

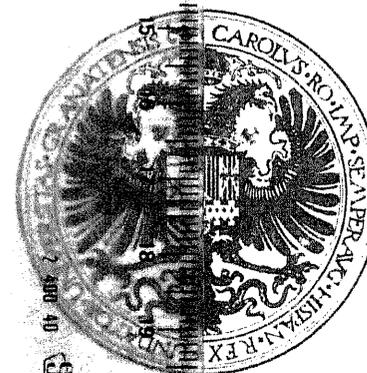
UNIVERSIDAD DE GRANADA
FACULTAD DE DERECHO

7

Acto de investidura

DOCTOR HONORIS CAUSA

Prof. D. Fernando Sáinz de Bujanda



Salsa

MADE IN SPAIN

GRANADA MAYO 1983



UNIVERSIDAD DE GRANADA
FACULTAD DE DERECHO

7

Acto de Investidura
DOCTOR HONORIS CAUSA
Prof. D. Fernando Sáinz de Bujanda



GRANADA, MAYO 1983

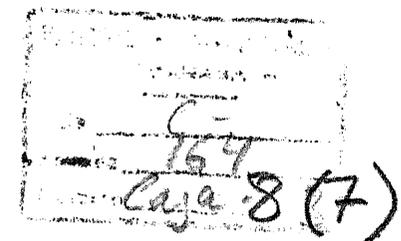
R.54.447

Acto de investidura como
Doctor Honoris Causa
del Prof. D. Fernando Sáinz de Bujanda,
celebrado en la Facultad de Derecho
de la Universidad de Granada
el día 13 de mayo de 1983

B 10570 421
C 153080 29

UNIVERSIDAD DE GRANADA

1983



Palabras de presentación
pronunciadas por
el Prof. D. Javier Lasarte

Profesor Sáinz de Bujanda, 1983

Excmo. Sr. Rector Magnífico de la Universidad de Granada.
Ilmo. Sr. Decano de la Facultad de Derecho.
Excmos., Ilmos., Sres. Claustrales.
Señoras, Señores.
Alumnos Universitarios.

La Universidad de Granada procede en este acto a la investidura como Doctor Honoris Causa del profesor don Fernando Sáinz de Bujanda, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. La propuesta de este reconocimiento público de su tarea académica e investigadora surgió de un acuerdo unánime de los profesores del Departamento de Derecho Financiero de nuestra Facultad y fue aprobada también unánimemente por el Claustro de la misma y por la Junta de Gobierno de la Universidad. Como Director del citado Departamento quiero agradecer a ambos organismos que acogieran nuestra proposición. Los profesores Cazorla y González Montes, sucesivos Decanos de esta Facultad, y el profesor Gallego Morell, nuestro Rector, respaldaron en todo momento la iniciativa, por lo que les manifiesto mi agradecimiento, así como el profesor Camacho, Secretario General que ha colaborado con diligencia a la organización de este acto.

El curriculum personal del profesor Sáinz de Bujanda se presentó en su día a los miembros del Claustro de la Facultad de Derecho y figura como apéndice en la edición del Discurso de Investidura. Allí hay relación de su itinerario profesional y de sus obras escritas. El primero nos da prueba de su vocación docente, las segundas de su valía como jurista e investigador del Derecho. Pero, como siempre sucede, la realidad es mucho más rica de contenido y de matices. El profesor

Sáinz de Bujanda no sólo es un Catedrático de la disciplina, autor de páginas imprescindibles para el conocimiento de la misma, es además el inspirador de los actuales estudios jurídico-financieros en la Universidad española, maestro del núcleo básico de profesores que en ella imparten enseñanza.

Hasta época reciente el estudio de la Hacienda Pública carecía en nuestro país del debido rigor metodológico. Los diferentes aspectos de esta compleja realidad, económicos, sociológicos, jurídicos, permanecían confundidos, o al menos insuficientemente delimitados, en el vasto seno de una Ciencia de la Hacienda cuyo paulatino desarrollo mostró los problemas inherentes a una estructura conceptual y metodológica que exigía nuevos planteamientos científicos. Esta situación se traducía incluso en denominaciones inoportunas de los planes de estudios y de las propias Cátedras que se ocupan de la materia. Era lógico, y beneficioso, que los juristas reclamaran el estudio jurídico del fenómeno financiero y se responsabilizaran de la construcción de esta rama del Derecho. No se trata de patrimonializar un sector de las ciencias sociales, ni de aislar una faceta de la Hacienda, unidad inescindible, sino de aportar un método y comprometerse a un estudio para la obra solidaria de construcción de la ciencia, en un terreno de especial importancia en el Estado actual y en la formación de los estudiantes de las Facultades de Derecho, a los que interesará sin duda el conocimiento global de la Hacienda Pública, pero deberán centrar su atención en el aspecto jurídico de la misma. La evidencia de la importancia para el jurista del análisis e impulsión de este sector del ordenamiento exime de mayor comentario en esta sede.

En tal trabajo de clarificación metodológica y edificación de un Derecho Financiero y Tributario sobre la base de nuestra normativa jurídica, el nombre del Doctorando ocupa un lugar de honor. Los inequívocos valores transmitidos por su palabra y por su obra escrita son las ideas más firmes del aparato doctrinal de la disciplina. El respeto a la legalidad, la búsqueda de la justicia en la distribución de las cargas públicas y en las decisiones de gasto, la vigilancia de la técnica jurídica, la elaboración científica de rigurosa metodología. Buen conocedor de idiomas, nos ofrece una obra escrita en continuo diálogo con la mejor doctrina extranjera, que le tributa desde hace años un merecido respeto. Con él hemos aprendido a tener certeza en los conocimientos y confianza en la vocación universitaria. Ha pasado ya tiempo desde que algunos de sus alumnos ocuparon las primeras Cátedras de Derecho Financiero y Tributario atraídos por su ejemplo. Puesto que la semilla ha crecido, justo es que la Universidad le rinda este homenaje.

Hoy día son muchas las dudas y los conflictos que asaltan diariamente nuestra función académica. Siempre hubo insatisfacción en la Universidad, porque es pro-

pia del intelectual la observación crítica del medio que le rodea y de la institución en que trabaja, pero la magnitud de los problemas actuales y el número de los damnificados por los defectos de nuestra Casa nos llena de preocupación. Por ello es saludable que nos reconfortemos en esta solemne ocasión reconociendo el valor de un maestro de sus aulas, alejado voluntariamente de cargos y honores, que por coherencia personal y afecto a sus discípulos no ha podido negarse a la celebración de este acto.

Es un honor para la Universidad de Granada que demos hoy acogida al profesor Sáinz de Bujanda como Doctor Honoris Causa de su Claustro. Granada, lugar de su nacimiento, la ciudad del Sur evocada con nostalgia por este amigo de su paisaje, siempre recordada porque quedó vinculado a ella en época inolvidable, respetuoso de su ambiente académico y admirador de mucha de su gente.

Algunas veces, a lo largo de pausadas conversaciones que comenzaron en cualquier punto de nuestra realidad social para desembocar inevitablemente en asuntos universitarios, don Fernando nos ha repetido: "Hay que regresar al progreso." En boca de un hombre que siempre ha sido fiel a la defensa de los valores más avanzados y progresivos del Derecho, esta sorprendente expresión debe interpretarse como renuncia a la superficialidad y a cualquier tipo de demagogia, como una búsqueda de los valores permanentes de nuestra cultura y una afirmación en la ética del estudio y de la verdad. Que su ejemplo nos ayude a perseverar en estos objetivos, a veces olvidados por el ruido de nuestro tiempo.

Bienvenido pues a nuestra comunidad universitaria y gracias por su obra.

Javier Lasarte

Discurso de Investidura
del Prof. D. Fernando Sáinz de Bujanda,
sobre el tema
«Un esquema de Derecho Internacional Financiero»

Durante seis años —esos años de la adolescencia que marcan para toda la vida— he hecho a pie —¡aquéllos tiempos en que se andaba!—, dos o más veces al día, el recorrido desde el Paseo del Salón, donde yo vivía, al Instituto Nacional de Segunda Enseñanza, donde estudiábamos y, por tanto, donde soñábamos (1). Y entre esos sueños —no ciertamente el menor— estaba, para mí, el de cambiar, en un día no lejano, parte de mi habitual itinerario, sustituyendo la calle de Reyes Católicos y la Gran Vía de Colón, por la calle de Mesones y la de la Universidad. El ideal soñado no era, en definitiva, otro que el de penetrar en breve, por propio derecho —esto es, como alumno, y no como mero curioso— en este noble y severo edificio. Pero la vida española es convulsa. Bien lo sabemos. Y una de esas convulsiones —rizada la superficie, impetuoso el fondo— decidió, en 1931, que no fuera tan sólo mi cotidiano recorrido lo que, como estudiante, hubiera de cambiar, sino también el lugar de mi residencia, y, con él, el local que habría de albergar mis jornadas universitarias.

Dejé de contemplar la inmediata mole de Sierra Nevada, a cambio de divisar, en la lejanía, el azulado perfil del Guadarrama, y en vez de acudir, cada día, al edificio en que estamos reunidos, hube de hacerlo al que, en frase ya tópica e inesquivable, se denomina, por todos los que lo frecuentamos, el “viejo caserón de San Bernardo”.

¿Perdí o gané con la mudanza? Posiblemente, ni lo uno ni lo otro. Seguí, simplemente, la trayectoria que me había tocado vivir. Cumplí, como gusta decirse en esta tierra, lo que “estaba escrito”.

Pero una cosa sí es segura. El desarraigo produjo su herida. La que origina aquello que, muy próximo y esperado, no se llega por fin a alcanzar. Una herida que, gracias a vuestra generosidad, se ha cicatrizado precisamente hoy, al entrar, como doctorando, en esta Casa. Desde este momento mi vida universitaria dejará de estar marcada por el signo de una añoranza para estarlo por el de un venturoso e inesperado enriquecimiento. Me siento de corazón y, no solo “de iure”, miembro de la Universidad granadina, como en mi juventud quise, y, a la vez, de la Universidad Complutense de Madrid —la antigua y señera Central— en la que tantos años he pasado y a la que, en definitiva, debo en parte el estar hoy aquí.

Contemplada esa conexión mía con dos ilustres universidades, compruebo que

(1) Quiero expresar aquí mi recuerdo cordial a dos de mis más queridos y habituales acompañantes: Miguel Olmedo Moreno y Guillermo García Valdecasas.

tal vez no ha sido ajeno a ella lo que, empleando con libertad de sentido la expresión de Graham Greene, podría llamar el “factor humano”. Porque si en la Universidad madrileña han sido casi una decena los eminentes catedráticos granadinos que, en el transcurso de los años, han estimulado, con su amistad y su ejemplo, mi actividad docente (2), es aún mayor el número, y mucha también la valía, de quienes en las aulas y Seminarios que nos rodean han velado o siguen velando las armas para acceder en toda España a la docencia de la disciplina que profeso (3). Permittedme que mi devoción a los ya consagrados y mis mejores augurios a los que ahora empiezan lo simbolice en un abrazo cordial y fraterno que desde aquí envío a mi colega el profesor Javier Lasarte, incansable promotor de los estudios jurídico financieros en este laborioso recinto.

Fue precisamente Lasarte quien me comunicó la distinción que me habéis conferido. No podía haber imaginado otra más entrañable. Pero tampoco caí de inmediato en la cuenta de la honrosa carga que al propio tiempo echaba sobre mí: escribir un trabajo de investidura, es decir, algo parecido a una nueva tesis doctoral.

Difícil empeño que en muy escasa medida he podido cumplir. El parvo folleto que les será entregado y que sólo en mínima me propongo leer no es, en puridad, un trabajo de investigación, pero sí, al menos, un ordenado esquema informativo sobre una materia financiera palpitante y un haz de reflexiones estrictamente personales y muy discutibles. Quizá esto último sea, sin embargo, lo que mejor le sitúe en el área de lo que constituyen nuestros quehaceres cotidianos: escrutar la realidad en torno, tratar de ordenarla y valorarla sin trabas en un ambiente de libertad serena y responsable.

(2) Entre otros catedráticos granadinos que ha compartido conmigo las tareas docentes en la Universidad Complutense de Madrid, debo mencionar a Manuel Torres López, Alfonso García Valdecasas, Leonardo Prieto-Castro, Antonio de Luna, Juan del Rosal y Luis Sánchez Agesta.

(3) Deseo que figuren aquí los nombres de Matías Cortés, pionero de los estudios jurídico financieros en la Universidad granadina, a su excelente colaborador Miguel Llamas, prematuramente desaparecido, a Javier Lasarte, a José Martín Delgado y a los actuales componentes del Departamento Ernesto Eseverri, José Antonio Víboras, Gabriel Casado, Juan Herrero, José Antonio Sánchez Galiano y Dolores M.^a Rufián.

**UN ESQUEMA
DE
DERECHO INTERNACIONAL FINANCIERO**

A) Presupuestos históricos y doctrinales.

Individualizado el Derecho financiero por la especificidad de su objeto, su presencia autónoma en el ámbito del Derecho público no plantea, en dicho dominio, problema alguno de deslinde con el Derecho internacional, ya que este último se acota precisamente con invocación de un criterio delimitador de marcado carácter subjetivo. El Derecho financiero es, efectivamente, una rama jurídica configurada por la naturaleza objetiva de las instituciones que regula, en tanto que el Derecho internacional se identifica, fundamentalmente, por la índole de los sujetos a los que se destina. Ahora bien, decir que el Derecho internacional es un Derecho *entre naciones*, constituye, sin duda, un útil punto de arranque para su individualización, pero no basta, sin embargo, para delimitarlo por entero. Es necesario, además, con el expresado fin, señalar por qué caminos las naciones han llegado a ser sujetos de las relaciones jurídicas que ahora nos ocupan y, por otra parte, marcar los rumbos a través de los cuales esas mismas naciones están dando vida a más amplias entidades —en cierta medida, *supranacionales*— cuya organización y funcionamiento deben, no obstante, a la altura de nuestro tiempo, comprenderse dentro de un ámbito al que bien puede seguir llamándose internacional. Esto supone que la demarcación del Derecho internacional público va precedida de dos operaciones lógicas indispensables, a saber: 1.^a Trazar la línea de la sub-

jetividad internacional, es decir, de los destinatarios del ordenamiento así calificado y 2.^a Hacer el inventario de las materias que pueden ser objeto de las relaciones que a tales sujetos vinculan. Sólo al término de esa doble indagación aparecerán claros los perfiles del Derecho internacional financiero, encuadrado, claro está, dentro del más amplio marco del Derecho internacional público.

a) El *ámbito de la subjetividad internacional* se configura, efectivamente, a partir del concepto de nación, pero no entendida en un puro sentido sociológico o cultural, sino como soporte de un sujeto de poder al que llamamos Estado. Los Estados modernos fueron, en efecto, la expresión jurídico-política de las *Naciones*, que en el Occidente europeo afirmaron su existencia a fines del siglo XV, merced al abatimiento de los poderes feudales y a la extensión del poder real a territorios “afines por su geografía, su cultura o su evolución histórica” (4). El nacimiento del Estado moderno (*Estado nacional*) “sella el momento histórico en que la existencia de la Comunidad internacional aparece como indiscutida” (5). Esta afirmación puede resultar sorprendente si se tiene en cuenta que la aparición de esos grandes y poderosos protagonistas de la vida histórica supuso, nada menos, que el rompimiento o definitiva ruptura de la unidad política de la Cristiandad, unidad que hasta entonces había venido representando el Sacro Romano Imperio. Pero la perplejidad desaparece si se considera —como es obligado hacerlo— que la idea imperial no alcanzó nunca plena realización, ya que a ella se opusieron dos obstáculos fundamentales, a saber: 1.^o En los siglos medios, la organización feudal, que permitía a los señores de la tierra ejercer una autoridad política directa y casi independiente en sus respectivos dominios, y 2.^o En los albores de la época moderna, el robustecimiento de la autoridad regia, pues cuanto más indiscutible se hacía el poder de los Reyes sobre la nobleza, menos dispuestos estaban ellos a prestar obediencia al Emperador (6). Acaeció, pues, que esos nuevos sujetos políticos (los Estados) pletóricos de poder, creadores de auténticos Derechos nacionales, ansiosos de hegemonía, rectores de una vida económica y cultural propia, afirmaron su presencia como titulares de un poder soberano. Pero esta circunstancia con-

(4) VICENS VIVES, *Historia general moderna*, Barcelona, 1951, T. I, p. 27.

(5) Cfr. DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Ed. Tecnos, T. I, 4.^a Ed., p. 46.

(6) Cfr. CARLTON, J. H. Hayes: *A Political and Social History of Modern Europe*, New-York, 1916, T. I, p. 10 ss. Del mismo autor, *Historia política y cultural de la Edad Moderna*, Barcelona, 1.^a Ed., 1946, p. 33 ss. En general, todas las ideas aquí apuntadas sobre el alumbramiento del Estado nacional moderno y su significación para el Derecho financiero aparecen más ampliamente expuestas en mi trabajo, *Organización política y Derecho financiero*, incorporado a mi obra *Hacienda y Derecho*, Madrid, 2.^a Ed., 1962, p. 189 ss.

tribuyó precisamente, aunque parezca paradójico, a que se sintieran inmersos en una Comunidad, como miembros o componentes de ella, dado que las relaciones de unos con otros hubieron de intensificarse en todos los terrenos, ya fuera pacíficamente —intercambios comerciales y corrientes de pensamiento—, ya de modo violento —guerras y presiones de todo tipo—. De tal suerte que a la *Respublica Christiana*, Comunidad de fuerte sentido espiritual, pero de muy laxa textura política, sucedió otro tipo de Comunidad, sacudida ciertamente por luchas y antagonismos internos, pero de notoria y ascendente pujanza, de la que los Estados se sentían efectivamente miembros, y en cuya configuración participaban bajo las más variadas formas. De otro lado, esa Comunidad se hizo, desde entonces, gradualmente *inter-nacional*, ya que para que esto ocurriera había sido necesario que surgiera antes, y se hiciera paulatinamente operativa, la realidad de las *naciones*, cuyo origen se sitúa, como antes apuntamos, en el inicio de la época moderna, vigorizándose desde entonces sin cesar en el doble plano teórico y del acontecer político.

A los eventos históricos reseñados vino a añadirse un factor cultural de importancia decisiva, que consistió en la elaboración de una doctrina ética y jurídica destinada a servir de fundamento a las relaciones de los Estados, *dentro* de la Comunidad, y de legitimación a sus formas de expansión sobre áreas geográficas y sobre pueblos de rudimentaria organización política, no constituidos aún bajo la forma moderna de Estados, así como, en definitiva, a la justa ordenación de la propia Comunidad. En esa tarea, creadora de un pensamiento inspirador del Derecho de Gentes (que a partir de entonces hubiera podido propiamente denominarse “internacional”, aunque tal expresión no alcanzó, hasta fines del siglo XVIII, su pleno desarrollo), tuvieron una participación eminente los juristas-teólogos españoles de los siglos XVI y XVII, cuyas aportaciones no pueden ni siquiera esbozarse en este estudio (7). Existe sobre la materia una rica y vastísima literatura a la que forzosamente hemos de remitirnos.

En el ámbito de la Comunidad internacional, nacida y conformada en los términos que escuetamente se han reseñado, aparecen, pues, los Estados naciona-

(7) AGUILAR NAVARRO, M.; escribe: “Lo que Vitoria y Suárez hicieron viable fue una construcción jurídica apropiada a una “Comunidad internacional; figura jurídico-política que venía a sustituir las viejas estructuras imperiales del Medievo. No definieron ni precisaron lo que con el término de “Gentes” querían significar; más de la lectura reposada de sus trabajos se alcanza una respuesta capaz de satisfacer a los más exigentes: se trataba del Estado Moderno, del grupo político soberano (de aquel que tenía leyes, jueces y magistrados propios...” (Cfr. *Derecho Internacional Público*, Madrid, 1952, T. I, p. 4.

les como miembros fundamentales y casi exclusivos en las primeras centurias de la época moderna. Pero a medida que nos aproximamos al tiempo presente se capta la presencia y la proliferación de otra clase de sujetos, que vienen a enriquecer el repertorio de protagonistas de la vida internacional. Se trata de las llamadas *organizaciones internacionales*.

Como enseñanza Díez de Velasco (8), las Organizaciones internacionales, por su propia esencia, son creadas para gestionar intereses colectivos. Revisten, pues, forma "societaria", ya que deben su existencia a una manifestación de voluntad de sus miembros, dirigida a la composición de una entidad con fines propios y a dotarla de unas reglas precisas y bien definidas por las que regir su vida interna y de relación. Las "sociedades internacionales" u Organizaciones internacionales tratan de paliar, señala el propio autor, las imperfecciones de la actual Comunidad internacional, en la que los vínculos que unen a sus miembros son muy tenues y está carente de una estructura autoritaria centralizada (9). De ahí que pueda afirmarse que nos encontramos ante una Organización internacional cuando, al menos, podemos reconocer en ella los siguientes caracteres: 1.º Deber su existencia a un acto jurídico creador, denominado de muy diversas maneras —Tratado, Carta, Estatuto, etc.— en el que generalmente se determina su organización y finalidades; 2.º Estar compuesta por sujetos de Derecho internacional, entendida esta expresión en sentido amplio, que generalmente son Estados; 3.º Estar dotada de órganos permanentes, que son distintos e independientes de los miembros de la Organización, lo que las diferencia de las Conferencias diplomáticas en el sentido tradicional; 4.º Tener los referidos órganos el encargo de llevar a cabo los objetivos de la Organización y formarse en ellos la voluntad colectiva de la propia Organización internacional, que jurídicamente es distinta de la de sus miembros en particular; 5.º Tener un carácter estable, es decir, permanente, lo que significa que sus órganos están en situación de ejercer sus poderes y facultades, aunque de hecho no actúen en forma continuada (10).

La importancia creciente de las organizaciones internacionales, tanto en la configuración de la Comunidad como en el desarrollo de las relaciones intersubjetivas (relaciones entre los Estados miembros y entre estos y los restantes sujetos con personalidad internacional) ha determinado un enriquecimiento considerable de la literatura del Derecho internacional, hasta el punto de que ésta gira hoy funda-

(8) *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1981, T. II, 3.ª Ed., p. 33.

(9) *Instituciones*, cit., T. I, 4.ª Ed., 1978, p. 44.

(10) *Instituciones*, cit., T. II, 3.ª Ed., 1981, p. 33.

mentalmente en torno a este tipo de sociedades, que impulsan y encauzan toda clase de actividades entre los componentes de la Comunidad. Sólo resaltaremos aquí, sin embargo, aquellos aspectos de esa literatura que atañen a lo que consideramos presupuestos del Derecho internacional financiero. En tal sentido, hemos de aludir a las *clases* y a los *poderes* de estas organizaciones.

Sobre el primer punto, no son necesarios excesivos esclarecimientos. Siguiendo a Díez de Velasco (11) pueden adoptarse dos criterios para obtener una racional clasificación. Efectivamente, por razón de sus *finés*, las Organizaciones que nos ocupan pueden perseguir fines generales, de extremada amplitud (v. gr.; las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos) o fines específicos, entre los que destacan los de carácter político (v. gr.; Consejo de Europa), militar (v. gr.; Organización del Tratado del Atlántico Norte o Pacto de Varsovia), económico (v. gr.; Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y Comunidad Económica Europea), de cooperación social, cultural y humanitaria (v. gr.; Oficina Internacional del Trabajo, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Organización Mundial de la Salud) o de cooperación técnica (v. gr.; Unión Postal Internacional). Si se atiende al *ámbito* en el que estas Organizaciones actúan, pueden ser mundiales (cuando abarcan prácticamente a todos los Estados de la tierra o tienen, al menos, vocación de universalidad) o regionales (es decir, circunscritas a un área geográfica determinada). No hemos de entrar aquí en los problemas más específicos que esta clasificación plantea, tales como los derivados del entrecruzamiento de los objetivos que se persiguen o de los factores que presiden la demarcación regional de estas Organizaciones. Son temas que incumben plenamente a la disciplina matriz a que estamos refiriéndonos, esto es, al Derecho Internacional Público, y que, resueltos en éste, de una u otra forma, apenas tienen incidencia en la problemática estrictamente jurídica (aunque sí en la económica) de su rama financiera.

Por lo que atañe a los *poderes* de las Organizaciones internacionales, hemos de señalar que dimanar normalmente de los Tratados que las crean o constituyen y que, dejando a un lado los de índole estrictamente administrativa o jurisdiccional, permiten a la Organización, a través de las competencias reconocidas a sus órganos, *crear su propio Derecho*, que viene así a integrarse dentro del Derecho internacional particular, aunque sometido, dentro de él, a las normas o principios de índole general que vinculan a todos los componentes de la Comunidad. Resalta, pues, entre los presupuestos históricos y doctrinales que venimos reseñando,

(11) *Instituciones*, cit., T. II, 3.ª Ed., 1981, p. 34 ss.

la existencia de poderes normativos de las Organizaciones, lo que permite a éstas establecer reglas jurídicas que imperan en su ámbito de acción y cuyo contenido puede, naturalmente, recaer sobre las más variadas materias, entre otras, como es obvio, la financiera y tributaria, en términos que más adelante precisaremos.

El repertorio de sujetos de la Comunidad internacional no quedaría completo, en lo fundamental, sin hacer, al menos, una sucinta referencia a los llamados "Organismos especializados" de las Naciones Unidas. La Carta de esta última Organización contiene, en sus arts. 57 y 63, preceptos que perfilan la definición de tales Organismos y su vinculación a las Naciones Unidas. De tales normas se desprende que los Organismos mencionados son los "establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus Estatutos y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y otras conexas". Para que el organismo de que se trate goce del "Estatuto de Organismo especializado" ha de estar vinculado a las Naciones Unidas mediante un acuerdo concertado en las condiciones que el Consejo Económico y Social de esta última Organización señale, y aprobado por la Asamblea General. Las relaciones de los Organismos especializados con las Naciones Unidas pueden ser de cooperación, de coordinación y de control. Gozan de personalidad jurídica y, en opinión de Díez de Velasco, las razones que la Jurisprudencia ha aducido para acoger la personalidad internacional de las Naciones Unidas son válidas también para sostener la personalidad internacional de los Organismos especializados" (12).

b) *El ámbito objetivo de las relaciones internacionales.*

Trazada la línea de la subjetividad internacional, hemos de hacer ahora un sucinto inventario de las *materias* que pueden ser objeto de las relaciones que ligan entre sí a los miembros de la Comunidad o de la actividad desplegada por las Organizaciones internacionales y sus Organismos especializados. Recordamos que con estas operaciones aspiramos tan sólo a perfilar el contorno del Derecho internacional público, para encuadrar en él al Derecho internacional financiero.

(12) *Instituciones*, cit., T. II, 3.^a Ed., 1981, p. 195. En general, para todo cuanto se refiere al régimen jurídico de las Organizaciones internacionales y, en particular, al de los Organismos especializados de las Naciones Unidas, nos remitimos a la clara y sistemática exposición que se contiene en el volumen citado en esta nota.

a') *El Derecho internacional general o constitucional.*

Ante todo, materia del Derecho internacional es la propia Comunidad, que constituye la base social sobre la que ese Derecho actúa. La existencia de la Comunidad remite por sí misma a la de un ordenamiento que la constituye y regula. De ahí que la Comunidad no sea una pura abstracción teórica, sino una realidad histórica, de la que arranca toda ulterior construcción jurídica. Así lo ponen de relieve los tratadistas más eminentes, españoles y extranjeros. Esto supone que, en cada momento histórico, la Comunidad internacional estará constituida por aquellos grupos sociales, normalmente organizados como Estados, que sustentan un núcleo básico de ideales, principios o creencias comunes en torno a un tipo de convivencia (13). Ese aglutinante espiritual, del que emergen las normas reguladoras de la Comunidad, ha de sentirse como elemento obligatorio o vinculante por todos sus miembros. De ahí que el Derecho ordenador de la Comunidad internacional, entendida ésta en su más amplio sentido, aparezca formado sustancialmente por principios generales y por normas consuetudinarias generales, a cuyo conjunto conviene, como sugiere Udina, la "calificación de Derecho internacional *constitucional*" (14). (Otros autores optan por referirse a un Derecho internacional *general*, pero el concepto no varía en el fondo.)

b') *El Derecho internacional particular o convencional.*

Es claro que, frente al concepto de un Derecho internacional general, tiene que surgir, por imperativo lógico, el de un Derecho internacional *particular*. Característica decisiva de este último es el recortamiento de su esfera de aplicación, dado que sólo rige para un grupo de sujetos (Estados u Organizaciones) de la Comunidad, y es normalmente creado por la vía del acuerdo o Tratado internacional. Por ese camino, no sólo se establecen relaciones intersubjetivas (sobre todo, entre Estados), sino que, como vimos anteriormente, se da asimismo nacimiento a Organizaciones que persiguen la consecución de objetivos de interés colectivo y que crean su propio Derecho. Llegados a este punto, resulta claro el criterio que debe prevalecer para trazar la división, por razón de la materia, de ese Derecho particular o convencional. Con razón señala Udina que la división del Derecho internacional público puede y debe basarse en criterios análogos a los que

(13) Adviértase que el art. 38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia alude a las naciones *civilizadas*, con cuyo adjetivo se sintetizan las ideas que exponemos en el texto.

(14) Cfr. UDINA, Manlio: *Diritto internazionale tributario*, Padova, Cedam, 1949, p. 6.

se siguen en el Derecho interno, por lo que propone que, junto al Derecho internacional constitucional, al que ya hemos hecho anterior referencia, se distingan tres ramas esenciales, a saber: Derecho internacional administrativo, Derecho internacional penal y Derecho internacional procesal (15). Esa tripartición, de base material, puede ir precedida —añade Udina— de una Parte general, institucional, que facilite el acceso a las ramas antedichas, cuyo cultivo sólo tiene encaje adecuado en tratamientos extensos y profundos de la materia.

Ahora bien, reconocida la conveniencia de aplicar a la distribución o división del Derecho internacional los mismos criterios que se siguen en el Derecho interno, cabría preguntarse por qué el profesor italiano no menciona, como una cuarta rama, al Derecho internacional financiero y tributario, sobre todo si se tiene en cuenta que es precisamente a este último al que consagra su obra fundamental. A poco que se medite se cae en la cuenta de que el mencionado silencio obedece a que Udina no se plantea, en su investigación de un sector —el tributario— del Derecho internacional público, el problema previo de la revisión de fronteras entre las diversas ramas del Derecho público interno, lo que constituye un presupuesto lógico ineludible para individualizar la rama financiera. Adscrito, pues, a la que ha sido división tradicional del Derecho público, Udina se ocupa tan sólo, como base de su construcción, del Derecho constitucional y del administrativo y confiere a este último unas fronteras tan dilatadas, que se ve constreñido a incluir en su ámbito el tipo de materias que en los tratamientos más recientes y profundos se insertan en el área del Derecho financiero y, en particular, de su rama tributaria. Obsérvese, en efecto, que, en opinión de Udina, queda comprendido en el campo del Derecho internacional administrativo “todo el complejo de normas que regulan la actividad concreta merced a la cual los sujetos del ordenamiento internacional procuran satisfacer sus propios intereses en sus relaciones recíprocas (sea directamente, sea indirectamente a través de la tutela o la promoción de los intereses de los particulares) en cuanto los expresados intereses se manifiestan, asimismo, como intereses colectivos de los expresados sujetos” (16). Con el apoyo de esta definición, es claro que, en la concepción que nos ocupa, el Derecho internacional tributario queda encuadrado en el área más extensa del Derecho internacional administrativo. Sin embargo, reconocida, como hoy ocurre, la autonomía conceptual del Derecho tributario como parte del Derecho financiero, la adopción del método postulado por Udina para la división del Derecho internacional público —a saber: acogimiento de los criterios de división del Derecho

(15) Cfr. UDINA, *Diritto internazionale tributario*, cit., p. 6.

(16) Cfr. *Diritto internazionale tributario*, cit., p. 6-7.

interno— conduce automáticamente a la individualización del Derecho internacional financiero y, dentro de éste, como subrama, a la del Derecho internacional tributario. Resultado que, por otra parte, queda confirmado por el propio comportamiento científico de muchas docenas de especialistas, que avalan con sus obras la conveniencia de trasladar al ámbito del Derecho internacional el deslinde entre un sector administrativo y otro financiero, consagrando al tratamiento de este último unos afanes investigadores que sólo pueden entenderse y justificarse por las específicas exigencias teóricas y prácticas que él suscita. La consagración específica de múltiples organismos internacionales —sean sujetos de la Comunidad, sean Asociaciones consultivas de éstos, sean meras entidades profesionales y de estudio— al análisis particularizado de lo que, con escasa precisión, se denominan problemas o cuestiones “fiscales internacionales” (17), corrobora, en fin, la pertinencia del deslinde que venimos postulando.

B) Aparición del Derecho internacional financiero.

a) *Concepto y contenido.*

a') *Invocación de un criterio delimitador de índole material.*

Reconocida la conveniencia de aplicar, en el ámbito internacional, los criterios que rigen para la división del Derecho interno, y admitida, en consecuencia, la existencia del Derecho internacional financiero, como rama del Derecho internacional público, resulta de toda evidencia que el contenido de dicho sector jurídico habrá de producirse proyectando sobre el área internacional la línea de demarcación del Derecho financiero interno. En congruencia con ello, resultaría que el Derecho internacional financiero habría de definirse como aquella parte de Derecho internacional público que organiza los recursos constitutivos de la Hacienda pública de la Comunidad y de los sujetos que la componen y que regula los procedimientos de percepción de los ingresos y de ordenación de los gastos y pagos que aquélla y éstos destinan al cumplimiento de sus fines.

Esa definición, sin embargo, carecería de validez en el momento histórico presente, por dos razones fundamentales: 1.^a Porque la Comunidad internacional,

(17) Sobre la índole de los problemas estudiados por algunas de las más destacadas Asociaciones internacionales, puede el lector interesado adquirir más amplia información en el trabajo titulado *La elaboración corporativa de las disciplinas financieras*, incorporado a mi obra *Hacienda y Derecho*, T. V, Madrid, 1967, p.15.

entendida en un sentido amplio, esto es, como comprensiva de todos los pueblos de la tierra, carece de poder normativo para configurar recursos financieros propios y no cumple, por otra parte, fines colectivos cuya cobertura haya de producirse con los ingresos que deriven de esos hipotéticos recursos; y 2.^a Porque los Estados nacionales, que son una parte fundamental de los sujetos que integran la Comunidad, organizan sus recursos merced al despliegue de su propio poder financiero, y atienden, por ese mecanismo, a la obtención de sus ingresos y a la ordenación de sus gastos.

Los obstáculos enunciados, que se oponen a la existencia de un riguroso paralelismo entre la definición del Derecho financiero interno y del Derecho internacional financiero, no arrastran, sin embargo, la consecuencia de que sea imposible formular un concepto de esta última rama jurídica que se apoye en un criterio material, similar al utilizado en el ámbito del Derecho interno. Efectivamente, la ordenación jurídica de recursos y la regulación de procedimientos para la obtención de ingresos y la ordenación de pagos son los elementos en torno a los cuales se configura el Derecho internacional financiero. Lo que acontece es que las normas y principios de este último no se dirigen a regular el ejercicio del poder financiero de la Comunidad internacional, en sí misma considerada —poder que, en rigor, no existe—, sino a condicionar u orientar el ejercicio del poder financiero de los Estados miembros y a definir las competencias financieras de los órganos de las sociedades u organizaciones internacionales. Conviene, por tanto, traer ahora a colación las ideas introductorias expuestas en los anteriores epígrafes, para mostrar las vías a través de las cuales el Derecho internacional público se insinúa en el campo financiero para llevar a cabo esa doble labor de encauzamiento de poderes y de fijación de competencias a que acabamos de referirnos.

b') *Inexistencia de un Derecho internacional financiero de ámbito general.*

Subrayaremos, ante todo, el fundamento de la negativa al reconocimiento de la existencia de un Derecho internacional financiero de carácter general, o, para emplear la terminología de Udina, de índole constitucional. No debe olvidarse, a este respecto, que ese Derecho general o constitucional habría de integrarse, según reflexiones ya formuladas, por un núcleo de normas consuetudinarias y de principios generales de Derecho acogidos por todos los Estados, como expresión de una fórmula de convivencia universal, respetada y querida por todos. Ahora bien, si ese fondo de ideales y creencias puede hallarse, en cierta medida, ancla-

do en zonas muy profundas de la convivencia, penetradas de fuerte sentido humanista, y casi insuprimibles para que esa misma convivencia pueda producirse, no es fácil, en cambio, encontrarlo en estratos, como el financiero y tributario, muy tecnificados, y sometidos, además, a la fuerte presión de intereses vitales contrapuestos. Sólo en el campo del Derecho internacional particular pueden encontrarse, por vía convencional, y con obstáculos a veces casi insalvables, fórmulas de armonía que impulsan el desarrollo del Derecho internacional financiero. Más de ese Derecho particular nos ocuparemos más adelante.

Volviendo al pretendido Derecho internacional financiero, de dimensión común o general, hemos de señalar que algunos autores, llevados tal vez de un fuerte impulso idealista, insinúan su existencia, aunque extraigan después escasas o nulas muestras de su contenido. Así, por ejemplo, Udina señala que en el ordenamiento internacional existen principios generales, de derecho internacional constitucional, que delimitan los poderes de imperio de los Estados en la configuración de sus ordenamientos internos y que afectan, por tanto, a aquella particular manifestación de tales poderes que se denomina poder tributario (18). Y, reiterando su convicción, el propio autor llama la atención sobre el hecho de que los Estados se abstienen de establecer ciertos tributos en determinados casos en los que el resultado fiscal sería alcanzado de modo fácil y seguro, lo que constituye, a su juicio, “la más evidente demostración del convencimiento que tienen los propios Estados de la existencia de límites internacionales de su respectivo poder tributario y, por tanto, de la existencia de principios generales de Derecho internacional sobre la materia” (19). Pero entendemos que, en los casos en que tales abstenciones se produzcan, más que de un recortamiento del ejercicio del poder tributario soberano de los Estados miembros, por imperativo de principios generales vinculantes, se estará en presencia de una actitud pragmática, de cautela, derivada de las dificultades técnicas que obstaculicen el despliegue de una actividad impositiva que entre en colisión con las pretensiones, también impositivas, de otros Estados, o del temor a poner en peligro el normal desarrollo de actividades económicas de cualquier índole en el seno de la Comunidad internacional. Dicho en otros términos: las pretendidas limitaciones al ejercicio del poder impositivo de los Estados, derivadas del imperio de principios generales integradores de un Derecho internacional constitucional, son, más bien, a nuestro juicio, actitudes de sometimiento al juego inesquivable de las fuerzas económicas o exigencias técnicas que operan en el ámbito de las transacciones internacionales.

(18) *Diritto internazionale tributario*, cit., p. 25.

(19) *Diritto internazionale tributario*, cit., p. 42.

En línea de pensamiento similar a la expuesta, el profesor Maxime Chrétien se planteó, hace ya largo tiempo, el problema de la existencia de un Derecho internacional tributario común (20). Tras un extenso y agudo análisis del tema, y examinadas las diversas posiciones mantenidas al respecto —fruto, más que de una investigación científica objetiva, de las *preferencias* de los autores— Chrétien llegó a la conclusión de que la soberanía tributaria de los Estados constituía aún una regla universal, concebida como soberanía territorial de carácter particular, sin que, frente a ella, pudieran encontrarse límites con el rango de reglas igualmente universales. Existen, ciertamente, convenciones que vinculan a un gran número de Estados, y costumbres y principios generales —derivados, en múltiples casos, de esas mismas convenciones— que pugnan por vincular a todos los sujetos de la Comunidad internacional. Mas tales datos muestran que sólo existe una *tendencia* a la formación del ordenamiento internacional tributario de ámbito general a que venimos refiriéndonos. “El Derecho internacional tributario común —concluye Chrétien— se encuentra en estado embrionario” (21). Pues bien, pasado más de un cuarto de siglo desde que tan estimable obra fue publicada, la documentación disponible muestra que el llamado Derecho internacional constitucional en materia financiera sigue en estado embrionario, aunque haya inmediatamente que añadir que, por la vía del Derecho particular, encarnado fundamentalmente en Tratados, y, consiguientemente, como ya hemos señalado, en costumbres y principios extraídos de su contenido, se han producido progresos notables que si bien están aún a muy remota distancia de un verdadero Derecho financiero general, han plasmado, no obstante, en un tipo de ordenamiento internacional —el llamado Derecho comunitario, al que en apartados posteriores nos referimos— que, dentro de una amplia esfera geográfica, puede provisionalmente reputarse, aunque con imprevisible porvenir, común o constitucional.

b) *Fuentes del Derecho internacional particular.*

De lo expuesto se desprende que el método más fecundo para investigar la parcela jurídica que nos ocupa consiste en estudiar las *fuentes* del llamado Derecho internacional particular, con el propósito de aislar en ellas la materia propiamente financiera y trazar, de ese modo, un posible esquema del que llamamos “Derecho internacional financiero”.

