concepto de **crisis management**, tal como lo expone Hassner. Esta necesidad no surge sólo de la evolución del sistema socialista, sino también de otras situaciones, con las que se enfrenta Europa, como la crisis de Oriente Medio. Así, aunque la OTAN sigue siendo necesaria, la volátil situación europea exige nuevos mecanismos para controlar las

## RECENSIONES

crisis y para estimular el contral de armamentos en el continente europeo.

En este sentido, es enormemente importante la declaración del Consejo del Atlántico Norte, de diciembre de 1969, por ser la primera respuesta oficial y colectiva a las propuestas hechas por los países del Pacto de Varsovia, para reunir una Conferencia Europea de Seguridad. Ante esto, el autor se plantea dos preguntas, cuya respuesta constituye el contenido del capítulo: ¿Cuáles eran las actitudes de los países europeos detrás de esta declaración? y ¿En qué medidas reflejan la aceptación de un nuevo sistema de relaciones Este-Oeste?

Por lo pronto, la situación actual es la resultante de un proceso que arranca de un «sistema de restauración y consolidación en el año 45 y que llega hasta el actual «sistema de crisis management bipolar y de control de armamentos», pasando por los sistemas de «guerra fría bipolar», de «impasse bipolar» y de «distensión bipolar». Estas transformaciones han llevado a un cambio del papel de las alianzas y a la necesidad de negociaciones multilaterales. Así, pues, en este contexto vamos a ver la actitud de los miembros de la OTAN hacia la Conferencia Europea de Seguridad. Estas actitudes se pueden resumir en la negativa a aceptar la Conferencia como un medio de conseguir el «statu quo» en Europa y en la insistencia en la necesidad de una preparación cuidadosa, todo lo cual implica una serie de actitudes heterogéneas sobre la seguridad en los años 70. En este contexto, el autor analiza las diferentes posibilidades respecto a un número de cuestiones relacionadas con la Conferencia Europea de Seguridad. Estas son las siguientes:

Primera: La clase de Conferencia pre-

vista y su preparación. Sobre este punto se han producido diferentes actitudes, no sólo en cada alianza, sino entre los miembros de ellas.

Segunda: Calendario y participación: sobre este punto, las posturas occidental y soviética difieren, pues la mayoría de los miembros de la OTAN prefieren convocar la Conferencia en una fecha más tardía que la que pretenden los miembros del Pacto de Varsovia. Respecto a la participación, hay un claro acuerdo en que deben participar la mayoría de los países europeos, Estados Unidos y Canadá.

Tercera: La agenda de la Conferencia. La pretensión soviética de consagrar el «statu quo» europeo no parece demasiado aceptable para los occidentales, lo mismo que el interés en los intercambios comerciales, que pueden ser canalizados dentro de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas.

Cuarta: El problema alemán y la Conferencia. Sobre este punto se discute si debe o no, ser incluido y la forma en que ha de ser tratado.

Quinta: El interés en la Conferencia. Este varía según la postura de cada país; así, frente a la actitud de Estados Unidos y de la URSS, que defienden unas negociaciones bilaterales a diferentes niveles, los países medios y pequeños defienden unas negociaciones multilaterales.

Como conclusión, el autor prevé que la década de los años 70 será de transición y que las soluciones para un sistema de seguridad europeo serán difíciles de conseguir. En este sentido, A. V. G. propone un sistema cooperativo de seguridad regional dentro del marco de las Naciones Unidas y basado en los principios de la Carta, con una maquinaria con fines de



seguridad y cooperación, y que, como acuerdo regional europeo, sería más elaborado y autónomo que los acuerdos regionales previstos en el capítulo octavo de la Carta.

Ahora bien, una política destinada a cambiar el presente sistema requiere comenzar a planificar a tres niveles:

a) A nivel de cuestiones negociables, que serían aquellas en las que todas las partes están de acuerdo en que un cambio de la situación actual es concebible o incluso necesario; por ejemplo: admisión de la República Democrática Alemana en los organismos internacionales. Lo mismo podría decirse de una política de

control de armamentos o de cooperación funcional.

b) A nivel de una maquinaria de negociación, para lo que sería necesario convocar una conferencia regional europea permanente, que promovería negociaciones en ciertos campos y dotada de una serie de órganos.

c) A nivel de políticas, que tendrían que ser cambiadas, lo que implicaría el reconocimiento de la situación presente en Europa y la necesidad de reorganizarla en la forma más satisfactoria, y esto sólo puede ser hecho si los Gobiernos reconocen que la seguridad del hombre es más importante que la preservación de sus sistemas o de sus intereses.—J. A. JARA.