(20) En su obra *A la recherche du Droit International Fiscal Commun*, Paris, Recueil Sirey, 1955.

(21) Cfr. *A la recherche du Droit international Fiscal Commun*, cit., p. 243.

El punto de arranque para estudiar las fuentes del Derecho internacional público es el art. 38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia (22), que establece lo que sigue: “La Corte, cuya función es decidir conforme al Derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar: a) Las Convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen las reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; b) La costumbre internacional, como prueba de una práctica generalmente aceptada como Derecho; c) Los Principios generales del Derecho reconocidos por las naciones civilizadas; d) Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de Derecho.” El apartado 2 reconoce, además, la facultad del Tribunal para fallar “ex aequo et bono”, si las partes así lo convinieran.

Del precepto citado se desprende que existen: 1.º Fuentes primarias (Tratados, Costumbres y Principios generales de Derecho); 2.º Medios auxiliares para la determinación de las fuentes (Jurisprudencia y doctrina científica) y 3.º Una fuente secundaria, por acuerdo de las partes (la equidad, que genera una jurisprudencia de equidad (23).

Ahora bien, los Tratados no se limitan a regular relaciones intersubjetivas (bilaterales o multilaterales; entre Estados, entre éstos y las Organizaciones internacionales o entre estas últimas entre sí) en el seno de la Comunidad, sino que, como ya señalamos oportunamente, en ocasiones cumplen la función de acto creador o constitutivo de Organizaciones internacionales. Hay que tener en cuenta, además, que las Organizaciones internacionales dan origen a un Derecho internacional particular que “nace por medio de procedimientos secundarios de producción jurídica en el sentido de que tiene su base y su origen en cada uno de los Tratados creadores de las Organizaciones internacionales, por los que se faculta generalmente a éstas para crear normas jurídicas, o bien por un acto posterior al Tratado creador en virtud del cual los miembros de la Organización le conceden potestad de crear normas jurídicas” (24).

(22) El Tribunal Internacional de Justicia es el órgano judicial principal de las Naciones Unidas, aunque, dada la independencia con que ejerce sus funciones, es un órgano autónomo, además de principal. Su Estatuto es parte integrante de la Carta de las Naciones Unidas (art. 92 de la Carta) (Cfr. DIEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, cit., T. II, p. 123).

(23) DIEZ DE VELASCO, *Instituciones*, cit., T. I, p. 78 ss.

(24) DIEZ DE VELASCO, *Instituciones*, cit., T. II, p. 47.

El Derecho particular, emanado de los órganos competentes de las Organizaciones internacionales, reviste, en fin, diversas modalidades, según que el poder normativo del que emana se manifieste hacia dentro de la Comunidad (Reglamentos internos, instrucciones y recomendaciones interorgánicas) o hacia el exterior de la misma (Decisiones obligatorias —que no hay que confundir con las simples decisiones tomadas en el seno de la Comunidad Económica europea, de la que después nos ocuparemos—, recomendaciones intersubjetivas y preparación de Tratados y otros instrumentos internacionales) (25).

Trazado así el repertorio fundamental de las fuentes del Derecho internacional particular, procede aislar la materia que, dentro de ellas, podemos conceptuar como propiamente financiera.

Este método de trabajo es, precisamente, el que nos permite indagar el contenido de un Derecho internacional financiero y no tan sólo de un Derecho internacional fiscal o tributario (26). Efectivamente, junto a los textos que se encaminan primordialmente a limitar, orientar o condicionar el ejercicio del poder de imposición por los Estados componentes de la Comunidad, existen otros muchos que ordenan el ciclo de la actividad financiera de las Organizaciones internacionales, lo que entraña una regulación, no sólo de los recursos disponibles, sino también, y con muy especial cuidado, de las *competencias presupuestarias* de los órganos a los que esta materia aparezca confiada en cada Organización. Una vez más —tendremos especial oportunidad de comprobarlo al tratar de las Comunidades Europeas— el Derecho financiero aparece —esta vez en el ámbito internacional— como integrador de un núcleo de institutos jurídicos dentro del cual el tributo queda inserto como elemento componente, pero no como exclusivo elemento de individualización.

¿Qué método seguir para sistematizar mínimamente el conglomerado de problemas que suscita la materia a que acabamos de referirnos? En otros térmi-

(25) Nos remitimos a la obra citada en las notas inmediatamente anteriores (T. II, p. 47 ss.), en la que se contiene, como ya señalamos anteriormente, una visión panorámica muy precisa del Derecho de las Organizaciones internacionales.

(26) Esta última tarea, de ámbito más restringido, es la que, por ejemplo, cumplen los *Cahiers de Droit Fiscal international (Studies on International Fiscal Law)*, editados, sin interrupción, desde 1939, por la *International Fiscal Association (IFA)*, con ocasión de sus Congresos anuales y el *Bulletin for international fiscal Documentation*, publicado, también ininterrumpidamente, desde 1946, bajo los cuidados del *International Bureau of Fiscal Documentation* (órgano oficial de la IFA).

nos: ¿Cómo ofrecer un esquema aproximado de lo que podría ser el índice de materias de un Tratado de Derecho internacional financiero? A estas interrogantes no se puede dar, en el momento presente, una respuesta enteramente satisfactoria, ni siquiera apoyada en sólidos argumentos de autoridad, precisamente porque, como puede apreciarse en la Bibliografía final, la literatura, que es ciertamente rica en monografías sobre aspectos sectoriales de esta rama jurídica, apenas ofrece hoy obras de conjunto que contemplen la totalidad de la materia con una visión actualizada. Somos, pues, enteramente conscientes de que el esquema que más adelante habremos de sugerir no constituye, en la plenitud de la expresión, un verdadero sistema de Derecho internacional financiero, pero entendemos que tal vez no carezca de utilidad, en cuanto en él se contiene, *con una incipiente articulación*, un repertorio de temas que, diseminados hoy en la literatura, habrán de integrar en un próximo futuro el sistema que postulamos.

Para elaborar el apuntado esquema tomamos como punto de arranque la distinción, ya apuntada por Udina, entre el tratamiento institucional, que debe nutrirse de los conceptos que integran la parte general, y el tratamiento, profundo y analítico, del Derecho internacional, que acoge para la distribución de materias, los criterios que imperan en el seno del Derecho interno. Esta doble perspectiva permitiría elaborar un Tratado de Derecho internacional financiero en el que, antes de penetrar en el examen particularizado de las instituciones que, en el plano interno, integran el Derecho financiero, quedarían dibujadas las líneas estructurales de la disciplina matriz, es decir, del Derecho internacional público. Cabría reseñar, en esa primera parte, como introducción indispensable, la naturaleza de la Comunidad internacional, la índole de los sujetos que la componen y las fuentes de esta rama jurídica. En posesión de tales elementos, se estaría ya en condiciones de ofrecer un *cuadro de instituciones financieras en el plano internacional*.

a') *Regulación del poder impositivo entre Estados.*

La primera sección estaría constituida por el Derecho internacional financiero considerado en su originaria significación, es decir, como Derecho que rige entre Estados nacionales. Dentro de esta primera sección habría de contemplarse, fundamentalmente, la regulación convencional —esto es, mediante tratados— del ejercicio del poder impositivo por los Estados, enderezada, sobre todo, a eliminar la doble imposición y la pluriimposición, así como la evasión fiscal, y a fomentar la asistencia técnica entre Estados, para infundir la mayor racionalidad y eficacia al fenómeno contributivo, contemplado con perspectiva internacional. Pero a los

objetivos apuntados, casi exclusivos en una primera época del Derecho internacional, han venido a añadirse, en una fase relativamente reciente, los derivados de la tensión surgida en las relaciones entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. La temática tradicional de los Tratados a que venimos haciendo alusión se ha visto, en efecto, incrementada con los conflictos surgidos por la dicotomía de Estados a que acabamos de hacer referencia, cuya contemplación no puede, por el hecho de juzgarla básicamente económica, eludirse en el plano estrictamente jurídico, ya que son, en el fondo, problemas de *justicia* los que ese nuevo planteamiento entraña (27). Habría, pues, que incorporar este tema a la primera sección que sugerimos.

(27) Hace justamente treinta años, en mi calidad de Vicepresidente del Comité fiscal de la *International Bar Association*, redacté una Ponencia sobre los problemas capitales del Derecho Fiscal Internacional (así rezaba el título del debate sostenido en el Congreso de Madrid, de 1952) en el que, entre otras cosas, señalé lo que literalmente reproduzco: “En términos generales, puede afirmarse que el Derecho fiscal internacional es la aplicación de principios objetivos del Derecho de gentes a relaciones internacionales relativas al pago de impuestos. Pero esa definición, de apariencia pacífica, no refleja, sin embargo, el sentir general de la doctrina. Un examen de los conceptos formulados por los más notables tratadistas muestra la existencia de posiciones radicalmente antitéticas. Blumenstein ha asignado, como objeto del Derecho fiscal internacional, “la mutua limitación de la soberanía impositiva entre algunos Estados”; Udina entiende que bajo esa rúbrica deben examinarse “las normas jurídicas internacionales en materia tributaria”, incluyendo también, en vía complementaria o secundaria, las normas jurídicas internas, de carácter tributario, referentes a las relaciones con el extranjero; otros autores —la mayoría, tal vez— piensan que la misión del Derecho fiscal internacional es evitar la doble imposición y la evasión internacional del impuesto. Pero, frente a esa tendencia doctrinal, aparece la posición de otros autores que, como Sampay (Cfr. *El Derecho Fiscal Internacional*, Buenos Aires, Biblioteca Laboremus, 1951, p. 63), entienden que “el Derecho fiscal internacional tiene por objeto los principios que deben regir la potestad tributaria del Estado sobre los propietarios de *riquezas* pertenecientes a su soberanía territorial, cuando el domicilio de esos propietarios está en el extranjero, o sobre los cambios económicos que han hecho de esas riquezas materia de actos jurídicos cumplidos en otros Estados”.

“El contraste entre las dos tendencias aludidas —proseguía mi Ponencia— es enérgico. Mientras unos autores destacan la *función limitativa de la soberanía estatal*, que se cumple a través de las normas del Derecho fiscal internacional, otros piensan que este Derecho tiene precisamente como cometido concreto e inexcusable la *consagración positiva de los principios que robustecen la potestad del Estado*. El contraste no es, sin embargo, puramente doctrinal. Tiene raíces más hondas, de carácter esencialmente político. La noción del Derecho fiscal internacional, como limitación de la soberanía impositiva de los Estados, está al servicio de una tesis política y económica: la conveniencia de favorecer el comercio internacional y la inversión de capitales sin el riesgo de incurrir en doble imposición. Favorece, por tanto, a los países exportadores de capital. La doctrina encaminada a robustecer la potestad tributaria del Estado está al servicio de una tesis política y económica radicalmente contraria: la conveniencia de proteger a los Estados económicamente débiles (*sous arriérés*, en la terminología en

b’) *Regimen financiero de las Organizaciones internacionales.*

La segunda sección comprendería el estudio del régimen financiero (recursos, gastos y presupuesto) de las Organizaciones internacionales. Es ésta, sin disputa, la parte actualmente más controvertida, y casi pudiéramos llamar dramática, del Derecho internacional financiero. La humanidad ha descubierto, en efecto, que la promoción de los intereses colectivos, la solución a los grandes males y nece-

boga) frente a las grandes potencias y frente al capitalismo internacional. La explicación de este fenómeno es clara. Los problemas modernos de tributación internacional no tienen una simple dimensión técnica o jurídica; son, como antes apuntaba, esencialmente políticos. En efecto, el capitalismo moderno, en su proceso de máxima concentración, adopta formas jurídicas que le permiten manejar y explotar riquezas de países de escaso desenvolvimiento político, sin caer en la órbita de la soberanía fiscal de los Estados en los que físicamente aparecen situadas tales riquezas. *Los holdings* y las empresas organizadas en forma de “sociedades en cadena” son la figura jurídica que permite la consecución de tales objetivos. Mas como el domicilio de esas entidades puede ser libremente elegido por ellas, el procedimiento para escapar a la soberanía fiscal del Estado en que radican físicamente las riquezas explotadas consiste, como es lógico, en domiciliarse en Estados que, por su peculiar estructura social, política y económica, conceden las máximas ventajas fiscales a esta clase de entidades. La pugna entre el principio de territorialidad —conforme al cual se someten a tributación en el país de origen los capitales y las rentas— y el principio del domicilio —según el que la imposición corresponde al Estado en que reside jurídicamente la persona física o la persona explotadora de aquellas riquezas— no es, por tanto, una pugna puramente teórica, sino la expresión de una dramática lucha entre el capitalismo internacional, que busca expansión y dominio, y la soberanía de los llamados Estados débiles o atrasados. La misión del nuevo Derecho fiscal internacional debe consistir en armonizar ambos principios, inspirándose en *criterios de justicia internacional*” (Cfr. el estudio *Derecho Fiscal Internacional*, en mi obra *Hacienda y Derecho*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1955, p. 472).

Pasadas tres décadas desde que el anterior texto fue redactado, los problemas que en él se apuntan han tomado perfiles más complejos, aunque no menos agudos. Diversas Organizaciones internacionales los han abordado con criterios y finalidades generalmente contrapuestos, aunque no hayan faltado intentos conciliadores. Una información completa sobre la materia, acompañada de una glosa muy precisa y ponderada, puede encontrarse en la obra del profesor Valdés Costa, *Estudios de Derecho tributario internacional*, Montevideo, 1978. Especial relieve ofrece, dentro de la expresada obra, el Informe que lleva por título *Criterios para la atribución de competencias entre las diversas Jurisdicciones fiscales según los diferentes tipos de rentas, bienes y hechos gravados*, en el que se recogen y comentan las Soluciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, del Grupo de Expertos de la Organización de las Naciones Unidas, del Pacto Andino y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (*Ob. cit.*, p. 193). En el citado Informe mantiene el autor el principio de la fuente como criterio *prioritario y no exclusivo* para la atribución de la potestad impositiva (*Ob. cit.*, p. 197) y alega —con visión realista, pero sin dar la espalda a la justicia— que “todo tratado im-

sidades que afectan a casi todos los países de la tierra —desde el mantenimiento de la paz a la consecución de los medios indispensables para la subsistencia— sólo puede provenir, o, al menos, impulsarse, merced a esfuerzos coordinados de los pueblos afectados, y ha comprendido, asimismo, que esa indispensable conjunción de energías e iniciativas ha de canalizarse a través de entidades dotadas de personalidad y de patrimonio adecuados para el cumplimiento de sus fines. Hemos vivido, por ello, sobre todo a partir del término de la segunda guerra mundial, varias décadas de indescriptible entusiasmo, en las que se ha llegado a pensar que la paz, la seguridad, la salud, la cultura y el desarrollo económico y social podían alcanzarse merced a la creación de Organizaciones internacionales, tan numerosas y complejas que apenas puede el estudioso llegar a inventariarlas y, menos aún, a conocer, con el rigor indispensable, sus específicos objetivos y problemas. Pero, como siempre, la cobertura de necesidades en forma concertada ha generado áridos problemas económicos y, junto a ellos, tensiones por razones de justicia en el reparto de los costes. “La evolución de la organización internacional —escribe Langrod— se caracteriza, a lo largo de todo nuestro siglo, por la espectacular contradicción entre un permanente aumento del coste de las diversas empresas en curso de realización, de una parte, y la modicidad relativa de los recursos frente a las incensantes iniciativas de los Estados miembros y el crecimiento numérico de estos últimos” (28). De ahí que “*la crisis financiera de la organización*” constituya un fenómeno casi permanente, a pesar de cuantas recomendaciones se formulan para la instauración de sanas prácticas administrativas. Se impone, en suma, una “expansión controlada” de la acción internacional, con el fin de moderar la fiebre operativa de los cuerpos deliberantes, que no saben adaptar los proyectos a los medios disponibles, y cuyos dispendios rebasan todos los límites y

plica necesariamente soluciones conciliatorias y recíprocas concesiones. No puede pretenderse, pues, por ningún Estado contratante, la consagración integral de sus pretensiones y la renuncia consiguiente de la contraparte. La posición del Estado como negociador es esencialmente diferente de la del Estado como legislador en el ámbito nacional. Por lo tanto, la consideración realista del tema de los Tratados en una Conferencia internacional en la que actúan países con distintas posiciones, requiere una actitud comprensiva y aún transaccional, si es que se desea avanzar en el terreno del entendimiento con intenciones de celebrar acuerdos en el futuro” (*Ob. cit.*, p. 196).

Sobre el tema enunciado puede también consultarse con fruto la obra de la profesora Alegría Borrás, *La Doble Imposición: Problemas jurídico-internacionales*, Madrid, Inst. Est. Fisc., 1974, especialmente interesante por la información que ofrece en punto a la evolución histórica de la lucha contra la doble imposición y a la doble imposición en las principales Organizaciones internacionales actuales.

(28) En el *Prefacio* a la obra de SZAWLOWSKI que se reseña en la nota 30 de este trabajo (Cfr. p. I).

previsiones (29). No es, por tanto, exagerado decir que el porvenir inmediato y a medio plazo de las Organizaciones internacionales —sin excluir, por supuesto, a las propias Naciones Unidas— depende, en gran parte, de su situación financiera y del mejoramiento de sus prácticas presupuestarias.

Formuladas las anteriores consideraciones, resalta con evidencia la importancia suma alcanzada por la *institución presupuestaria* dentro del marco del Derecho internacional financiero. Y, siguiendo la pauta marcada por Udina —aunque éste, en su obra, la circunscriba al ámbito tributario— nada mejor que estudiar el Presupuesto de las Organizaciones internacionales con arreglo a los criterios comunmente adoptados en el Derecho interno para el análisis de dicha institución. Se hace, pues ineludible estudiar las cuatro fases clásicas de elaboración, aprobación, ejecución y control de los Presupuestos de las diversas Organizaciones internacionales, incluyendo, dentro de éstas, a los organismos especializados de las Naciones Unidas. Este método expositivo lleva, naturalmente, aparejada, como operación paralela, el examen de las competencias financieras de cada Organización.

Cabe plantearse el problema del lugar en que, con criterio sistemático, debe producirse el análisis de los recursos de las Organizaciones internacionales. ¿En sección independiente? ¿Con ocasión del examen del estado de ingresos del Presupuesto? Dado que, por lo general, las Organizaciones internacionales no ejercen —salvo las Comunidades europeas— competencias impositivas con efectos directos

(29) Con fina ironía, no exenta de real preocupación, resume LANGROD algunas de las recomendaciones formuladas por los órganos directivos de las Organizaciones internacionales para frenar el torrente de gastos que éstas desencadenan. “Sería necesaria una biblioteca entera —escribe— para reunir las resoluciones respectivas, a saber: las que tienden a disminuir el número de documentos publicados que, a despecho de su indiscutible valor, rebasan por su volumen la capacidad de los funcionarios internacionales y de los gobiernos —en particular la de los países pobres— para asimilarlos o, simplemente, para leerlos; las que preconizan la reducción del número de reuniones, conferencias o seminarios, cuyo estado actual alcanza proporciones críticas; las de las diversas operaciones de carácter técnico, como, por ejemplo, la reproducción, la traducción y la distribución de textos de toda índole; las de reducción del coste de personal, cuyo número crece constantemente; en fin, las de la propia coordinación, ya que constituye una ironía comprobar que la proliferación de los organismos que se ocupan de la coordinación merece por sí misma una coordinación de estos últimos. En vista de que los resultados de estas medidas son mediocres, hay que recurrir fatalmente a diversos expedientes tales como la emisión de obligaciones, préstamos de diversa índole e incluso prácticas de caridad (es decir, contribuciones voluntarias). Aunque estas medidas permiten, de vez en cuando, cerrar brechas a corto plazo, la situación financiera general sigue siendo precaria y se impone una reforma.” (*Préface*, cit., p. II).

en el territorio de los Estados miembros, no hay inconveniente en acoger la segunda fórmula expositiva (30), ya que los recursos utilizados no ofrecen la riqueza de problemas teóricos que caracterizan al instituto del tributo, y que justifican su tratamiento autónomo, esto es, separado del Presupuesto, en el marco del Derecho interno. No obstante, juzgamos que en un Tratado de la disciplina el estudio general de los recursos de las Organizaciones debe producirse en Capítulo autónomo, es decir, sin supeditarse a los límites y condicionamientos que deriven del Presupuesto de cada Organización particular. En el análisis de los Presupuestos singulares —materia propia de la parte *especial*— la referencia a los recursos habrá, en cambio, de poner el acento en las peculiaridades que cada uno de esos recursos pueda ofrecer en el seno de la Organización que se analice y, en concreto, en el volumen de ingresos que en ella procuren.

Queda un punto por dilucidar. Nos referimos al lugar en que deben situarse, dentro de un tratamiento sistemático del Derecho internacional financiero, los llamados “convenios-tipo” o “modelos de convenios” para evitar la doble imposición en materia de impuestos sobre la renta y sobre las sucesiones. Caben dos soluciones. Consiste una de ellas en encuadrar el tema dentro de la primera de las dos secciones a las que en consideraciones precedentes nos hemos referido, es decir, en la consagrada al estudio de la regulación, en el plano internacional, del ejercicio del poder de imposición de los Estados. Consiste la otra, en situar esta materia dentro de la sección segunda, destinada al examen de la actividad de las Organizaciones internacionales en materia financiera, en atención a la circunstancia de que una de las manifestaciones de tal actividad, de notoria relevancia, ha consistido precisamente —y cabe pensar que así continuará ocurriendo— en *elaborar* esos proyectos o modelos de convenios y en *recomendar* su adopción por los Estados miembros. Nuestro criterio es favorable a la primera solución, ya que con ella se alcanza, a nuestro juicio, una visión más articulada de los pro-

(30) Así lo hace, por ejemplo, Richard SZAWLOWSKI, en su excelente obra *Les Finances et le Droit Financier d'une Organisation Internationale Intergouvernementale*, Paris, Editions Cujas, s. a. (1970). Efectivamente, integrados bajo una rúbrica unitaria, alusiva al Presupuesto ordinario de la Organización, se contienen en ella dos Capítulos sucesivos destinados, el primero, a los gastos (*les dépenses*) y, el segundo, a los ingresos (*les recettes*). Pero esta última expresión no se refiere sólo a los flujos monetarios efectivos que tienen entrada en la Organización (a los que nosotros llamamos *ingresos*, en sentido estricto) sino también a los institutos jurídicos generadores de tales ingresos (a los que nosotros llamamos *recursos*). El Capítulo correspondiente se inicia en términos inequívocos: “Les recettes des organisations internationales intergouvernementales proviennent de différentes sources...” *Ob. cit.*, p. 102). Aquí el vocablo *sources* se emplea como equivalente a “recursos”, que son, efectivamente, estudiados en cuanto tales, es decir, como *fuentes de ingresos*, dentro del marco presupuestario.

blemas que suscita la imposición doble o plural en el plano internacional. No obstante, como los convenios a que venimos refiriéndonos son normalmente elaborados por Organizaciones cuya composición y funcionamiento no serían estudiados, en el plan que sugerimos, hasta la segunda parte de la exposición, el criterio pedagógico más recomendable parece consistir en que se trace un esmerado cuadro de remisiones que permitan al lector discurrir con una clara orientación en esta compleja materia.

Nos proponemos ofrecer, como recapitulación de lo expuesto, un *esquema* sistemático de las materias que integran el Derecho internacional financiero. Pero antes de hacerlo resulta ineludible aludir, con alguna holgura, a un tipo de Organizaciones —las Comunidades europeas— que ofrecen un perfil singular, no sólo por razón de sus objetivos fundacionales y de su estatuto jurídico, sino también, y de modo muy acusado, por su peculiar régimen financiero. En opinión de un amplio sector de la doctrina —respaldado por algunos fallos jurisprudenciales— la vida de tales Organizaciones ha dado origen a un nuevo Derecho —*Derecho comunitario*— que debe distinguirse, no sólo de los Derechos nacionales de los Estados miembros, sino también del Derecho internacional público. Frente a ese criterio —muy extendido, repetimos—, consideramos que el llamado Derecho comunitario sigue enmarcado —por razones que oportunamente expondremos— dentro del Derecho internacional público, aunque ofrezca rasgos específicos que si bien lo singularizan no llegan a emanciparle de la disciplina matriz, a cuyos principios, técnicos y conceptos permanece —a nuestro juicio, por fortuna— enteramente adscrito. Es razonable, por tanto, que al esquema que antes hemos hecho referencia se incorpore la temática propia del Derecho comunitario, lo que aconseja una indagación previa de este último. La misma razón aconseja que el resumen de la literatura del Derecho internacional financiero, que asimismo deseamos ofrecer, se sitúe al término de esta exposición.

C) El Derecho comunitario financiero.

a) Presupuestos históricos y doctrinales.

Cuando, en epígrafes anteriores, abordamos el estudio del Derecho internacional financiero, juzgamos imprescindible hacer unas brevísimas alusiones a sus presupuestos históricos y doctrinales. Ello fue así porque no imaginamos más vía de acceso a esa parcela del mundo jurídico que la que conducía, al propio tiempo, a explicar el origen y desenvolvimiento de los sujetos que en él se organizan y rela-

cionan. Tales sujetos —ya lo hemos visto— fueron, en una primera y larga etapa, tan sólo los Estados nacionales, y, más adelante, sobre todo en la actual centuria, las organizaciones internacionales. De ahí que al abordar ahora un sector muy peculiar del Derecho internacional financiero, que, con sus continuas exigencias y, a veces, dramáticas crisis, parece no dejar respiro para vacar a otras atenciones y menesteres, sigamos pensando que sólo estaremos en condiciones de aproximarnos a él desvelando previamente la índole de los sujetos que lo protagonizan. Se trata —ya lo hemos advertido— del llamado Derecho comunitario financiero y son, por tanto, cierto tipo de “Comunidades” las que lo han generado y las que lo sustentan. En concreto, dada el área en que vivimos y a la que primordialmente se circunscriben nuestras reflexiones, son las “Comunidades europeas”, aunque, por principio, no puede excluirse para el futuro la aparición de otros Derechos comunitarios, surgidos a impulso de movimientos de integración internacional —o supranacional, según se prefiera— de ámbito extraeuropeo.

¿Qué son, pues, las Comunidades europeas? ¿Cómo se ha gestado su aparición? Contestar a estas preguntas con plenitud de fundamento y aportación de datos rigurosos y completos supondría tanto como escribir la historia política, cultural y económica de Europa. Algo, por tanto, inasequible en un estudio como el presente, y, por añadidura, perturbador a la hora de formular un simple “esquema” —que es a lo que aspiramos— de una rama del Derecho público proyectada en parte sobre la materia financiera. Pero si un análisis prolijo y erudito de la historia europea, o de sus soportes fundamentales, no es posible ni se justifica en un lugar como éste, sí viene exigido, en cambio, dibujar, bajo el signo del esquematismo que nos preside, la trayectoria de algunos acontecimientos e ideas que han hecho germinar las Comunidades a que acabamos de aludir.

La ruptura de la unidad política de la Cristiandad, que durante el Medioevo había venido representando el Sacro Romano Imperio, dio origen, como ya señalamos, a la aparición de los Estados modernos, y, con ellos, a la de la Comunidad *inter-nacional*, ya que para que esto ocurriera había sido necesario que surgiera antes, y se hiciera paulatinamente operativa, la realidad de las naciones políticamente organizadas. El paso siguiente —ya lo hemos advertido también— han sido las organizaciones internacionales. Pero éstas, en su gran mayoría, no han tenido, tras de sí, un fundamento histórico y cultural del que sean partícipes los pueblos que en ellas se aglutinan, y que trate así de mantenerse y vigorizarse, sino que apuntan, más bien, hacia el logro de objetivos inéditos, hacia la satisfacción de necesidades muy definidas que sólo en forma *coordinada* pueden colmarse. En ocasiones, a la inversa, las metas son tan genéricas y el ámbito de actuación tan dilatado,

que los vínculos unitivos se muestran extremadamente laxos y los logros hartamente precarios, o, cuando menos, a remota distancia de los objetivos propuestos. (Piénsese, por ejemplo, en la Organización de las Naciones Unidas.) Frente a este tipo de organizaciones —o, más precisamente, a diferencia de ellas— han surgido las llamadas Comunidades europeas, que, sin renuncia a la consecución de metas bien definidas, de contenido sustancialmente económico, que incluso las definen e individualizan, aspiran, además, aunque vagamente, a *integrar*, con mayor plenitud, a los Estados componentes y a sus respectivos pueblos, dando a ese anhelo integrador el sentido de culminación de un proceso histórico al que se sienten —o, al menos, así lo declaran— irremisiblemente vinculadas. En concreto, se conciben como fórmula instrumental que facilita el tránsito hacia la unidad política europea. Y, como siempre ocurre, el apuntado fenómeno de transformación del orden político se ha visto asociado a un fenómeno paralelo de transformación financiera. De donde resulta que, en síntesis, los presupuestos históricos y doctrinales del Derecho comunitario financiero vendrían a ser estos: 1.º La conciencia de un substrato cultural o de unos valores espirituales compartidos por los pueblos del Occidente europeo y servidos por sus respectivos Estados; 2.º La convicción de que ese basamento espiritual puede conducir a un fenómeno de integración política, que se proclama como meta final y 3.º La creencia de que los instrumentos de una política económica y financiera, de signo comunitario, puede, en forma inmediata, mejorar el nivel de vida de ese conglomerado de pueblos, y, a más largo plazo, situarlos en el marco de una organización política destinada a superar el actual modelo del Estado nacional.

Ciertamente, ninguno de esos presupuestos puede acogerse sin sustanciales reservas, y así lo comprobaremos más adelante. Pero de ellos se ha de partir para captar la significación del Derecho comunitario financiero, para identificar sus institutos jurídicos más notables y para advertir el papel que verosíblemente está llamado a desempeñar en las próximas décadas. Un análisis rigurosamente jurídico, como el propuesto, ofrece, además, la ventaja de clarificar la verdadera entidad de las realizaciones hasta ahora alcanzadas en el plazo político que, con notoria frecuencia, se ve enturbiado por la presencia de vacuas declaraciones retóricas o, lo que es más grave, de encubiertos intereses hegemónicos.

Para estructurar adecuadamente nuestro breve estudio formularemos tres tipos de precisiones: 1.º Las que afectan al origen y desarrollo del “ideal europeo” o, si se prefiere, de la “unidad europea”, entendidos, uno y otra, tanto en su sentido más amplio como en su más limitada acepción política; 2.º Las que se refieren a la idoneidad de los instrumentos de la política económica y financiera para el

logro de esa meta y 3.º Las que concretamente apuntan al estatuto jurídico y al régimen financiero de las Comunidades europeas ya existentes. Al enfrentarnos con ese triple núcleo de cuestiones lo haremos con un propósito estrictamente informativo, esto es, ajeno a cualquier intento de valoración. Esta última será, en cambio, insoslayable para justificar una afirmación que ya hemos adelantado en epígrafes anteriores y que se concreta en la inserción del llamado Derecho comunitario —general o estrictamente financiero— en el amplio marco del Derecho internacional público. Podrá legítimamente mantenerse un criterio distinto, atribuyendo sustantividad al Derecho comunitario en el mundo jurídico; más nosotros hemos de razonar el emplazamiento que propugnamos, porque constituye uno de los puntos de sustentación del propósito sistematizador que alienta en este estudio.

a') *El ideal de la unidad política europea.*

Se ha escrito que “Europa es una síntesis cultural y una tradición espiritual formada por la triple aportación de los valores específicos grecolatinos, germánicos y cristianos” (31). Y en una línea similar de pensamiento se ha afirmado que el principio unitario no es ni geográfico, ni racial, ni político, sino “un principio espiritual que se ha impuesto por encima de toda la diversidad de pueblos y culturas que se han agrupado en torno a una fe común, transformándose en una nueva comunidad espiritual, poseedora de unos valores morales comunes y de una común cultura intelectual (32). Estas afirmaciones no necesitan ser demostradas con argumentos intelectuales, destinados a mostrar la sustancia de ese principio espiritual unitivo y vivificador, porque su evidencia se ha mostrado a lo largo de varios siglos —en definitiva, desde el inicio de la época moderna— en “un repertorio común de ideas, maneras y entusiasmos (33). Cabría decir, como síntesis suprema de estos razonamientos, que Europa, desde sus albores, ha sido una forma de vida. Ahora bien, la paradoja europea —que constituye, de otra parte, su mayor riqueza y atractivo— es que, junto al núcleo de valores morales comunes, a que antes hacía alusión, que infunden unidad al conjunto de naciones que constituyen ese ente al que denominamos Europa, no es posible desconocer la existencia de pe-

(31) Cfr. FRAGA IRIBARNE, *Forma política de la unidad europea*, en *Arbor*, 1962, núms. 201-202, p. 8 *in fine*.

(32) Cfr. DAWSON (Chr.), *Situación actual de la cultura europea*, Madrid, Colección “O crece o muere”, 1951, p. 12.

(33) Cfr. ORTEGA Y GASSET, *Prólogo para franceses*, que figura como introducción a su obra *La rebelión de las masas*. Recogido posteriormente, de modo fragmentario, en *Meditación de Europa*, Madrid, Rev. Occ., “Obras inéditas”, 1960, p. 32.

cularidades profundas, de ámbito nacional. Es, en efecto, difícil encontrar, en el relativamente pequeño espacio geográfico que denominamos la Europa occidental, una más acusada diversidad de caracteres, de estilos, de preferencias intelectuales y artísticas y de estructuras socio-económicas. Tan profunda es esa variedad de rasgos específicos —los propios de cada nación— que ha llegado a ponerse en duda la existencia de un verdadero “espíritu europeo”, y, consiguientemente, la posibilidad de que Europa sea protagonista de un determinado destino histórico. Los avatares de las últimas décadas —sobre todo los posteriores a la primera guerra mundial— han puesto, sin embargo, de relieve que una rabiosa y desorbitada vigorización de las discrepancias y peculiaridades, fruto de nacionalismos exaltados, podía poner en grave peligro la subsistencia, no sólo de las ideas y creencias comunes, en las que se asienta la realidad europea, sino también la vida espiritual y material de las naciones que la integran, lo que ha generado, en el propio seno de estas últimas, unas nuevas corrientes integradoras. El que ha venido a llamarse “movimiento europeísta” no es, en el fondo, sino un conjunto de iniciativas, programas y proyectos, sugeridos tanto por políticos como por pensadores y hombres de ciencia, dirigidos al logro de un objetivo fundamental, consistente en la salvaguardia de Europa y, con ella, de la legítima autonomía de cada una de las naciones que la componen. De ahí que se haya escrito, con certera visión, “que si el destino común manda superar las divergencias y las pugnas nacidas de incomprendimientos, la integración en una unidad superior no significa hacer de Europa una nación uniforme, lo que sería una monstruosidad histórica, sino cumplir ese destino común respetando las diferencias naturales e históricas de cada nación” (34).

¿Es posible conciliar esa duplicidad de propósitos? ¿Existen fórmulas que aseguren la pervivencia de Europa y, al propio tiempo, sin dolorosas e irreparables amputaciones, la de los cuerpos nacionales que la integran? ¿De qué naturaleza habrán de ser, si fueren posibles, esas fórmulas conciliadoras? ¿Políticas o económicas? ¿Simultáneas o sucesivas? En las respuestas que a esas preguntas se dan —respuestas, por supuesto, muy variadas y en modo alguno definitivas— confluyen, con uno u otro contenido, todas las modalidades que el “movimiento europeísta”, a que antes aludíamos, ha adoptado en los últimos sesenta años, es decir, desde poco después de la firma del Tratado de Versalles. Parece, pues, ineludible pasarles revista, en forma meramente enunciativa, aún cuando sólo sea para tener en cuenta el “clima histórico” en el que se ha producido la constitución de las llamadas Comunidades europeas y, consiguientemente, el desarrollo de sus métodos de financiación y del ordenamiento jurídico que los rige.

(34) FRAGA, *Forma política de la unidad europea*, cit., p. 19.

El primer intento de articulación de Europa se atribuye, por la generalidad de los autores, al conde Richard Coudenhove Kalergi, personaje singular que, como ha escrito Fraga, parecía simbolizar en su propia persona —nacido en Tokio, hijo de una japonesa y un austriaco de origen greco-holandés, formado como universitario en Viena y austriaco de nacionalidad, pero luego checo, después del Tratado de Saint-Germain y naturalizado francés más tarde, en 1939, aunque domiciliado en Suiza, y, en fin, profesor durante la segunda guerra mundial en la Universidad de Nueva York— el ideal de la unidad del mundo (35). No obstante, como ha observado Miaja de la Muela, “la concepción europea de Kalergi es limitada; para él, ni Inglaterra, ni Rusia, forman parte de Europa; aquélla es cabeza de un Imperio mundial, ésta de una comunidad cuya mayor parte es asiática. Una Europa organizada federalmente, sin Rusia ni la Gran Bretaña, formaría un bloque compacto, susceptible de aprovechar los beneficios de los imperios coloniales de varios de sus miembros, y con una doble capacidad de producción y de consumo, suficiente a competir ventajosamente, pero siempre de una manera pacífica, con América, Britania y las Repúblicas soviéticas. Se remonta a 1923 la publicación de la obra *Panuropa*, de Coudenhove Kalergi, quien, con el mismo título, publicó una Revista que hizo una amplia propaganda de las ideas paneuropeas” (36). El movimiento suscitado por estas publicaciones tuvo buena acogida en determinados círculos políticos y financieros, pero, como la mayoría de los autores subrayan, fue sobre todo una obra personal, apenas influyente en el plano de la efectiva actuación internacional.

El otro gran esfuerzo de los años de la entreguerra fue también, como señala Fraga, expresión de otra fuerte personalidad: la de Aristides Briand. Su proyecto de unión europea, propuesto inicialmente en 1929 y perfilado en el *Memorandum* dado a conocer el 1 de mayo de 1930, proclama la necesidad de crear un lazo federal entre los Estados europeos, que habría de articularse en un organismo con una asamblea, un comité director y una secretaría, análogamente a la Sociedad de las Naciones. “No se delimita en él lo que debè entenderse por *Europa* con la objetividad que lo había hecho Kalergi, pero se condiciona la ejecución del proyecto a que se realice dentro del marco de la Sociedad de Naciones, lo que excluye a dos Estados no pertenecientes a ella en aquel momento, Rusia y Turquía. Otra nota distintiva del *Memorandum* de Briand era la primacía de los problemas políticos sobre los económicos, con lo que aparecía en primer plano la preocupa-

(35) *Forma política de la unidad europea*, cit., p. 19.

(36) *Introducción al Derecho internacional público*, Madrid, Ediciones Atlas, 3.ª Ed., 1960, p. 513.

ción francesa por la seguridad” (37). “Las contestaciones de los diferentes Gobiernos, llegadas rápidamente al Quai d’Orsay, ponen de relieve —subraya Miaja de la Muela— una oposición fundamental en la mayoría de ellas. Casi todas hacen la reserva de que la proyectada organización había de dejar a salvo su soberanía. En algunas se pretende descartar, o relegar a segundo término, el aspecto político y buscar únicamente soluciones para problemas económicos, que se dibujan como apremiantes al empezar a percibirse a este lado del Atlántico los efectos de la crisis iniciada en el otoño de 1929 en los Estados Unidos” (38). A lo expuesto hay que añadir las reservas opuestas por determinandos Estados, por sus especiales vinculaciones con otras naciones del orbe. Así, Inglaterra alegó no poder acceder a nada que supusiera el debilitar los vínculos que la unían con sus Dominios y España manifestó su propósito de dejar a salvo sus relaciones con los países de su stirpe. Todos estos datos, tan significativos, revelan la falta de operatividad de esquemas puramente teóricos, de gabinete, poco atentos a las reales e insoslayables exigencias de la realidad política y al legado de vínculos gestados a lo largo de la historia. Por añadidura, como advierte Fraga, las propuestas hasta aquí reseñadas —luego veremos que no escapan por entero a la misma crítica las formuladas con posterioridad— adolecen de imprecisión sobre un punto capital, a saber: las relaciones entre los entes soberanos miembros y la propia comunidad. “Sin demasiada molestia —escribe— se habla como de cosas compatibles de la intangibilidad de las soberanías y del vínculo federal. Esta imprecisión de base encuentra su reflejo en la terminología con que se alude a la naturaleza jurídica de la unión europea: mera asociación, unión federal, federación, unión...” (39). Una observación que, lejos de perder actualidad, apunta, como luego veremos, a uno de los problemas más agudos de las actuales Comunidades.

Todo este conjunto de circunstancias determinó que el proyecto Briand no plasmara en realizaciones operativas, limitando su eficacia a despertar el interés hacia posibles fórmulas de integración política europea.

Los años siguientes a las iniciativas reseñadas no fueron, ciertamente, propicios para el nacimiento de ningún lazo unitivo de tipo general entre los Estados europeos. Lo impidió un cúmulo de acontecimientos que infundieron especial incertidumbre y dramatismo al porvenir político, cultural y económico del Viejo Continente. De un lado, la profunda sima abierta entre concepciones socio-políticas tan dispares como las imperantes en la Rusia soviética y en los países occi-

(37) *Introducción al Derecho internacional público*, cit., p. 514.

(38) *Introducción al Derecho internacional público*, cit., p. 514.

(39) *Forma política de la unidad europea*, cit., p. 21.

dentales; de otro, la aparición, en el propio occidente europeo, de nacionalismos exaltados, movidos por resortes raciales y de expansión; en fin, la presencia de las dos grandes superpotencias —los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión de Repúblicas Soviéticas— que, con su abrumador protagonismo político (40), hicieron desaparecer, durante más de una década, todo proyecto de integración europea. Sólo al inicio de la segunda guerra mundial —en junio de 1940— se dejó oír la voz de otro preeminente político, proponiendo una limitada fórmula de unión. El *premier* británico, Winston Churchill, se dirigió al Gobierno francés para hacerle llegar un proyecto de declaración, en el que se decía: “Los dos Gobiernos declaran que Francia y Gran Bretaña no serán desde ahora dos naciones, sino una Unión franco-británica. La Unión instituirá órganos comunes para la defensa, la política exterior, las finanzas y la economía. Todo ciudadano francés gozará inmediatamente de la calidad de ciudadano de la Gran Bretaña y todo súbdito británico será ciudadano francés.” Pero es claro que este proyecto de declaración, elaborado bajo el peso de una agobiante situación bélica, y sin una previa y sosegada meditación de sus profundas implicaciones de todo tipo, no puede, en rigor, incorporarse al repertorio de proyectos que integran lo que comunmente se entiende por “movimiento europeísta”. Fue, a lo sumo, la reafirmación de una alianza defensiva, ya anteriormente pactada, y el anuncio de una futura coordinación de actuaciones. En un afán de otorgar mayor trascendencia a la declaración, Fraga ha subrayado que lo que importa de esta iniciativa británica “es que con carácter oficial un Gobierno propone a otro la creación de una autoridad superior jurídicamente organizada (41). Algo —reiteramos nosotros— demasiado trascendente para que pudiera otorgársele cualquier tipo de validez en las angustiosas circunstancias en que se produjo y, menos aún, si se consideran las profundas diferencias de toda índole que separaban —y aún separan— a las dos grandes naciones.

(40) DIEZ DEL CORRAL escribe: “De esta suerte, flanqueada por dos nuevas, inmensas estructuras políticas supranacionales, dotadas de ideales universalistas de uno u otro signo, se entregaría Europa ciegamente a una nueva contienda bélica de nacionalismos, extremados en su virulencia por simplificaciones de tipo racial. Las dos potencias supranacionales acabarían implicadas en la contienda, triturando con sus manos colosales, con sus módulos desorbitados, con sus ideologías universalistas, la compleja y ponderada estructura nacional de Europa. La conciencia revolucionaria de clase disolvería en muy buena medida la reciente conciencia y realidad nacional del Oriente europeo. Por el otro lado, a través del Atlántico, aplicaríanse a Europa categorías bélico-políticas rigurosas, moralistas, incondicionadas, válidas acaso para una guerra civil, pero desconocedoras del complejo y delicado mecanismo de tradiciones, fronteras, formas concretas de poder, rivalidades y hermandades, que venía a ser el mundo de las naciones europeas” (*El Rapto de Europa*, Madrid, Revista de Occidente, 1954, p. 278).

(41) Cfr. *Forma política de la unidad de Europa*, cit., p. 22.

Pasados algunos años, en la inmediata postguerra, el propio Churchill insistió en la idea unificadora, pero en términos más amplios —superada, pues, la idea de una estricta unión franco-británica— y con señalamiento de un instrumento adecuado para llevarla hacia adelante. En un discurso pronunciado en Zurich, en 1946, el político británico manifestó: “Si se unieran los países europeos, sus trescientos o cuatrocientos millones de habitantes conocerían, como fruto de una herencia común, una prosperidad, una gloria y una felicidad sin límites... El primer paso a dar es la creación de un Consejo europeo” (42).

Fueron múltiples, a partir de entonces, las iniciativas y propuestas dirigidas al logro de la unión europea. Un hito fundamental estuvo marcado por el Congreso de La Haya, celebrado en 1948, en el que los criterios se encontraron divididos, en materia política, en torno a las cuatro siguientes tesis: la “fusionista”, la “unionista”, la “federalista integral” y la “federalista internacional” (43). La resolución política del Congreso representó, como advierte Fraga, un compromiso entre las tesis unionistas y la federalista. El artículo 3.º reconocía: “Ha llegado, para las naciones de Europa, la hora de transferir algunos de sus derechos soberanos para ejercerlos en adelante en común” y en el artículo 4.º se proclamaba la voluntad de reunir una Asamblea europea en la que estuvieran representadas las fuerzas vivas de todas las naciones. Del compromiso entre las dos tesis encontradas surgió el Consejo de Europa, y de aquí las razones de las crisis que éste ha sufrido.

(42) El texto se recoge en la obra colectiva dirigida por GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Droit des Communautés européennes*, Bruxelles, Lacier, 1968, pp. 4-5.

(43) FRAGA resume el sentido de las expresas tesis en los siguientes términos: “La tesis “fusionista”, la de menos fuerza, contemplaba la creación de un super-Estado, en el que quedarán eliminadas las diversidades nacionales, y cuya falta de éxito no puede sorprender.

La tesis “unionista”, de típica filiación británica, rechazaba una Unión funcionando con instituciones de carácter federal y propugnaba que, respetándose íntegramente la soberanía de los Estados, no se planteara ningún problema institucional, aunque, con un criterio empírico, se desarrollasen las instituciones internacionales ya existentes y los acuerdos multilaterales.

La tesis “federalista integral”, defendida por un sector de la Unión europea de federalistas, que de acuerdo con los demás federalistas en la creación de una Asamblea europea, se distinguía por exigir que esa Asamblea fuese representativa de las comunidades “naturales, profesionales y espirituales” que componen la colectividad nacional y procediese a designar sus miembros con arreglo a este criterio corporativista, en el que pervive el ideario de Proudhon.

La tesis “federalista internacional”, para la que lo esencial era que los Estados europeos establecieran entre sí, como base de su unión, un vínculo federal, eliminando la compartimentación económica, para constituir un solo espacio económico y, consiguientemente y principalmente, creando órganos comunes de carácter supranacional, a los que los Estados miembros hiciesen transferencia de una parte de su soberanía” (Cfr. *Forma política de la unidad de Europa*, cit., p. 26).

do a lo largo de su historia (44). Lo cierto, sin embargo, es que tanto el Consejo de Europa (45) como la Organización Europea de Cooperación Económica, creada asimismo en 1948, y transformada más tarde en Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (46), se asemejan más —como ha escrito Dionisio Martínez— a las organizaciones internacionales clásicas, en que se desenvuelve una mera actuación de “cooperación” entre naciones, que a las llamadas “organizaciones de integración” que se benefician de un alto grado de institucionalización y a cuyos órganos “se atribuyen poderes reales a los que han de renunciar los Estados asociados” (47). Más adelante intentaremos puntualizar qué clase de “poderes” son esos que dicen transferirse a las llamadas organizaciones de integración y qué consecuencias tiene esa transferencia para el nacimiento del llamado Derecho comunitario europeo. Lo que por ahora interesa resaltar es que uno de los presupuestos doctrinales de este último Derecho —y, consiguientemente, de su rama financiera— consiste precisamente en ese criterio, muy extendido en la doctrina, según el cual al tipo clásico de las organizaciones de cooperación —que, por supuesto, subsisten— viene a añadirse, precisamente en el inicio de la segunda mitad de esta centuria, un nuevo modelo de organizaciones que no aspiran sólo a coordinar determinadas actuaciones de los Estados miembros, dejando intacta su soberanía, sino a superar el modelo político nacional que ellos encarnan y a sustituirlo por otro de índole supranacional. Es ineludible, por tanto, ofrecer una escueta información sobre el nuevo tipo de organización a que acabamos de hacer referencia (48) y sobre los métodos que se han propugnado para hacerlas surgir,

(44) Cfr. SIERRA NAVA, J. M.^a: *El Consejo de Europa*, Inst. Est. Pol. Madrid, 1957.

(45) El Estatuto del Consejo de Europa fue suscrito en Londres el 5 de mayo de 1949, quedando fijada la sede del organismo en Estrasburgo. Sus órganos son el Comité de Ministros y la Asamblea Consultiva. Ninguno de los dos puede adoptar resoluciones obligatorias para los Estados componentes. Por ello, la doctrina es unánime al calificar al Consejo como organización de cooperación y al negar que la entrada en el mismo implique para los Estados ninguna merma de soberanía.

(46) La transformación se produjo por el Tratado suscrito el 14 de diciembre de 1960. En dicho convenio se establecen los métodos de trabajo típicos de las organizaciones de cooperación: junto a los “informes” y “consultas” se hace expresa referencia a la “cooperación” en la medida en que sea necesaria para llevar a cabo una “acción coordinada”.

(47) Cfr. MARTINEZ MARTINEZ, D.: *El sistema de financiación de las Comunidades Europeas*, Madrid, Inst. Est. Fisc., 1974, p. 8.

(48) La distinción entre “organizaciones de cooperación” y “organizaciones de integración”, formulada por Paul REUTER en su obra *Organisations européennes*, Paris, Presses Universitaires de France (cfr. 4.^a Ed., 1970, p. 35 ss.), ha tenido amplia acogida en las obras y estudios dedicadas al estudio de esta materia. Por lo que a la literatura española respecta, se hacen especial eco de ella TRUYOL SERRA, *La integración europea*, Madrid, Ed. Tecnos, 1972;

para asegurar su mantenimiento y, lo que es más problemático, para robustecer su poder y ensanchar sus fines cara a un futuro que, en algunos sectores, se anuncia como próximo. Se trata, como en páginas anteriores hemos señalado, de las llamadas “Comunidades europeas”, concebidas como instrumento puesto al servicio del ideal de la unidad política europea.

b') *La presunta idoneidad de los instrumentos económicos y financieros para el logro de la unidad política.*

El primero de los presupuestos doctrinales en que se apoya el Derecho comunitario es, como acabamos de ver, la eficacia instrumental de las llamadas “organizaciones de integración”, que no se limitan a coordinar las acciones de los Estados miembros, sino que elaboran un Derecho nuevo que se impone y supraordina a los Derechos nacionales, con el objetivo final de alcanzar su aglutinación en el seno de una organización política nueva; en concreto, en el marco de una Europa políticamente unida o, para los más ilusionados, de una Europa federal o incluso unitaria. Someteremos más adelante a crítica el valor de este presupuesto que, no obstante, hemos de acoger ahora, como un dato objetivo e inesquivable, en esta parte informativa de nuestra exposición.

Nos corresponde, pues, abordar ya, con ese mismo designio informativo, el segundo de los presupuestos doctrinales a que venimos haciendo referencia. Se trata de la convicción —sustentadas por muy destacados artífices del Derecho comunitario europeo— de que la *misión inmediata* de las organizaciones de integración —es decir, de las llamadas “Comunidades”— consiste en alcanzar ciertas metas económicas y financieras, dentro del ámbito comunitario, como paso previo e ineludible para la *ulterior consecución de la unión política*. (Sobre la denominación y estructura de esa final unión no se ha salido aún, como después veremos, del terreno de las conjeturas o de los deseos y se carece por completo de certidumbre jurídica.)

El planteamiento a que acabamos de hacer referencia, del que pueden encontrarse, desde fechas ya remotas, ligeros atisbos, se atribuye, sin embargo, en su formulación más nítida y terminante, a Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, quien, con su famosa y divulgada Declaración de 9 de mayo

MARTINEZ MARTINEZ, *El sistema financiero de las Comunidades europeas*, cit., p. 8 y SIMON TOBALINA, J. L. de: *La unidad de Europa y los nacionalismos*, Madrid, Fundación Vives de Estudios Sociales, 1980.

de 1950, puso en marcha el proceso fundacional de las Comunidades europeas. Contiene dicha Declaración (49) puntualizaciones muy concretas en torno a los objetivos que en ella se formulan, dentro del ámbito de la producción y suministro del carbón y del acero. Más no son esas concreciones las que interesa recoger a los fines de este estudio, sino las ideas cardinales, que sirven de sustentación doctrinal al conjunto de la Declaración y al proceso comunitario abierto con ella. Las recogemos a continuación, en su formulación literal, y en el propio orden en que se enuncian. Son éstas: 1.^a “La contribución que una Europa organizada y con vida propia puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de las relaciones pacíficas.” 2.^a “Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho.” 3.^a “El Gobierno francés propone colocar el conjunto de la producción franco-alemana del carbón y del acero bajo una alta autoridad común en una organización abierta a la participación de los demás países de Europa.” 4.^a “La puesta en común de las producciones de carbón y acero asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea.” 5.^a “Así se realizará simple y rápidamente la fusión de intereses indispensable para el establecimiento de una comunidad económica y se introducirá el fermento de una comunidad más ancha y más profunda entre países mucho tiempo opuestos por divisiones sangrientas.”

Las ideas que acabamos de enunciar pueden perfectamente ajustarse al esquema de presupuestos históricos y doctrinales del Derecho comunitario que ya avanzamos en páginas anteriores. La Declaración de Schuman proclama, en efecto: 1.^o La dimensión cultural de una Europa organizada y con vida, de la que pueden surgir obras de paz. 2.^o La posibilidad de establecer una fusión de intereses que se configure como comunidad económica, y 3.^o La idoneidad de esa comunidad económica para alcanzar otra más ancha y profunda —la federación europea— a la que se le sirva de base. Para proseguir la realización de los objetivos así definidos, la Declaración propone la institución de una “Alta autoridad”, que si bien se circunscribe, de momento, al sector económico al que la Declaración se contrae, está concebida como instrumento político —de poder— que pueda actuar paulatinamente en otras esferas, fomentando así la aparición de una solidaridad de hecho que preceda a la construcción de conjunto que se anhela.

El pensamiento contenido en la Declaración de Schuman ha estado presente, como seguidamente vamos a comprobar, en los Preámbulos de los Tratados que

(49) El texto íntegro, en versión española, se recoge en la monografía de TRUYOL, *La integración europea*, cit., p. 104.

han instituido las Comunidades, en algunos Convenios que los han modificado y en no pocas decisiones de los órganos comunitarios y declaraciones de ministros, de Jefes de Estado y de Embajadores en las Comunidades. Ahora bien, ante ese conjunto de ideas y de anhelos —no siempre bien diversificados— caben dos tipos de actitudes intelectuales, a saber: 1.^o La actitud valorativa, que indaga las ventajas e inconvenientes del movimiento de integración europea o, simplemente, sus posibilidades actuales o futuras de desenvolvimiento y de plasmación en realizaciones importantes —ésta suele ser la actitud adoptada en el ámbito de la política y en el de la cultura, y 2.^o La actitud de análisis del fenómeno integrador, contemplado con estricto respeto a las reglas de la lógica jurídica y a la vista de los textos que lo configuran y encauzan. Ciertamente, en los escritos y declaraciones no se separa casi nunca con rigor esa dualidad de actitudes, lo que es comprensible porque todo sujeto que se enfrenta con una realidad social tiende a conocerla, pero también a aproximarla a sus preferencias o propósitos. No obstante, es aconsejable, en el plano de la indagación jurídica, trazar la línea divisoria, de tal suerte que en el estricto y neutral análisis de las normas no se interfiera el repertorio de preferencias políticas o de valoraciones culturales de quien las estudia y expone.

Guiados por ese designio delimitador, expondremos muy sumariamente, en los inmediatos apartados, la estructura básica, positiva, del Derecho comunitario, con especial atención a su proyección sobre la materia financiera, y compendiamos, en un epígrafe final, nuestra personal valoración de su trayectoria y de sus perspectivas futuras.

b) *Las Comunidades europeas.*

a') *Fundación, objetivos y estatuto jurídico. El Derecho comunitario.*

Las materias que se enuncian en la rúbrica de este apartado abarcan, en puridad, todo el contenido del ordenamiento jurídico comunitario, cuyo estudio no puede comprenderse, como es obvio, en un trabajo como el presente, en el que se aspira a ofrecer tan sólo un “esquema” del Derecho internacional financiero. No obstante, para delimitar con rigor el esquema al que aspiramos es ineludible conocer la *configuración* del ordenamiento comunitario ya que éste, como veremos, forma parte del Derecho internacional público, y, en parte sustancial, se *proyecta* sobre la materia financiera. De ahí que los datos que a continuación se ofrecen sean los estrictamente indispensables para llevar más adelante a cabo la función delimitadora apuntada, dentro del esquema del Derecho internacional

financiero con el que cerramos este estudio. Tales datos son los referentes a los Tratados de constitución de cada una de las Comunidades existentes, a los objetivos básicos que a éstas se les asignan y a las fuentes del Derecho por el que se rigen.

Los Tratados constitutivos han sido objeto de modificaciones por convenios posteriores, que han afectado a la estructura institucional de las Comunidades y, en materia financiera, al cuadro presupuestario. No obstante, en la exposición que inmediatamente sigue preferimos ajustarnos a un estricto orden cronológico de los textos, que esclarece la *trayectoria* comunitaria, sin perjuicio de ofrecer después, dentro ya de nuestro ámbito, un panorama sistematizado y actualizado que permite fundamentar nuestro criterio sobre la actual naturaleza del Derecho comunitario financiero y nuestra valoración sobre su previsible futuro.

El proceso de creación de las Comunidades se inició con el Tratado suscrito en París el 18 de abril de 1951, por el que quedó instituida la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). El Preámbulo recoge literalmente varios fragmentos de la Declaración del Ministro Schuman, a la que anteriormente hemos hecho amplia referencia. Quedaron así consagrados, en el marco formal y solemne de un Convenio internacional, los criterios y convicciones inspiradores de la citada Declaración, a saber: la idoneidad de los mecanismos económicos —instauración de una comunidad de la expresada naturaleza— para establecer los cimientos de una comunidad más amplia y profunda, que garantice, a su vez, el mantenimiento de relaciones pacíficas. Pero existe, en ese Preámbulo, una frase que no figuraba en la Declaración del Ministro francés y que, sin duda, fue incorporada como prudente anuncio de una unión política que entonces se creía más próxima que en la actualidad. Se dice, en efecto, que la fusión de intereses esenciales entre los países asociados habría de contribuir a “sentar las bases de *instituciones capaces de orientar desde ahora un destino compartido*”. El Tratado fue suscrito por los representantes de la República Federal Alemana, de Bélgica, de la República francesa, de la República italiana, del Gran Ducado de Luxemburgo y de los Países Bajos. En el articulado se establece que la Comunidad instituida quedará “basada en un mercado común, en objetivos comunes y en instituciones comunes”. Todo ello, claro está, dentro del sector acotado por el Convenio, es decir, en el de la producción del carbón y del acero. A la Comunidad se le otorga personalidad jurídica, tanto en la esfera internacional como en el ámbito de cada uno de los Estados miembros. Los órganos de la Comunidad fueron —después nos referiremos a su modificación— cuatro: una Alta Autoridad, una Asamblea Común, un Consejo Especial de Ministros y un Tribunal de Justicia. “La institución

angular de la CECA —escribe Martínez Martínez— es un órgano independiente, *supranacional*, término que literalmente se utiliza por dos veces en el artículo 9 del Tratado de París, refiriéndose a la Alta Autoridad. La Alta Autoridad es un órgano colegial, elegido por los Gobiernos nacionales que, con total independencia de éstos, ha de dirigir sus actuaciones a la consecución de sus fines y a la defensa de los intereses comunitarios.” “La Alta Autoridad —prosigue el citado autor— no es un Secretariado, ni un equipo de expertos, es un *auténtico poder político*” (50). Más adelante apreciaremos el valor de este tipo de declaraciones, que se prodigan en la literatura producida en torno a las Comunidades. Señalemos, no obstante, desde ahora, que los artículos 9 al 13 del Tratado CECA fueron derogados por el artículo 19 del llamado Tratado de Fusión, de 8 de abril de 1965, al que muy pronto habremos de referirnos, por lo que la valoración de las normas contenidas en ellos sólo tiene interés para apreciar el sentido de la *evolución* del Derecho comunitario, muy especialmente en el aspecto institucional. La Asamblea había de estar “compuesta por representantes de los pueblos de los Estados miembros de la Comunidad y ejercerá los poderes de control que se le atribuyen por el presente Tratado” (artículo 20). Los parlamentos de los Estados habían de designar de entre sus miembros un número de delegados diferente en cada país. En fin, a la Asamblea se le conferían importantes funciones de control, en cuanto que ante ella había de discutirse el Informe general que le fuera remitido por la Alta Autoridad, quedando, además, facultado para debatir una moción de censura sobre la gestión que, en caso de ser aprobada, daría origen al abandono colectivo de sus funciones por los miembros de la Alta Autoridad. El Consejo tenía como misión primordial armonizar la actuación de la Alta Autoridad y la de los gobiernos responsables de la política económica general de sus países, a través de un intercambio de información y de consultas recíprocas. El Tribunal, en fin, había de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado y de los reglamentos de ejecución.

Por lo que atañe a las fuentes de producción del Derecho, el artículo 14 establece lo que sigue: “En ejecución de las misiones que le sean confiadas y en las condiciones previstas en el presente Tratado, la Alta Autoridad tomará decisiones, formulará recomendaciones y emitirá dictámenes. Las decisiones serán obligatorias en todas sus partes. Las recomendaciones serán obligatorias en cuanto a los fines que determinen, pero dejarán en manos de sus destinatarios la elección de los medios apropiados para alcanzar esos fines. Los dictámenes no serán vinculantes.” Del artículo 33 del Tratado se desprende que tanto las decisiones como

(50) *El sistema financiero de las Comunidades europeas*, cit., p. 10.

las recomendaciones pueden ser “individuales” o “generales”, lo que genera cierta confusión, al no quedar bien deslindado el campo de las decisiones “generales” del que corresponde a los reglamentos. Pero sobre estos extremos se ha producido una reacción crítica a la que aludiremos cuando nos ocupemos de las fuentes del Derecho comunitario reconocidas en los Tratados de Roma, de 1957.

El Tratado CECA contiene, además, un núcleo importante de Disposiciones Económicas y Sociales, cuya mención o resumen resultan innecesarios para dilucidar nuestro objeto de estudio. En cuanto al aspecto financiero, señalaremos, como adelanto, que el artículo 49 estableció que la Alta Autoridad “podrá procurarse los fondos necesarios para el cumplimiento de su misión estableciendo gravámenes sobre la producción de carbón y acero y concertando empréstitos”. Mas esta materia será abordada con criterio sistemático cuando nos ocupemos, en posteriores apartados, del Derecho comunitario financiero.

La institución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero fue, sin duda, un paso notable dentro del proceso general de integración que venimos examinando. Pero con ella se estableció tan sólo —sin restarle por ello importancia— lo que los autores denominan una integración “funcional” y de “tipo sectorial”. Europa, como conjunto, no estaba aún contemplada como escenario de una política económica general, regida por algunos principios rectores comúnmente aceptados. Esta fue, en cambio, la significación primordial que se atribuye a la creación de la Comunidad Económica Europea, instituida por un Tratado suscrito en Roma, el día 25 de marzo de 1957, por los mismo Estados que años antes habían firmado el Tratado constitutivo de la CECA. Lo cierto, sin embargo, es que, en el orden político, el nuevo Tratado fue, en cierto modo, más tímido, o más cauto, que el Tratado de París, de 1951. Efectivamente, en el Preámbulo del nuevo Convenio se contienen extensísimas declaraciones de tipo económico y se enuncian reglas muy precisas y concretas sobre los métodos de la política económica comunitaria y sobre la armonización de las políticas económicas nacionales. Pero a la integración de los Estados en una organización política supranacional apenas si se contiene alguna vaga o indirecta alusión. Así, el Preámbulo se inicia con la declaración de que los firmantes del Convenio están “dispuestos a crear las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos” —advírtase que no se habla de la unión, federativa o de otra índole, entre los Estados— y se cierra con una invitación a los demás pueblos a asociarse al esfuerzo emprendido. Todo ello con la mirada puesta en dos objetivos primarios: 1.º El progreso económico y social de los países; y 2.º La salvaguardia de la paz y de la libertad. Hacemos estas advertencias, no para restar valor a los compromisos

adquiridos por los Estados signatarios del nuevo Tratado, sino para reconducir a sus exactos términos el valor de las declaraciones políticas que, como sucesivamente veremos, no muestran, en el marco de los Tratados —aunque sí en los comentarios de muchos de sus exégetas— una línea de “progresiva integración”, sino, más bien, una línea zigzagueante, en la que se alternan los más exaltados entusiasmos con las más interesadas cautelas.

Conforme al artículo 2.º del Tratado, la Comunidad “tendrá como objetivo, mediante el establecimiento de un mercado común y el acercamiento progresivo de las políticas económicas de los Estados miembros, promover un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la componen”. A los fines enunciados en el artículo anterior, la acción de la Comunidad llevará consigo, según las condiciones y ritmos previstos por el Tratado: 1.º La eliminación, entre los Estados miembros, de los derechos de Aduana y restricciones cuantitativas a la importación y exportación de mercancías, así como de cualesquiera otras medidas de efecto equivalente. 2.º El establecimiento de un Arancel común y de una política comercial común respecto a terceros Estados. 3.º La abolición entre los Estados miembros de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales. 4.º El establecimiento de una política común en el sector de la agricultura. 5.º El establecimiento de una política común en el sector de los transportes. 6.º El establecimiento de un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado común. 7.º La aplicación de procedimientos que permitan coordinar las políticas económicas de los Estados miembros y evitar desequilibrios en sus balanzas de pagos. 8.º La aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común. 9.º La creación de un Fondo Social Europeo con el fin de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida. 10.º La creación de un Banco Europeo de Inversiones, destinado a facilitar la expansión económica de la Comunidad mediante la creación de nuevos recursos. 11.º La asociación de los países y territorios de Ultramar, a fin de incrementar los intercambios y proseguir en común el esfuerzo del desarrollo económico y social (artículo 3).

El desarrollo de cada uno de estos objetivos es objeto de un conjunto muy extenso y trabado de normas, que no nos corresponde examinar aquí. Bastará insistir en el contenido económico social de todos los fines propuestos y en la ausencia de alusiones directas a metas políticas, de índole extraeconómica; toda

la acción de la Comunidad se orienta, por el contrario, al aseguramiento de las llamadas cuatro libertades fundamentales: libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales (51). La soberanía de los Estados miembros permanece intangible. Sobre este punto capital formularemos ulteriores observaciones, al referirnos a posteriores textos y al abordar el tema del encuadramiento del Derecho comunitario financiero en el ancho campo del Derecho público.

Donde el Tratado CEE ofrece muy particular interés es en la parte referente a las llamadas “instituciones” de la Comunidad —que son, en rigor, sus órganos de actuación— ya que, aún cuando han sido objeto de parcial unificación en el llamado Tratado de Fusión, al que enseguida aludiremos, va en ella incorporado el señalamiento de las fuentes del Derecho comunitario, que constituyen un punto de arranque ineludible para identificar la naturaleza de este Derecho y, consiguientemente, de su rama financiera.

El Tratado constitutivo de la CEE reprodujo el esquema orgánico que, para la CECA, había establecido el Tratado de París, de 1951. Se mantuvieron, pues, aunque con alguna variante terminológica —no exenta, por otra parte, de significación política y conceptual— los cuatro órganos creados por el Tratado de París, a saber: una *Asamblea*, compuesta por representantes de los pueblos que integran la Comunidad (artículo 137); un *Consejo*, que proveerá a la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros y dispondrá de poder de decisión (artículo 145); una *Comisión* —en vez de la Alta Autoridad, prevista para la CECA en 1951— cuyo cometido primordial es garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común en la Comunidad y un *Tribunal de Justicia*, que garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado (artículo 164).

Bajo la rúbrica de “Disposiciones comunes a varias instituciones”, el Tratado CEE contiene el núcleo de preceptos en los que se enumeran y definen las fuentes del Derecho comunitario, a salvo, claro está, los propios Tratados que constituyen la fuente básica y originaria, a la que todas las demás quedan subordinadas, en calidad de Derecho derivado. El artículo 189 establece lo que sigue: “El Consejo y la Comisión, para el cumplimiento de su misión y en las condiciones previstas por el presente Tratado, adoptarán reglamentos y directrices, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o dictámenes. El *reglamento* tendrá

(51) Sobre la tutela de esas cuatro libertades en el marco del Tratado y su comentario por la doctrina, cfr. DIEZ DE VELASCO, *Derecho internacional público*, cit., II, p. 325.

alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en todo Estado miembro. La *directriz* obligará a todo Estado miembro destinatario en cuanto al resultado a alcanzar, dejando a las instancias nacionales la competencia en cuanto a la forma y medios. La *decisión* será obligatoria en todos sus elementos para los destinatarios que designe. Las *recomendaciones* y los *dictámenes* no serán vinculantes.”

Los autores han puesto de manifiesto la mejora técnica que esta enumeración y definición de fuentes representa respecto a las contenidas en el artículo 14 del Tratado CECA. Efectivamente —escribe Medina— la terminología de la CECA resultaba confusa, pues “recomendar” no significa obligar y, además, la palabra “recomendación” ha adquirido en el derecho de las organizaciones internacionales un significado preciso como decisión no obligatoria. También —añade— la expresión “decisión” resultaba ambigua, sobre todo aplicada a las “decisiones generales”, de marcado carácter normativo (52).

El cuadro de fuentes no se agota, sin embargo, con lo expuesto. Existen, efectivamente, otras categorías de actos normativos reconocidas por los Tratados, tales como los Reglamentos de régimen interior de la Asamblea, del Tribunal de Justicia y del Comité Económico y Social. Y, en fin, dentro de este ámbito jurídico, se suscitan interesantes cuestiones en torno al valor de la costumbre, de la Jurisprudencia y de los principios generales del Derecho. Más todo ello cae fuera del ámbito de cuestiones que hemos considerado ajenas a nuestra especial indagación, ya que, cualquiera que sea el criterio que sobre las mismas se mantenga, no se altera por ello el encuadramiento del Derecho comunitario financiero, que es lo que primordialmente tratamos de esclarecer.

Mayor interés ofrece la falta de referencia que los Tratados hacen a “la ley”, como fuente del Derecho comunitario. ¿Acaso no existen “leyes” de Derecho comunitario? El problema apenas lo hemos visto tratado en las obras sobre la materia, pero en alguna que lo hace se contienen reflexiones de alto interés. Así, Medina escribe lo que sigue: “En el Derecho comunitario no existen “leyes”, a no ser que consideremos como tales el contenido de los Tratados. Los autores de los Tratados de París y Roma parece que han pretendido, con esta definición modesta —el autor se refiere a los reglamentos—, subordinar al legislador comunitario el contenido de los Tratados. Pero, en definitiva —prosigue— salvando las

(52) Cfr. MEDINA, M.: *La Comunidad europea y sus principios constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1974, p. 114.

limitaciones generales de los Tratados a las instituciones comunitarias, éstas gozan de un amplio ámbito discrecional en la promulgación de reglamentos, y no hay nada que distinga a éstos de la ley desde el punto de vista material. Más adecuada habría sido, probablemente, una denominación que tomara en cuenta el carácter de “ley fundamental o constitucional” de los Tratados de París y Roma y se refiriera a los actuales “reglamentos” como auténticas “leyes” comunitarias de rango ordinario. Esta distinción tiene todavía mayor sentido si tenemos en cuenta que en el marco de la CEE tanto el Consejo como la Comisión tienen la facultad de dictar reglamentos, y que los reglamentos que adopta la Comisión se suelen aplicar en virtud de reglamentos del Consejo. Desde este punto de vista —concluye Medina— habría resultado acertado denominar “leyes” a los reglamentos del Consejo y reservar el término “reglamento” para las disposiciones normativas de la Comisión.” (53) Hemos indicado antes que son las que anteceden reflexiones de alto interés, porque tienen la virtud de llamar la atención sobre un punto que puede ser muy esclarecedor del proceso comunitario y, paralelamente, del Derecho que le configura y encauza. No puede, en efecto, descartarse que los redactores de los Tratados de París y Roma hayan querido eliminar el vocablo “ley”, al trazar el elenco de las fuentes positivas de ámbito comunitario, precisamente por la intensa fuerza caracterizadora del término como expresión de la forma más genuina y pura de producción del Derecho en el ámbito interno de los Estados nacionales. Si el repertorio de fuentes del Derecho comunitario se hubiera trazado conforme al esquema —por otra parte, tan sugestivo— que el citado autor apunta, hubiera podido percibirse una perfecta simetría entre los cuadros formales del ordenamiento jurídico estatal y del ordenamiento jurídico comunitario, sin más cambio que situar al Tratado fundacional en la posición de la Constitución estatal. Pero ello hubiera, sin duda, chocado frontalmente con los esquemas del Derecho constitucional de los Estados miembros y con grandes corrientes de opinión de los pueblos. En el tiempo en que los Tratados fueron elaborados —y pienso que también hoy— no se concebía que pudieran imponerse leyes a los ciudadanos de los Estados más que si habían sido elaboradas por sus respectivos Parlamentos o Asambleas legislativas. Por eso, sin duda, quiso, en cierto modo, rebajarse el rango de las normas comunitarias derivadas —llamándolas, a lo sumo, reglamentos— y situar la cúspide normativa en el marco de Tratados, es decir, de *acuerdos* entre Estados soberanos. Mas sobre este punto insistiremos en las conclusiones de nuestra indagación.

(53) MEDINA, M.: *La Comunidad europea y sus principios constitucionales*, cit., p. 115. Cfr. la literatura a la que el tratadista español se remite.

Compartimos, en cambio, plenamente las consideraciones de Medina en cuanto se refiere a la prelación de fuentes en el marco del Derecho comunitario. Efectivamente, la enumeración que se contiene en el artículo 189 del Tratado CEE no indica necesariamente una prelación. “Si los Tratados CEE comunitarios —escribe— parecen prevalecer sobre las restantes fuentes —aunque quizá no sobre los principios generales— y los reglamentos del Consejo prevalecen por lo general sobre los reglamentos de la Comisión, el Derecho comunitario no establece jerarquía normativa entre reglamentos y directrices, ni entre los reglamentos internos de los diferentes órganos, que sólo aparecen subordinados a los Tratados. Además, los principios generales comunes a los derechos de los Estados miembros tampoco parecen estar subordinados a las otras fuentes del Derecho comunitario, con la posible excepción de los Tratados. En muchos supuestos, por tanto, en caso de silencio del Tratado, la prelación sólo podrá encontrarse en el principio de la *lex posterior*, de modo que una directriz posterior del Consejo puede derogar a un reglamento anterior. Cuando se trata de reglamentos adoptados por diferentes órganos, si los Tratados no establecen un orden expreso de prelación, como suele ocurrir entre los reglamentos generales del Consejo y los reglamentos que dicta la Comisión en aplicación de los anteriores, habrá que presumir su simultánea validez, y la interpretación de los diferentes textos habrá de resolver la cuestión en cuanto fuentes de igual valor normativo” (54).

Siguiendo la trayectoria de los textos básicos que han configurado las Comunidades europeas, hemos de hacer una breve referencia a otros dos Convenios que, como el creador de la CEE, fueron suscritos en Roma el día 25 de marzo de 1957. El primero de ellos es el que instituye la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado Euratom); el segundo, el Convenio relativo a ciertas instituciones comunes de las Comunidades europeas.

En el Preámbulo del Tratado-Euratom no se contiene alusión alguna al proceso de integración política europea. Tan sólo la declaración de que la energía nuclear constituye el recurso esencial que garantizará el desarrollo y acrecentamiento de las producciones y “permitirá el progreso de los trabajos en pro de la paz”. En la parte dispositiva se acentúa, incluso, el carácter intersubjetivo de las relaciones que se contemplan, en cuanto se establece que la Comunidad “tendrá por misión contribuir, mediante el establecimiento de las condiciones necesarias para la formación y rápido crecimiento de las industrias nucleares, al aumento de nivel de vida en los Estados miembros y al desarrollo de los intercambios con

(54) *La Comunidad europea y sus principios constitucionales*, cit., p. 116.

los demás países” (artículo 1.º). La realización de las tareas confiadas a la Comunidad corresponderá a una Asamblea, un Consejo, una Comisión y un Tribunal de Justicia (artículo 3.º). El Consejo y la Comisión serán asistidos por un Comité Económico y Social que ejercerá funciones consultivas (artículo 3.º, apartado 2). Se conserva, pues, el esquema orgánico establecido para la CECA en el Tratado de París. En cuanto a las fuentes, el artículo 161 coincide literalmente con el artículo 189 del Tratado constitutivo de la CEE, de tal suerte que para ambas Comunidades el Derecho derivado quedó constituido —y sigue estándolo— por reglamentos, directrices, decisiones, recomendaciones y dictámenes, cuya significación jurídica es igualmente idéntica en los dos ámbitos.

El Convenio relativo a ciertas instituciones comunes de las Comunidades europeas fue también suscrito en Roma, como antes hemos señalado, el día 25 de marzo de 1957. Dicho Convenio fue concluido con el deseo —declara su Preámbulo— de “evitar la multiplicidad de las instituciones llamadas a cumplir misiones análogas en las Comunidades Europeas ya instituidas”. Con la expresada finalidad fueron creadas para dichas Comunidades ciertas instituciones únicas, a saber: La Asamblea, el Tribunal de Justicia y el Comité Económico y Social. La técnica adoptada consistió en atribuir a la Asamblea y al Tribunal de Justicia de nueva creación los poderes y competencias que ya les habían sido conferidos por los anteriores Tratados, y que habrán de ejercer en las condiciones previstas respectivamente por dichos Tratados, modificando al efecto los artículos correspondientes del Tratado-CECA, que difería en algunos aspectos de los suscritos en 1957 para las otras dos Comunidades.

Un paso de mayor trascendencia, tanto en el camino de unificación del modelo orgánico de las tres Comunidades, como en el de formulación de propósitos de unidad política, fue dado por el “Tratado que instituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades europeas”, hecho en Bruselas el 8 de abril de 1965 y suscrito por los seis Estados miembros. En este Convenio —conocido como Tratado de Fusión— se reanuda, pudiéramos decir, la costumbre, iniciada en los comienzos del movimiento europeísta, de anteponer a la parte articulada, un elenco de resonantes y ambiciosas declaraciones “integracionistas”. Así, los signatarios proclaman, ante todo, encontrarse “resueltos a progresar en el camino de la unidad europea”. No ya, como en otros acuerdos anteriores, de profundizar en la coordinación de *políticas económicas*, sino de progresar en un tipo de unión al que no se le señalan especificaciones y que no puede ser otra, por tanto, que la surgida de un nuevo tipo de organización política de Europa, cimentada en valores morales y culturales que se invocan con frecuencia. Para el logro del

objetivo propuesto, que aparece como meta final, se manifiesta asimismo la decisión de “proceder a la unificación de las tres Comunidades” —etapa que, en el marco de esta concepción, nos atrevemos a calificar de intermedia— y, en fin, los firmantes se declaran conscientes “de la contribución que supondrá para esta unificación la creación de instituciones comunitarias únicas”. La unificación se refirió, en esta ocasión, al Consejo y a la Comisión —es decir, a los órganos ejecutivos— ya que, como antes vimos, la Asamblea y el Tribunal de Justicia habían sido unificados por un Convenio suscrito en Roma en 1957.