European Integration. Penguin Books. Londres, 1972, 475 págs.

Si habitualmente la labor de recensionar lo que uno piensa que es un buen libro, es una labor ardua, lo es más aún si el libro a recensionar es una colección de lecturas, por constituir cada una de ellas una unidad en sí misma interconectada con el resto tan sólo por la temática común a todas, ya que no por la posición doctrinal, que no tiene por qué ser homogénea. Por tanto, la recensión debería de ser llevada a todas y cada una de las unidades que componen el libro.

En un estado de cosas tal, la introducción del libro resulta particularmente importante, debido a que adquiere el papel de elemento aglutinador del resto de la obra, centrando cada desarrollo posterior en su justo medio ideológico. Esta es la misión —difícil misión— del «editor»; Michael Hodges satisface este papel me-

dante un trabajo serio, que merece la consideración de «survey» sobre el estado del tema tratado.

Sólo apelando a la calidad de la introducción se puede a su vez evitar recensionar totalmente cada una de las colaboraciones del libro, bastando en la mayoría de los casos un breve comentario.

Pero, ciertamente, la calidad de las introducciones no es nada nuevo dentro del conjunto que representa la serie completa de lecturas que viene publicando Penguin. Tanto es así que uno no puede evitar la tentación de pensar que un volumen dedicado a sintetizar todas las introducciones, sería bien acogido dado el magnífico trabajo de síntesis sobre cada uno de los temas que son el objeto de cada título de los que componen la serie.

El libro que comentamos nos ofrece

cuatro partes, dedicada cada una al estudio de un aspecto del fenómeno al que conocemos como integración europea; estas partes son:

- I. ¿Por qué Europa? Orígenes y logros de la integración europea.
- II. Integración europea: perspectivas teóricas.
- III. La dinámica de la toma de decisión europea.
- IV. Fuentes de apoyo a la integración europea.

En la introducción, que merecía ser tratada como parte independiente, se define claramente el objetivo del libro, que: «se concentra sobre el proceso de integración política —la formación de un nuevo sistema político a partir de los distintos sistemas políticos, hasta ahora separados— y la manera en que los cambios en las relaciones económicas y sociales influirán en el cambio en el marco legal y el poder decisorio, desde un nivel supranacional».

Se define el fenómeno de integración europea como fruto de la existencia de un largo período de paz y de prosperidad en Europa occidental; proceso que se caracteriza por ser difuso, complejo e inacabado. Por otra parte, de cara a «los medios» por los que se logra el proceso de integración, surge una característica vital: esta se logra substituyendo los elementos coactivos en los tratos internacionales por la negociación, proceso que a su vez autoriza la internalización de los posibles conflictos dimanantes de la misma integración, evitándose el carácter de «drama». Esto ayuda a explicar la ausencia de casos de enfrentamiento social a los intentos de integración.

Hodges no es en su libro un triunfalista que piense que poco queda ya por hacer en el terreno de la integración de

Europa, y no lo es porque él mismo nos dice que «el estado primitivo de desarrollo en que se encuentra la integración no permite predecir cuáles serán los resultados de la misma».

Esta misma inmadurez es la causa de que los datos básicos para un análisis de la integración estén aún en un estado fluido: «existe un exceso de documentación y un defecto de hechos». No se ha realizado aún la profunda labor de síntesis que permita establecer en qué medida unos hechos conducen a otros hechos, sólo se han llevado a cabo trabajos unidimensionales en el terreno de disciplinas concretas; la falta de trabajo académico se acepta como un recurso necesario de cara a la abrumadora cantidad de material bajo la rúbrica de «integración europea»; se dice, sin embargo, muy a menudo que las distinciones entre integración económica, social y política son superficiales y que ambas están interrelacionadas de una forma compleja».

El objetivo perseguido por el libro —brindar explicación sobre determinados aspectos de la integración europea— es alcanzado con un método interdisciplinario, proporcionando ideas útiles sobre la unión, desde los prismas económicos, social y político.