Por lo que atañe al Consejo, el Tratado estableció, en síntesis, lo que sigue: 1.º Estará formado por los representantes de los Estados miembros; cada Gobierno delegará en él a uno de sus miembros, ejerciéndose la presidencia por rotación; 2.º Un Comité, compuesto por representantes permanentes de los Estados miembros, tendrá por misión preparar los trabajos del Consejo y llevar a cabo las tareas que le sean confiadas por éste; 3.º El Consejo ejercerá los poderes y competencias otorgados a los órganos que se fusionan por los Tratados en que se instituyen las tres Comunidades existentes. La novedad más significativa consiste en la creación del Comité de representantes permanentes (cfr. artículo 4.º del Tratado) ya que —como ha destacado Díez de Velasco— la “gran actividad del Comité y la aplicación práctica de la regla de la *unanimidad* en el Consejo representan factores sintomáticos de un desplazamiento del equilibrio institucional originariamente previsto por los Tratados en el sentido de una mayor *preponderancia de los métodos intergubernamentales*” (55). (La frase en letra cursiva la destacamos nosotros.)

Por lo que se refiere a la Comisión, son de destacar los puntos que siguen: 1.º Se refunden en ella los órganos de igual denominación que venían funcionando en las Comunidades existentes, incluida la Alta Autoridad de la CECA; 2.º Ejercerá los poderes y competencias atribuidos a los órganos fusionados en sus respectivos Tratados, así como los que le asigne el propio Tratado de Fusión; 3.º Estará compuesta por miembros elegidos en razón de su competencia general, quienes ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de las Comunidades, sin solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno ni de ningún organismo; 4.º El nombramiento de los miembros de la Comisión se producirá de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros

(55) *Instituciones de Derecho internacional público*, II, cit., p. 315. El desplazamiento de competencias de la Comisión al Consejo es destacado también por MARTINEZ MARTINEZ, *El Sistema financiero de las Comunidades europeas*, cit., p. 17.

y la duración del mandato será de cuatro años, y 5.º El Consejo y la Comisión procederán a realizar entre sí consultas recíprocas y establecerán, de común acuerdo, las modalidades de su colaboración.

El Tratado de Fusión no se limitó a unificar los órganos de ejecución de las Comunidades, ya que introdujo, además, importantes disposiciones presupuestarias, de las que nos ocuparemos seguidamente en los apartados que consagramos al Derecho comunitario financiero.

En la trayectoria histórica de las fuentes del Derecho comunitario son varios los Tratados y muchos los reglamentos, decisiones y directrices que, con posterioridad al Tratado de Fusión, marcan reformas importantes y deben por ello ser recogidos en este relato sumario que venimos efectuando. No lo hacemos, sin embargo, precisamente aquí porque los textos más salientes se refieren a la materia financiera, de la que vamos a ocuparnos en los apartados que siguen. Es, no obstante, imprescindible hacer una mención de los instrumentos por los que se ha llevado a cabo la ampliación de las Comunidades, sustituyendo a la originaria “Europa de los Seis” por la “Europa de los Diez”. Con fecha 22 de enero de 1972 se formalizó (56) la adhesión a las tres Comunidades de Inglaterra, Dinamarca, Irlanda y Noruega, si bien esta última no llegó a ratificarla como consecuencia del resultado negativo del referéndum. En fin, la adhesión de Grecia tuvo lugar a través de un proceso que ha producido sus efectos con fecha 1 de enero de 1981.

b') *La aparición del Derecho comunitario financiero.*

a'') *Concepto, contenido y fuentes.*

El Derecho internacional financiero *aparece* cuando, dentro del ancho campo de la subjetividad internacional, acotamos aquel sector de relaciones que son materialmente financieras, y aislamos, en consecuencia, para su aplicación y estudio,

(56) Con la fecha expresada se firmaron los siguientes instrumentos: 1.º La Decisión del Consejo de Ministros aceptando las peticiones de adhesión; 2.º El Tratado de adhesión a la CEE y al EURATOM; 3.º La Decisión del Consejo sobre la adhesión a la CECA; 4.º El Acta conteniendo las condiciones de adhesión a que hacen referencia los anteriores documentos. El Acta en la que se contienen las condiciones de adhesión y la adaptación a los Tratados consagra sus artículos 127 a 132 a fijar las condiciones en que deberá aplicarse a las Comunidades ampliadas la Decisión de 21 de abril de 1970.

las normas por las que tales relaciones se rigen. Pues bien, la individualización, dentro del ámbito internacional, de organizaciones de integración, dotadas de órganos susceptibles de engendrar un cierto tipo de Derecho —Derecho comunitario— nos permite, a su vez, aislar el sector financiero de ese Derecho. Esa operación individualizadora es la que nos consiente hablar, en sentido metafórico, de la *aparición* del Derecho comunitario financiero. Razonamientos ampliamente expuestos hasta aquí nos autorizan a darle esa denominación, en lugar de la de Derecho financiero comunitario o Derecho europeo comunitario, que con frecuencia se utilizan.

El contenido del Derecho comunitario financiero deriva, asimismo, de cuanto en el apartado precedente hemos expuesto sobre la fundación, objetivos y competencias de las Comunidades europeas. Estas necesitan, efectivamente, como la organizaciones políticas nacionales, un repertorio de recursos que les procuren los ingresos necesarios, tanto para la cobertura de sus gastos administrativos, como para el despliegue de sus políticas de intervención en la vida social y económica dentro del ámbito comunitario. La institución presupuestaria surge, además, como marco indispensable para la articulación de los ingresos y gastos comunitarios.

En fin, las fuentes del Derecho comunitario financiero han de situarse dentro del cuadro más amplio de las fuentes del Derecho comunitario y del Derecho internacional público. Existe, pues, un Derecho comunitario financiero de naturaleza básica u originaria —el contenido en los Tratados— y un Derecho comunitario financiero de carácter derivado —integrado por normas emanadas, en el ejercicio de sus competencias, de los órganos comunitarios—. Ahora bien, dentro de este último sector del Derecho derivado existe, por cuanto a la materia financiera se refiere, una modalidad específica de fuentes que son los llamados “Reglamentos financieros”. Efectivamente, el artículo 209 del Tratado CEE y el artículo 183 del Tratado Euratom disponen, con ligeras variantes derivadas de la estructura peculiar de cada una de esas dos Comunidades, que el Consejo: a) “Aprobará los reglamentos financieros, que habrán de especificar, en particular, las modalidades relativas a la elaboración y ejecución del presupuesto y a la rendición y censura de cuentas; b) Determinará las modalidades y el procedimiento según los cuales deberán ponerse a disposición de la Comisión las contribuciones de los Estados miembros, y c) Determinará las normas y organizará el control de la responsabilidad de los interventores y contables.” Por su parte, el artículo 21 del Tratado de Fusión dio nueva redacción al artículo 78, 7.º del Tratado CECA, en forma que guardara armonía con los preceptos citados de las otras dos Comunidades.

las contribuciones de los Estados fundadores y, de otro, por el afán de crear un sistema de recursos propios, que diera a las Comunidades una clara autonomía financiera, poniéndolas, en lo posible, a salvo de criterios fluctuantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

No puede, sin embargo, decirse, con estricto rigor, que a una primera etapa, caracterizada por una exclusiva financiación a través de contribuciones estatales, haya seguido una segunda caracterizada por la única presencia de recursos propios. En realidad, la combinación en el tiempo de las contribuciones y los recursos —prescindiendo ahora de otros ingresos de menor significación— ha estado marcada por la índole de cada una de las Comunidades, de una parte, y por el mayor o menor recelo que, en las diferentes fases, han experimentado sus fundadores hacia el nacimiento de efectivos poderes supranacionales en el área financiera. Ello no es obstáculo para que, *en el momento presente* —es decir, pasadas tres largas décadas desde el inicio del proceso— sí pueda afirmarse que el medio normal de financiación ha dejado de ser el de las contribuciones de los Estados miembros —ya desaparecidas, y sin probable retorno— para dejar paso a una estructura tributaria de ámbito europeo (61).

Lo expuesto adquiere clara evidencia observando la trayectoria de las disposiciones financieras de los Tratados y de las decisiones del Consejo, y captando el sentido de las más recientes “reflexiones” —no plasmadas aún en propuestas definidas— de la Comisión.

Los hitos fundamentales del camino seguido son los que a continuación se señalan.

Ante todo, es sorprendente el “arranque” del Derecho comunitario financiero. Lo encontramos en el artículo 49 del Tratado CECA. Establece este precepto lo que sigue: “La Alta Autoridad está facultada para procurar los fondos necesarios al cumplimiento de su misión: Fijando impuestos sobre la producción de carbón y acero. Emitiendo empréstitos. Puede también recibir donaciones.” De este precepto se desprende que en la primera Comunidad europea, surgida muy pocos años después del término de la segunda guerra mundial, no se contemplan las contribuciones de los Estados como medio de financiación, y se autoriza, en

(61) Cfr., especialmente por su actualidad y rigor, el trabajo de CARLI (C. C.): *La moderna individuazione di un Diritto tributario della Comunità europea: origini, sviluppi, prospettive*, en Riv. Dtto. Fin. Sc. Fin., 1982, n. 1, p. 115.

cambio, a la Alta Autoridad —que por muchos se concibe como un auténtico *poder* supranacional— para que establezca impuestos sobre la producción de carbón y acero, es decir, para que ejercite un poder impositivo concebido en forma muy amplia, lo que históricamente sólo ocurre en el seno de organizaciones políticas muy definidas y vigorosas. Las razones de esta aparente anomalía se captan, sin embargo, a poco que se reflexione sobre los objetivos fundacionales de la CECA y sobre el clima ideológico, de ferviente europeísmo, imperante en el momento en que esta Comunidad fue instituida. “La Comunidad —preceptúa el artículo 2.º del Tratado fundacional— deberá ir creando progresivamente las condiciones que aseguren por sí mismas la distribución más racional de la producción al nivel más alto posible de productividad, evitando, al mismo tiempo, provocar perturbaciones fundamentales y persistentes en las economías de los Estados miembros y garantizando la continuidad del empleo”. Esta meta fundamental es objeto, en el propio Tratado, de especificaciones muy prolijas —que no es pertinente reproducir aquí con detalle— que afectan al abastecimiento regular del mercado, al acceso a las fuentes de producción, a la fijación de precios, a la expansión empresarial, a la explotación racional de los recursos naturales y a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de la mano de obra. Era lógico, en consecuencia, que los fondos necesarios para el cumplimiento de tales tareas, así como para la cobertura de los gastos administrativos inherentes a ellas, fueran obtenidos con impuestos fijados sobre la producción del carbón y del acero, en cuyo ámbito estricto habrían de desplegar sus actuaciones las instituciones de la comunidad, y con empréstitos, exclusivamente utilizados para la concesión de préstamos (cfr. artículo 51 del Tratado). Se ha dicho que, gracias a la existencia del impuesto a que venimos refiriéndonos, “la Comunidad ha podido evitar los peligros de parálisis que supone un sistema de financiación dependiente de los Estados miembros” y, al propio tiempo, “ha apoyado en este gravamen su crédito, aspecto importante para quien ha de solicitar empréstitos en el mercado financiero” (62). Estas observaciones que, por supuesto, son certeras, porque toman en especial consideración los objetivos y la peculiar fisonomía de la CECA, no bastan, sin embargo, para explicar la insólita aparición de un mecanismo de financiación tan alejado, a la vez, de los poderes impositivos de los Estados nacionales y de cualquier sistema de contribuciones más o menos supeditadas a criterios fluctuantes de los miembros de la Comunidad. Su aparición ha de explicarse acudiendo, además, como antes apuntábamos, al fervor europeísta de la década inmediatamente posterior a la gran hecatombe bélica. El vivo recuerdo de ésta y el afán de superar

(62) MARTINEZ MARTINEZ, *El Sistema financiero de las Comunidades europeas*, cit., p. 94.

los antagonismos invencibles que la desencadenaron, determinó que los Estados signatarios del Tratado de París, en 1951, no pusieran obstáculos a la creación de una "Gran Autoridad" —la expresión es bien significativa— que, actuando por encima de competencias de ámbito nacional, pudiera ejercitar facultades impositivas que, con muy escasas trabas, se le conferían.

Sin embargo, el mecanismo de financiación descrito, y su trasfondo político, tardaron poco tiempo en evolucionar. Efectivamente, los Tratados de Roma, de 1957, en los que se instituyeron las otras dos Comunidades, establecieron para éstas el medio de financiación clásico en las organizaciones internacionales, es decir, las contribuciones de los Estados miembros. Así, el artículo 200 del Tratado CEE estableció que "los ingresos del presupuesto comprenderán, sin perjuicio de otros ingresos, las contribuciones financieras de los Estados miembros", determinadas con arreglo a unas claves de reparto que el propio precepto establecía. Y ese mismo mecanismo se estableció en el Tratado Euratom (cfr. artículo 172), si bien estableciendo distintas claves de reparto según se tratara de contribuciones destinadas al presupuesto de funcionamiento o al de investigación e inversión. Se autorizó, además, al Consejo para que pudiera modificar, por unanimidad, los criterios de reparto de las contribuciones correspondientes a cada uno de los Estados miembros.

La financiación de las Comunidades por el método de las contribuciones estatales y la desaparición ulterior de la Alta Autoridad de la CECA, en virtud del Tratado de Fusión de ejecutivos de 1965, cambió, pues, de modo sustancial, la configuración política y financiera de las Comunidades europeas, aproximándolas, en alguna medida, a las "organizaciones de cooperación", aunque sin perder por ello sus metas de "integración", especialmente puestas de manifiesto en la subsistencia de las cuatro instituciones comunes —Asamblea, Comisión, Consejo y Tribunal— y en la elaboración de un derecho común derivado de los Tratados fundacionales. El proceso ulterior, al que inmediatamente vamos a referirnos, de creación de recursos comunitarios de tipo impositivo, y los mecanismos actuales de funcionamiento de las instituciones reseñadas, permitirá comprobar en qué medida las Comunidades siguen siendo organizaciones de uno u otro tipo y hasta qué punto pueden reputarse germen de una organización política inédita de ámbito europeo.

b") *Los recursos propios de las Comunidades. Significación de los tributos comunitarios.*

La financiación de las Comunidades mediante recursos tributarios propios y el abandono simultáneo del régimen de contribuciones de los Estados tiene

su fundamento jurídico en los Tratados fundacionales, aunque su efectiva y paulatina aplicación se haya producido en virtud de reglamentos y decisiones amparados por aquéllos. No es propósito nuestro analizar aquí con detalle la estructura y el procedimiento aplicativo de esos tributos, mas es necesario determinar con precisión el origen jurídico de cada uno de ellos y, en concreto, el grado de participación de los Estados miembros en su establecimiento, porque sólo así estaremos en condiciones de saber si deben situarse en el ámbito del Derecho internacional —como seguimos creyendo— o en el de un Derecho distinto, al que en forma muy generalizada se califica como supranacional. (Más adelante intentaremos explicar en qué sentido un ordenamiento supranacional no tiene necesariamente que exceder el ámbito de lo internacional.)

El punto de arranque del proceso apuntado se encuentra en el artículo 201 del Tratado-CEE y en el artículo 173 del Tratado-Euratom. El primero de esos preceptos establece lo que sigue: "La Comisión estudiará las condiciones en las que las contribuciones financieras de los Estados miembros a que se refiere el artículo 200 podrán ser sustituidas por recursos propios y, especialmente, por ingresos procedentes del arancel común cuando éste haya sido definitivamente implantado. A este efecto, la Comisión presentará propuestas al Consejo. El Consejo podrá decidir, por unanimidad, previa consulta a la Asamblea, sobre estas propuestas, las disposiciones cuya adopción recomienda a los Estados miembros conforme a sus respectivas normas constitucionales." El segundo de los mencionados preceptos aparece redactado como sigue: "Las contribuciones financieras de los Estados miembros previstas en el artículo 172 podrán ser sustituidas, total o parcialmente, por el producto de los gravámenes percibidos por la Comunidad en los Estados miembros. A este fin, la Comisión presentará al Consejo propuestas relativas a la base imponible, al modo de determinar las cuotas y a las modalidades de percepción de los gravámenes. El Consejo podrá decidir, por unanimidad, previa consulta a la Asamblea sobre estas propuestas, las disposiciones cuya adopción recomienda a los Estados miembros conforme a sus respectivas normas constitucionales."

Los dos preceptos transcritos habilitaron un mecanismo a través del cual el método de financiación mediante contribuciones estatales podría ser sustituido por la atribución a las Comunidades de recursos propios. Pero ese mecanismo estaba lleno de requisitos y cautelas, derivadas, no sólo de insoslayables dificultades técnicas, sino de una falta creciente de fe en la posibilidad de armonizar las exigencias de las políticas económicas nacionales con las del cuadro presupuestario de las Comunidades. Transcurrieron, pues, varios años sin que en el método de financia-

ción instaurado en los Tratados fundacionales se introdujeran cambios significativos. El primer intento de dar un paso adelante —ha escrito Helen Wallace— (63) “surge a mediados de los años sesenta, cuando en 1964-1965 la Comisión de la CEE esbozó un conjunto de propuestas para la financiación a largo plazo de la política agrícola comunitaria. En su memorándum de marzo de 1965, entre otras cosas, proponía, de acuerdo con el artículo 201 del Tratado de Roma, que la CEE debería disponer de ingresos directos (64). El objetivo —aclara la citada autora— era doble: ganar independencia financiera frente a los gobiernos y acceder a instrumentos fiscales de aplicación relativamente flexible, sobre todo porque el peso de los ingresos directos recaería bastante más sobre unos Estados que sobre otros. El plan era, por tanto, que los derechos de aduana y las exacciones sobre la agricultura se convirtieran en ingresos directos de la CEE, aunque, de acuerdo con las estimaciones de la Comisión, generarían más renta que las solicitudes de gasto previstas. El excedente se redistribuiría entre los Estados miembros de acuerdo con valoraciones de política económica “teniendo en cuenta la situación económica y social de las diferentes regiones comunitarias y la necesidad de asegurar que las cargas son *equitativamente* compartidas en el seno de la Comunidad. La filosofía subyacente —concluye Wallace—, reflejo de lo que ya era práctica nacional, habría conferido a las Comunidades europeas el potencial necesario para asignar recursos de manera discriminatoria en atención a las necesidades de lo que, en jerga comunitaria, son diferentes regiones, pero que en la práctica no son sino los distintos Estados miembros” (65). La propuesta de la Comisión suscitó una profunda crisis en el seno de la Comunidad, según han puesto de relieve todos los autores, debida, sobre todo, a la radical oposición del Gobierno francés, que, tras laboriosas negociaciones, se reservó el derecho a vetar los acuerdos que amenazasen sus intereses. “El resultado —comenta Wallace—, por lo que a las finanzas comunitarias se refiere, reflejó estas tensiones. Se alcanzó un compromiso financiero mucho más limitado basado en contribuciones nacionales directas, susceptibles de ser suplementadas con los derechos sobre las importaciones agrícolas, pero sin que pudiese surgir ningún excedente de ingreso sobre las previsiones de gasto.” (66).

Tras este primer intento, fallido, de crear recursos tributarios para la finan-

(63) Cfr. WALLACE, H.: *Las Finanzas de las Comunidades europeas*, Madrid, Inst. Est. Fisc., 1982, p. 103.

(64) Proposición sometida por la Comisión al Consejo el 31 de marzo de 1965: *Financiación de la política agrícola comunitaria. Ingresos independientes. Más amplios poderes para el Parlamento europeo en Boletín de la CEE*, Suplemento, n. 5, 1965, pp. 2-11.

(65) Cfr. WALLACE, cit., p. 105.

(66) Reglamento del Consejo 130/11/CEE de 26 de julio de 1966, Cfr. WALLACE, cit., p. 106.

ciación de las Comunidades, transcurrieron otros seis años con el régimen de contribuciones financieras de los Estados, sin que por ello dejaran de hacerse proyectos y estudios para la creación de “recursos propios” de tipo comunitario (67). Esta fue, al fin, la medida adoptada en la Comisión del Consejo —que la literatura exalta como culminación del Derecho comunitario financiero— de 21 de abril de 1970. Nada mejor que la referencia directa a su texto para captar su significación jurídico-política y, paralelamente, jurídico-financiera. Se contienen en el Preámbulo las siguientes afirmaciones capitales: 1.^a La sustitución integral de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios sólo podrá realizarse de forma progresiva; 2.^a La financiación de la política agrícola común, para el estadio del mercado único, lleva consigo la aplicación a los gastos comunitarios de los ingresos procedentes de los gravámenes agrícolas; 3.^a El Tratado fundacional de la CEE prevé expresamente, entre los recursos propios susceptibles de sustituir las contribuciones financieras de los Estados miembros, los ingresos procedentes del arancel común cuando éste haya sido establecido definitivamente; y 4.^a Los ingresos procedentes de los gravámenes agrícolas y de los derechos de aduana no son suficientes para garantizar el equilibrio del Presupuesto de las Comunidades, por lo que es conveniente atribuir asimismo a las Comunidades ingresos fiscales, siendo los más adecuados los que proceden de la aplicación de un tipo único sobre la base del Impuesto sobre el Valor Añadido, determinada de manera uniforme para los Estados miembros.

Pasando, pues, a la parte dispositiva de la Decisión de 21 de abril de 1970, destacamos en ella los siguientes preceptos: 1.^o Serán atribuidos a las Comunidades recursos propios con el fin de garantizar el equilibrio del presupuesto; 2.^o Se atribuirán al presupuesto comunitario, a partir de 1 de enero de 1971, los ingresos procedentes: a) De los gravámenes, primas, cantidades suplementarias o compensatorias, cantidades o elementos adicionales y de los demás derechos establecidos o que se establezcan para las instituciones de las Comunidades sobre los intercambios con países no miembros, en el marco de la política agrícola común, así como las cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar, denominados en lo sucesivo “gravámenes agrícolas”; b) De los derechos del arancel común y de otros derechos establecidos o que se establezcan por las instituciones de las Comunidades sobre los intercambios

(67) El Reglamento n. 25 del Consejo de 4 de abril de 1962, relativo a la financiación de la política agrícola común, ya lo había previsto así (cfr. art. 2, ap. 1). Pero las diferentes interpretaciones del precepto reglamentario, alimentadas por las pugnas entre los intereses nacionales de algunos Estados miembros, habían bloqueado su aplicación.

con países no miembros, denominados en lo sucesivo “derechos de aduana” (cfr. artículo 2.º); 3.º Los ingresos procedentes de los gravámenes agrícolas serán atribuidos *en totalidad* al presupuesto de las Comunidades a partir de 1 de enero de 1971; los ingresos procedentes de los derechos de aduana serán atribuidos *progresivamente* en los porcentajes previstos en la Decisión (cfr. artículo 3.º); 4.º A partir de 1 de enero de 1975 el Presupuesto de las Comunidades será íntegramente financiado por recursos propios de las mismas —sin perjuicio de otros ingresos— que comprenderán los reseñados anteriormente, “así como los provenientes del Impuesto sobre el Valor Añadido y obtenidos por la aplicación de un tipo que no puede pasar del 1 por 100 de una base determinada de una manera uniforme para los Estados miembros, según reglas comunitarias. Este tipo se fija en el marco del procedimiento presupuestario. Sin embargo, si al comienzo de un ejercicio aún no se ha aprobado el presupuesto, el tipo precedentemente fijado sigue siendo aplicable hasta la entrada en vigor del nuevo tipo” (68).

Junto a los preceptos que acabamos de enunciar, de contenido jurídico-material, la Decisión que estamos estudiando contiene otros dos de índole formal, altamente interesantes, a saber: 1.º Los recursos comunitarios reseñados se perciben por los Estados miembros conforme a las disposiciones legislativas, regla-

(68) En términos generales, es aconsejable el manejo directo de los textos en las lenguas oficiales de las Comunidades. De no ser ello posible, puede utilizarse con fruto, *en cuanto afecta a los temas institucionales*, la correcta versión incorporada a la “Colección Fuentes del Derecho Comunitario europeo”, publicada por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1976. Debe, en cambio, desecharse esa traducción en la parte que atañe a las *Disposiciones financieras* de los Tratados y Decisiones, por haberse deslizado en ella errores notables derivadas de un manejo deficiente del léxico tributario. Así ocurre en el texto que esa colección ofrece de la Decisión de 21 de abril de 1970. Se alude, en efecto, en ella (cfr. Considerando 5.º) a “la aplicación de un impuesto único sobre la base del impuesto sobre el valor añadido”, lo que resulta ininteligible y es consecuencia de haber traducido el vocable “taux” con la acepción de “impuesto” y no con la de “tipo de gravamen”, que es la que corresponde. Más confusa resulta aún la traducción del art. 4.º de la Decisión en la que se declara que los recursos propios de las Comunidades “comprenden los previstos en el art. 2 así como los procedentes del impuesto sobre el valor añadido y los obtenidos por la aplicación de una tasa que no podrá sobrepasar el 1 por 100 de una base determinada de manera uniforme para todos los Estados miembros”. Del texto transcrito resultaría que en vez de un gravamen serían dos, ya que se emplea indebidamente la conjunción copulativa y seguida del artículo *los*, siendo así que, en verdad, se trata de un solo gravamen del 1 por 100.

Para el estudio en lengua española de las fuentes del Derecho comunitario financiero es insustituible la excelente versión que se contiene en el *Código financiero europeo*, elaborado por el profesor Mariano ABAD, Madrid, Inst. Est. Fisc. 1977. En la citada obra puede consultarse la exacta traducción de la Decisión de 21 de abril de 1970.

mentarias y administrativas nacionales, que, caso necesario, quedan modificadas a estos efectos, y 2.º Los Estados miembros ponen estos recursos a disposición de la Comisión. Nos limitamos, por ahora, a señalar que lo que, en rigor, se pone a disposición de la Comisión no son los recursos —cuya titularidad corresponde “ab origine” a la Comunidad— sino el producto recaudado, que pasa así a incorporarse, como ingreso, a los fondos comunitarios.

Es ineludible formular algunas advertencias finales sobre el ámbito de los llamados “recursos propios”. La Decisión de 21 de abril de 1970, recogiendo una expresión que ya había sido formulada en el Tratado fundacional de la CEE (cfr. artículo 201, ap. 1) y que se había divulgado en la literatura, emplea la denominación de “recursos propios” para referirse a los que se asignan por el Consejo a las Comunidades ejercitando las facultades que le habían sido conferidas en el citado precepto del Tratado y por el procedimiento que el mismo señala. Puede parecer, en consecuencia, que el medio de financiación comunitaria se limita, en el área tributaria, a los impuestos que la citada Decisión menciona. A ese error puede, asimismo, contribuir la fórmula literal del artículo 1.º de la Decisión, en el que se establece que “*se atribuyen a las Comunidades recursos propios para asegurar el equilibrio de su presupuesto*”, lo que puede inducir a creer que, antes de esa atribución, las Comunidades carecían por entero de recursos propios de naturaleza tributaria. Semejante conclusión no sería correcta. Efectivamente, desde el inicio del proceso comunitario han existido figuras tributarias —auténticos impuestos— cuya titularidad y producto recaudatorio ha correspondido a las Comunidades. No vamos tampoco a examinarlos aquí en la plenitud de sus aspectos, sino tan sólo a enunciarlos y a señalar su origen jurídico, como presupuesto lógico de las conclusiones que nos proponemos formular respecto a la naturaleza ius-internacionalista del Derecho comunitario financiero. Los impuestos a los que nos referimos son éstos: 1.º El impuesto sobre la producción del carbón y del acero; 2.º El Impuesto sobre los sueldos y salarios de los funcionarios y 3.º La contribución de los funcionarios al régimen de pensiones. Diremos unas palabras sobre cada uno de ellos a los fines estrictamente perseguidos.

El impuesto sobre la producción del carbón y del acero fue previsto —ya lo vimos oportunamente— como medio para que la Comunidad pudiera procurarse los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines. Aparece regulado básicamente en los artículos 49 y 50 del Tratado de París, de 1951, y en algunas Decisiones de la Alta Autoridad. (Recordemos que ésta fue suprimida por el Tratado de Fusión de los órganos ejecutivos de las Comunidades, de 8 de abril de 1965.) ¿Fue directamente establecido el impuesto por el Tratado fundacional? ¿Se limitó,

por el contrario, el Tratado a autorizar a la Alta Autoridad para que fuera ella misma la que, en uso de las autorizaciones conferidas, llevara a cabo dicho establecimiento? El tema ha sido debatido en la doctrina (69), pero cualquiera que sea la solución técnicamente más correcta, el hecho indubitable es que, como señala Cartou, la Comunidad dispone (70) del impuesto para la cobertura de los fines previstos en el Tratado fundacional, y que es éste, en consecuencia, la fuente mediata o inmediata del tributo.

El impuesto sobre los sueldos, salarios y emolumentos de los funcionarios tuvo su origen en los protocolos sobre privilegios e inmunidades de los funcionarios, anejos a los Tratados constitutivos de la CEE y del Euratom, que decretaron la exención de impuestos de las citadas retribuciones dentro del ámbito de los territorios nacionales de los Estados miembros, pero establecieron, a cambio, la obligación de tales Comunidades de establecer un impuesto sobre las mismas. Una precaución semejante no había sido, en cambio, establecida en el Tratado-CECA, que se limitó a decretar la exención en los términos expresados. En cumplimiento de la antedicha obligación, se publicó en el *Journal Officiel* de las Comunidades, de 14 de junio de 1962, el Reglamento 32-CEE y 12-CECA, con aplicación retroactiva a contar de 1.º de enero del mismo año, en el que “se establecían las condiciones y el procedimiento de aplicación del impuesto establecido en eje-

(69) DAUSSIN, A.: *Le régime financier des Communautés* (inserto en la obra dirigida por Ganshof der Meersch, *Droit des Communautés européennes*, Bruxelles, Lacier, 1968, p. 468) sostiene la tesis de que en el Tratado no se atribuye a la CECA una verdadera competencia fiscal pues ello supondría una libertad de acción de la que carece. En opinión del citado autor, la Comunidad es únicamente la acreedora de un tributo cuyo establecimiento se agota en el Tratado. Frente a esta tesis, MARTINEZ MARTINEZ (cfr. *El Sistema financiero de las Comunidades europeas*, cit., p. 94) estima que el gravamen CECA no se establece en el Tratado de París, sino en las decisiones generales de la Alta Autoridad. De tal suerte que, según el autor español, no existe en el Tratado el establecimiento de un gravamen “sino la concesión de poderes para que tal establecimiento pueda llevarse a cabo”. Cfr. Ob., cit., p. 95. Entendemos nosotros que este segundo criterio es técnicamente más correcto que el anterior y únicamente nos permitimos advertir —aquí creo que existe una singularidad en el gravamen CECA— que la Comunidad no queda simplemente facultada para establecer el impuesto, sino impelida *jurídicamente* a hacerlo, como se desprende de las minuciosas previsiones que el Tratado (Cfr. art. 50, ap. 2) contiene en torno al hecho imponible, base y tipo de gravamen, y el empleo del verbo no en tiempo futuro o condicional, sino en tiempo presente: “*Les prélèvements sont assis annuellement sur les différents produits en fonction de leur valeur moyenne sans que le taux en puisse excéder 1 p. 100...*”. (Cfr. *Traités instituant les Communautés européennes*, Luxemburgo, 1978, p. 58).

(70) CARTOU, L.: *Droit financier et fiscal européen*, Paris, Dalloz, 1972, p. 20. Refiriéndose a la CECA escribe: “*Mais elle “dispose” surtout du “prélèvement” perçu sur la production de charbon et d’acier*”.

cución del artículo 12.1 de los protocolos sobre los privilegios e inmunidades de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica” (71). Más adelante, el Tratado de Fusión, de 8 de abril de 1965, derogó, en los protocolos antes mencionados, e incorporó un nuevo “Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas” en cuyo artículo 13 se dispuso lo que sigue: “Los funcionarios y demás agentes de las Comunidades estarán sujetos *en beneficio de estas últimas* (la letra cursiva es nuestra), a un impuesto sobre los sueldos, salarios y emolumentos pagados por las Comunidades, en las condiciones y según el procedimiento establecido por el Consejo a propuesta de la Comisión. Estarán exentos de impuestos nacionales sobre los sueldos, salarios y emolumentos pagados por las Comunidades.” El Reglamento que determina “las condiciones y el procedimiento de aplicación del impuesto establecido en beneficio de las Comunidades europeas” (número 260/68, del Consejo, de 21 de febrero de 1968) es el texto regulador de este tributo (72).

Hemos incluido anteriormente la contribución de los funcionarios de las Comunidades al régimen de pensiones dentro del cuadro de figuras tributarias que, fuera del marco de los “recursos propios” a que se refiere la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970, constituyen, no obstante, un medio de financiación de las atenciones establecidas a cargo de las propias Comunidades. El debate sobre la naturaleza, tributaria o no, de la participación de ciertas personas en un régimen de pensiones o de seguridad social, no tiene encaje sistemático en este lugar. En rigor, estamos aquí en presencia, dentro de un ámbito internacional, de un tema dogmático aún no enteramente resuelto en el seno del Derecho financiero interno de los Estados. Lo que es obvio es que se trata de contribuciones obligatorias (así lo establece el Estatuto de funcionarios de las Comunidades) cuyo fundamento jurídico ha de buscarse en un texto positivo —el Estatuto— aprobado por un órgano comunitario —el Consejo— que ha de atenerse, a su vez, en su actuación, a la normativa básica u originaria contenida en los Tratados fundacionales.

Con lo expuesto se está en posesión del cuadro de recursos “propios” de las Comunidades, entendida esta expresión tanto en su sentido estricto —recursos tributarios establecidos en aplicación de los artículos 201 del Tratado-CEE y 173 del

(71) Para una información precisa y detallada de esta evolución legislativa, Cfr. MARTINEZ MARTINEZ, *El Sistema financiero de las Comunidades europeas*, cit., p. 113.

(72) El texto íntegro del Regl. 260/68, del Consejo, de 21 de febrero de 1968, aparece íntegramente incorporado al *Código financiero europeo*, cit., p. 83.

Tratado-Euratom, a través de la Decisión de 21 de abril de 1971 —como en su sentido amplio —los recursos tributarios antes enunciados, más los que ya existían al amparo de otros preceptos fundacionales de las Comunidades.

Importa ahora conocer, con el esquematismo que preside toda esta exposición, la estructura y la significación política y financiera de la institución presupuestaria en el marco del Derecho comunitario europeo. Quedará así dibujado el perfil de su rama financiera.

c") *El Presupuesto comunitario.*

Vayan por delante, como vamos haciendo en todo este trabajo, los datos informativos esenciales, porque justamente en torno a la existencia de un Presupuesto comunitario y, sobre todo, a los *podere*s —así suele decirse— de los órganos encargados de elaborarlo y aprobarlo se aglutinan los criterios más significativos en cuanto se refiere a la génesis de una presunta Hacienda federal europea, soporte, a su vez, de una presunta unidad política. Pero no valoremos aún y atengámonos al momento institucional presente, tal como los textos positivos lo muestran.

El primer paso lo da, como siempre, en esta materia, el Tratado fundacional de la CECA, de 1951. Pero con una curiosa particularidad. Así como en materia de recursos el expresado Tratado se sitúa, desde el primer momento, en lo que pudiéramos llamar la vanguardia del Derecho comunitario financiero, por cuanto en él se establece el primer tributo supranacional, o, más exactamente, el primer recurso tributario de una Comunidad —nos referimos al impuesto sobre la producción del carbón y del acero—, en materia presupuestaria su significación es notoriamente más pobre. No existe en el Tratado, en su texto primitivo, una regulación de un verdadero presupuesto, como instrumento de previsión de ingresos y de autorización de gastos. Sólo por efecto de Tratados comunitarios ulteriores cambió dicha situación. Basta, pues, señalar que, en su primera etapa, la CECA contó tan sólo con un estado de previsión de los gastos administrativos, quedando los de otra naturaleza recogidos en el Informe general que la Alta Autoridad ha de presentar a la Asamblea, ante la que aquélla responde.

La trayectoria de la institución presupuestaria propiamente dicha se abrió, en el ámbito comunitario, con los Tratados de Roma que instituyeron la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. En dichos tratados fueron, como ya hemos indicado, importantes y numerosas las Dis-

posiciones de contenido financiero, modificadas, a su vez, de modo sustancial, *en cuanto al Presupuesto se refiere*, por Tratados ulteriores, como consecuencia, de una parte, de la sustitución del régimen de contribuciones de los Estados por el de recursos propios de las Comunidades y, de otro, por cambios sobrevenidos en el plano institucional, tales como la fusión de los órganos ejecutivos y el robustecimiento de las competencias de la Asamblea o Parlamento (73).

Por regla general, los autores que se ocupan de esta materia invocan los preceptos de los Tratados aplicables tal como en la actualidad aparecen redactados o, a lo sumo, con una sucinta alusión a la evolución de su contenido. Trataremos nosotros, en cambio, de hacer algunas precisas referencias a las sucesivas redacciones de los preceptos, porque sólo de ese modo puede el lector, sin obligarle a la consulta directa de las fuentes, captar el sentido de la apuntada evolución.

El primer dato que ha de destacarse consiste en que, en los primeros años de su existencia, cada una de las Comunidades tuvo su propio presupuesto, regulado en su respectivo Tratado fundacional. Hubo, pues, una pluralidad de Presupuestos, derivada, no sólo de la existencia de tres Comunidades, sino, dentro de dos de ellas, de diversos documentos presupuestarios. La CECA, como ya señalamos, se desarrolló con un estado de previsión de gastos administrativos y con lo que algunos autores, como Strasser, llaman un "presupuesto operacional", aunque reconociendo que la denominación empleada no es correcta, ya que lo existente no era un presupuesto sino una actividad operacional a fondo perdido (74). El EURATOM contó, en sus primeros años, con un presupuesto de funcionamiento y otro de investigación e inversión. Sólo la CEE tuvo, desde su origen, un solo presupuesto.

Al producirse, en virtud del Tratado de Fusión, de 8 de abril de 1965, la unificación de los órganos ejecutivos de las tres Comunidades, hubo de llevarse a la práctica, asimismo, la unificación presupuestaria, tanto por razones de procedimiento —existencia de una Comisión y de un Consejo únicos, que absorbieron,

(73) Es importante destacar que ni en los Tratados fundacionales de las Comunidades, ni en los que los han modificado, se emplea el término Parlamento. Se hace siempre referencia a la "Asamblea". El dato es significativo, porque revela que la organización política en la que las Comunidades aparecen insertas carece de un órgano que se asemeje a lo que constituye un Parlamento en el seno de los Estados. Es también significativo que haya sido la Asamblea la que por sí misma haya decidido (Resolución de 30 de marzo de 1962) denominarse "Parlamento", sin que ninguno de los Tratados posteriores se haya hecho nunca eco de tal denominación.

(74) Cfr. STRASSER, *La Hacienda Europea*, cit., p. 2.

lógicamente, las competencias financieras que antes correspondían a diversas Comisiones y Consejos— como por la propia estructura del documento presupuestario —necesidad de reflejar en él los gastos de los nuevos órganos ejecutivos—. Por impulso de esas necesidades, el artículo 20 del Tratado que acabamos de mencionar dispuso lo que sigue: “Los gastos administrativos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y los ingresos relativos a los mismos, los ingresos y los gastos de la Comunidad Económica Europea, los ingresos y los gastos de la Comunidad Europea de Energía Atómica, con excepción de los que corresponden a la Agencia de suministro, a las empresas comunes y de aquellos que deben ser inscritos en el presupuesto de investigación e inversión de la Comunidad Europea de Energía Atómica, serán recogidos en el Presupuesto de las Comunidades europeas en las condiciones previstas respectivamente en los Tratados que crean estas tres Comunidades.”

Adviértase, pues, que el Tratado de 1965 dejó inalteradas las normas sobre procedimiento y competencias presupuestarias que habrían sido establecidas en los Tratados fundacionales, concretamente en el artículo 203 del Tratado C. E. E. y en el 177 del Tratado EURATOM de contenido similar. Se trata de preceptos extensos en los que se describe con detalle el mecanismo presupuestario. No hemos de reproducirlos íntegramente aquí, pero sí juzgamos útil ofrecer el resumen que de ese inicial procedimiento presupuestario ofrece Strasser, porque en él se destacan con nitidez las notas caracterizadoras más salientes. “Cada una de las instituciones de la Comunidad —escribe— establece un *estado de previsiones de sus gastos*, que la Comisión agrupa en un *anteproyecto de presupuesto*, agregándole un dictamen que puede constar de previsiones divergentes, y lo transmite al Consejo a más tardar el mes de septiembre del año anterior al de su ejecución. El Consejo consulta a la Comisión y, en su caso, a las demás instituciones interesadas, cada vez que considera que se aparta de este anteproyecto, y luego, decidiendo por mayoría calificada, establece el *Proyecto de presupuesto* y lo transmite seguidamente al Parlamento lo más tarde el 31 de octubre. Este tiene el derecho de proponer al Consejo modificaciones al proyecto de presupuesto. Si, en un plazo de un mes después de la comunicación del proyecto de presupuesto, da su aprobación, o no transmite un dictamen al Consejo, el Proyecto de presupuesto es considerado definitivamente aprobado. Si, en este plazo, propone modificaciones, el proyecto de presupuesto así modificado es transmitido al Consejo. Este delibera al respecto con la Comisión y, en su caso, con las demás instituciones interesadas y aprueba definitivamente el presupuesto decidiendo por mayoría calificada respecto a cada una de las modificaciones propuestas por el Parlamento. Como el presupuesto ha de estar en equilibrio, y los gastos están constituidos por contri-

buciones de los Estados miembros, la suma de los ingresos se adapta a la suma aprobada de los gastos (75). Por nuestra parte, entendemos que importa resaltar las competencias presupuestarias y el mecanismo para el logro del equilibrio, en una primera y larga etapa de la vida de las Comunidades —que comprende, como veremos, de 1957 a 1971—, poniendo muy de relieve estos puntos significativos: 1.º Compete a la Comisión elaborar el *anteproyecto*; 2.º Compete al Consejo elaborar el *proyecto*; 3.º Compete al Parlamento *proponer modificaciones* al proyecto; 4.º Compete al Consejo aprobar el *presupuesto*, si no lo hubiere hecho el Parlamento, o éste hubiere presentado propuestas de modificación; 5.º El equilibrio se alcanza adaptando el volumen de las contribuciones de los Estados al importe de los gastos aprobados. Este extracto puede, en rigor, condensarse aún más, con esta formulación: la competencia decisoria suprema, en materia presupuestaria, correspondió, en esta primera fase, al Consejo. La Comisión tuvo una competencia preparatoria y ejecutiva; el Parlamento contribuyó a racionalizar el mecanismo a través de propuestas modificativas, que no podía, sin embargo, imponer al Consejo.

Un nuevo paso en la evolución del Derecho presupuestario de las Comunidades fue el dado por el Tratado de Luxemburgo de 21 de abril de 1970 (76) que fue consecuencia, a su vez, de la Decisión del Consejo de la misma fecha, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades europeas, y de la consiguiente necesidad de robustecer la competencia financiera del Parlamento europeo. El expresado Tratado dio nueva redacción al artículo 20 del Tratado de Fusión de 1965 (unificando definitivamente el Presupuesto de las tres Comunidades y suprimiendo, consiguientemente, el Presupuesto especial de investigación e inversión del Euratom) y a los artículos 203 del Tratado C. E. E. y 177 del Tratado EURATOM que,

(75) *La Hacienda Europea*, cit., p. 3.

(76) El Tratado de Luxemburgo se cita por lo general asignándole la fecha de 22 de abril de 1970, es decir, la siguiente a la Decisión del Consejo por la que se asignaron “recursos propios” a las Comunidades. La expresada fecha aparece, incluso, mencionada en el volumen titulado “*Traités instituant les Communautés économiques européennes*”, editado por la Oficina de Publicaciones de las Comunidades, al que ya hemos hecho reiteradas referencias. Sin embargo, STRASSER ofrece esta información: “El 14 de diciembre de 1976, el Ministro italiano de Asuntos exteriores, depositario del Tratado, rectificó un error de fecha que se había cometido: la fecha de 22 de abril de 1970, citada hasta entonces, debía ser sustituida por la de 21 de abril de 1970” (Cfr. *La Hacienda Europea*, cit., p. 13, nota 2). En vista de la autoridad de quien efectúa la rectificación, acogemos nosotros la fecha exacta cada vez que citamos el Tratado en esta obra, pero hacemos la precedente observación para evitar la desorientación posible de los lectores.

como antes hemos visto, regulaban las competencias y el procedimiento presupuestario. Las modificaciones sustanciales introducidas en estos últimos preceptos se advierten contrastando el nuevo procedimiento presupuestario, que vamos seguidamente a resumir, con el que antes imperaba, y del que hemos ya dado cuenta. Ha de advertirse, sin embargo, que el Tratado de 1970 estableció una etapa transitoria, correspondiente a los Presupuestos de 1971 a 1974, ambos inclusive, a la que no vamos a referirnos, por haber quedado ya cerrada y no haber dejado huella perdurable. El procedimiento de que vamos a ocuparnos es, por tanto, el establecido para los Presupuestos elaborados a partir de 1975, que sí engarza, como en seguida veremos, con el actualmente vigente.

El recorrido al que hubo de someterse el Presupuesto, a partir del ejercicio al que acabamos de referirnos, fue, en síntesis, el siguiente: 1.º Elaboración del *anteproyecto* por la Comisión, sirviéndose de los estados de previsión de gastos que le son remitidos por cada uno de los órganos de la Comunidad, y añadiéndole la previsión de ingresos; 2.º Remisión por la Comisión al Consejo del anteproyecto antes referido y de un dictamen elaborado por la propia Comisión, que puede contener previsiones divergentes; 3.º Elaboración del *proyecto* por el Consejo, aplicando un régimen de mayoría calificada; 4.º Remisión del proyecto por el Consejo a la Asamblea; 5.º Estudio del proyecto por la Asamblea, que puede tener alguno de los siguientes desenlaces: 1.º Que la Asamblea se pronuncie en favor del proyecto, en forma expresa, en cuyo caso queda el presupuesto definitivamente aprobado; 2.º Que la Asamblea no se pronuncie sobre el proyecto, dejando transcurrir cuarenta y cinco días sin presentar enmiendas ni propuestas de modificación, en cuyo caso el Presupuesto se considera igualmente aprobado en forma definitiva; 3.º Que la Asamblea, en el plazo antes expresado, formule *enmiendas* al proyecto (por enmiendas se entienden las referidas a gastos no obligatorios, es decir, que no aparezcan como consecuencia necesaria de las cláusulas de los Tratados o de las normas que de ellos deriva) o sugiera *modificaciones* al mismo (entendiéndose por tales las referentes a gastos de tipo obligatorio, derivados con tal carácter de los Tratados o de los actos producidos en aplicación de los mismos), en cuyo supuesto la Asamblea remitirá el proyecto, acompañado de las enmiendas o propuestas de modificación, al Consejo; 6.º Nuevo estudio del proyecto por el Consejo, que conduce a alguno de los siguientes resultados: 1) Que el Consejo, previa deliberación con la Comisión o cualquier otro órgano interesado, se pronuncie favorablemente sobre las enmiendas o propuestas de modificación que le haya remitido la Asamblea, en cuyo caso el presupuesto se reputa definitivamente aprobado; 2) Que el Consejo modifique una o más de las enmiendas adoptadas por la Asamblea o no acepte las propuestas de modificación pre-

sentadas por ésta, en cuyo supuesto el presupuesto se remite de nuevo a la Asamblea, dándole a conocer el resultado de las deliberaciones del Consejo; 7.º Nuevo estudio del proyecto por la Asamblea, teniendo a la vista el resultado de las deliberaciones del Consejo a que acabamos de hacer referencia, lo que puede conducir a alguno de estos resultados: 1) Que en el plazo de quince días no se produzca pronunciamiento alguno por parte de la Asamblea, en cuyo caso el presupuesto se reputa definitivamente aprobado; 2) Que en el mismo plazo la Asamblea decida, por mayoría calificada, sobre las modificaciones introducidas en sus enmiendas por el Consejo, quedando así aprobado el presupuesto.

A la vista del complejo procedimiento a que acabamos de referirnos, se advierte que, *en materia de gastos* la competencia presupuestaria del Parlamento fue ampliada por el Tratado de Luxemburgo de 1970, en los siguientes términos: 1.º Adquirió el derecho a ser *informado* por el Consejo de la decisión adoptada por éste respecto a las propuestas de modificación que el Parlamento haya previamente formulado en materia de gastos obligatorios, aunque carezca de atribuciones para reaccionar frente a dicha decisión; 2.º Obtuvo el derecho, no sólo a formular enmiendas sobre los gastos “no obligatorios” —ya señalamos antes el contenido de esta expresión—, sino, además, y esto fue la novedad sustancial, a imponer dichas enmiendas, en la redacción definitiva del presupuesto, si el Consejo hubiera discrepado de ellas. Dicho en otros términos: el Parlamento tuvo, a partir del ejercicio de 1975, la facultad decisoria suprema en materia de aprobación de los gastos no obligatorios. Esta facultad no debe, sin embargo, reputarse en exceso importante: 1.º Porque el concepto de “gastos no obligatorios” se ha recortado considerablemente a través de interpretaciones emanadas del Consejo y 2.º Porque el propio Tratado de Luxemburgo, al dar nueva redacción a los artículos 203 del Tratado-CEE y del artículo 177 del Tratado-EURATOM ha fijado, en términos rigurosos, un tipo máximo de aumento de tales gastos respecto a los de la misma naturaleza del ejercicio anterior, con previsiones muy prolijas que no hemos de reproducir aquí (77).

En *materia de recursos*, el Tratado de Luxemburgo se limita, en su Preámbulo, a considerar: 1.º Que las Comunidades dispondrán de recursos propios que habrán de ser utilizados para la cobertura del conjunto de sus gastos, y 2.º Que la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades demanda una ampliación de los poderes presu-

(77) El texto íntegro del Tratado de Luxemburgo aparece incorporado al volumen “*Traité instituant les Communautés économiques européennes*”, cit., pp. 855 ss.

puestarios de la Asamblea. En el articulado del Tratado, ese incremento de competencias presupuestarias se refleja en el esquema de procedimiento que hemos ofrecido anteriormente, más no existe una sola norma que otorgue atribuciones al Parlamento para el establecimiento de nuevos recursos tributarios ni para la modificación de los existentes. Antes al contrario, al dar nueva redacción a los artículos 203 del Tratado-CEE y 177 del Tratado-EURATOM se incluye en ambos preceptos un nuevo apartado —el último, número 9— en el que literalmente se dispone lo que sigue: “Cada institución ejerce los poderes que le son conferidos por el presente artículo con respecto de las disposiciones del Tratado y de los actos producidos en virtud de éste, especialmente en materia de recursos propios de las Comunidades y de equilibrio de ingresos y gastos.” Consiguientemente, la eventual atribución de nuevos recursos habrá de ajustarse al procedimiento configurado en los Tratados fundacionales, que ya ha sido sumariamente descrito como fundamento de la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970. En apoyo de esta afirmación señalaremos que el artículo 4 de esta última Decisión determina que el tipo de gravamen del recargo sobre los Impuestos sobre el Valor Añadido que, como recurso propio, se asigna a las Comunidades, habrá de fijarse “en el marco del procedimiento presupuestario”, lo que supone que el Parlamento, respetando el principio de equilibrio presupuestario, está facultado para modificar dicho tipo por vía de enmienda. Precisamente, el poderlo hacer así, en ese solo supuesto, es decir, *respecto a ese único gravamen*, revela que la Asamblea carece, en otras áreas, de facultades impositivas.

En una enumeración cronológica de las fuentes del Derecho comunitario, por lo que a la materia presupuestaria se refiere, no puede omitirse, aunque haya sido sustituido por otro posterior, una referencia al Reglamento financiero del Consejo de 25 de abril de 1973, aplicable al Presupuesto general de las Comunidades europeas (78). Inserto, por su propia naturaleza, en el ámbito del Derecho derivado, no puede alterar las normas de los Tratados ni añadir otras de carácter básico. Ofrece, sin embargo, una visión de conjunto del Derecho presupuestario en la que aparecen integradas y articuladas las normas vigentes en el momento de su entrada en vigor, lo que no carece de utilidad para el estudioso, habida cuenta de las modificaciones producidas a partir de los Tratados de Roma. Tiene, además, por su estructura y terminología, interés para el estudioso del Derecho presupuestario interno de cualquier Estado.

(78) El texto íntegro aparece inserto en la recopilación titulada *Código financiero europeo*, cit., p. 169 ss.

En fin, para cerrar la trayectoria de la normativa a que venimos aludiendo, hemos de referirnos al último Tratado con directa proyección en el ámbito presupuestario. Nos referimos al Tratado, firmado en Bruselas el 22 de julio de 1975, “sobre modificación de ciertas disposiciones de los Tratados constitutivos de las Comunidades europeas y del Tratado constitutivo de un Consejo único y de una Comisión única de las Comunidades europeas. En su Preámbulo se considera lo que sigue: 1.º Que desde 1.º de enero de 1975 el Presupuesto de las Comunidades se financia íntegramente, por recursos propios de las Comunidades; 2.º Que la sustitución integral de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades requiere un incremento de los poderes presupuestarios de la Asamblea y 3.º Que es importante, por el mismo motivo, intensificar el control de la ejecución del presupuesto.

Las novedades esenciales introducidas por el Tratado de 1975 en el marco del Derecho presupuestario se produjeron con la técnica, ya utilizada anteriormente por el Tratado de Luxemburgo, de dar nueva redacción a los artículos de los Tratados fundacionales de cada una de las tres Comunidades que se refieren a la elaboración y aprobación del presupuesto. En concreto, quedaron redactados de nuevo los artículos 78 del Tratado CECA, 203 del Tratado CEE y 177 del tratado EURATOM. No hemos de reiterar todas las fases del procedimiento presupuestario que el Tratado de 1975 dejó intactas y que se refieren a los primeros pasos del procedimiento, es decir, a la elaboración y aprobación del anteproyecto por la Comisión y a la redacción y aprobación del proyecto por el Consejo. Las novedades sustanciales se producen a partir del momento en que, estudiado el proyecto por la Asamblea, decide ésta, en vez de aprobarlo, formular enmiendas o propuestas de modificación. (Es útil recordar que las primeras se refieren a los gastos “no obligatorios”, en tanto que las segundas afectan a los gastos “obligatorios”, es decir, a los dimanantes de las cláusulas de los Tratados o de actos derivados de éstos.) Pues bien, las nuevas normas se resumen así: 1.º Se reconoce a la Asamblea el derecho a formular, por mayoría de los miembros que la componen, enmiendas al proyecto recibido y a proponer al Consejo, por mayoría absoluta de los sufragios expresados, modificaciones al proyecto en lo concerniente a los gastos obligatorios. 2.º El proyecto se remite de nuevo al Consejo con las enmiendas o las propuestas formuladas por la Asamblea. 3.º El Consejo puede, por mayoría calificada, modificar cada una de las enmiendas adoptadas por la Asamblea. 4.º En lo que atañe a las propuestas de modificación cabe distinguir estos supuestos: 1) Que la modificación propuesta por la Asamblea no tenga por efecto aumentar el importe global de los gastos de una institución, especialmente por el hecho de que el aumento de gastos que entrañe se compense expresamente por una o varias

modificaciones propuestas que impliquen una disminución correspondiente de los gastos, en cuyo caso se estima que la propuesta queda aceptada si no se produce, por mayoría calificada, una decisión de rechazo. 2) Que la modificación propuesta por la Asamblea tenga por efecto modificar el importe global de los gastos de una Institución, en cuyo caso el Consejo puede, decidiendo por mayoría calificada, aceptar la modificación propuesta, pero entendiéndose que se rechaza en defecto de una decisión de aceptación. 5.º Si, en aplicación de las normas antes enunciadas, el Consejo ha rechazado una propuesta de modificación, puede, decidiendo por mayoría calificada, bien mantener el importe que figure en el proyecto de presupuesto administrativo, bien fijar otro importe. 6.º El proyecto de presupuesto administrativo se modifica en función de las propuestas de modificación aceptadas por el Consejo. 7.º Si en un plazo de quince días el Consejo no ha modificado ninguna de las enmiendas adoptadas por la Asamblea y si las propuestas de modificación presentadas por ésta han sido aceptadas, el presupuesto administrativo se considera definitivamente aprobado, lo que se comunica a la Asamblea. 8.º Si en el plazo antes señalado el Consejo ha enmendado una o varias de las enmiendas adoptadas por la Asamblea o si las propuestas de modificación presentadas por ésta han sido rechazadas o modificadas, el proyecto de presupuesto administrativo modificado se transmite de nuevo a la Asamblea, dando a ésta cuenta de las deliberaciones producidas. 9.º La Asamblea, informada de la nueva redacción del proyecto, puede, decidiendo por mayoría de los miembros que la componen y de los tres quintos de los sufragios expresados, enmendar o rechazar las modificaciones realizadas por el Consejo a sus enmiendas y aprobar, en consecuencia, *definitivamente* (la letra cursiva es nuestra) el presupuesto administrativo. En defecto de decisión de la Asamblea, el presupuesto se considera también definitivamente aprobado. La aprobación se declara en ambos supuestos por el Presidente de la Asamblea.

Las normas que hemos destacado muestran que la Asamblea tiene la facultad decisoria suprema en materia de gastos no obligatorios —siempre, claro está, dentro de los límites globales de aumento que, como máximo, se señalan por la Comisión al iniciarse el procedimiento, de acuerdo con lo previsto en los Tratados— y que, además, el mecanismo de aprobación de las propuestas de modificación de los gastos obligatorios se hace más ágil, sobre todo en el supuesto de que no exista incremento global del gasto por existir adecuadas compensaciones, en los términos que hemos descrito.

La gran innovación en las competencias de la Asamblea, introducida por el Tratado de 1975, consistió, sin embargo, en facultarla para rechazar *en bloque*

el proyecto de presupuesto. “La Asamblea, decidiendo por mayoría de los miembros que la componen y de dos tercios de los sufragios expresados, puede, por *motivos importantes*, rechazar el proyecto de presupuesto administrativo y pedir que le sea presentado un nuevo proyecto.” (En tales términos queda redactado el apartado 8 de los artículos antes reseñados de los Tratados fundacionales, reformados por el Tratado de 1975.)

Sin desconocer la trascendencia jurídico-política del precepto transcrito, no pude dejar de subrayarse la cautela (inoperante, por otra parte, desde la perspectiva jurídica) con que los Estados miembros han otorgado esta nueva competencia a la Asamblea. Advertir que el rechazo global del presupuesto sólo puede llevarse a cabo “pour des motifs importants” constituye una declaración que, carente de toda eficacia jurídica —la importancia de los motivos será sopesada por las mayorías que han de apreciarla, sin que ninguna otra instancia pueda enjuiciarla— revela, sin embargo, un innegable trasfondo político. Los Estados firmantes del Tratado quieren, con esa pretendida limitación, advertir a la Asamblea de la precariedad de sus poderes: quedarían éstos, en la materia a que nos referimos, suprimidos o recortados si, en su ejercicio, se pusiera de manifiesto la presencia de motivos poco importantes. Sólo la experiencia pondrá de manifiesto si el robustecimiento del poder presupuestario de la Asamblea se consolida frente a eventuales motivos de oposición de los Estados.

Señalemos, en fin, que el Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 vino a completar la normativa presupuestaria. Dicho Reglamento “describe con detalle los principios y normas que rigen el Presupuesto general de las tres Comunidades, amplía algunos de los detalles técnicos mencionados en el Tratado y aclara las relaciones entre las diversas instituciones” (79).

c) *Encuadramiento del Derecho comunitario europeo en el ámbito del Derecho público.*

a’) *Aproximación al tema.*

A lo largo de todo este trabajo, hemos reiterado que el propósito final era ofrecer un esquema del Derecho internacional financiero. Para poderlo hacer, nos ha parecido indispensable mostrar sus fundamentos, así como el núcleo esencial

(79) Cfr. WALLACE, *Las Finanzas de las Comunidades europeas*, cit., p. 141.

de institutos jurídicos en los que se manifiesta. Terminada esa labor, advertimos que se alza ante nosotros un tipo de Derecho —el llamado Derecho comunitario— que, tanto por los impulsos que le han dado vida, como por las metas hacia las que da muestras de proyectarse, puede generar perplejidades a la hora de encuadrarlo en el seno del total ordenamiento jurídico. Y, sin embargo, ese encuadramiento resulta indispensable, ya que de él depende que podamos o no insertarlo en el marco del Derecho internacional, y, consiguientemente, que su rama financiera forme o no parte del Derecho internacional financiero. Nuestro criterio, que anticipamos, es favorable a esa inserción, pero juzgamos ineludible dar cuenta del razonamiento en que se sustenta. Vayamos por partes.

Aceptada la distinción entre un Derecho público y un Derecho privado, como *summa divisio* del orden jurídico, e integrado el Derecho internacional —en sus dos ramas, de Derecho internacional público y de Derecho internacional privado (80)— dentro del Derecho público, la primera pregunta a la que habrá que dar respuesta es ésta: ¿En cuál de esos dos grandes órdenes habrá de encuadrarse el Derecho comunitario? Nos parece obvio que no constituye una rama del Derecho privado, porque no concurren en él ninguna de las notas que individualizan a este último. Se trata, pues, de una rama del Derecho público. Ahora bien, partiendo de esta premisa, ¿tiene encaje el Derecho comunitario en alguno de los sectores en que tradicionalmente se ha dividido el Derecho público? ¿Se trata, por el contrario, de un orden jurídico nuevo, irreductible al esquema clásico de las ramas de Derecho? Teóricamente, sólo caben dos soluciones, a saber: 1.^a Situarlo dentro del ámbito del Derecho internacional público, como rama particular suya, o, para expresarlo con mayor exactitud, como un Derecho internacional particular —expresión cuyo significado ya ha quedado definido en páginas anteriores—, y 2.^a Atribuirle una propia sustantividad, esto es, concebirlo como un orden jurídico supraestatal, pero no integrado en el Derecho internacional. Ya hemos adelantado que, en nuestro sentir, es la primera de las apuntadas soluciones la correcta, esto es, la que, por razones históricas y lógicas que más adelante subrayaremos, procura mejor explicación de la génesis del Derecho comunitario y —lo que más importa— de las funciones ordenadoras a las que *aún* se construye. (Más ade-

(80) GUASP razona ampliamente la presencia objetiva de los dos sectores básicos del Derecho internacional: “el llamado Derecho internacional público, mejor dicho, internacional de los Estados, y el llamado Derecho internacional privado, mejor, Derecho internacional de los particulares” (cfr. *Derecho*, Madrid, 1971, p. 482). Particular interés ofrecen las consideraciones destinadas a la determinación del Derecho internacional privado como entidad objetiva singular. (Cfr. *Ob. cit.*, p. 481.)

lante ofreceremos algunos vaticinios sobre su futuro). Pero es obligado reconocer que este criterio nuestro, bastante apegado a lo que hemos llamado un esquema “clásico” de división del Derecho, que no encontramos razones para abandonar, entra en colisión —al menos, aparente, como veremos— con un apreciable sector de la doctrina que, a impulso de anhelos políticos más que de severos criterios de lógica jurídica, postula, con aire “innovador”, el reconocimiento de la sustantividad del Derecho comunitario, situándolo, por tanto, a extramuros del Derecho internacional y emancipado de él. Es claro, por tanto, que la defensa razonada de nuestro criterio sólo puede producirse dando antes cuenta, con la inevitable parquedad, de la tesis a la que se contrapone.

b’) *La tesis de la sustantividad del Derecho comunitario.*

Desde que, en el plano doctrinal y político, comenzó a postularse la “unión europea” —y ya hemos comprobado que tiene ésta viejas raíces— la idea subyacente fundamental ha sido siempre la misma, aunque expresada bajo formas distintas y con una infinita variedad de matices. Esa idea no ha sido otra que la de la necesidad de construir una “organización política supranacional”. Efectivamente, se habían conocido hasta entonces, en el ancho campo del Derecho público, tres esferas de actuación: la estatal, la supraestatal y la infraestatal. Prescindiendo de ésta última, que no se conecta con el tema que examinamos, la delimitación de las dos primeras no había ofrecido graves problemas de delimitación: la esfera estatal estaba constituida por aquel ámbito geográfico —territorio— y humano —pueblo— al que se extendía con, jurisdicción propia y excluyente, un poder soberano, creador de derecho, aunque también sometido a él, bien con invocación de criterios racionalistas de autolimitación, bien por el imperativo ético de acatamiento a normas y principios trascendentes; la esfera supraestatal se identificaba, en cambio, con la internacional, que si bien se extendía, en principio, a todos los pueblos de la tierra, quedaba, sin embargo, circunscrita, por imperativos históricos, al núcleo de pueblos que, en cada época, aparecían unidos por vínculos de afinidad cultural y política. La comunidad internacional quedó así constituida, en el inicio de la época moderna, por los Estados nacionales surgidos de la ruptura o fragmentación del Sacro Romano Imperio, a los que vinieron a unirse, en etapas sucesivas, otros Estados-nación, es decir, como ha escrito Buchmann, pueblos animados por una voluntad de convivencia y por la conciencia de unos valores compartidos, organizados políticamente bajo forma estatal.(81). Pero esa esfera que hemos lla-

(81) BUCHMANN, J.: *La naturaleza política de la integración europea*, en *Doc. Adm.*, 1980, n. 185, p. 31 ss. considera que es posible y necesario distinguir diversos tipos de inte-

mado supraestatal vino, en cierto sentido, a complicarse al aparecer en el ámbito de las organizaciones internacionales las llamadas organizaciones de “integración”, concebidas como instrumentos idóneos para encarnar y dar efectividad a la idea de “supranacionalidad”, como distinta y, en alguna medida, superadora, de la idea de “internacionalidad”. De esta suerte, se ha abierto camino la idea de que en el seno del Derecho público supraestatal no cabe admitir tan sólo la presencia del Derecho internacional —concebido como Derecho regulador de relaciones inter-subjetivas y de organizaciones de “cooperación”— sino, además, la de otros órdenes jurídicos —llamados comunitarios—, caracterizados por dos notas individualizadoras, a saber: 1.^a La de extender su área de aplicación no sólo a una pluralidad de pueblos y de territorios, organizados en forma de Estados, sino también, a los propios ciudadanos de tales Estados, incluso con primacía sobre los ordenamientos jurídicos propios de cada organización estatal y 2.^a La de emanar de un poder político situado por encima de los poderes estatales, y no —como en el Derecho internacional acaece— de meros acuerdos o convenios entre Estados nacionales.

gración política y que dicha tipología es aplicable, a la vez, a las estrategias imaginadas y a los procesos realmente seguidos. En el pasado —señala— tres tipos distintos de integración han permitido la creación de los principales sistemas políticos históricos: 1.^o La *integración imperial*, o integración por dominación, corresponde al deseo latente de todo imperialismo de asegurar al mismo tiempo la perennidad y la legitimidad de su obra, transformando a los pueblos dominados en partes integrantes del Imperio; 2.^o La *integración regalista*, o integración por fusión, responde a la necesidad de concentración territorial consiguiente a la parcelación feudal. En ella se produce la constitución de los primeros Estados-Nación, es decir, sociedades más o menos homogéneas en que un Estado principesco primero y representativo después, ejerciendo su soberanía sobre el territorio “nacional” engendra progresivamente una Nación, es decir, un pueblo animado por una voluntad de convivencia y por la conciencia de unos valores compartidos; 3.^o La *integración nacionalitaria*, que prolonga históricamente en Europa el proceso regalista, pero viene curiosamente a invertirlo en su lógica, de suerte que en vez de ser el Estado el que crea la Nación es ésta la que en lo sucesivo crea el Estado, sobre la base de un principio progresivamente reconocido por el Derecho internacional: el de *national self determination* o “derecho de los pueblos a disponer de sí mismos”. No obstante, al margen de las corrientes citadas, y por oposición a ellas, la Humanidad tiende —prosigue Buchmann— a un tipo de integración diferente, a base de igualdad de las partes contratantes y de convivencia de sus respectivas autonomías en el seno de un orden superior de participación: la *integración federativa*. Iniciada esta última bajo la fórmula *confederal* —que concierne sobre todo a la seguridad interna y externa de la comunidad y a la puesta en común de la política exterior—, desemboca generalmente en la forma del *estado federal*. Pero —advierte Buchmann— la estrategia inventada y seguida por los iniciadores de la Europa comunitaria es de otro tipo: se trata de la *estrategia funcionalista*, cuya impotencia para alcanzar el plano político demuestra a través de sutiles consideraciones. (Ob. cit. pp. 35 a 37 y 48 a 54). No nos detenemos aquí en la exposición que hace Buchmann del método de integración política de las Comunidades europeas, porque habremos de referirnos a él en una nota ulterior del texto.

Las llamadas “Comunidades europeas” y el Derecho que, como ya hemos explicado, ellas mismas elaboran, han venido a situarse en ese ámbito peculiar y novísimo de la supranacionalidad. De ahí que, sin mayor requisito ni miramiento, se intente sustraer al campo del Derecho internacional la esfera jurídica del llamado “Derecho comunitario” o “Derecho europeo comunitario”, dando por descontado que se trata de un “Derecho supranacional”, emanado en el seno de una organización política de esa misma naturaleza, y, consiguientemente, dotado de sustantividad e irreductible, como antes apuntamos, a los esquemas clásicos de las ramas jurídicas. Un Derecho, en suma, que, por no ser estatal, ni propiamente internacional, reclama un encaje propio y autónomo en el amplio marco del Derecho supraestatal.

Ahora bien, si del terreno ideológico, de *credos* políticos y sociológicos —no me refiero, al expresarme así, a la auténtica ciencia política o sociológica— pasamos al terreno rigurosamente jurídico, menos propicio al juego de la fantasía y del libre ensayo, nos apremia la necesidad de comprobar si en el llamado “Derecho comunitario europeo” concurren realmente esas notas individualizadoras que conducirían a emanciparle del ámbito de la “internacionalidad”, para elevarle, valga la expresión, a la esfera de la “supranacionalidad”, rompiendo de ese modo las limitaciones, condicionamientos y ataduras de toda índole que lleva inexorablemente consigo su adscripción, con todos los particularismos que se deseen, a la esfera del Derecho internacional público. En concreto: ¿Puede, con fundamento, aseverarse que existe *ya* en Europa una organización política supranacional y, consiguientemente, un Derecho de esa misma naturaleza? (82). A demostrar la validez de una respuesta afirmativa han dedicado denodados esfuerzos los más destacados propulsores de la tesis que nos ocupa. La literatura alineada en torno a ella, para mantenerla, es realmente abundante, tal vez porque a los juristas de profesión —distinguidos, algunos de ellos— han venido a unirse, aliadas en un común empeño, otras plumas brillantes, habitualmente adscritas al cultivo de otras disciplinas o a la crónica periodística de relieve.

(82) Con legítimo optimismo, que juzgamos, no obstante, prematuro, escribió SEGRELLES CHILLIDA, en 1962, lo que sigue: “Lo cierto es que en estos momentos en que se alzan por doquier voces pesimistas hablándonos con insistencia de la crisis, de la decadencia, e incluso de la muerte del Derecho. Europa ha dado un claro ejemplo al mundo, *dando vida a una nueva rama del Derecho*, pujante y prometedora, al estilo de la famosa frase de Ripert: “hagamos Derecho antiguo sobre objetos nuevos”. (Cfr. *Introducción al nuevo Derecho Europeo*”, Madrid, Reus, 1962, p. 70.) Al margen del ilusionado y vehemente “europeísmo” que destila todo el volumen —perfectamente legítimo, por otra parte—, el libro, en su parte informativa sobre fuentes positivas y doctrinales, ofrece notable interés para el estudioso de la génesis del ordenamiento jurídico comunitario.

Para no discurrir por terrenos ajenos a la ciencia jurídica, hemos elegido, dentro de esa rica literatura, una breve pero sustancial monografía, que al rigor de sus datos y a la claridad de sus razonamientos, asocia una legítima y no disimulada adscripción a la tesis autonomista del Derecho comunitario. Nos referimos a un reciente trabajo de Jean-Victor Louis, buen conocedor de las Comunidades europeas —a las que ha consagrado valiosos estudios— sobre el “ordenamiento jurídico comunitario” (83). Recogidas, en síntesis, las ideas cardinales en que dicha monografía se sustenta, puede tenerse la certidumbre de poseer el armazón conceptual básico en que se apoya la doctrina a que venimos haciendo referencia. Ese mismo esquema de conceptos nos ayudará, después, a exponer, por contraste, los puntos de apoyo de nuestro diferente criterio sobre la *actual* configuración del Derecho comunitario y sobre su previsible futuro. El trabajo de Louis se endereza, en su parte más atractiva, a describir los rasgos esenciales que confieren al ordenamiento jurídico comunitario su carácter específico. Se aglutinan, en opinión del autor, en torno a estos puntos cardinales: 1.º Atribución de competencias a las instituciones de las Comunidades; 2.º Sistema institucionalizado de creación de normas; 3.º Existencia de una “Comunidad de derecho”; 4.º Flexibilidad y rigor en la adaptación de la Constitución comunitaria; 5.º Personalidad jurídica internacional de las Comunidades; 6.º Efecto directo del Derecho comunitario; y 7.º Primacía del Derecho comunitario.

Lo que a continuación exponemos son las ideas del autor en torno a estos siete núcleos de cuestiones. Omitimos en este apartado toda reflexión crítica, que reservamos para el siguiente. Las referencias bibliográficas serán las estrictamente indispensables para orientar al lector que desee contrastar en su propia fuente la doctrina que nos proponemos resumir.

El fenómeno esencial de la *atribución de competencias* a las instituciones de la Comunidad y de la limitación correlativa de poderes —y, por lo tanto, de la *limitación de soberanía* que lógicamente supone para los Estados miembros— ha sido puesto de relieve por el Tribunal de Justicia y por las jurisdicciones nacionales en una serie de sentencias de importancia fundamental. Así, en la Sentencia del Tribunal de 15 de julio de 1964 se declara que “al crearse una Comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, con capacidad de representación internacional y, más concretamente, de poderes efectivos que emanan de una limitación de competencia

(83) LOUIS, J. V.: *El ordenamiento jurídico comunitario*. Luxemburgo, Oficina de las Publicaciones oficiales de las Comunidades europeas, 1980.

o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos últimos han limitado, aunque en esferas delimitadas, sus derechos soberanos y creado, de esta forma, un derecho aplicable tanto a sus nacionales como a ellos mismos”. En opinión de Louis, el Tribunal reanuda con esta sentencia los orígenes del movimiento europeo de la posguerra y recuerda, en apoyo de esta afirmación, que el Congreso de la Haya, de 1948, declaró, en su resolución política, lo que sigue: “la hora ha llegado para las naciones de Europa de *transferir algunos de sus derechos soberanos*, para ejercerlos en común con vistas a la coordinación y al desarrollo de sus recursos.” Insistiendo en esta idea, Louis pone de manifiesto que tanto la sentencia citada como la declaración del Congreso acogen la idea innovadora de “divisibilidad de la soberanía, que se contrapone a la noción tradicional y abstracta de la soberanía como cualidad casi-metafísica, individual e inalienable”, tal como la teoría del Estado la había desarrollado hasta entonces. Todo lo expuesto, en suma, evoca el fenómeno de “desposeimiento” que comporta la atribución de competencias a las Comunidades (84).

Bajo la expresión de *sistemas institucionalizado de creación de normas*, Louis se refiere a los instrumentos jurídicos que los Tratados confieren a las instituciones de las Comunidades (Comisión, Consejo, Asamblea y Tribunal) para la creación de reglas de Derecho y para su aplicación (85). No se contiene, en este apartado de la monografía, ninguna *idea* fundamental para justificar la tesis autonomista del Derecho comunitario. Se invocan tan sólo los preceptos que, dentro de los Tratados, permiten a las instituciones ensanchar el ámbito de la normativa comunitaria. Pensamos que esta labor ya ha sido realizada por nosotros en páginas anteriores y no estimamos necesaria su reiteración.

La expresión *comunidad de derecho* —recuerda Louis— fue utilizada por el presidente Walter Hallstein como referencia a la de Estado de derecho (*Rechtstaat*) para calificar a la Comunidad. En efecto —prosigue—, no solamente la Comunidad es una creación del Derecho por basarse en Tratados internacionales, sino que apenas existen otros detentadores del poder público que sean tan tributarios del derecho para cumplir sus funciones. “La Comunidad no tiene poder directo de coerción; no tiene ni ejército, ni policía. Tiene una infraestructura administrativa limitada y debe, también en este aspecto, basarse en gran parte en la de sus Estados miembros. No es un Estado, y sus armas son el Derecho que

(84) *El Ordenamiento jurídico comunitario*, cit., pp. 9 a 11.

(85) *El Ordenamiento jurídico comunitario*, cit., p. 14 ss.

crea.” (86) De ahí la trascendental misión del Tribunal de Justicia. Constituye éste un elemento esencial para el proceso de integración. Su tarea primordial consiste en asegurar el *respeto del derecho* en la interpretación y aplicación del Tratado.

Por regla general, las instituciones de la Comunidad no pueden disponer de las reglas de los Tratados, aunque hay, en ellos normas específicas que prevén la posibilidad de modificar la carta constitutiva en algunos puntos particulares. De todos modos, los procedimientos de revisión prevén, además de la participación de las instituciones, la intervención necesaria de todos los Estados miembros. Son éstos los que tienen la última palabra en el procedimiento de revisión. Sin embargo, como el procedimiento implica la intervención de las instituciones, Louis estima que puede proclamarse la *flexibilidad y rigor en la adaptación de la Constitución comunitaria* (87).

Las normas fundacionales establecen que cada una de las Comunidades dispone de capacidad para ejercer sus derechos y asumir sus obligaciones, con respecto a todos los objetivos enunciados en sus correspondientes tratados. Pero ha de reconocerseles, además, *personalidad jurídica internacional*. Los atributos clásicos de la personalidad internacional son el derecho de concluir acuerdos, el derecho de promover una acción en justicia o, de forma más general, el de constituirse en parte de los procedimientos de arreglo pacífico de controversias, y la responsabilidad internacional, tanto activa como pasiva (88). La conclusión que se alcanza, a la vista de los Tratados, de sus Protocolos y de acuerdos de sus instituciones es que las Comunidades, en una u otra medida, reúnen los expresados atributos.

Por *efecto directo* del Derecho comunitario se entiende que las normas que lo constituyen son aplicables a los Estados miembros o a los particulares —bien en sus relaciones con el Estado a que pertenecen, bien en sus relaciones entre sí— sin necesidad de otras normas interpuestas que les atribuyan efectividad. El autor que venimos comentado hace un análisis minucioso de los supuestos en que los Tratados, los reglamentos y las decisiones provocan efectos directos. No es ne-

(86) *El Ordenamiento jurídico comunitario*, cit., p. 21.

(87) *El Ordenamiento jurídico comunitario*, cit., p. 30.

(88) “La Comunidad se presenta en la escena internacional no como mandatario de los Estados, sino como una entidad autónoma con respecto a éstos, susceptible de defender su propio interés y que tiene la competencia y los medios para hacerlo.” (Cfr. *El Ordenamiento jurídico comunitario*, cit., p. 39.)

cesario hacer aquí una mención muy detallada de tales supuestos, ya que lo decisivo es retener esa nota característica —efecto directo— como individualizadora del Derecho comunitario, dentro de la tesis que nos ocupa. Algunos ejemplos pueden, no obstante, mencionarse, con una finalidad estrictamente orientadora. Así, en la esfera de los Tratados, se destaca que el Tribunal se ha pronunciado en favor del efecto directo de las disposiciones que impongan una *obligación de abstención* de los Estados miembros y de las relativas al derecho de establecimiento y de libre circulación de las mercancías; y, con referencia a las *relaciones entre particulares*, se mencionan, entre otros, los supuestos de aplicación directa de las reglas de competencia aplicables a las empresas o las relativas a la abolición de toda discriminación basada en la nacionalidad en lo referente a las actividades asalariadas. Por lo que atañe a los reglamentos, ha de tenerse en cuenta el contenido del artículo 189 del Tratado-CEE, según el cual tales textos son directamente aplicables en todo Estado miembro. Con invocación de este precepto, el Tribunal reconoció, en su Sentencia de 14 de diciembre de 1971 que “debido a su naturaleza misma y a su función en el sistema de las fuentes de derecho comunitario, el reglamento produce efectos inmediatos y, como tal, confiere a los particulares una serie de derechos que las jurisdicciones nacionales tienen la obligación de proteger” (89). Esta afirmación de principio se ve corroborada por diversos casos jurisprudenciales que no es necesario mencionar. En fin, por lo que se refiere a las decisiones dirigidas a los Estados miembros y a las directivas, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado por el efecto directo, lo que ha sido también confirmado en varios casos suscitados en el área tributaria.