La integración regional es un campo joven dentro de las Ciencias Sociales (¡igualmente jóvenes!), es por ello que aún no existe un cuerpo coherente de postulados que se encarne en lo que podríamos denominar, quizá pretenciosamente, «Teoría general» de la integración, cuyo objetivo sería «explicar la tendencia hacia la creación voluntaria de mayores unidades políticas, cada una de las cuales evitará conscientemente el uso de la fuerza entre los grupos y unidades participantes».

En esta definición existe un compo-

nente normativo que a menudo no es explicitado; implica que el concepto de Nación-Estado está desfasado como idea de la unidad de actividad más deseable.

El hecho de que la «teoría» esté aún en estado de gestación se materializa en el hecho —frecuente en Ciencias Sociales— de que no existe acuerdo general sobre el mismo sentido del término «integración». Mientras que para una parte de los teóricos, integración es el proceso que conduce a un objetivo final de unión; para otros, integración significaría el objetivo final a cubrir.

Este desacuerdo conduce inmediatamente a una diferenciación en la toma de postura ante la realidad estudiada, apareciendo subsecuentemente tres enfoques diferentes:

- I. El enfoque federalista.
- II. El enfoque transaccionalista; y
- III. El enfoque neofuncionalista.

enfaticando cada uno, respectivamente, los aspectos del papel de las instituciones; de las transacciones y del modo en el que se presenta una convergencia de intereses entre los diferentes grupos significativos de la sociedad.

El enfoque federalista (división del poder entre instituciones centrales y locales, actuando cada una autónomamente dentro de su propia esfera), parece mostrar más bien «una estrategia, unas necesidades y propósito común, que una teoría explicativa de cómo surgen esas fuerzas integrativas».

El federalismo implica un paso institucional de lo nacional a lo supranacional. Pero las élites políticas europeas «no están acostumbradas a pensar en la solución de los problemas europeos sobre bases federalistas, puesto que su única experiencia de supranacionalismo se ha

dado en la cooperación técnica, no política, de las fuerzas armadas y la producción bélica».

El enfoque transaccionalista, «por el contrario, se desvincula de todo tipo específico de marco legal-institucional, se vincula con las condiciones necesarias para promocionar y mantener un sentimiento de comunidad entre la población de una región dada. La premisa básica es que las comunicaciones son el único medio de lograr la importancia mutua y la responsabilidad que distingue a los grupos sociales organizados de los agregados aleatorios de individuos».

Según esto, un indicador de interdependencia estará constituido por la intensidad de transacciones (económicas, sociales y políticas) existentes entre países que hasta el momento eran entidades políticas separadas. «Cuanto más interactúe una nación con otra, tanto más relevante será la una para la otra». Pero existe un requisito aparte de la existencia de las transacciones: «tal importancia mutua, sin embargo, no conducirá a la integración, al menos que exista también responsabilidad mutua, que puede ser definida como la capacidad de hacer frente a las demandas expresadas en transacciones entre los estados-nacionales».

En términos de Karl Deustch: «La integración es una condición en la que la población de una región dada logra un sentido de comunidad, es decir: un acuerdo sobre que los problemas comunes pueden ser resueltos sin recurso a la coacción física... los miembros de tal comunidad tienen instituciones y procedimientos capaces de asegurar un intercambio pacífico..., el marco legal e institucional no es crucial»; sea cual sea éste lo crucial es la existencia de un sentimiento de comunidad.

## RECENSIONES

El enfoque neofuncionalista «enfatisa la naturaleza pluralista de la sociedad moderna, compuesta de élites y de grupos de intereses contrapuestos», así según Haas, «integración es el proceso mediante el cual los actores políticos en varios conjuntos nacionales distintos son persuadidos a modificar sus marcos legales, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro más grande, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los estados nacionales pre-existentes».

La conclusión de Hodges es que ninguno de los principales enfoques sobre la integración europea es, sin embargo, satisfactorio, mientras que es necesaria una teoría de la integración, «si hemos de definir nosotros mismos los aspectos más importantes del proceso».

«Existen excesivos marcos analíticos y muy pocos estudios empíricos directamente comparables sobre integración», de modo que «es imperativa alguna síntesis metodológica, si han de evitarse las duplicaciones de esfuerzos».

«Existen muchos estudios empíricos concentrados sobre el desarrollo institucional de la Comunidad, más que sobre las consecuencias económicas y sociales generales de la integración.»