En fin —concluye Louis— la *primacía* es el corolario de la concepción que el Tribunal tiene del ordenamiento jurídico comunitario “integrado al sistema jurídico de los Estados miembros” y “que se impone a sus jurisdicciones”. La consecuencia de este principio es clara: “todo juez nacional, competente en una materia determinada, tiene la obligación de aplicar íntegramente el derecho comunitario y proteger los derechos que éste confiere a los particulares, dejando sin aplicación toda disposición eventualmente contraria a la Ley nacional anterior o posterior a la regla comunitaria.” (90) La primacía llega al extremo de que sobre el Derecho comunitario no puedan prevalecer los criterios constitucionales de los Estados miembros. El Tribunal ha declarado que “la invocación de las violaciones de los derechos fundamentales formulados en la Constitución de un Estado miembro así como de los principios de una constitución nacional, no

(89) *El Ordenamiento jurídico comunitario*, cit. p. 82.

(90) *El Ordenamiento jurídico comunitario*, cit., p. 92.

podría afectar a la validez de un acto de la Comunidad o su efecto sobre el territorio de dicho Estado” (91).

Cuando, terminada la exposición de las notas características del ordenamiento jurídico comunitario, Jean-Victor Louis se plantea la conveniencia de llegar a una “Conclusión” en torno a la naturaleza de este Derecho, observamos que la más prudente cautela guía su pluma. A diferencia de lo que en otras obras se hace, esto es, de la proclamación del Derecho comunitario como “rama autónoma” o “independiente” o “emancipada del Derecho internacional”, las reflexiones finales acusan un marcado carácter ecléctico. “El ordenamiento jurídico comunitario —escribe— presenta importantes analogías con un ordenamiento interno, pero constituye también una manifestación avanzada del derecho de las organizaciones internacionales.” Y, tras poner de relieve las razones que avalan esta doble afirmación, reconoce: “Pero la Comunidad no es un Estado. Carece de la fuerza material para imponer su voluntad al miembro que violara el Derecho comunitario y no dispone del poder de aumentar sus competencias mediante el funcionamiento de sus propias instituciones.” En fin, una afirmación capital: “Las Comunidades europeas han desarrollado características que ya existían en otras organizaciones y pueden, por su existencia misma, contribuir al progreso de la Organización internacional” (92).

Pensamos que las palabras finales de Jean-Victor Louis, que acabamos de transcribir, nos sitúan ya abiertamente ante la necesidad de reconducir toda esta doctrina autonomista —frágil y prematura— hacia posiciones que, en sentido metafórico, podríamos calificar de más conservadoras. No, ciertamente, adscritas hacia un conservadurismo político, de dimensión internacional, anclado en esquemas rígidos e inmutables —lo que no es históricamente posible—, sino fieles a una actitud de respetuosa conservación de esquemas lógico-jurídicos, cuyo precipitado y frívolo abandono —la experiencia lo pone a diario de manifiesto, en la esfera de la vida política interior y exterior, no genera sólo —como tantas veces se dice— tormentos mentales a los juristas, sino incalculables daños a las realidades sociales y económicas subyacentes. Queremos, en resumen, destacar, por lo que a nuestro objeto de estudio se refiere, que para iluminar la realidad comunitaria de la hora presente, su real identidad, y para prever su posible o deseable evolución, es más fecundo contemplarla hoy enmarcada en el ámbito del Derecho internacional público, al que debe su existencia y las técnicas de su mante-

(91) *El Ordenamiento jurídico comunitario*, cit., p. 93.

(92) *El Ordenamiento jurídico comunitario*, cit., p. 126.

nimiento, que en el de un hipotético Derecho supranacional, surgido de la entaña de una organización política igualmente supranacional, y alimentada por las “parcelas” de soberanía sustraídas a los Estados miembros. Ese es, en síntesis, nuestro punto de vista, cuya simple enunciación demanda con urgencia razonamientos complementarios y puntualizaciones indispensables. Trataremos de condensarlos al máximo.

b’) *Nuestro criterio: Reconocimiento de la singularidad del Derecho comunitario europeo actual dentro del Derecho internacional público.*

La rúbrica de este apartado muestra, a las claras, que nuestro criterio en punto de encuadramiento sistemático del Derecho comunitario dentro del orbe jurídico se articula en torno a dos proposiciones básicas: 1.^a El Derecho comunitario aparece adscrito al campo del Derecho internacional público, 2.^a Dentro de ese área, el Derecho comunitario ofrece rasgos específicos muy notables que, sin relevancia suficiente para emanciparle de su “internacionalidad”, permiten subrayar su enérgica singularidad. La justificación de este criterio requiere, además, que se formulen dos puntualizaciones: 1.^a Nos ocupamos sólo del Derecho comunitario europeo; y 2.^a Nuestras reflexiones se circunscriben a la configuración *actual* de ese Derecho. Queda así abierto el campo para cualquier tipo de meditación sobre las posibles, probables o deseables mutaciones que ese Derecho pueda experimentar en un futuro más o menos próximo.

Insistiendo en nuestra preocupación metodológica, advertiremos, una vez más, que nuestra indagación sobre los temas propuestos —ajenos, en rigor, al área de nuestra especializada dedicación— obedece a la doble necesidad de encuadrar sistemáticamente el Derecho comunitario financiero en la más amplia esfera del Derecho internacional financiero, y, consiguientemente, en la de fijar el contenido íntegro de esta última rama jurídica.

Las dos proposiciones en que, como hemos señalado, se articula nuestro criterio, requieren una justificación que, en nuestro sentir, deriva de las siguientes operaciones lógicas: 1.^a Eliminación de aquellas expresiones que la doctrina emplea con frecuencia para mostrar la presunta existencia de *un* ordenamiento jurídico comunitario europeo; 2.^a Enjuiciamiento de las razones que ese mismo sector doctrinal alega para mantener la naturaleza supranacional, y no meramente internacional, del Derecho comunitario, y aportación de puntualizaciones en cuanto se refiere a la posible conciliación de ambas calificaciones, rectamente for-

muladas; 3.^a Consideración de los motivos que permiten sustentar, en términos positivos, la pertenencia del Derecho comunitario al Derecho internacional, y 4.^a Enunciación de las razones que justifican que se proclame la singularidad del Derecho comunitario dentro del Derecho internacional público.

a”) *Eliminación de expresiones que inducen a confusión de conceptos.*

En la literatura del Derecho comunitario —y, por supuesto, en la literatura sobre la configuración política europea— encontramos con harta frecuencia tres expresiones, de índole estrictamente jurídica, que, en ocasiones, se emplean con un plausible propósito la simplificación expositiva, y, en otras, con ánimo de que se abran camino determinadas tesis políticas. En cualquiera de los dos supuestos, inducen a confusión, al menos entre no especialistas, y merece la pena enunciarlas y desaconsejar su empleo, a no ser que éste resulte útil para el despliegue de ciertos razonamientos. Son éstas: 1.^a “La Comunidad europea”; 2.^a “El Parlamento europeo” y 3.^a “El Tratado”.

Ante todo, la alusión a la Comunidad europea, en singular, carece de todo rigor jurídico y, por supuesto, no responde a ninguna realidad de tal naturaleza. Puede inducir a la creencia de que Europa está ya constituida como Comunidad, que es “una Comunidad”. Por supuesto, si al expresarse así quiere indicarse, simplemente, que Europa forma parte de la Comunidad internacional, que es un sector de ella, acotado por ciertos rasgos específicos, de tipo cultural o económico, no hay reparo sustancial que oponer. Pero si lo que se pretende es mostrar que de los Tratados de París y de Roma —de 1951 y 1957, respectivamente—, con las posteriores reformas unificadoras introducidos en ellas, ha surgido *una sola* Comunidad (93), donde antes había tres, el intento debe ser rechazado. No existe, *en Derecho*, fundamento alguno para acoger esa tesis unitaria. En efecto: 1.^o Pese a la fusión de los órganos ejecutivos, llevada a cabo por el Tratado de Bruselas de 1965, y al establecimiento de un Presupuesto único, cada una de las tres Comunidades originarias —la CECA, la CEE y el EURATOM— conserva inalterada

(93) Así, por ejemplo, en el reciente trabajo de PESCATORE, P.: *La Estructura jurídica de las Comunidades europeas*, en Doc. Adam., n. 185, 1980 se escribe que a partir del Tratado de Fusión de 1965 “resulta más propio hablar simplemente de una Comunidad europea, regida por tres Tratados, uno de los cuales tiene ámbito general, mientras los otros dos se refieren a sectores específicos”. (*Ob. cit.*, p. 17.) Entendemos, por el contrario, que es más propio hablar, en términos jurídicos, de las Comunidades, aunque el singular se utilice en el lenguaje usual.

su personalidad jurídica, se rige por su Estatuto particular —tanto originario como derivado—, se dirige a la consecución de sus objetivos específicos y hasta tiene, y puede llegar a tener, recursos diferenciados, sin perjuicio de la ulterior integración de los ingresos en un Presupuesto común; 2.^o Por tratarse de Comunidades jurídicamente diferenciadas, cada una de ellas constituye una “organización internacional” (94), con personalidad internacional propia y capaz, en consecuencia, de asumir obligaciones y responsabilidades individualizadas, y 3.^o La propia vida de las Comunidades tiene, por imperativo de los respectivos Tratados fundacionales, una duración distinta: cincuenta años la CECA (cfr. artículo 97 del Tratado de París) y tiempo ilimitado la CEE y el EURATOM (cfr. artículos 240 y 208 de sus respectivos Tratados).

En segundo término, la denominación de “Parlamento europeo” no es sino el reflejo de una “aspiración” política, alentada por los propios miembros de esta institución, y carente, según señalamos en su momento oportuno, de cualquier respaldo jurídico-positivo. El nombre que le asignan los Tratados es el de “Asamblea”, que es el que realmente refleja las atribuciones de este órgano comunitario, carente de las atribuciones básicas que caracterizan a la institución parlamentaria en el seno de los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros. El pretendido Parlamento —sin subestimar por ello sus actuales funciones, o las que eventualmente asuma en el futuro— sigue siendo, pese a su actual elección por sufragio directo, una cualificada Asamblea consultiva, que ni legisla ni apenas controla, a la que se le han “concedido”, tras reiteradas reivindicaciones, ciertas competencias financieras, como la de rechazar en bloque el Presupuesto.

En tercer lugar, la referencia al “Tratado”, como fundamento jurídico de la “Comunidad”, debe ser desechada por las mismas razones que no juzgamos pertinente la referencia a esta última, es decir, por existir tantos Tratados como Comunidades, y ello, no sólo en la fase fundacional, sino pasado más de un cuarto de siglo de haberse instituido.

(94) Ya señalamos oportunamente que algunos autores, como STRASSER (cfr. *La Hacienda Europea*, cit., p. VII) afirman que las “Comunidades no son organismos internacionales y rehusan serlo en razón de originalidad de las relaciones entre los Estados que las componen”. Pero es evidente que las categorías jurídicas se identifican por los rasgos estructurales y funcionales que el ordenamiento, por principio, les asigna, sin que puedan, por tanto, alterarse o rehusarse en cada supuesto particular por quienes —personas físicas o jurídicas—, puedan verse afectadas por ellas. Una organización internacional lo es porque actúa como protagonista, con personalidad propia, en el seno de la Comunidad internacional, de tal suerte que la “originalidad” de las relaciones entre los Estados que la componen lo único que traerá consigo es la originalidad de la propia organización, mas no la pérdida de su identificación como tal.

Junto a las tres expresiones a que acabamos de aludir, de carácter, como ya apuntamos, netamente jurídico, existe otra, de significación distinta —geográfica, cultural y política— que tampoco contribuye a infundir claridad en el análisis del fenómeno comunitario. Nos referimos a la continua referencia a la “unidad europea”, a la “Comunidad europea” o al “Derecho europeo”. ¿Con qué sentido de la realidad pueden emplearse estas expresiones en las postrimerías del siglo XX? ¿Cómo puede hablarse de la unidad europea en un tiempo histórico en que Europa es todo menos unidad? Ciertamente, todos los Estados nacionales que han ido integrándose en las Comunidades “forman parte” de lo que fue Europa, están en Europa, pero no son Europa (95). Por muy sabido que esto sea, es ineludible recordarlo, porque sólo así podrá calibrarse en qué medida y con qué sentido será posible enlazar los actuales proyectos de integración europea con la idea y la realidad europeas heredadas del Medioevo. Cabe intuir —aunque de vaticinios nos ocuparemos más adelante— que si, en rigor, llega a constituirse una organización política propiamente dicha por los Estados que hoy componen las Comunidades, habría que calificarla de algún modo que refleje con mayor precisión que el vocablo “europea” sus verdaderos confines geográficos y culturales.

b”) *Puntualizaciones sobre el empleo del término “supranacional” para la calificación del Derecho comunitario.*

La alegación de que el Derecho comunitario es un Derecho supranacional constituye el argumento básico que un sector de la doctrina alega para extraerlo del ámbito del Derecho internacional. No se trata —se dice— de un Derecho que regula vínculos entre Estados nacionales —es decir, entre Naciones que han accedido a la categoría jurídico-política de Estados—, como consecuencia de Trata-

(95) Recuérdese que el conde Richard Coudemhove Kalergi, en su obra *Panuropa*, publicada en 1923, excluía tan sólo del bloque europeo a Inglaterra y a Rusia: la primera, por ser cabeza de un imperio mundial, la segunda, por ser asiática su mayor parte. El imperio británico ya no existe, e Inglaterra ha entrado a formar parte de las Comunidades; Rusia ha incorporado a su área de influencia a una pluralidad de naciones europeas, que, naturalmente, no se han integrado en el mundo comunitario occidental. Pero, ¿cómo seguir llamando Europa o calificando como europeo, sin más, a un bloque de países del que no forman parte ni Rumanía, ni Polonia, ni Hungría, ni Checoslovaquia, cuya ciencia, arte y formas de vida han dejado huella indeleble en el espíritu de lo que “fue” la vieja Europa? ¿Cómo llamar Europa a una Comunidad en la que de Alemania sólo queda una mitad? Preferimos, además, no referirnos a la “actitud intelectual y moral” en que, desde hace bastantes años, se debate la adhesión a ese ámbito político de la más vieja Nación de Occidente.

dos o Convenios libremente concluidos por ellos, sino de un Derecho que aparece, de un lado, supraordinado al Derecho interno de cada Estado, y, de otro, integrado por un conjunto de normas —normas comunitarias— elaboradas por los órganos de las Comunidades dotados de competencia normativa. De tal suerte que, una vez instituidas las Comunidades, por sus respectivos Tratados fundacionales, el Derecho elaborado por ellas ya no queda supeditado en su aplicación a la existencia de nuevos acuerdos o convenios entre los Estados interesados, sino que se les impone ineludiblemente. Por esa vía —se añade— el Derecho comunitario se desgaja, por así decirlo, del Derecho internacional, y se convierte en un ordenamiento jurídico nuevo y distinto, plenamente autónomo, que despliega su eficacia no sólo sobre los Estados sino también, en forma directa, sobre los particulares integrados en la “organización comunitaria”. Tan alto es el rango de ese nuevo ordenamiento —se concluye— que, una vez insertos en su ámbito de aplicación, los Estados miembros se ven compelidos a aceptar y cumplir los diseños de política económica y financiera que él les marque, sin posibilidad de retorno a su originaria libertad de acción, precisamente porque el avance del proceso integrador les ha privado o desposeído paulatinamente, y de modo *irreversible*, de aquellas “parcelas de soberanía” —expresión muy en boga— que serían precisamente las que, adecuadamente ejercitadas, les permitirían sustraerse a su esfera de vigencia. En armonía con este razonamiento, se proclama que los Tratados que instituyen las Comunidades operan como si se fueran verdaderas Constituciones, cuya revisión exige la unanimidad de los Estados miembros. Quedan éstos, en consecuencia, prisioneros de ese nuevo estatuto jurídico-constitucional, y mermados en su soberanía en la misma medida en que el traspaso o enajenación de sus poderes se haya producido por los mecanismos comunitarios (96). Más aquí reside precisamente, a nuestro juicio, la quiebra total de esta frágil e insostenible construcción. Diremos brevísimamente porqué.

En primer término, la *atribución de competencias* a las Comunidades no supone, en modo alguno, una cesión total ni parcial de soberanía. Los Estados

(96) La idea del traspaso “irreversible” de competencias, como rasgo característico de lo “supranacional”, es continuamente reiterada por un núcleo de la doctrina y tiene, quizá, su más conocido punto de arranque en palabras escritas por el Ministro Schuman, cuya significación, como político impulsor de la integración europea, ya la hemos anteriormente puesto de relieve. En su Prólogo a una obra del profesor REUTER sobre la CECA (París 1953), el político francés se expresaba así: “La institución supranacional no posee las características de un Estado; pero detenta y ejerce ciertos poderes soberanos. Es independiente con relación a los Gobiernos nacionales, dentro de los límites del Tratado, y esta independencia es *irreversible*, como lo es el traspaso de competencias que le da vida.”

miembros conservan la titularidad de su poder soberano, aún después de integrarse en las Comunidades, por la razón esencial de que los Tratados no prevén ninguna merma del *poder político* de aquellos. Por el contrario, los Tratados se ocupan de delimitar con todo rigor cada una de las competencias cuyo ejercicio se confía a los órganos comunitarios. Tales competencias son las que conducen al cumplimiento de las tareas confiadas a cada Comunidad, todas ellas enmarcadas en el ámbito de la política económica y de sus perfiles técnicos, mas no en la transformación de la estructura política de los Estados miembros, ni, por tanto, en lo que atañe a los elementos primordiales de toda organización política estatal: territorio, pueblo y poder político o soberanía (97). Observese a este respecto —ya lo hemos destacado en la parte informativa de este estudio— que la “unión europea” o la “progresiva integración” de los Estados signatarios son expresiones que aparecen en los Preámbulos de los Tratados, como declaración de intenciones, o, tal vez, como recordatorio estimulante de los impulsos que inicialmente pusieron en marcha los mecanismos comunitarios, pero no se incorporan después, bajo la forma de normas vinculantes, a la parte dispositiva de tales Convenios. De tal suerte, que en los Tratados fundacionales está latente la idea de que una actuación económica o financiera común de los Estados, o una armonización de sus sistemas tributarios, puede ser un *paso previo* para una ulterior fórmula de unión política, y con tal designio *preparatorio* se conciben las tres Comunidades. Pero estas Comunidades no son, por sí mismas, la formalización jurídica de tal unión, que no aparece ni mínimamente esbozada. En términos de Derecho, no tiene sentido pensar que unos compromisos dirigidos al establecimiento de un Mercado común y a la configuración de los instrumentos técnicos que le sirven de punto de apoyo, puedan *transformarse por sí mismos, sin ulteriores actos fundacionales*, en la Constitución de una organización política de índole supranacional o multinacional (98). Siendo

(97) “La doctrina moderna atribuye al poder del Estado —escribe PEREZ SERRANO— las características de onmicompresivo, excluyente, perdurable y soberano, como expone BURGESS, razonando su atribución en el sentido de que no hay persona ni asociación que quede fuera de su órbita, ni cabe coparticipación en su ejercicio, ni hay posibilidad de crearlo un día para suprimirlo al siguiente, ni se concibe finalmente supeditado a cualesquiera limitaciones que desplazarían su titularidad en favor de quien pudiera establecer tales limitaciones.” Cfr. *Tratado de Derecho político*, Madrid, Civitas, 1976, p. 122). Ciertamente, el texto que antecede fue escrito cuando aún no estaba en boga la doctrina que acepta la divisibilidad de la soberanía y la posibilidad de efectuar traspasos parciales de ella. Sin embargo, cualesquiera que sean las piruetas intelectuales que se realicen para depreciar el valor de ese concepto y para admitir su fragmentación, parece indubitable que la transferencia de ciertos poderes decisivos supremos conduce, no a la fragmentación de la soberanía, sino a un desplazamiento íntegro de su titularidad.

(98) Un amplio razonamiento en tal sentido se contiene en el trabajo de Buchmann,

esto, a nuestro juicio, tan evidente, no podemos dejar de preguntarnos cuáles han sido las razones alegadas para fundamentar la tesis opuesta a la que sustentamos. Pues bien, repasada la literatura, encontramos en ella dos argumentos a los que, al parecer, se concede primordial importancia. Son estos: 1.^o La existencia, en las Constituciones de los Estados signatarios, de normas que permiten la atribución de competencias legislativas, administrativas y jurisdiccionales a Organizaciones internacionales, y 2.^a La circunstancia de que los Tratados en los que se instituyen dos de las Comunidades —la CEE y el EURATOM— les asignan una duración ilimitada. Del juego de estos dos elementos pretende extraerse la consecuencia de que las competencias —o poderes, como se dice— transferidas a las Comunidades han quedado sustraídas a los Estados transferentes, y, además, la de que el compromiso de cesión es irrevocable, por ser ilimitada la duración de los Tratados. Pero ambos argumentos son por completo inconsistentes, o, más precisamente, no son eficaces para infundir validez a la tesis que con ellos se mantiene.

En primer término, la existencia, en las Constituciones internas, de normas que permitan la atribución de competencias a las Comunidades no significa, sin más, que tal atribución implique un traspaso a estas Organizaciones de “partes” o “fragmentos” del poder *político*. Efectivamente, algunas de tales disposiciones constitucionales existían antes del fenómeno comunitario —lo que revela que no pudieron medir el alcance jurídico-político del traspaso a unas entidades inexistentes, de objeto desconocido— y “otras han sido adoptadas —escribe Louis—, a veces con gran retraso, con objeto de “regularizar” la participación del Estado en las Comunidades.” (99) Ahora bien, cuando ha sido esto último lo ocurrido, el argumento se vuelve contra la tesis a cuyo servicio se pone, porque, conocido ya el estatuto jurídico de las Comunidades, los Estados que han efectuado atribución de competencias estaban en situación de saber que con ellas no transferían ninguna parcela de poder político, ya que los Tratados fundacionales ni prevén un traspaso de tal naturaleza ni, en rigor, hubieran podido asimilarlo, dada la estructura y funcionamiento de los órganos comunitarios, que atienden al interés general de las Comunidades con buen cuidado de no lesionar el de ninguno

La naturaleza política de la integración europea, cit., p. 37, donde se pone de manifiesto la insuficiencia de la *estrategia funcionalista* que aspira vanamente a “llegar a lo político dando un rodeo por lo funcional, o, dicho de otra forma, mediante una transferencia gradual de competencias económicas y técnicas esencialmente”. El lector interesado, puede encontrar en este trabajo elementos valiosos para la comprensión del proceso que habría de seguir, en su caso, la instauración de una Federación política europea.

(99) *El Ordenamiento jurídico comunitario*, cit., p. 94.

de los Estados miembros. Las conferencias en la cumbre, institucionalizadas en el Consejo europeo, se cuidan bien de negociar las fórmulas de conciliación de esos posibles intereses contrapuestos. Cabría, por hipótesis, alegar que algún texto constitucional, destacadamente “progresivo”, prevé que el Estado “puede delegar, por medio de una ley, derechos soberanos en organismos interestatales” (cfr. artículo 24 de la Ley Fundamental de Bonn). Pero resulta: 1.º Que si el traspaso se efectúa por una *ley de delegación*, nada impide que ésta sea ulteriormente derogada, y 2.º Que las Comunidades europeas no han demandado a los Estados fundadores ni a los posteriormente adheridos la cesión de *derechos soberanos*, sino, simplemente, la atribución de unas competencias, para regir una esfera de intereses económicos y financieros. El precepto de la Constitución alemana puede considerarse, en su caso, como instrumento que podría ser idóneo para que la Federación alemana pudiera integrarse, en el futuro, en algún “organismo” interestatal dotado de un contenido político, que está ausente de las actuales Comunidades. A las razones expuestas habría que añadir otra, a nuestro juicio decisiva, para negar relevancia a las normas constitucionales a las que venimos refiriéndonos como manifestación de un proceso de creación de un Derecho supranacional *impuesto* de modo *irreversible* a los Estados. Efectivamente, no debe olvidarse que las normas aludidas contemplan el supuesto de atribución de competencias a “organizaciones internacionales”. Ahora bien, éstas son formas “societarias” de organización, y, por tanto, sujetas en su nacimiento, vida y extinción a la voluntad de sus miembros (100). No existen en Derecho —público ni privado— fórmulas constitutivas de signo “societario” que vinculen a perpetuidad a los sujetos que las asumen. El “germen” de esas formas societarias es siempre un acuerdo de voluntades —Convenio, Tratado, contrato de sociedad, acuerdo constitutivo—, lo que, por supuesto, no impide —antes bien, exige— que ese germen se institucionalice, se estructure, se corporeice de algún modo, dando origen a un “estatuto” por que el grupo social rija su vida. Ese estatuto o constitución sirve de soporte a la vida de la organización social, al tipo de actuación colectiva en que ésta se traduce, ya que, junto al soplo inicial que le dio vida, es ineludible un entramado de normas —escritas o consuetudinarias; leyes o usos— que determine la composición y el funcionamiento de los órganos sociales. Ahora bien, aclarado esto, volvamos a la idea que antes apuntamos. La pertenencia al “grupo social organizado”, o, en el plano internacional, a la “organización internacional societaria” no ahoga nunca —no puede ahogar— la facultad de los miembros que

(100) La caracterización de las organizaciones internacionales como “sociedades internacionales” ha sido ciertamente destacada por DIEZ DE VELASCO, *Derecho internacional público*, cit., T. I., 4.ª Ed., 1978, p. 53.

la componen —Estados o particulares— de recuperar su libertad originaria, aquella de que disfrutaban antes de entrar a formar parte de la organización. De ahí, que en el Derecho privado —civil o mercantil— se regulen las vías de salida de las sociedades, civiles o mercantiles; que en el Derecho administrativo se habiliten también fórmulas para el abandono de las asociaciones y, en fin, que en el Derecho internacional se deje siempre a salvo la facultad de los Estados de *acordar* la disolución de las Organizaciones a las que pertenecen o de salir de ellas a título individual. Surge así, la figura de la *denuncia* del Tratado fundacional, que puede, ciertamente, estar sujeta a requisitos variadísimos, y dar origen, incluso, a responsabilidades, en los supuestos de infracción, pero sin cuya presencia la figura del Tratado sería inconcebible como método de creación de “organizaciones *societarias*”. (Debe tenerse buen cuidado en no confundir éstas con las “organizaciones *políticas*”, reconocidas, *como tales*, desde su origen y nacidas de actos constituyentes típicos e inconfundibles.)

Aclarado lo que antecede, se explica que se ponga especial énfasis en el segundo de los argumentos a que antes me he referido, esto es, en la circunstancia de que los Tratados fundacionales de las Comunidades europeas no hayan señalado —salvo el de la CECA, pactado por cincuenta años— un plazo de duración. Efectivamente, los Tratados CEE y EURATOM tienen duración ilimitada (cfr. los artículos 240 y 208, respectivamente). De donde algún autor —Louis— extrae esta aventurada y, a nuestro juicio, infundada conclusión: “Los autores de los Tratados de Roma han querido de esta forma dar un carácter *irrevocable* a su compromiso. Si no llegaron hasta afirmar el carácter indisoluble de la Comunidad fue debido a que, en la perspectiva de la progresiva integración, la Comunidad es una etapa ciertamente importante, pero parcial, de la unión europea. Lo que si han *excluido* es la denuncia individual.” (101) Y el propio autor destaca que la Jurisprudencia del Tribunal se hace eco de estos principios cuando declara que “la transferencia del orden jurídico interno de los Estados en beneficio del ordenamiento jurídico comunitario, así como de los derechos y obligaciones que corresponden a las obligaciones del tratado, implica..., una limitación “definitiva” de sus derechos soberanos en contra de lo cual no podrá prevalecer una acción unilateral posterior incompatible con la noción de Comunidad” (102).

Estimamos que tanto el texto de Louis como la declaración del Tribunal están más inspirados en una “fe comunitaria” —lícita, pero insuficiente— que en un

(101) *El Ordenamiento jurídico comunitario*, cit., p. 42.

(102) *El Ordenamiento jurídico comunitario*, cit., p. 42.

frío análisis jurídico. Se quiere que el ordenamiento comunitario permanezca como algo "definitivo", pero para que ello sea así no basta desearlo, no es suficiente declararlo, es ineludible que esté, además, así instituido. Y este es precisamente el requisito esencial que está ausente. Porque los pactos, negocios, tratados, convenios y cualesquiera otra clase de situaciones jurídicas surgidas de una conjunción de voluntades para el logro de unos fines específicos, con el empleo de medios determinados, pueden, *en cuanto al tiempo*, revestir dos modalidades: 1.^a Ser a plazo fijo o determinado; y 2.^a Tener una duración indefinida o ilimitada. Esta última modalidad elimina ciertamente, el "vencimiento de un término", que es propia de la primera, y, excluye por tanto, la necesidad de "prórroga", para que la situación creada pueda prolongarse cuanto tiempo se juzgue útil o conveniente. Pero carece de apoyo jurídico la identificación entre duración "ilimitada" —como establecen los Tratados de Roma— y existencia "definitiva" o "irreversible" como declara parte de la doctrina y algún fallo del Tribunal. Para que las Comunidades fueran "definitivas" y el traspaso de poderes —como se dice— "irreversible", hubiera sido necesario un pacto expreso en tal sentido —y aun así hubiera sido dudosa su licitud en el marco de un Tratado de contenido económico— sin que basten interpretaciones basadas en programas políticos, en anhelos de fugaces gobernantes o en deseos de impacientes comentaristas.

Ocurre, además, que el trasfondo ideológico sobre el que han sido establecidas las Comunidades tampoco sirve de apoyatura a la tesis que combatimos. Efectivamente, tanto de la Declaración de Schuman —elevada al rango de auténtico credo político— como en los Preámbulos de los Tratados, se insiste en la idea de la "progresividad" del proceso integrador, de la "dinámica" de ininterrumpida ascensión al ideal de consolidación política de Europa merced a su apretada unidad económica. Ahora bien, lo que ese proceso revela, desde la perspectiva que ahora nos interesa, es precisamente la necesidad de recorrer sucesivas etapas, *cada una de las cuales tendría que aparecer solemne y formalmente consagrada en términos jurídicamente inequívocos*. Así se explica el vehemente deseo de los Estados de que cada medida, cada paso, cada concesión en la línea de robustecimiento del proceso comunitario, que engendre compromisos, obligaciones o eventuales responsabilidades para ellos, aparezcan muy definidos y acotados, estrictamente dirigidos al objetivo concreto que en cada caso se persiga, sin posibilidad de generar interpretaciones a través de las que pueda estimarse que se ha producido un traspaso de las últimas instancias decisorias. Estas quedan siempre, con unos u otros resortes, reservadas a los Gobiernos o a otros órganos constitucionales de los Estados miembros. Para adquirir certidumbre sobre este punto, basta observar la historia de las Decisiones del Consejo de las Comunidades y, como dato

complementario, la necesidad, nunca esquivada, de acudir a conferencias "en la cumbre" —expresión bien significativa—, aunque con ella se aluda ahora a las reuniones del Consejo a las que acuden los Jefes de los Gobiernos o de los Estados. Todo acuerdo de trascendencia en materia monetaria, comercial, agrícola o financiera ha de ser resuelto en alguna de esas cumbres, sin que, por otra parte, se haya mermado un adarme en ellas el poder decisorio de cada Estado. El desenlace de los más arduos enfrentamientos ha sido siempre el mismo: la transacción. Nunca la imposición de un poder político supranacional o supraestatal.

Desechada, por estas razones, la naturaleza supranacional del Derecho comunitario, en cuanto emanado de un poder supraordinado al de los Estados, cabe, no obstante, utilizar esa calificación si con ella lo que se pretende es tan sólo mostrar que el Derecho comunitario derivado constituye un ordenamiento que despliega de modo directo su eficacia en el territorio de una pluralidad de Estados, dentro de los cuales vincula a los órganos jurisdiccionales, a las autoridades administrativas y a los particulares. Mas este aspecto de la cuestión no es sino una muestra de la "singularidad" que, dentro del Derecho internacional público, ofrece el Derecho de las Comunidades. En uno de los siguientes epígrafes resaltaremos las restantes manifestaciones de esa singularidad.

c") *Pertenencia del Derecho comunitario al Derecho internacional público.*

Todo lo expuesto en los dos apartados anteriores, revela que, siendo supraestatal, no es el Derecho comunitario, en su fundamentación, en sus técnicas y en sus principios sino una manifestación "sui generis" del Derecho internacional público.

Lo es en su fundamentación. Ya hemos puesto reiteradamente de relieve que los Tratados constituyen el Derecho originario de las Comunidades. En este punto, la doctrina es unánime. Los autores, uno tras otro, así lo subrayan. Ahora bien, los Tratados constituyen la fuente básica del Derecho internacional. De ellos se alimenta sustancialmente esta rama del Derecho. No cabe objetar, frente a esta observación, que los Tratados fundacionales de las Comunidades no se limitan a crear relaciones interestatales, porque instituyen un tipo de Organizaciones a las que sirven de marco o fundamento constitucional. También eso ocurre en las Organizaciones de "cooperación". Por otra parte, la finalidad "integradora" que se asigna al proceso comunitario ofrece interés directo y primordial para el historiador o para el politólogo, pero apenas tiene relevancia para el jurista. Este ha de

valorar los “efectos” que una finalidad de ese tipo genera en las relaciones interestatales, y al proceder así, comprueba que en ella no va inmediatamente subsumida una voluntad de conformación política de los Estados distinta a la que tenían antes de suscribir los Tratados. Descubre, por el contrario, una voluntad de crear un clima propicio para que, en su momento, se aborde un auténtico proceso de integración “política”, que, por el momento, sólo queda auspiciada.

El derecho comunitario es, también, internacional por sus técnicas aplicativas. Por muy complejas y extensas que sean las normas del Derecho derivado, todas ellas han de conectar con las del Derecho originario, de suerte que, en última instancia, la validez de los reglamentos, de las decisiones y de las directivas del Consejo y de la Comisión queda subordinada a su armonía con las cláusulas de los Tratados. La revisión de éstos requiere, a su vez, el acuerdo unánime de los Estados miembros. No hay, consiguientemente, camino alguno que transforme los procedimientos de atribución de competencias a los órganos comunitarios ya previstos en los Tratados. Cualquier acuerdo sustancial de cambio del estatuto comunitario sólo puede acometerse con el empleo de las técnicas características del Derecho internacional: Tratados, acuerdos, conferencias, negociaciones.

Al Derecho comunitario son, en fin, aplicables los principios generales del Derecho internacional, que tanto la jurisprudencia como la doctrina invocan como integrantes de su repertorio de fuentes.

d”) *Singularidad del Derecho comunitario.*

Adscrito, por razones ya expuestas, al Derecho internacional, no cabe, sin embargo, desconocer la “singularidad” que, en su seno, ofrece el Derecho comunitario. En rigor, todas las razones que la doctrina y la jurisprudencia han desplegado para emanciparle del marco internacional y situarle en una superior esfera, a lo que, en rigor, conducen es a demostrar la singularidad a la que nos referimos. Así, por ejemplo, las razones aducidas por Jean-Victor Louis, ya enunciadas anteriormente, a las que se adhieren o en las que coinciden otros comentaristas, para destacar la autonomía del Derecho comunitario en el orbe jurídico, sólo alcanzan a probar las características específicas de este sector del Derecho internacional. Efectivamente: 1.º La atribución de competencias a las instituciones de las Comunidades es especialmente intensa, pero no exclusiva de este tipo de Organizaciones, ya que también en otras el fenómeno se da o puede darse, sin desdibujar su naturaleza internacional; 2.º El sistema institucionalizado de creación de nor-

mas constituye un rasgo preeminente del ordenamiento comunitario, pero ese sistema ha sido establecido y *se mantiene* porque los Estados están de acuerdo en conformar, de ese modo, un núcleo de relaciones de interés común; ningún poder supranacional podría imponerles ese mantenimiento si alguno de los Estados decidiera, en el ejercicio de poderes soberanos, segregarse de la Comunità; 3.º La calificación de la Comunidad europea —ya hemos demostrado que aún no se ha llegado a la unificación, aunque se desee— como “comunidad de derecho” es, si cabe, el más fuerte argumento demostrativo de la “internacionalidad” del Derecho comunitario, dado que la ausencia de “poder directo de coerción”, que destaca Walter Hallstein, aleja a las Comunidades del esquema de cualquier organización propiamente “política” en la que el *poder* es ingrediente ineludible; 4.º La atribución de “personalidad jurídica internacional” a las Comunidades ni siquiera es rasgo específico de ellas, dado que también la poseen otras muchas Organizaciones internacionales de “cooperación”, y 5.º El efecto directo de las normas comunitarias y su primacía sobre las del ordenamiento interno de los Estados son, sin duda, los rasgos singulares más salientes de este Derecho, pero no excluyen su “raíz” internacional, en cuanto derivan de Tratados de esta índole. Por otra parte, la eficacia directa del Derecho comunitario en el ámbito interno no es regla general y existen supuestos de importancia —precisamente en orden a la creación de recursos tributarios, como enseguida veremos— en los que la participación de los órganos constitucionales internos es necesaria.

Compartimos, en suma, el criterio de Díez de Velasco, para quien “el Derecho comunitario europeo es un Derecho internacional particular, cuyos caracteres no vienen determinados por esta calificación, sino por su contenido”. Por otra parte, como advierte el propio autor, “la práctica ha acentuado el carácter interestatal del proceso de adopción de decisiones” (103).

e”) *El Derecho comunitario financiero de la hora presente concebido como sector del Derecho internacional financiero.*

La inserción del ordenamiento jurídico comunitario, contemplado en su conjunto, dentro del ámbito del Derecho internacional público, trae aparejada una consecuencia inevitable, cual es la concepción del Derecho comunitario financiero como sector o parcela del Derecho internacional financiero. Mas no es un razonamiento puramente abstracto y formal el que nos lleva a esa conclusión. Por el

(103) *Derecho Internacional público*, cit., T. II, p. 352.

contrario, son los propios contenidos reales del Derecho comunitario financiero hasta ahora producido los que más claramente evidencian la nota de "internacionalidad" que le caracteriza. Efectivamente, los recursos de las Comunidades no han sido, en ningún momento, creados e imperativamente establecidos por ningún poder comunitario, superior a los poderes estatales, sino directamente *pactados* por éstos —tal es el caso de las contribuciones financieras previstas y reguladas en los Tratados fundacionales— o establecidos merced a una vía procedimental —la prevista en el artículo 201 del Tratado CEE y en el artículo 173 del Tratado-EU-RATOM— en la que el *acuerdo interestatal* asume un papel decisivo: no existe posibilidad de crear recursos comunitarios de índole tributaria si el Consejo —integrado por los delegados de los Gobiernos, es decir, por representantes de los Estados miembros— no acuerda por *unanimidad*, acogiendo las propuestas que le formule la Comisión, y previa consulta a la Asamblea, decidir las disposiciones cuya adopción *recomendará* a los Estados miembros de conformidad con las respectivas reglas constitucionales. Es, en verdad, difícil imaginar un procedimiento que asegure de modo más radical la soberanía tributaria de los Estados miembros en el seno de las Comunidades. Aún cuando las decisiones del Consejo en la materia quieran contemplarse como emanación de un poder comunitario (104), no puede desconocerse que, desde su origen, la fisonomía del Consejo es la de un órgano destinado a la defensa de los intereses nacionales de los Estados miembros en el seno de estas Organizaciones; por otra parte, las decisiones del propio Consejo, calificadas como recomendaciones, y sometidas a ulterior aprobación de los órganos constitucionales internos para que surjan su plenitud de efectos, evidencian el afán de que la vida comunitaria pueda proseguir su desarrollo sin merma de las supremas facultades decisorias de los propios Estados.

Todo lo expuesto no debe, sin embargo, inducir a la creencia de que el Derecho comunitario financiero se limita a regular las relaciones interestatales en forma similar a como lo hacen los Tratados del que pudiéramos llamar Derecho internacional clásico. Así como dijimos que el Derecho comunitario, considera-

(104) Cfr. ABAD, *El poder financiero de las Comunidades europeas*, en la obra "Estudios de Derecho Internacional público y privado", Libro-Homenaje al profesor Sela Sampil, p. 454. No obstante, el despliegue de esta tesis se orienta más a la determinación de la eficacia de ese poder que a su origen, este último no puede ser otro que los Tratados, insertos en el Derecho internacional. Pero el autor capta que las Comunidades quedan integradas "en un derecho distinto tanto del internacional como del político clásico." Viene así a subrayar la "forma original" de manifestación de este poder. En el fondo, al sustraerlo del ámbito del Derecho internacional "clásico", se aproxima a nuestra tesis de la "singularidad" de este orden jurídico.

do en su conjunto, ofrece rasgos específicos muy acusados que permiten señalar su "singularidad" dentro del Derecho internacional público, podemos ahora añadir que esa misma singularidad debe predicarse del Derecho comunitario en su proyección sobre la materia financiera. Efectivamente, los objetivos de unificación político-económica que presidieron el inicio del proceso comunitario y que, con alzas y bajas inevitables, aún se procaman como deseables, han influido notablemente en la configuración de los institutos jurídico-financieros de las Comunidades. Podemos señalar como más destacados los siguientes: 1.º El empleo de las *directivas*, como método de armonización de los sistemas tributarios de los Estados miembros; 2.º El paulatino robustecimiento de las iniciativas y decisiones de los órganos comunitarios, que si bien no pueden crecer por propio impulso, en el terreno estrictamente jurídico —por estar subordinados en su forma y contenido a las normas de los Tratados, configuradas por la voluntad de los Estados— si pueden *presionar políticamente*, con acrecida intensidad, haciendo más difícil a los Gobiernos la adopción de actitudes discrepantes, aun en aquellas materias en las que rige el principio de unanimidad para la adopción de acuerdos y 3.º La lenta aproximación del ordenamiento financiero comunitario al modelo de un ordenamiento de tipo federal, aunque —ésto es importante subrayarlo— esa creciente similitud no es signo, en absoluto, de un paralelo proceso político. El Derecho financiero viene predeterminado, a lo largo de la Historia, por los principios inspiradores de los diferentes tipos de organización política, pero no puede, a la inversa, afirmarse que la adopción de fórmulas financieras características de un modelo político transforma, por sí sola, a la entidad que las adopta, en una organización que encarne el modelo referido. La razón es clara: el poder político configura a la Administración y a la Hacienda; pero los rasgos formales de un ordenamiento financiero no transforman la estructura política de una Comunidad. El caso de las Comunidades europeas es, en este sentido, un claro exponente: la Federación europea —si algún día llega a producirse— no será nunca el resultado de un ordenamiento financiero inspirado en el módulo federal, sino de un acto constituyente, de enraña política, que asuma ese esquema organizativo.

No es posible terminar estas breves reflexiones sobre el Derecho comunitario financiero sin aludir al momento en que se encuentra la financiación de las Comunidades. Con fecha 4 de febrero del presente año 1983, la Comisión ha dirigido al Consejo y al Parlamento (este es el vocablo que emplea) una comunicación sobre el tema. Se la denomina Libro Verde y en ella no se contienen propuestas específicas sino diversas consideraciones o ideas preliminares que habrán de transformarse en verdaderas propuestas una vez conocidas las reacciones del Consejo y del Parlamento. Trazaremos, dada su marcada provisionalidad, un brevísimo



apunte. El punto de arranque consiste en la comprobación de que la Comunidad (se opta, en el documento, por el empleo del singular) “vive ya bajo la amenaza del agotamiento de sus actuales recursos financieros”, por lo que resulta indispensable que “disponga de una cierta reserva de recursos que le permita preservar la seguridad y la continuidad de todas sus políticas en un cuadro presupuestario global”. Es ineludible —prosigue la Comisión— “mostrar a los europeos que un aumento de los recursos comunitarios no arrastra automáticamente una carga suplementaria para el contribuyente europeo y que en muchos casos, por el contrario, un aumento de los gastos comunitarios debería tener como corolario una reducción de los gastos a nivel nacional”. Con este punto de partida, la Comisión estudia en el Libro Verde la posibilidad de que se establezca un sistema de recursos financieros mejor diversificado, dando por supuesto que los actualmente existentes permanecerán intactos, aunque ampliados en su volumen. Ante todo se estima indispensable elevar el tope del 1 por 100 establecido ahora para el gravamen comunitario dentro del marco del Impuesto sobre el valor añadido. Este debe seguir siendo, a largo plazo, la piedra angular de la autonomía financiera de la Comunidad. Pero la Comisión se pregunta también si no sería deseable y posible introducir un elemento de progresividad en el sistema de los ingresos comunitarios. La introducción de tal concepto armonizaría bien con la idea de equidad que es fundamental en todos los sistemas de financiación públicos. Políticamente, con esta medida se avanzaría modestamente en el sentido de modular, hacia arriba o hacia abajo, la contribución de cada Estado miembro en función de su nivel de prosperidad. Esto implicaría que los Estados miembros situados por encima de la media de riqueza —atendido el producto interior bruto por habitante— habrían de contribuir más que los Estados miembros con menor grado de prosperidad. La Comisión contempla dos modos principales de introducir ese elemento de progresividad: 1.º Incorporando un elemento de progresividad en el sistema del Impuesto sobre el valor añadido y 2.º Gravando a los Estados miembros de una manera progresiva sobre la base del producto interior bruto. Esta segunda fórmula tendría el inconveniente de que pudiera considerarse como un paso atrás en el plano político, es decir, como un retorno parcial al sistema de las contribuciones financieras. El incremento recaudatorio obtenido con una u otra fórmula no tendría afectación específica a un capítulo determinado del presupuesto: se destinaría en su integridad a financiar la totalidad de los gastos comunitarios. El Libro Verde contempla también la posibilidad de crear recursos destinados a políticas específicas. Mas no hemos de internarnos en ese terreno, que nos alejaría demasiado de nuestro objeto de estudio. Lo que sí hemos de preguntarnos es esto: ¿Qué repercusiones jurídicas y políticas tendrás estas “reflexiones” de la Comisión? Ella misma las intuye. Se cifran en estas consideraciones: 1.ª

La comisión “mantiene su punto de vista según el cual, para que la Comunidad se convierta en una entidad política y económica viable, es necesario que sus instituciones gocen de un grado más amplio de independencia en cuanto se refiere a sus poderes para la exacción de ingresos. Cualesquiera que sean las nuevas fuentes de ingresos, deberán por naturaleza asegurar el desarrollo de la Comunidad durante un período suficiente sin que sea automáticamente necesario recurrir a los procedimientos de ratificación nacional” y 2.ª “Todo nuevo desarrollo del sistema de financiación comunitario debe reflejar y promover la misión del Parlamento europeo elegido por sufragio directo, en su calidad de rama de la autoridad presupuestaria.”

Las dos últimas consideraciones de la Comisión son altamente expresivas de la situación financiera y jurídico-política de las Comunidades en el momento actual. Insuficiencia de recursos, de un lado; insuficiencia de competencias, de otro. Ni lo uno ni lo otro podrá ser resuelto más que por las vías del Derecho internacional. ¿Modificación de los Tratados? ¿Atribución por los Estados de nuevas competencias al Consejo? No pasarán muchos meses —quizás semanas— antes de que estas incógnitas se despejen. En cualquier caso, ningún poder supranacional —hasta ahora inexistente— podrá *imponer* las soluciones.

d) *Visión de futuro. Vaticinios.*

Pudiera creerse, a la vista de lo expuesto, que en este trabajo se contiene un alegato o un punto de vista opuesto por principio a la creación de un Derecho comunitario de índole supranacional, esto es, producido y hecho valer por un poder de la expresada naturaleza. Pero sería por entero inexacta esa apreciación. Todo lo que antecede es fruto de una reflexión que ha querido ser sencillamente fiel a exigencias de tipo lógico-jurídico, aunque, claro está, entendidas de un modo personal, como es inevitable que ocurra en un ámbito de fronteras imprecisas y aún sin consolidar.

Cabe, sin embargo, hacerse una pregunta: ¿Debe un jurista, para ser fiel a su técnica, inhibirse del contorno político-social y del mundo de los valores al elaborar sus construcciones? Tal vez sean lícitas dos actitudes: la de estricta neutralidad y la de beligerancia en favor de unas u otras soluciones. Ahora bien, si opta por esta segunda actitud, lo que será ineludible exigirle es que en su investigación y en sus escritos distinga con rigor las líneas de coherencia conceptual de la ciencia que cultiva, de sus íntimos deseos o preferencias. He procurado, hasta aquí,

cumplir la primera exigencia. Permítaseme, pues, que, en brevísimas líneas, trace un apunte de mis personales valoraciones sobre la dimensión extrajurídica —básicamente, moral y política— del ordenamiento de la vida europea.

Con notorio acierto ha señalado Ortega —cuyo primer centenario se celebra este año— que “es un estricto error pensar que Europa es una figura utópica que acaso en el futuro se logre realizar. No; Europa no es solo ni tanto futuro como algo que está ahí ya desde un remoto pasado. Más aún, que existe con anterioridad a las naciones hoy tan claramente perfiladas. *Lo que sí será preciso es dar a esa realidad tan vetusta una nueva forma*” (105). Mas ocurre que esta última aseveración —la necesidad de encontrar una forma nueva a esa vieja realidad—, que de modo tan vivo y acuciante penetra en el ánimo del lector, no llegó a tener respuesta en los últimos escritos del egregio pensador. En su larga Meditación sobre Europa nos vemos arrastrados, y hasta subyugados, por mil insinuaciones y sugerencias, envueltas, a veces, en deslumbrantes metáforas, que elevan al máximo rango el placer de la lectura. Pero el insaciable apetito de fórmulas conformadoras de la realidad socio-política, que inevitablemente acomete al jurista al penetrar en un campo como el que transitamos, no se ve, por desdicha, satisfecho en esta ocasión. La *nueva forma* que Ortega reclama para Europa no se esboza siquiera en su Meditación. Hay, sin embargo, para ser justos, que resaltar la fecha y la ocasión en que el gran maestro reclamó esa tarea conformadora. Corría el año 1949 y hablaba Ortega en la Universidad libre de Berlín. No pudo, por tanto, conocer la forma asumida por las Comunidades europeas ni pronunciarse sobre ellas. Aventuremos que, de haberlas conocido, su juicio hubiera sido más benévolo que el emitido a propósito de la *soi-disant* “Sociedad de Naciones”, contemplada por él como un “enorme y craso error, oriundo lisa y llanamente de la más elemental ignorancia en quienes lo cometieron”.

“El “espíritu” que impulsó hacia aquella creación, el sistema de ideas filosóficas, históricas, sociológicas y jurídicas de que emanaron su proyecto y su figura estaba ya *historicamente* muerto, en aquella fecha pertenecía al pasado y lejos de anticipar el futuro era ya arcaico” (106). Pensamos que, en presencia de las Comunidades, un juicio semejante no hubiera podido ser emitido porque lo que indujo a Ortega a emitir un parecer tan condenatorio como el transcrito fue precisamente su idea de que había de acometerse de inmediato una labor enérgica “para proce-

(105) *Meditación de Europa*, Madrid, Revista de Occidente, “obras Inéditas”, 1960, página 36.

(106) *Meditación de Europa*, cit., p. 48.

der, paso a paso, con calma y previo un análisis perspicaz y completo de los problemas positivos y *negativos* que ello trae consigo a articular las naciones europeas en una unidad política supra o ultranacional (que es lo contrario de toda internacionalidad)” y esa finalidad es precisamente, la que se proclama como meta final de las Comunidades por sus más conspicuos promotores. Pero no hay que detenerse, sin embargo, en la superficie de las cosas. Pensamos —y seguimos moviéndonos en el terreno de las más aventuradas conjeturas— que tampoco hubiera arrebatado a Ortega de entusiasmo la idea de que Europa pudiera algún día llegar a alcanzar esa nueva forma de *supranacionalidad* que él había antes postulado con una mera estrategia de mercado. Todo su pensamiento está penetrado, en el terreno en que ahora nos movemos; de una idea cardinal: la de que Europa, en su historia, ha estado fundamentada en un repertorio de ideas y creencias profundas, de las que participaban todos sus componentes. “*Había* en el mundo —escribe— una amplísima y potente sociedad —la sociedad europea— que a fuerza de sociedad estaba constituida por un orden básico debido a la eficacia de ciertas instituciones únicas: el credo intelectual y moral de Europa. Este orden que, por debajo de todos los superficiales desórdenes, actuaba en los senos profundos de Occidente, ha irradiado durante generaciones sobre el resto del planeta y puso en él, mucho o poco, todo el orden de que ese resto era capaz” (107). Pero es el caso que cuando el pensador español extiende su mirada, en sus años postreros, hacia el mundo que le rodeaba —el mundo, no lo olvidemos, de hace más de treinta años— se pregunta “por qué se ha volatilizado el sistema tradicional de “vigencias colectivas” y si, a despacho de las apariencias, conserva alguna de éstas latente vivacidad”. Y concluye: “Europa está hoy “desocializada” o, lo que es igual, faltan principios de convivencia que sean vigentes y a que quepa recurrir. Una parte de Europa se esfuerza en hacer triunfar unos principios que considera “nuevos”, la otra se esfuerza en defender los tradicionales. Ahora bien, esta es la mejor prueba de que ni unos ni otros son vigentes y han perdido o no han logrado la virtud de ser instancias” (108). Frente a esa desdichada situación no brinda fórmulas salvadoras.

Recapitulemos y tratemos de hilvanar algunas ideas personales, muy entecas, ciertamente, pero ancladas en hondas y firmes convicciones.

Ante todo, la unidad política europea, sin merma de su fundamentación económica y financiera, ha de tener una más profunda cimentación moral e intelectual. Sin ella, todo será construir sobre arena. Hoy existen fosos culturales pro-

(107) *Meditación de Europa*, cit., p. 99.

(108) *Meditación de Europa*, cit., p. 100.

fundos, no sólo entre lo que ha dado en llamarse la Europa del Este y del Oeste, sino entre los mismos pueblos del sector occidental. Ante varias docenas de cuestiones trascendentes, que afectan a la misma realidad humana, a las bases de una pacífica y fecunda convivencia, las respuestas son variadas. A veces, radicalmente contrapuestas. Sigue careciéndose, en mi sentir, de ese sistema de “vigencias colectivas” en que ha de anclarse cualquier proceso de supranacionalidad política.

Añadamos que una unificación, inspirada en primordiales criterios defensivos, en robustecimiento de una fuerza bélica, puede engendrar una “alianza”, mas no una integración profunda y perdurable.

Moviéndonos en el estricto marco de la política económica y financiera, la práctica —y no sólo la declamatoria proclamación— de criterios de solidaridad, constituye presupuesto inexcusable de más altas empresas unificadoras. En este terreno, los crueles egoísmos siguen imponiendo su ley. Muchos de los aparentes avances hacia el “bien común europeo” no son sino puntos de coincidencia de intereses encontrados, lo que no puede sorprender en un mundo de mercado.

En el terreno político, la creación de una instancia supranacional, no puede arrastrar la disolución de las naciones. En este punto, Ortega ha sido siempre clarividente. El viejo y barato “internacionalismo” —escribe—, que ha engendrado las presentes angustias pensaba que los pueblos, que las naciones no existen. Hay, pues, que contar con que “eso que son las naciones constituye una formidable realidad situada en el mundo y con que hay que contar”. Era un curioso internacionalismo aquel que en sus cuentas olvidaba siempre el detalle de que hay naciones (109). Ortega repudiaba, pues, como insuficiente o inadecuada la idea de “internacionalidad”, no rectamente entendida —esto es, como relación entre naciones— sino en esa versión de falso “internacionalismo” que tanta pujanza como escasos frutos tuvo en el período de entreguerras.

No es, por fin, posible desconocer —añadimos nosotros— los derechos adquiridos por las naciones por la vía de usos y costumbres multiseculares. Derechos que, por supuesto, pueden tener sustancial proyección económica y cuyo menosprecio es signo revelador de profunda insolidaridad.

Todo ello, como puede verse, muy difícil y complejo. Pero es claro que, si quiere construirse algo sólido, no basta deseárselo; es necesario, además, “contar con las condiciones que nuestro deseo exige para que sea posible”.

(109) *Meditación de Europa*, cit., p. 110.

Hagamos por tanto, una pregunta final: ¿Está a la vista una organización política europea, con poder soberano y, consiguientemente, con ordenamiento financiero propio, no supeditado a acuerdos interestatales? No vemos próxima esa realidad. Pero sí creemos posible o, mas precisamente, lo único por lo que es hoy posible, el mejoramiento de los actuales esquemas comunitarios. Esquemas no teñidos de vago y falso “internacionalismo” sino anclados en el ámbito de un Derecho que, por ser internacional, no ha de revestir una faz tan hosca como la que hoy ofrece. Que sea, en suma, Derecho, y no, como hoy, mortificante consolidación de poderes e intereses hegemónicos. Con frase de Szalewski, digamos que la vía que hoy se ofrece es la de una “cooperación internacional institucionalizada”. Solo así las naciones más débiles podrán seguir respirando “a su aire” y no en la férrea prisión de una organización política regida por los más audaces e intransigentes.

D) **Recapitulación.**

a) *Esquema del Derecho internacional financiero.*

Hemos observado, a lo largo de todo este trabajo, las diversas fases históricas que ha atravesado el Derecho internacional financiero desde su nacimiento, en los albores de la época moderna, hasta nuestros días. Ese recorrido nos ha permitido comprobar que en los primeros siglos de su evolución su contenido ha sido muy escaso, dada la ausencia de graves conflictos de intereses entre los Estados en el ámbito financiero y tributario. El siglo XIX marca el inicio de trabajos sistemáticos de la disciplina y revela que el contenido esencial de esta rama jurídica quedó centrado en la solución de los antagonismos producidos entre los poderes impositivos de los Estados integrantes de la Comunidad internacional. Esa temática es la que domina también en el primer tercio del siglo XX.

Al término de la segunda guerra mundial, subsiste la problemática derivada de la doble imposición internacional, pero se hace más rica y compleja como consecuencia de los conflictos, a veces dramáticos, suscitados entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, que penetran en las fórmulas jurídicas que presiden los Tratados suscritos entre una y otra clase de Estados. Pero el Derecho internacional financiero se enriquece de modo importante con la presencia de las llamadas Organizaciones internacionales, que plantean una temática hasta entonces casi inédita, centrada fundamentalmente en torno al tema de los recursos —normalmente contribuciones de los Estados miembros— y del cuadro presupuestario. Finalmente, la aparición de las Comunidades europeas da origen al Derecho

comunitario financiero, concebido, por razones antes expresadas, como parcela del Derecho internacional financiero.

Por todo ello, el índice de materias de un posible Tratado de Derecho internacional financiero podría esbozarse del siguiente modo:

I

INTRODUCCION

- 1.—Origen del Derecho internacional público.
- 2.—Origen del Derecho internacional financiero.
- 3.—Fuentes del Derecho internacional financiero.

II

REGULACION DEL EJERCICIO DEL PODER IMPOSITIVO DE LOS ESTADOS

- 1.—El fenómeno de la doble imposición o de la pluri-imposición internacional.
- 2.—Estructura y principios inspiradores de los Tratados para evitar la imposición múltiple.
- 3.—Análisis de los Tratados-tipo en materia de doble imposición.
- 4.—Principios inspiradores de los Tratados de doble imposición suscritos entre Estados desarrollados y Estados en vías de desarrollo.

III

REGIMEN FINANCIERO DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE COOPERACION

- 1.—Concepto de las Organizaciones internacionales de cooperación.
- 2.—Recursos de estas Organizaciones.
- 3.—Estructura del presupuesto de las Organizaciones.
- 4.—Convenios de las Organizaciones internacionales con otros sujetos dotados de personalidad jurídica internacional en materia financiera y tributaria.

IV

REGIMEN FINANCIERO DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE INTEGRACION

- 1.—Origen del Derecho comunitario.
- 2.—El Derecho comunitario europeo.
- 3.—Disposiciones financieras de los Tratados constitutivos de las Comunidades europeas.
 - a) Régimen inicial de contribuciones financieras de los Estados miembros.
 - b) Nacimiento y significación de los recursos propios de las Comunidades.
 - c) El presupuesto comunitario.
- 4.—Fundamento de la inserción del Derecho comunitario financiero en el cuadro del Derecho internacional financiero.

V

VISION DE FUTURO

- 1.—Métodos para detectar los avances o retrocesos de la integración financiera.
- 2.—Paralelismo entre el régimen financiero de las Comunidades y la organización política europea.

- b) *Evolución de la literatura científica del Derecho internacional financiero. Remisión a la bibliografía.*

El apunte bibliográfico incorporado a este trabajo y confeccionado por orden cronológico, ofrece, en sus rasgos esenciales, la evolución de la literatura científica del Derecho internacional financiero. No se ha incorporado a esta lista de fuentes doctrinales la literatura general del Derecho comunitario que, lógicamente, debe buscarse en los manuales generales de Derecho internacional público.

* * *

FINAL

Al terminar la redacción de este trabajo, no he podido evitar el recuerdo de la propuesta que Jan Tinbergen, el conocido economista holandés, formuló hace casi treinta años: "En vista de la superproducción de la literatura científica —escribió el ilustre investigador—, parece deseable que cada autor pueda indicar por sí mismo, en el Prólogo o en el resumen de toda publicación, lo que él considera que constituye una aportación nueva en su obra. Con esto se facilitaría en gran medida su lectura." (110).

Me llena de zozobra esta propuesta del notable tratadista, por dos razones. Una, de índole general: ¿Sabe, acaso, un autor la aportación nueva de cualquier obra suya? Es posible que en el ámbito de ciertas técnicas o de cierto tipo de saberes, rigurosamente definidos y acotados, ese señalamiento sea posible. Dudo mucho, sin embargo, que pueda afirmarse otro tanto en el ancho campo de las humanidades, donde cualquier tesis solemne y engolada puede a la postre carecer de relieve y adquirirlo, en cambio, una leve insinuación, acaso desapercibida para el propio autor.

La otra razón, que me inquieta más aún, es de tipo muy personal. Créanme ustedes que me expreso con entera sinceridad al decirles que apenas encuentro nada nuevo en el trabajo que les ofrezco. Pero no quisiera desatender por entero el consejo de Tinbergen y haciendo cuanto me ha sido posible para complacerle, he caído en la cuenta de que mi estudio sobre el Derecho internacional financiero contiene una posible y única novedad, cual es la de mostrar aquellos puntos controvertidos sobre los que, quienes hagan labores más extensas y profundas, puedan, efectivamente, brindar nuevas aportaciones. Me consuelan en este trance unos versos de Unamuno que, curiosamente, han venido también a mi memoria al acabar mi humilde trabajo. Son estos:

*"Huye de lo perfecto,
de lo acabado;
no, nada que se acabe,
nada ya lleno.
¡Cuánto des sea germen
de algo más alto!" (*)*

(110) TINBERGEN, J.: *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam, 1956 (Prólogo).

(*) *Rimas de Dentro*, Valladolid, 1923 (Edición no venal de cien ejemplares), p. 5.

Bien sé que lo que hoy he ofrecido no es perfecto, ni podría serlo; bien sé que, aún dentro de su grave imperfección, tampoco está acabado; pero ¡qué honda alegría si me hubiese, al menos, acercado a la noble exhortación que se contiene en los dos últimos versos del Rector salmantino. Haber ofrecido un estudio que pueda ser germen de algo más alto. Eso pido, sobre todo, a los jóvenes, que me han escuchado hoy con gentileza que tanto agradezco: que si los afanes de la vida se lo permiten, se acuerden algún día con afecto de estas palabras y que con noble y generoso impulso las hagan crecer y fructificar en algo que sí sea valioso y estimable!

De nuevo, gracias a todos y la reiteración de mi honda gratitud.

APUNTE BIBLIOGRAFICO

Ordenación cronológica (*)

(*) En trance de redactar este sucinto trabajo, juzgué útil completar mi repertorio bibliográfico de uso habitual haciendo un rápido recorrido por las Revistas y colecciones documentales más importantes sobre la materia tratada. Era mi propósito ofrecer al lector interesado un panorama suficientemente expresivo de la literatura actual de Derecho internacional financiero. En vista del volumen del material recogido –más de un millar de fichas– me he visto obligado a rectificar mi inicial proyecto. En vez de un repertorio exhaustivo de fuentes ofrezco a continuación un “apunte bibliográfico”, confeccionado con un severo criterio selectivo. Pienso, terminada la labor, que ese “apunte” armoniza mejor con la idea de “esquema” que preside este modesto estudio y puede servir ampliamente de ayuda para el despliegue sistemático de los temas que aquí simplemente se esbozan.

He juzgado útil proceder a la ordenación cronológica de los trabajos –en vez de a la alfabética, habitualmente empleada– ya que con ella se capta más fácilmente la trayectoria histórica de los hechos, de las ideas y de las soluciones normativas en el ámbito en que esta exposición se desenvuelve. El período elegido es el que se inicia con la creación de la Sociedad de Naciones y se cierra con el intento de individualizar un Derecho comunitario europeo. Una indagación de más dilatados confines no hubiera podido desplegarse en el espacio y tiempo disponibles, ni hubiera sintonizado con las preocupaciones de la hora presente.

NEDERBRAGT, J. A.: *The Budget of the League of Nations*, The Hague, 1921.

VOLLMAR, H. F. A.: *Les Finances de la Société des Nations* (Tesis), s'Gravenhague, 1924.

DORN, Herbert: *Die internationale Doppelbesteuerung und ihre Milderung durch die Nachkriegsabkommen Deutschlands*, en St. u. Wirts, 1925, v. IV, p. 1.038.

DORN, Herbert: *Das Recht der internationalen Doppelbesteuerung*, en Vjschr, f. St. Fz. Recht, 1927, p. 250.

- DORN, Herbert: *Doppelbesteuerung und Völkerbund. Die Gutachterentwürfe*, en St. u. Wirts, 1928, v. VII, p. 49.
- COLARUSSO, Alfonso: *Le doppie imposizione nei repperti internazionali*, Padova, Cedam, 1930.
- DORN, Herbert: *Die Entwicklung des internationalen Steuerrechts seit 1928*, en St. u. Wirts, 1931, v. X, p. 1.217.
- CLEEVES, Georg; RAUTENBERG, Hans: *Die Grundzüge von Steuer und Versicherung im internationalen Steuerrecht*, en Vjschr. f. St. Fz. Recht, 1932, p. 855.
- HERZFELD, Edgar: *Probleme des internationalen Steuerrechts unter besonderer Berücksichtigung des Territorialitätsproblems und des Qualifikationsproblems*, en Vjschr. f. St. Fz. Recht, 1932, p. 422.
- WILMERSDOERFFEN, Ernst: *Internationales Steuervertragsrecht und Deutsche Steuerrecht-entwicklung*, en St. u. Wirts, 1932, p. 1.161.
- KUNSTENAAR, J.: *Der Finanzhaushalt des Völkerbundes mit besonderer Berücksichtigung der Hauptprobleme der Ausgabenpolitik* (Tesis), Zürich, 1932.
- ISAY, Ernst: *Internationales Finanzrecht*, Stuttgart, Berlin, Verlag W. Kenlhammer, 1934.
- LIPPERT, Gustav: *Deutsch, englisch, französisch, italienisch abgefasstes Rechtsbuch des Internationalen Finanzrechtes*, Graz, Leikan-Verlag, 1935.
- WENGLER, Wilhelm: *Beiträge zum Problem der internationalen Doppelbesteuerung. Die Begriffsbildung im internationalen Steuerrecht*, Berlin, Walter.
- DECLEVA, M.: *La contribuzione internazionale*, Trieste, R. Università, 1936.
- SPITALER, Armin: *Das Doppelbesteuerungproblem bei den direkten Steuern*, Reichenberg, Verlag Gebr. Stiepel, 1936.
- BASSANO, Ugo: *Appunti sulla c.d. doppia imposizione internazionale*, en Riv. It. Dtto. Fin., 1937, n. 4, p. 227.
- BUHLER, Otto: *Les accords internationaux concernant la double imposition et l'évasion fiscale*, Paris. Rec. Sirey, 1937.
- DORN, Herbert: *Diritto finanziario e questioni fondamentali sulle doppie imposizioni*, en Riv. Dtto. Fin. Sc. Fin., 1938, I, p. 115.
- PIATIER, André: *L'évasion fiscale et l'assistance administrative entre Etats*, Paris, Rec. Sirey, 1938.
- ZAHARIADE, Z.: *Le Statut financier de services publics internationaux* (Tesis), Paris, 1938.
- MARCANTONATO, Z. G.: *L'Administration financière de la Société des Nations* (Tesis), Paris, 1938.
- SCHMOLDERS, G.: *Ein neuer internationaler Steuerbelastungsvergleich*, en Fz. Arch. 1938, v. V, n. 1, p. 132.
- MEIJBURG, W. H.: *Prevenzione di doppia imposizione mezzo di una commissione arbitrale*, en Riv. Dtto. Fin. Sc. Fin., 1939, I, p. 415.
- SPITALER, Armin: *Die imperialistisch-plutokratische Methode der Ausschaltung internationaler Doppelbesteuerungen*, en Fz. Arch., 1941, v. VIII, n. 3, p. 590.
- VAN HOORN, J. Jr.: *Le problème des doubles impositions et les impôts sur l'enrichissement*, en Bull. Int. Fisc. Doc., 1946-47, I, n.7, p. 326.
- NATIONS UNIES: *Conventions fiscales internationales*, Lake Succes, New-York, 1948.
- BUHLER, Ottmar: *Der Rechtgrund im deutschen und internationalen Steuerrecht*, en St. u. Wirts, 1948, p. 559.
- DERTELIS, Panayiotis B.: *L'influence et les avantages des conventions fiscales*, en Cah. Dr. Fisc. Int., XI, Rotterdam, D. van Sijn-Zonen, 1948, n. 19.
- TREVOUX, François: *L'internationalisation des Finances Publiques*, en Rv. Sc. Leg. Fin., 1948, n. 4, p. 189.
- UDINA, Manlio: *Il Diritto internazionale tributario*, Padova, Cedam, 1949.
- UDINA, Manlio: *Sulla creazione d'una Corte internazionale per le controversie in materia tributaria*, en Riv. Dtto. Fin. Sc. Fin., 1949, I, n. 1, p. 54.
- DORNEMANN, Richard: *Zum Problem des internationalen Steuerbelastungsvergleichs*, en St. u. Wirts, 1949, p. 296.
- SAINZ DE BUJANDA, Fernando: *El factor financiero en la unidad europea*, en Rev. Adm. Pub., 1950, p. 239.
- SAMPAY, Arturo Enrique: *El Derecho Fiscal internacional*, La Plata-Buenos Aires, Biblioteca Laboremus, 1.^a Ed., 1951.
- SOMMER, A.: *Les finances de l'Organisation des Nations Unies* (Tesis), Zürich, 1951.
- MASOIN, Maurice: *Problèmes économiques et financiers de l'Union européenne*, en Ann. Fin. Pub., 1951, XI-XII, p. 9.
- EMMEN RIEDEL, W. R.: *Judicial interpretation of conventions en double taxation and the necessity or advisability of establishing international fiscal jurisdiction*, en Cah. Dr. Fisc. Int., Zürich, 1951, XVIII, p. 31. (Todo el volumen está consagrado a las Ponencias presentadas sobre este tema. Nos remitimos, pues, a él, sin reproducir los autores y títulos de las mismas.)
- SCHMOLDERS, G.: *Der internationale Vergleich der Steuerbelastung*, en Arch. Fin., 1951, II, p. 250.
- VIALON, Friedrich Karl: *Das Budget einer Europäischen Verteidigungsorganisation*, en Fz. Arch., 1951, v. 13, n. 1, p. 159.
- CHRETIEN, Maxime: *Une espèce originale de traités fiscaux: Les Conventions internationales sur la double imposition des entreprises maritimes et et aériennes*, en Rv. Sc. Leg. Fin., 1951, n. 4, p. 715.
- SPITALER, Armin: *Conventions fiscales multilatérales pour l'Europe Occidentale*, en Cah. Dr. Fisc. Int., 1952, n. 22, p. 21.
- BUHLER, Ottmar: *Aus der Praxis des internationalen Steuerrechts*, en St. u. Wirts, v. 30, p. 229.
- LAUFENBURGER, Henry: *Quelques aspects financiers de la Fédération européenne*, en Rv. Sc. Leg. Fin., 1953, n. 1, p. 113.
- ROSSIGNOL, A.: *Les finances de la Ceca et le développement financier des institutions européennes*, en Rv. Dr. Pub., 1954, p. 986.
- CHRETIEN, Maxime: *A la recherche du Droit International Fiscal Commun*, Paris. Rec. Sirey, 1.^a Ed., 1955.
- KORN, Rudolf; DIETZ, Georg: *Doppelbesteuerung*, München, Verlag C. H. Beck, 1955.
- MERIGOT, J-G.: *Aspects fiscaux de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, en Rv. Sc. Leg. Fin., 1955, n. 3, p. 532.
- BICKEL, Wilhelm: *Finanzwirtschaftliche Beziehungen zwischen öffentlichen Körperschaften, en Hbch. der Fzwiss, 2.^a Ed., Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), T. II, 1956, p. 754. (Cfr. especialmente el epígrafe: Die Kostenverteilung internationaler Organisationen.)*
- CARDYN, Charles: *Evolution et perspectives du Droit Fiscal International*, en Rep. Fisc., 1957, n. 11-12, p. 317.

- VAN HOORN, J., Jr.: *Suggestions for improvement of international treaties to avoid double taxation*, en Bull. Int. Fisc. Doc., 1957, v. XI, n. 2-3, p. 65.
- FRITSCH, Ernst: *Die Ordnung des internationalen Steuerrechts*, en St. u. Wirts., 1957, v. 34, p. 15.
- COSCIANI, Cesare: *Problemi fiscali del Mercato Comune*, Milano, A. Giuffrè, 1.^a Ed., 1958.
- SALMON, J.: *Le rôle des organisations internationales en matière de prêts et emprunts: problèmes juridiques*, Londres, 1958.
- VAN HOORN, J. Jr.: *Avoidance of double taxation through multilateral conventions*, en Bull. Int. Fisc. Doc., 1958, v. XII, n. 3, p. 129, n. 4-5, p. 193.
- COLLIARD, Claude-Albert: *Les principes budgétaires dans les organisations internationales*, en Rv. Sc. Fin., 1958, n. 3, p. 437.
- COLLIARD, C. A.: *Les règlements financiers des organisations internationales: le principe de l'unité budgétaire*, en Rv. Sc. Fin., 1958, n. 4, p. 679.
- COLLIARD, C. A.: *Finances publiques internationales. La procédure budgétaire des organisations internationales*, en Rv. Sc. Fin., 1958, n. 2, p. 237.
- DOSI, Ferdinando: *Unione doganale e politica tributaria del Mercato Comune*, Milano, Giuffrè-Editore, 1.^a Ed., 1958.
- BUHLER, Ottmar: *Über einige Prinzipien des Internationalen Steuerrechts*, en Fz. Arch., 1959, v. 20, n. 1, p. 151.
- VAN HOORN, J.: *Développements récents en matière de Droit Fiscal International*, en Bull. Int. Fisc. Doc., 1959, v. 13, p. 321.
- STAMMATI, Gaetano: *Sistemi fiscali e Mercato Comune*, Universale Studium, 1959.
- FORNS, José Juan: *La doble imposición internacional*, Madrid, Cámara Oficial de Comercio, 1.^a Ed., 1960.
- SAINZ DE BUJANDA, Fernando: *La interpretación de los Tratados internacionales para evitar la doble imposición*, en Mem. Asoc. Esp. Dro. Fin., 1960, p. 75.
- WEIDES, N. P.: *Das Finanzrecht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl: Ein Beitrag zur Lehre von internationalen Finanzrecht* (Tesis), Frankfurt M/Berlin, 1960.
- BUHLER, Ottmar: *El Derecho internacional tributario en el sistema del Derecho internacional*, en Rv. Dro. Fin. Hac. Pub., 1960, p. 361.
- SOMMER, Werner: *Internationale Steuerabkommen und ihr Einfluss auf die Doppelbesteuerung*, en St. u. Wirts., 1960, v. 37, p. 677.
- VAN HOORN, J., Jr.: *Einige Gedanken über die Entwicklung auf des Gebiet des internationalen Steuerrechts*, en St. u. Wirts., 1960, v. 37, p. 201.
- REBOUD, Louis: *Systèmes fiscaux et Marché Commun*, Paris, Sirey, 1.^a Ed., 1961.
- COSCIANI, Cesare: *Aspects de la Fiscalité dans la C. E. E.*, en Rv. Sc. Fin., 1961, n. 4, p. 550.
- SZALOWSKI, Richard: *The Budget and the Budgetary Law of an International Governmental Organization*, en Pub. Fin., 1961, n. 3-4, p. 343.
- SPINOSA, L. P.: *Le doppie imposizioni fiscali internazionali*, Milano, Pirola, 1963.
- BUHLER, Ottmar: *Prinzipien des Internationalen Steuerrechts*, Amsterdam, Internationales Steuerdokumentationsburo, 1.^a Ed., 1964.
- STOESSINGER, J. G. & Associated: *Financing the United Nations System*, Washington, D. C., 1964.
- KNAUER, Manfred: *Verlustausgleich und Doppelbesteuerungsabkommen*, en St. u. Wirts., 1964, v. 41, p. 155.
- SZALOWSKI, Richard: *Recent Financial Problems of the United Nations*, en Pub. Fin., 1963, n. 2, p. 148 y 1965, n. 3-4, p. 423.
- MERSMANN, Wolfgang: *Internationale Doppelbesteuerung*, en Hbch. der Fawiss, 2.^a Ed., V, VI, 1965, p. 91.
- REGUL, Rudolf: *Internationale Finanzprobleme der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, en Hbch. der Fawiss, 2.^a Ed., v. IV, 1965, p. 289.
- ALBERS, Willi: *Steuer- und Finanzprobleme in einem Gemeinsamen Markt*, en Hbch. der Fawiss, 2.^a Ed., Vol. IV, 1965, p. 349.
- SZALOWSKI, Richard: *Finanzen und Finanzrecht der internationalen zwischenstaatlichen Organisationen*, en Hbch. der Fawiss, 2.^a Ed., v. IV, 1965, p. 313.
- NEUMARK, Fritz: *Rapport du Comité Fiscal et Financier de la CEE*, Commission, 1962. (Versión española: "Informe del Comité Fiscal y Financiero de la Comunidad Económica Europea." – Informe Neumark–, Madrid, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, Gabinete de Estudios, 1965.)
- ROBERTS, Sidney: *Avoiding double taxation. A reorientation of the role of tax treaties*, en Bull. Int. Fisc. Doc., v. XIX, n. 9, 1965, p. 353.
- SAINT-PAUL, R.: *Les limites à l'harmonisation internationale des Fiscalités*, en Rv. Sc. Fin., 1965, n. 4, p. 615.
- PAULICK, Heinz: *Grundsätze des internationalen Steuerrechts*, en Fz. Arch., 1966, v. 25, n. 2, p. 322.
- DOSSER, Douglas: *Theoretical considerations for Tax Harmonisation*, en Trav. Inst. Int. Fin. Pub. (19 Congreso, Luxemburgo, 1963), York, 1966, p. 66.
- REIG, Enrique Jorge: *Type of Sales Tax Applied and the Problem of Tax Harmonisation within Common Market Areas*, en Trav. Inst. Int. Fin. Pub. (19 Congreso, Luxemburgo, 1963), 1966, p. 187.
- SCHMOLDERS, Gunter: *Psychologische Probleme der Steuerharmonisierung im Gemeinsamen Markt*, en Trav. Inst. Int. Fin. Pub. (19 Congreso, Luxemburgo, 1963), York, 1966.
- SHOUP, Carl S.: *The Theory of Harmonisation of Fiscal Systems*, en Trav. Inst. Int. Fin. Pub. (19 Congreso, Luxemburgo, 1963), York, 1966, p. 24.
- DENOBILI, J.: *El Proyecto T. V. A. europeo. ¿Armonización o unificación de los regímenes nacionales?*, en Sem. Est. Dro. Fin., 1967, v. XV, p. 645.
- COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA: *Directrices de la C. E. E. relativas al Impuesto armonizado sobre el valor añadido*, en Sem. Est. Dro. Fin., 1967, v. XV, p. 655.
- DE LUIS, Félix: *La armonización fiscal en los países de la C. E. E.*, en Sem. Est. Dro. Fin., 1967, v. XV, p. 603.
- VAN DEN TEMPEL, A. J.: *Relief from Double Taxation*, Amsterdam, Int. Bureau of Fisc. Doc., 1967.
- SPILLER, H.: *Zum Internationalen Steuerrecht im Rechtssystem der DDR*, en Bull. Int. Fisc. Doc., 1968, v. XXII, n. 11, p. 511.
- BERGMAN, Arthur: *Developing Countries and International Fiscal Law*, Hannover, Schriftenreihe des Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, 1968.
- CALLE SAIZ, Ricardo: *El Impuesto sobre el valor añadido y la Comunidad Económica Europea*, Madrid, Inst. Est. Fics., 1968.
- LEFEVRE, E.: *Le Rapport de la TVA et les Communautés européennes*, en Rv. Gen. Fisc., 1969, n. 2, p. 27.