Esta llamada de Hodges a la necesidad de estudio se explica porque «es claro que el movimiento de integración europea tendrá una profunda influencia sobre la conducta de las relaciones internacionales en el futuro. «Si surge una entidad política europeo-occidental, cohesiva y controlada centralmente... se vigorizará el surgimiento de grupos similares en otras partes... si falla... los pronósticos de integración en otras partes serán pesimistas... (la integración Europea) es importante no sólo para la Europa occidental, si no para la sociedad en general».

(Todos los encomillados precedentes, salvo advertencia expresa, son citas de la introducción de M. Hodges.)

A continuación brindamos un catálogo de las colaboraciones de que constan las cuatro partes del libro:

Parte I: «¿Por qué Europa?: los orígenes y logros de la integración europea».

En esta parte se recogen trabajos de:

Miriam Camps: «La Unificación europea a lo largo de los años sesenta».

Altiero Spinelli: «El crecimiento del movimiento europeo desde la segunda Guerra mundial».

European Comission: «Declaración a propósito de la ocasión del logro de la Unión Aduanera en el 1 de julio de 1968.»

Ralf Dahrendorf: «Una nueva meta para Europa».

Parte II: «Integración europea: perspectivas teóricas».

Reúne esta parte los trabajos siguientes:

2-1. Ernest Haas: «Integración internacional: los europeos y el proceso universal».

2-2. Karl W. Deutsch: «El logro y el sostenimiento de la integración».

2-3. John Pinder: «Integración positiva e integración negativa: algunos problemas de unión económica en la CEE».

2-4. Nils Lundgren: «Las uniones aduaneras de los países de la Europa industrial occidental».

2-5. Roger Hausen: «Integración regional: reflexiones sobre una década de esfuerzos teóricos».

Parte III: «La dinámica de la toma de decisión europea».

Comprende los siguientes trabajos:

3-1. Paul Taylor: «El concepto de Co-

munidad y el proceso de integración europea».

3-2. David Coombes: «La organización de la Comisión».

3-3. Giancarlo Olmi: «El papel de la Comunidad y las instituciones nacionales sobre la política agraria comunitaria».

3-4. Leon Lindberg y Stuart Scheingold: «El fracaso de la política comunitaria de transporte: una comparación con el éxito de la política agraria comunitaria».

3-5. Hellen Wallace: «El impacto de las Comunidades europeas sobre la decisión política nacional».

3-6. L. J. Brinkhorst: «La ley de Europa como una realidad legal».

Parte IV: «Fuentes de apoyo para la integración europea».

Comprende los siguientes trabajos:

4-1. Ronald Inglehart: «Opinión pública, integración regional».

4-2. Arnol Rose: «La integración de la gente».

4-3. Dusan Sidjanski: «Los grupos de presión y la CEE.».

4-4. Werner Feld: «Aspectos políticos de la colaboración transnacional de negocios en el Mercado Común».

La primera parte pudiera igualmente ser denominada: El fracaso de la integración europea, ya que los cuatro trabajos recogidos en ella hacen alusión a diferentes causas por las cuales se ha fracasado en avanzar por el camino hacia la integración.

Miriam Camps señala que el riesgo surge del hecho de mirar al futuro con viejas ideas, existe un axioma básico y éste es que las sociedades son dinámicas. Según Miriam Camps, existen tres conjuntos de tipos de cambio a los que Europa debe hacer frente internacionalizándolos:

— Cambios de tipo político y de seguridad.

— Cambios en la naturaleza de las relaciones entre los estados y de las actitudes dentro de ellos.

— Cambios en los problemas intracomunitarios a los cuales debe de hacer frente la Comunidad.

La conclusión genérica es que las cosas, que hoy pueden ser tratadas con sentido a nivel europeo, no podrán ser manejadas de un modo efectivo, incluso por grandes unidades político-económicas como los Estados Unidos o la Europa Comunitaria. Así, «aunque un enfoque europeo esté, frecuentemente, más de acuerdo con las dimensiones de los problemas actuales que un enfoque meramente nacional, existirá una necesidad creciente de cooperación que se extiende mucho más allá del complejo europeo y por una cooperación que es tan estrecha, tan continua y tan íntima que erosionará algunas de las funciones de la «Europa como poder», y como incluso erosionará algunas de las funciones de los Estados Unidos como poder. Una Comunidad europea previsoramente debe, por lo mismo, evitar la tentación de vestirse a sí misma con aquellos atributos de soberanía, que ya la razón sugiere raídos y deben pronto ser arrojados».