- CHRISTIAANSE, Han A.: *Tax treaties between developed and developing countries*, en Cah. Dr. Fisc. Int., LIVE, Rotterdam, 1969, p. 31.
- RYSER, Walter: *Les limites de la souveraineté fiscale en matière d'impôts successoraux et d'impôts sur la fortune*, en Arch. Schweiz. Abg. Rech., 1969, v. 37, n. 8, p. 321.
- CHRISTIAANSE, Han J.: *Conventions fiscales entre pays développés et pays en voie de développement*, en Bull. Int. Fisc. Doc., 1969, v. XXIII, n. 10, p. 459.
- METZE, Ingolf: *Steuerharmonisierung in einer Wirtschaftsgemeinschaft*, Hamburg, Verlag Weltarchiv, 1969.
- ABAD, Mariano: *El poder financiero de las Comunidades europeas*, en "Estudios de Derecho Internacional público y privado", libro-homenaje al prof. Luis Sela Sampil, Universidad de Oviedo, 1970, pp. 449 a 455.
- CALLE SAIZ, Ricardo: *La teoría de la armonización fiscal europea: análisis de la literatura disponible*, en Hac. Pub. Esp., 1970, n. 5-7, p. 405.
- SEVILLA SEGURA, José V.: *Principios de armonización fiscal en la C. E. E.*, en Hac. Pub. Esp., n. 6-7, p. 103.
- SZALOWSKI, Richard: *Les finances et le Droit financier d'une organisation internationale intergouvernementale*, Paris, Editions Cujas, 1970.
- BOUYSSON, Fernand: *Vers Budget transnational: les nouvelles règles de financement et la procédure budgétaire des Communautés européennes*, en Rv. Sc. Fin., 1970, n. 1-2, p. 159.
- CAGIANUT, Francis: *Steuerharmonisierung, Rückblick und Ausblick*, en Arch. Schweiz. Abg. Rech., 1970, v. 39, n. 1-2, p. 1.
- CORELLA AZNARES, Ignacio; BOSCH SINTES, Juan José: *Impuestos especiales y monopolios fiscales en España y en el Mercado Común*, en Hac. Pub. Esp., 1970, n. 6-7, p. 285.
- FORNESA RIBO, Ricardo: *La armonización de los impuestos que gravan la circulación de capitales*, en Hac. Pub. Esp., 1970, n. 6-7, p. 241.
- HERNANDEZ DE LA TORRE, Carlos: *Los impuestos sobre el lujo en el marco de la C. E. E. y en España: situación actual y perspectivas*, en Hac. Pub. Esp., 1970, n. 6-7, p. 267.
- LAGARES CALVO, Manuel Jesús: *La armonización del impuesto sobre Sociedades en la Comunidad Económica Europea*, en Hac. Pub. Esp., 1970, n. 6-7, p. 157.
- LUIS DIAZ MONASTERIO GUREN, Francisco de: *El Impuesto sobre las Ventas en la C. E. E.*, en Hac. Pub. Esp., 1970, n. 6-7, p. 219.
- NUEZ DE LA TORRE, Pablo de la: *Las Haciendas locales europeas y la realidad española: algunos aspectos*, en Hac. Pub. Esp., 1970, n. 6-7, p. 371.
- URIARTE Y ZULUETA, Manuel M.^a de: *Los Impuestos sobre las Sucesiones en España y en la Comunidad Económica Europea*, en Hac. Pub. Esp., 1970, n. 6-7, p. 195.
- STUDER, Walter: *Über das Verständigungsverfahren in Doppelbesteuerungsabkommen*, en Bull. Int. Fisc. Doc., 1971, v. 25, n. 3, p. 81.
- ANDEL, Norbert: *Die Harmonisierung der Steuern im Gemeinsamen*, en Fz. Arch., 1971, v. 30, n. 2, p. 224.
- SCHLAEGER, Gert: *Nebenwirkungen der Steuerharmonisierung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, en St. u. Wirts, 1971, p. 261.
- SOCIETTA PER LO STUDIO DEI PROBLEMI FISCALI: *Il Piano Werner e l'armonizzazione fiscale nella CEE*, Padova, Cedam, 1.^a Ed., 1971.
- VESSILLIER, E.: *Hacia la armonización de los sistemas fiscales en los países de la Comunidad Económica Europea*, en Hac. Pub. Esp., 1971, n. 13, p. 77.
- CARTOU, Louis: *Droit financier et fiscal européen*, Paris, 1.^a Ed., Dalloz, 1972.
- ALVAREZ DEL MANZANO, José María: *Los Tratados internacionales como fuente del Derecho tributario*, en Sem. Est. Dro. Fin., 1972, v. XIX, p. 117.
- MARTINEZ MARTINEZ, Dionisio: *Las fuentes del Derecho tributario de las Comunidades europeas*, en Sem. Est. Dro. Fin., 1972, v. XIX, p. 749.
- GOJAT, Georges: *Les ressources propres des Communautés européennes*, en Rv. Sc. Fin., 1972, n. 3-4, p. 515.
- OTERO, Juan: *Fiscalidad Internacional Española*, Madrid, Ed., Dro. Fin., 1973.
- NASINI, Pietro: *La armonización fiscal en las Comunidades europeas*, en Sem. Est. Dro. Fin., 1973, v. XX, p. 61.
- PADILLA SERRA, Alfonso: *Ponencia para un Coloquio sobre "El Derecho Fiscal Internacional"*, en Sem. Est. Dro. Fin., 1973, v. XX, p. 71.
- ABRIL ABADIN, Eduardo: *Métodos para evitar la doble imposición internacional*, en Sem. Est. Dro. Fin., 1973, v. XX, p. 131.
- ESCRIBANO MARTINEZ, Alfredo: *Los trabajos de la ONU y de la OCDE en materia fiscal*, en Sem. Est. Dro. Fin., 1973, v. XX, p. 285.
- CUBILLO VALVERDE, Carlos: *Convenios para evitar la doble imposición internacional*, en Sem. Est. Dro. Fin., 1973, v. XX, p. 513.
- ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, César: *Los acuerdos internacionales en el Derecho tributario español*, en Hac. Pub. Esp., 1973, n. 22, p. 75.
- AMSELEK, Paul: *L'intégration communautaire et les institutions budgétaires françaises*, en Rv. Sc. Fin., 1974, n. 1, p. 5.
- MARTINEZ MARTINEZ, Dionisio: *El Sistema Financiero de las Comunidades Europeas*, Madrid, Inst. Est. Fisc., 1974 (Prólogo de F. Sáinz de Bujanda).
- BORRAS, Alegría: *La doble imposición: problemas jurídico-internacionales*, Madrid, Inst. Fisc., 1974.
- SIBILLE, Paul: *Convenio fiscal de los países del Pacto Andino. Punto de vista de los países en vías de desarrollo*, en Rev. Trib. (Montevideo), 1974, n. 2, p. 31.
- PIEDRABUENA RICHARD, Enrique: *El convenio-tipo para evitar la doble imposición a la renta en el Pacto Andino*, en Rev. Trib. (Montevideo), 1974, n. 2, p. 7.
- CALLE SAIZ, Ricardo: *La armonización del impuesto sobre el valor añadido en la Comunidad Económica Europea: Una nueva propuesta*, en Rev. Dro. Fin. Hac. Pub., 1974, n. 111, p. 821.
- VALDES COSTA, Ramón: *Los Tratados tributarios entre países desarrollados y países en vías de desarrollo*, en Rev. Trib. (Montevideo), 1975, n. 7, p. 185.
- HAUSMAN, James S.: *The Andean Pact Model Convention as Viewed by Capital Exportation Nations*, en Bull. Int. Fisc. Doc., 1975, v. XXIX, n. 3, p. 99.
- BUZELAY, Alain: *Le Budget communautaire; fonctions de péreuation financière et de régulation économique*, en Rv. Sc. Fin., 1975, n. 1, p. 73.
- FISCHER, Peter: *Das Verständigungsverfahren auf der Grundlage von Doppelbesteuerungsabkommen*, en St. u. Wirts, 1975, p. 233.
- WAGENBAUR, B.: *Les fondements juridiques d'une politique fiscale des Communautés européennes*, en Rv. Sc. Fin., 1975, n. 1, p. 5.
- RAUPACH, Arndt: *Internationales Steuerrecht in der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs*, en Deuts St. Zt., 1975, n. 19-20, p. 388.

- MANKE, Klaus: *Neue Entwicklungen beim Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen*, en St. u. Wirts, 1976, p. 93.
- LISOWSKY, Vadim: *Einige völkerrechtliche Fragen der Doppelbesteuerung*, en Bull. Int. Fisc. Doc., 1976, n. 12, p. 501.
- KNECHTLE, Arnold: *Grundfragen des Internationalen Steuerrechts*, Basel und Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1976.
- SOHN, Hartmut: *Die Harmonisierung der Umsatzsteuer in der Europäischen Gemeinschaft*, en St. u. Wirts, 1976, p. 1.
- VANDENBOSCH, J. E.: *Una taxe européenne d'infrastructure sur les véhicules utilitaires*, en Rv. Gen. Fisc., 1977, n. 9, p. 286.
- ATCHABAHIAN, Adolfo: *Tax Aspects of the activities of transnational corporations and international double taxation*, en Bull. Int. Fisc. Doc., 1977, v. 31, n. 4, p. 147.
- XAVIER, Alberto: *Direito tributário internacional*, Sao Paulo, Editora Resenha Tributária, 1.^a Ed., 1977.
- ABAD FERNANDEZ, Mariano: *Código Financiero Europeo*, Madrid, Inst. Est. Fisc., 1977.
- ARCO RUETE, Luis del: *Doble imposición internacional y Derecho tributario español*, Madrid, Ministerio de Hacienda, Esc. Insp. Fin., 1977.
- ORTIZ GUTIERREZ, Román: *Armonización fiscal en las Comunidades europeas*, en Sem. Est. Dro. Fin., 1977, v. XXV, p. 305.
- SANCHEZ GONZALEZ, Ildefonso: *La problemática aduanera en la Comunidad Económica Europea*, en Hac. Pub. Esp., 1977, n. 49, p. 195.
- ABAD FERNANDEZ, Mariano: *Derecho Presupuestario de las Comunidades europeas*, en Hac. Pub. Esp., 1977, n. 44, p. 79.
- CAPPELLMAN, C.: *La sixième directive TVA*, en Rev. Gen. Fisc., 1977, n. 7, p. 216.
- BURGIO, Mario: *La armonización fiscal en la CEE: Balance y perspectivas*, en Rev. Ec. Pol., 1977, n. 75, p. 231.
- GARCIA MARGALLO RIAZA, Manuel: *Acción contra la evasión fiscal en la CEE*, en Cron. Trib., 1977, n. 20, p. 141.
- GARCIA MARGALLO RIAZA, Manuel: *Impuesto sobre el Valor Añadido. Sexta Directriz del Consejo de las Comunidades Económicas Europeas*, en Cron. Trib., 1977, n. 22, p. 179.
- STRASSER, Daniel: *La Hacienda de Europa*, Madrid, Inst. Est. Fisc., 1978 (Prólogo de D. Martínez).
- CALLE SAIZ, Ricardo: *El modelo de doble imposición de la OCDE (1977) y el proceso de armonización fiscal de la C. E. E.*, en Hac. Pub. Esp., 1978, n. 54, p. 95.
- ALEMANY Y SANCHEZ DE LEON, Luis F.: *Impuesto sobre el Valor Añadido en la C. E. E.: Propuestas de Séptima y Octava directrices*, en Cron. Trib., 1978, n. 25, p. 115.
- STROBL, Jakob y ZELLER, Josef: *Probleme beim Verständigungsverfahren in Doppelbesteuerungsabkommen bezüglich Einkommen- und Körperschaftsteuer*, en St. u. Wirts, 1978, p. 244.
- VALDES COSTA, Ramón: *Estudios de Derecho tributario internacional*, Montevideo, 1978.
- AHIJADO QUINTILLAN, Manuel: *Armonización de estructuras fiscales España-CEE: Un enfoque de equilibrio general*, en Hac. Pub. Esp., 1978, n. 52, p. 49.
- ABRIL ABADIN, Eduardo: *Derecho comunitario. Derechos nacionales e I. V. A. comunitario*, en Cron. Trib., 1978, n. 27, p. 113.
- MICHELÌ, Gian Antonio: *Dalle direttive comunitarie sull'Iva alla nuova legislazione italiana*, en Riv. Dtto. Fin. Sc. Fin., 1979, n. 4, p. 663.
- PASTOR RIDRUEJO, Luis: *El marco jurídico-fiscal de las relaciones internacionales*, en Cron. Trib., 1979, n. 90, p. 7.
- SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando: *Los Tratados como fuente del Derecho en la Constitución*, en Rev. Adm. Pub., 1979, n. 90, p. 7.
- OLIVARES ZARZOSA, José Ignacio: *El ámbito territorial de los impuestos generales sobre las Sucesiones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y la Doble imposición internacional*, en la obra "Est. Doble Imp. Int.", Madrid, Inst. Est. Fisc., 1979, p. 287.
- JUAN PEÑALOSA, José Luis de: *El modelo de la O. C. D. E. y su influencia en la legislación fiscal española*, en la obra "Est. Doble Imp. Int.", Madrid, Inst. Est. Fisc., 1979, p. 231.
- MARZO CHURRUCA, Santiago: *Diferencias existentes entre el Proyecto de Convenio de doble imposición sobre la renta y el patrimonio de la O. C. D. E. de 1963 y el Convenio modelo de doble imposición sobre la renta y el patrimonio de la O. C. D. E. de 1977*, en la obra "Est. Doble Imp. Int.", Madrid, Inst. Est. Fisc., 1979, p. 197.
- FERNANDEZ PEREZ, José R.: *Criterios de reparto de la potestad tributaria según los distintos modelos de convenios y recomendaciones existentes*, en la obra "Est. de Doble Imp. Int.", Madrid, Inst. Est. Fisc., 1979, p. 109.
- VARIOS: *Estudios de doble imposición internacional*, Madrid, Inst. Est. Fisc., 1979.
- CALLE SAIZ, Ricardo: *Hacia convenios multilaterales para evitar la doble imposición internacional*, en la obra "Est. Doble Imp. Int.", Madrid, Inst. Est. Fisc., 1979, p. 75.
- BORRAS RODRIGUEZ, Alegría: *Los convenios internacionales para evitar la doble imposición desde el punto de vista de la teoría general de los tratados internacionales*, en la obra "Est. Doble Imp. Int.", Madrid, Inst. Est. Fisc., 1979, p. 23.
- MARTINEZ LAFUENTE, Antonio: *Directriz comunitaria de 17 de julio de 1969 reguladora del Derecho de aportación*, en Cron. Trib., 1979, n. 30, p. 131.
- CONSTANTINESCO, Leontin-Jean: *La problemática tributaria de la C. E. E.*, en Hac. Pub. Esp., 1979, n. 57, p. 163.
- CASADO OLLERO, Gabriel: *Deducciones y reembolsos en el Impuesto sobre el Valor Añadido adoptado por la C. E. E.*, en Cron. Trib., 1980, n. 32, p. 161.
- ZURDO AYUCAR, Juan: *La Fiscalidad y la C. E. E.: aproximación al tema*, en Doc. Adm., 1980, n. 185, p. 389.
- BUCHMANN, Jean: *La naturaleza jurídica de la integración europea*, en Doc. Adm., 1980, n. 185, p. 31.
- PESCATORE, Pierre: *La estructura jurídica de las Comunidades europeas*, en Doc. Adm., 1980, n. 185, p. 15.
- STRASSER, Daniel: *El Presupuesto de la C. E. E. para 1980*, en Hac. Pub. Esp., 1980, n. 65, p. 207.
- CAPPELLMAN, C.: *La huitième directive du 6 Décembre 1979 en matière de TVA. Modalités de remboursement de la TVA aux assujettis non établis à l'intérieur du pays*, en Rev. Gen. Fisc., 1980, n. 2, p. 37.
- AMATUCCI, André y otros autores: *Seis estudios sobre Derecho Constitucional e Internacional Tributario*, Madrid, Edersa, 1980.
- BONET MARCO, Emilio: *Concepto y ámbito de la Unión Aduanera*, en Doc. Adm., 1980, n. 185, p. 343.
- BAUTISTA PEREZ, Fernando: *Algunas notas sobre el Tribunal de Cuentas de las Comunidades europeas*, en Pres. Pub., 1980, n. 6, p. 69.

ABRIL ABADIN, Eduardo: *La financiación de las Comunidades europeas*, en Doc. Adm., 1980, n. 185, p. 127.

FERNANDEZ FABREGAS, Francisco: *Las instituciones comunitarias y el proceso de decisión*, en Doc. Adm., 1980, n. 185, p. 87.

FERNANDEZ MAROTO, Leoncio: *Aspectos presupuestarios recientes de las Comunidades europeas*, en Pres. Pub., 1980, n. 6, p. 95.

ZURDO RUIZ-AYUCAR, Juan: *La fiscalidad y la C. E. E.: Aproximación al tema*, en Doc. Adm., 1980, n. 185, p. 389.

STRASSER, Daniel: *Vicisitudes y contenido del Presupuesto de la C. E. E. para 1981*, en Hac. Pub. Esp., 1981, n. 73, p. 299.

RAMIRO BROTONS, Antonio: *La constitucionalidad de los Tratados internacionales y su control por el Tribunal Constitucional*, en la obra "El Trib. Const.", T. III, 1981, p. 2.229.

RODRIGUEZ ZAPATA Y PEREZ, José Antonio: *Los Tratados internacionales y los controles de constitucionalidad*, en la obra "El Trib. Const.", T. III, 1981, p. 2.361.

CALLE SAIZ, Ricardo: *La armonización fiscal del tabaco. Discrepancias en la C. E. E.*, en Rev. Ec. Pol., 1981, n. 89, p. 7.

ZURDO, Juan: *El Impuesto sobre el Valor Añadido en la C. E. E.*, Madrid, Inst. Est. Ec., 1981.

STRASSER, Daniel: *El Presupuesto de la Comunidad europea para 1981*, en Hac. Pub. Esp., 1981, n. 71, p. 97.

BAYER, Hermann-Wilfried: *Das Völkerrecht in der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs. Zugleich ein Beitrag zu den Grundbegriffen des sog. Internalen Steuerrechts*, en St. u. Wirts., 1981, v. 58, n. 1, p. 61.

CARLI, Carlo Cesare: *Politica fiscale nella Comunità europea: origini e sviluppi della cooperazione comunitaria in materia tributaria*, en Legislaz. Giurisp. Trib., 1981, n. 9, p. 2.006.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE: *Comments on the U. N. Model Tax Convention between developed and developing countries*, en Bull. Int. Fisc. Doc., 1981, v. 35, n. 7, p. 309.

MAMBERTO, Giorgio: *L'Iva come ricorso propria delle Comunità europee*, en Dtto. Prat. Trib., 1981, n. 6, p. 1.507.

EASSON, Alex: *The Harmonisation in the EEC: The Commission's Programme*, en Brit. Tax. Rw., 1981, n. 6, p. 329.

STRASSER, Daniel: *La Hacienda de Europa, Luxemburgo, Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas*, 1982.

CARLI, Carlo Cesare: *La Cooperazione Comunitaria in materia tributaria: L'armonizzazione delle normative nazionali e la reciproca assistenza amministrativa*, en Legislaz. Giurisp. Trib., 1982, n. 3, p. 783.

HUND, D.: *The Development of Double Taxation Conventions with particular reference to taxation of international Air transport*, en Bull. Int. Fisc. Doc., 1982, n. 36, p. 111.

VOGEL, Klaus: *Doppelbesteuerungsabkommen und ihre Auslegung*, en St. u. Wirts., 1982, n. 2, p. 111 y n. 3, p. 286.

PESCATORE, Pierre: *La Giurisprudenza Fiscale della Corte delle Comunità Europee*, en Dtto. Prat. Trib., 1982, n. 3, p. 601.

CARLI, Carlo Cesare: *La moderna individuazione di un diritto tributario della Comunità Europea: origini, sviluppi, prospettive*, en Riv. Dtto. Fin. Sc. Fin., 1982, n. 1, p. 115.

ORTIZ GUTIERREZ, Román: *La política fiscal en las Comunidades europeas*, en Rev. Dro. Fin. Hac. Pub., 1982, n. 158, p. 703.

WALLACE, Helen: *Las Finanzas de las Comunidades Europeas*, Madrid, Inst. Est. Fisc., 1982 (Prólogo de Raimundo Bassols).

Curriculum académico
del Prof. D. Fernando Sáinz de Bujanda

**“CURRICULUM” ACADEMICO
DEL PROFESOR FERNANDO SAINZ DE BUJANDA**

A) Estudios y labor docente e investigadora

Nace en Granada el 30 de octubre de 1915.

Cursa estudios de Bachillerato en el Instituto Nacional de Segunda Enseñanza de Granada (1925-1931).

Estudios de la Licenciatura de Derecho en la Universidad de Madrid (1931-1936).

Estudios superiores de lengua y literatura francesa en el “Institut de la Touraine” (Tours), de la Universidad de Poitiers (Veranos de 1934 y 1935).

Lector de lengua y literatura española en el Distrito Universitario de Toulouse (curso 1934-1935), con residencia en Albi (Tarn).

Curso monográfico de Derecho comparado, en el “Institut de Droit Comparé”, Universidad de París (primavera de 1935).

Doctorado en Derecho en la Universidad de Madrid (curso 1939-1940).

Ayudante de Derecho Mercantil (Cátedra de don Joaquín Garrigues) durante los cursos 1939 a 1944.

Premio Extraordinario número 1 del Doctorado (19 de mayo 1944).

Profesor Adjunto por oposición de Derecho Mercantil (1944), en la Universidad de Madrid.

Ampliación de estudios de Derecho financiero y tributario en el Bureau de Documentation Fiscale, de Amsterdam (bajo la dirección del profesor P. J. A. Adriani) y en el Seminario de Política financiera de la Universidad de Tubinga (bajo la dirección del profesor C. Brinkman), en 1949.

Conferencias en el "Institut de Droit Comparé", de París, invitado por el profesor Henry Laufenburger (mayo de 1950).

Incorporado a la *International Fiscal Association* (Ifa) y al *Institut International de Finances Publiques* (junio de 1950).

Ha participado en múltiples Congresos internacionales de ambas Asociaciones.

Profesor Adjunto de Hacienda Pública, por oposición, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid (13 de junio de 1955).

Catedrático de Hacienda Pública (2.^a Cátedra), por oposición, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid (16 de diciembre de 1957).

Por desdoblamiento de Cátedras, quedó adscrito, como titular, a la primera Cátedra española de Derecho Financiero y Tributario (Orden de 30 de noviembre de 1970), que sigue regentando en la actualidad (Universidad Complutense de Madrid).

Académico de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. (Discurso de recepción: 16 de febrero de 1970.)

Invitado a los actos conmemorativos del XXX Aniversario de la Fundación del Tribunal Fiscal de la Federación Mexicana, ha pronunciado conferencias en la Universidad Nacional Autónoma de México, en la de San Luis Potosí y en el propio Tribunal Fiscal (agosto de 1966).

B) Distinciones académicas extranjeras

Socio "Honoris causa" del *Instituto Brasileiro de Direito tributario* (Universidad de Sao Paulo) (26 de marzo de 1976).

Miembro Honorario del *Instituto Uruguayo de Estudios Tributarios* (19 de marzo de 1979).

C) Fundación y dirección de Revistas jurídicas

Socio fundador de la *Revista de Derecho Mercantil*, presidida por el profesor Joaquín Garrigues y dirigida por el profesor Rodrigo Uría (1945).

Socio fundador de la *Revista de Derecho financiero y de Hacienda pública*, de la que ha sido Director (1951-1957) y Presidente del Consejo de Redacción (1967-1970).

Socio fundador de *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, cuyo Consejo de Redacción preside desde su fundación (1973).

D) Publicaciones

a) Libros de Derecho Financiero

- 1.—*El Impuesto del Timbre en la Industria y el Comercio*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1944, XXVII, 475 páginas.
- 2.—*Hacienda y Derecho*, Tomo I, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1.^a Ed., 1955 (2.^a Edición, 1962), 505 páginas.
- 3.—*Hacienda y Derecho*, Tomo II, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, 510 páginas.
- 4.—*Hacienda y Derecho*, Tomo III, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963, 691 páginas.
- 5.—*Hacienda y Derecho*, Tomo IV, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966, 635 páginas.
- 6.—*Hacienda y Derecho*, Tomo V, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1967, 662 páginas.

- 7.—*Hacienda y Derecho*, Tomo VI, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1973, 532 páginas.
- 8.—*Lecciones de Derecho financiero*, Madrid, Universidad Complutense, 1979, 510 páginas; (2.^a Edición, 1982, 542 páginas).
- 9.—*Sistema de Derecho Financiero*, Tomo I, Volumen 1.^o, Madrid, 1977, 530 páginas.
- 10.—*Notas de Derecho Financiero* (Como Director), Seminario de Derecho Financiero, Universidad de Madrid, Vol. 2, 1976, 755 págs. (1.^a Ed., 1967); Vol. 3, 1975, 864 págs. (1.^a Ed., 1972).

b) *Libros y estudios literarios*

- 1.—*Clausura de un Centenario. Guía bibliográfica de Azorín*, Madrid, *Revista de Occidente*, Colección "Selecta", 1973, 283 páginas.
- 2.—*El autor y sus letras*, Presentación a la obra "Surcos", de Juan Iglesias, Madrid, Editora Nacional, 1978, 246 páginas.

c) *Artículos de Revista y estudios monográficos* (Selección)

- 1.—La compraventa mercantil y el Impuesto del Timbre, en *Rev. Dro. Priv.*, 1943, n. 318, p. 630.
- 2.—Naturaleza del Impuesto sobre Negociación de Valores Mobiliarios en *Rev. Dro. Priv.*, 1944, n. 33, p. 908.
- 3.—Concepto y contenido del Derecho financiero, en *Rev. Dro. Priv.*, 1945, n. 336, p. 162.
- 4.—La prima de emisión de acciones (Estudio jurídico mercantil y tributario), en *Rev. Gral. Dro.*, 1945, n. 13, p. 552.
- 5.—La reducción del capital social y el Impuesto sobre Valores mobiliarios, en *Rev. Dro. Priv.*, 1945, n. 345, p. 686.
- 6.—El Impuesto de Timbre en la contratación del Seguro, en *BoI. Of. Seg.*, 1946, enero, p. 21.
- 7.—La extinción de las sociedades y el Impuesto de Derechos reales, en *Rev. Dro. Priv.*, 1946, n. 346, p. 29.
- 8.—Una etapa fundamental en la evolución del Derecho fiscal mercantil, en *Rev. Dro. Merc.*, 1946, n. 1, p. 165.
- 9.—Una cuestión práctica: la prórroga de sociedades, en *Rev. Dro. Merc.*, 1946, n. 2, p. 349.
- 10.—Canje y conversión de valores mobiliarios mercantiles, en *Rev. Dro. Merc.*, 1946, n. 5, p. 151.

- 11.—Introducción al Derecho financiero, en *Rev. Dro. Merc.*, 1948, n. 15, p. 313.
- 12.—La codificación fiscal en España, en *Rev. Dro. Merc.*, 1949, n. 21 p. 447.
- 13.—El factor financiero en la unidad europea, en *Rev. Adm. Pub.*, 1950, n. 2, p. 239.
- 14.—Determinación de la base impositiva y concurrencia de gravámenes cuando en un documento se comprenden dos o más actos sometidos a tributación por timbre, en *Rev. Adm. Pub.*, 1950, n. 2, p. 181.
- 15.—Los rendimientos declarados por el contribuyente y la realidad de los hechos económicos en la Contribución general sobre la renta, en *Rev. Adm. Pub.*, 1950, n. 2, p. 171.
- 16.—Repercusiones fiscales de la depreciación monetaria, en *Rev. Dro. Merc.*, 1950, n. 29, p. 269.
- 17.—Une Réforme fiscale espagnole: l'iposition sur les valeurs mobilières, en *Rv. Sc. Leg. Fin.*, Paris, 1950, n. 1, p. 118.
- 18.—Estado de Derecho y Hacienda pública, en *Rev. Adm. Pub.*, 1951, n. 6, p. 193.
- 19.—El nuevo Derecho fiscal, en *Rev. Dro. Fin. Hac. Pub.*, 1951, n. 2, p. 211.
- 20.—La Réforme du Budget espagnol, en *Rv. Sc. Leg. Fin.*, 1951, n. 3, p. 560.
- 21.—L'impôt sur le revenu des personnes physiques en Espagne, en *Ann. Fin. Pub.*, 1951, n. XI-XII, p. 107.
- 22.—Timbre de publicidad, en *Rev. Dro. Fin. Hac. Pub.*, 1952, n. 6. p. 225.
- 23.—Síntesis y Comentario de los trabajos realizados en la I Semana de Estudios de Derecho financiero, Madrid, *Sem. Est. Dro. Fin.*, 1953.
- 24.—Régimen financiero municipal, en el Volumen "Cátedra de Madrid", Editado por el Ayuntamiento de Madrid, 1953.
- 25.—La Reforma de las Haciendas locales, en *Rev. Adm. Pub.*, 1954, n. 13, p. 23.
- 26.—Principios constitucionales financieros, en *Sem. Est. Dro. Fin.*, Vol. II, Madrid, 1954, p. 87.
- 27.—L'idée des finances publiques et la Science des Finances, en *Pub. Fin.*, 1954, n. 4, p. 394.
- 28.—Aportación española a la teoría jurídica del Presupuesto, en *Sem. Est. Dro. Fin.*, Vol. III, 1955, p. 154.

- 29.—Bonificaciones fiscales en la Ley de protección a la Flota Mercante Española, en Rev. Dro. Fin. Hac. Pub., 1956, n. 23, p. 397.
- 30.—Une nouvelle conception de l'activité financière, en Rv. Sc. Fin., 1956, n. 2, p. 247.
- 31.—Sujetos responsables en el Impuesto del Timbre, en Sem. Est. Dro. Fin., Vol. IV, 1956, p. 169.
- 32.—Derecho financiero y política fiscal, en Rev. Dro. Fin. Hac. Pub., 1956, n. 22, p. 215.
- 33.—Sujetos responsables en el Impuesto del Timbre, en Sem. Est. Dro. Fin., T. IV, 1956, p. 169.
- 34.—El Derecho instrumento de política tributaria, en Sem. Est. Dro. Fin., 1958, v. VI, p. 193.
- 35.—La autonomía del Derecho Financiero en el Cuadro de disciplinas de las Facultades de Derecho, en Rev. Fac. Dro., 1958, n. 3, p. 7.
- 36.—La interpretación, en Derecho español, de los convenios internacionales para evitar la doble imposición, en Rev. Dro. Fin. Hac. Pub., 1960, n. 38, p. 273.
- 37.—Impuestos directos e Impuestos indirectos (Análisis jurídico de una vieja distinción), en Mem. Asoc. Esp. Dro. Fin., 1960, p. 247.
- 38.—Estructura jurídica del sistema tributario, en Rev. Dro. Fin. Hac. Pub., 1961, n. 41, p. 9.
- 39.—Notas sobre la naturaleza jurídica de la infracción tributaria, en Sem. Est. Dro. Fin., 1961, v. IX, p. 217.
- 40.—La enseñanza del Derecho tributario a universitarios, a funcionarios y a contribuyentes, en Rev. Dro. Fin. Hac. Pub., 1962, n. 48, p. 817.
- 41.—Hacia una ordenación jurídica del régimen de amortizaciones y regularización de balances, en Mem. Asoc. Esp. Dro. Fin., 1962 (Apéndice), p. 111.
- 42.—Reflexiones sobre un sistema de Derecho tributario español, en Rev. Fac. Dro. (Madrid), 1963, n. 16-17, p. 7.
- 43.—La gran paradoja de la Ley General Tributaria, en Rev. Dro. Fin. Hac. Pub., 1964, n. 54, p. 269.
- 44.—Teoría jurídica de la exención tributaria, en Sem. Est. Dro. Fin., 1964, v. XI, p. 363.
- 45.—El nacimiento de la obligación tributaria, en Rev. Dro. Fin. Hac. Pub., 1965, n. 58, p. 243.
- 46.—Concepto del hecho imponible, en Rev. Dro. Fin. Hac. Pub., 1965, n. 60, p. 769.

- 47.—Teoría de la educación tributaria, en Rev. Fac. Dro., 1965, n. 24, p. 343.
- 48.—Fundamento del hecho imponible, en Rev. Dro. Fin. Hac. Pub., 1966, n. 61, p. 37.
- 49.—Naturaleza del hecho imponible, en Rev. Dro. Fin. Hac. Pub., 1966, n. 62, p. 343.
- 50.—Los presupuestos jurídicos de la política fiscal agraria, en Men. Asoc. Esp. Dro. Fin., 1965, p. 373.
- 51.—Juicio sobre la actual legislación tributaria española, en Mem. Asoc. Esp. Dro. Fin., 1965, p. 483.
- 52.—La capacidad jurídica tributaria de los entes colectivos no dotados de personalidad, en Rev. Fac. Dro. (Madrid), 1966, n. 27, p. 623.
- 53.—La elaboración corporativa de las disciplinas financieras, en Rev. Dro. Fin. Hac. Pub., 1967, n. 70, p. 609.
- 54.—En torno al concepto y contenido del Derecho penal tributario, en An. Dro. Pen., 1968, T. XXI, n. 1, p. 77.
- 55.—La responsabilidad tributaria en régimen de solidaridad, en Ec. Fin. Esp., 1969, n. 30, p. 6.
- 56.—Reflexiones sobre el valor formativo del Derecho financiero, en Rev. Fac. Dro. (Madrid), 1970, n. 38-39, p. 455.
- 57.—Las Fuentes del Derecho tributario en la doctrina y en el Derecho español, en Sem. Est. Dro. Fin., 1972, v. XIX, p. 89.
- 58.—La Justicia administrativa tributaria (Presentación de un número monográfico sobre el tema), en Hac. Pub. Esp., 1972, n. 16, p. 3.
- 59.—Los métodos de determinación de bases imponibles y su proyección sobre la estructura tributaria (Discurso de recepción en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación), Madrid, 1970.
- 60.—En torno a la tesis de la unidad dialéctica entre ciencia de la Hacienda y Derecho Financiero, en Hac. Pub. Esp., 1977, n. 47, p. 147.

d) *Prólogos*

- 1.—Al libro "El ordenamiento tributario español" del profesor don Matías Cortés Domínguez.
- 2.—Al libro "El control de los gastos públicos" del profesor don Ignacio Bayón Marín.
- 3.—Al libro "El sistema financiero de las Comunidades europeas" de don Dionisio Martínez Martínez, Inspector Técnico Fiscal y Ayudante de Cátedra.

- 4.—Al libro “El proceso económico-administrativo de suspensión en el Derecho español” de don Julio Nieves Borrego, Abogado del Estado.
- 5.—Al libro “Curso de Derecho financiero español” del profesor don José Ferrerío Lapatza.
- 6.—Al volumen “La justicia tributaria en España” editado por el Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- 7.—A la obra en tres volúmenes titulados “Estudios de Derecho Tributario”, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

e) *Traducciones*

a) *Libros*

En 1957 tradujo, de la 7.^a edición italiana, las *Istituzioni di Diritto tributario*, del profesor Achille Donato GIANNINI, que constituye una de las obras capitales de la literatura jurídico-financiera contemporánea. Para la versión castellana, el traductor redactó un amplio estudio preliminar.

b) *Estudios monográficos.*

a' *Del alemán*

- 1.—“Política económica y financiera de la Alemania Occidental”, del prof. C. BRINKMANN, en Rev. Dro. Fin., Madrid, 1952.

b' *Del inglés*

- 2.—“La tributación en los Estados Unidos”, del prof. HARRIS, en Rev. Dro. Fin., 1952, dic., pág. 535.
- 3.—“El desarrollo presupuestario en los Estados Unidos en el año 1955”, del prof. L. HARRIS, en Rev. Dro. Fin., 1955, dic. pág. 533.

c' *Del francés*

- 4.—“El sector público y el sector privado en la Economía”, del prof. LAUFENBURGUER. En Rev. Dro. Fin., 1951, mayo, pág. 5.

- 5.—“La contabilidad pública en Portugal”, de los profesores A. PAIVA CORREA y J. SOTTY. En Rev. Dro. Fin., 1951, sept. pág. 165.
- 6.—“Ensayo de delimitación del Derecho tributario”, del prof. L. TROTABAS. En Rev. Dro. Fin., 1954, enero, pág. 7.
- 7.—“Los proyectos de reforma tributaria en Francia”. Una nueva clasificación de los impuestos, del prof. H. LAUFENBURGER, en Rev. Dro. Fin., 1954, junio, pág. 199.
- 8.—“Tributación y financiación industrial”, del prof. L. LAUFENBURGER. En Rev. Dro. Fin., 1955, marzo, pág. 5.
- 9.—“El presupuesto nacional”, del prof. A. ANGELOPOULOS. En Rev. Dro. Fin., 1955, marzo, pág. 17.
- 10.—“Impuesto político y rebelión del contribuyente”, del prof. H. LAUFENBURGER. En Rev. Dro. Fin., 1955, sept., pág. 389.
- 11.—“Contabilidad nacional y contabilidad pública”, del prof. M. MASOIN. En Rev. Dro. Fin., 1956, pág. 5.

d' *Del italiano*

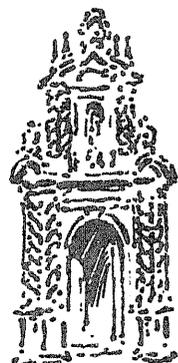
- 12.—“La Hacienda italiana en los veinte últimos años”, del Prof. F. REPACI. En Rev. Dro. Fin., 1956, n. 22, pág. 357.
- 13.—“El principio “Solbe et repete” en Italia y España”, del Prof. G. ZINGALI, en Rev. Dro. Fin., 1956, sept., pág. 387.
- 14.—“La influencia en el Derecho tributario del domicilio, la residencia y la nacionalidad”, del prof. V. UCKMAR. En Rev. Dro. Fin., 1956, dic.

INDICE DE MATERIAS

	Páginas
PRESENTACION. Palabras del profesor don Javier Lasarte Alvarez	3
TEXTO DEL DISCURSO del profesor don Fernando Sáinz de Bujanda	9
UN ESQUEMA DE DERECHO INTERNACIONAL FINANCIERO	
A) Presupuestos históricos y doctrinales	15
a) El ámbito de la subjetividad internacional	16
b) El ámbito objetivo de las relaciones internacionales y de la actuación de las Organizaciones	20
a') El Derecho internacional general o constitucional	21
b') El Derecho internacional particular o convencional	21
B) Aparición del Derecho internacional financiero	23
a) Concepto y contenido	23
a') Invocación de un criterio delimitador de índole material.	23
b') Inexistencia de un Derecho internacional financiero de ámbito general	24
	141

b)	Fuentes del Derecho internacional particular y delimitación de su posible contenido financiero	26
a')	Regulación del poder impositivo entre Estados	29
b')	Régimen financiero de las Organizaciones internacionales	31
C)	El