Para Altiero Spinelli, la causa de que no se refuerce el logro de una Europa unida reside en la debilitación de los argumentos que, históricamente, empujaban hacia esa integración. Tras la muerte de Stalin la situación entre Oriente y Occidente se hizo menos tensa, a la vez que el plan Marshall determinaba un fortalecimiento de las economías nacionales por separado.

«El relajamiento de las relaciones internacionales, junto con el auge económico y la resurrección en todos los países de las fuerzas conservadoras interesadas en el mantenimiento de la soberanía».

nía nacional arrastraron hacia un nuevo equilibrio mundial...».

La segunda parte, referida a las perspectivas teóricas de la integración, hace referencia a los ya mencionados enfoques neofuncionalistas, transaccionalista y federalista, en las figuras de Ernst Haas, Karl Deutsch, John Pinder, Nils Lundgren y Roger Häusen.

Ernst Haas refleja explícitamente el hecho de que la unión económica europea es un medio para un fin mucho más importante: la unión política. Para él, integración no es el OUT-PUT, sino el mismo proceso; como hemos visto en esta anterior: «el proceso, en virtud del cual los actores políticos en diferentes conjuntos nacionales son persuadidos de cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un centro superior», declarando, acto seguido, que los factores económicos, sociales y de comunicación», a menudo identificamos con la «integración»..., son condiciones típicas para una política comunitaria en funcionamiento».

Esto implica, de alguna forma, la existencia de un «efecto rebose» (spill-over) mediante el cual estas metas objetivas y limitadas de una integración de intereses pragmáticos se trascienden a otros campos más trascendentes conforme va siendo necesario que así suceda, a fin de resolver aquellos problemas que surgen al ejercitar la decisión inicial de integración «trivial».

El camino para este acercamiento es, para Haas, la «negociación parlamentaria», creadora de un impulso hacia la internacionalización de las mentalizaciones de las diferentes élites de los países europeos, enfrentándolos a aquellas «funciones» organizacionales que han contribuido más a la integración europea.

La respuesta trivial, según Haas, a cuá-

les de estas tareas han influido más positivamente en un acercamiento a la unidad ideal es la que apunta a las tareas puramente económicas.

Pero, siempre según Haas, no todas las «funciones» económicas han concluido hacia un efecto rebose sobre áreas más vitales —sociopolíticamente— de cara a una integración más profunda, en ese caso: su «especificidad funcional, puede ser tan trivial como para permanecer al margen de las expectativas y acciones humanas, vitales para la integración».

Deutsch, tras su enfoque transaccionalista, ofrece un sumario de aquellas condiciones que, aparentemente, son estrictamente necesarias para mantener con éxito la integración (background conditions). De tales condiciones de Deutsch —doce en total— señalaremos las, a nuestro juicio, más importantes:

1. Compatibilidad de los valores principales de la vida política.
2. Existencia de expectativas de intensificación futura de la interrelación (interdependencia) económica.
3. Crecimiento económico comparativamente más fuerte de, al menos, una de las unidades participantes.
4. Una considerable predictividad mutua de conducta.

Junto a estas «condiciones básicas», es preciso que exista unas condiciones políticas favorables a la integración, siempre según Deutsch, tales condiciones son:

1. Aceptación y sostenimiento de las instituciones comunitarias de Gobierno.
2. Lealtad política generalizada a la misma.
3. Operar estas instituciones comunes con una adecuada, igual, responsabilidad hacia las comunicaciones y demandas de las unidades participantes.

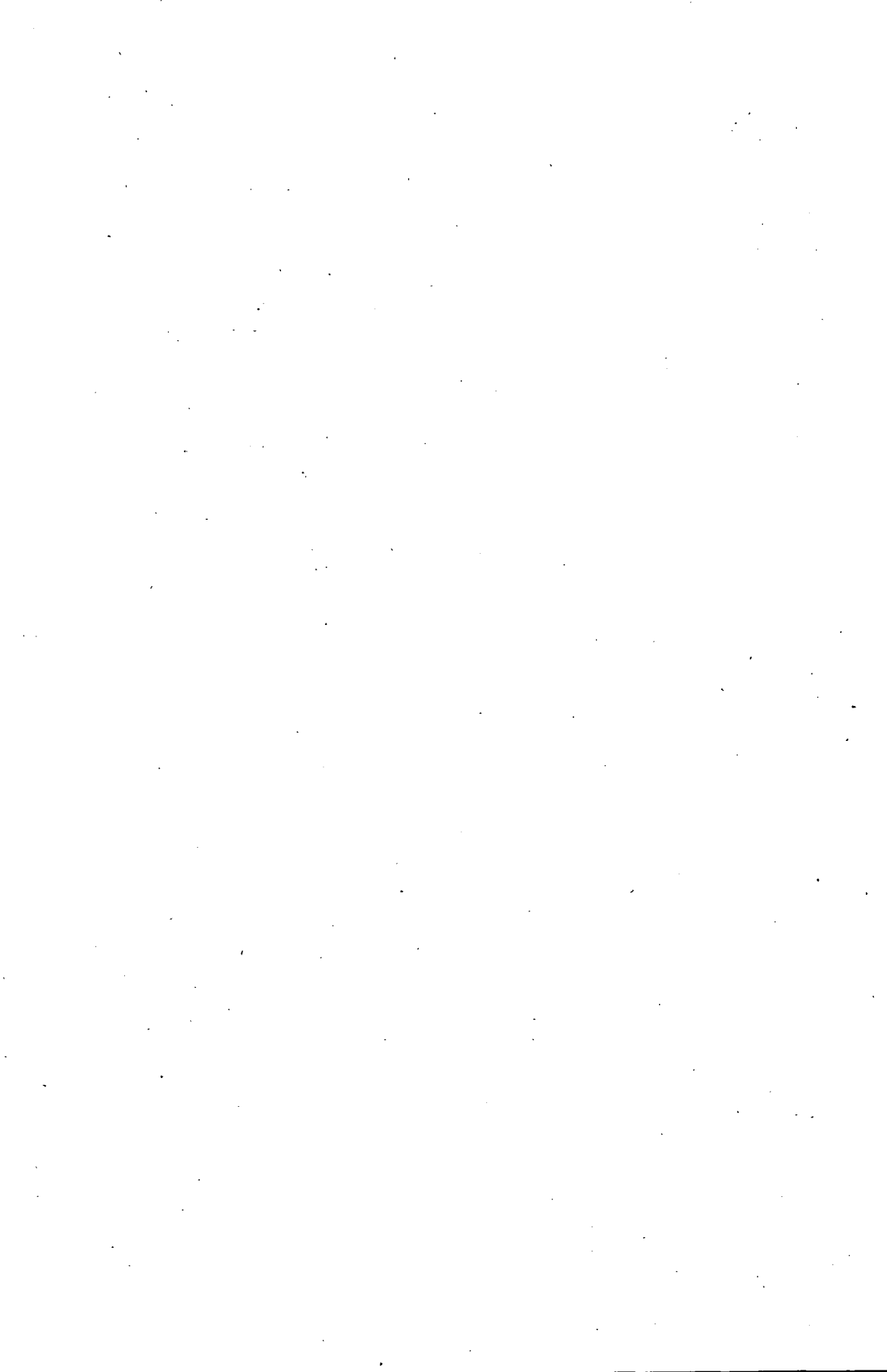
En la tercera parte se contempla, según el mismo Hodges nos señala, la problemática anexa a «la transferencia del poder decisorio y de la legitimidad de la Nación-Estado hacia las instituciones de la Europa Comunitaria», transferencia que subyace «en el centro del proceso de integración política».

«Como Paul Taylor pone de relieve, la Comisión Europea se enfrenta con una paradoja cuando busca aumentar su competencia «vis-á-vis» de los Gobiernos miembros de la Comunidad. Sin poder real para actuar de forma decisiva en ninguna situación, la Comisión es incapaz de atraerse ningún apoyo popular; sin apoyo popular no existe compulsión con

respecto a los Estados miembros para que cedan poder real a la Comisión» (M. Hodges).

La cuarta parte es de un carácter fuertemente sociológico, prestando gran atención al campo de las actitudes sociales ante la integración, siendo más favorables las generaciones posteriores a 1945 (R. Inglehart) y las actitudes ante los problemas subsidiarios de la integración, como los derivados de la libertad concedida al factor trabajo, estudiadas por A. Rose.

La formación de grupos de interés transnacionales es estudiada por D. Sidjanski, así como la «actuación» de las empresas multinacionales es estudiada por Werner Feld.—F. HOFFMANN.





**NOTICIAS DE LIBROS**

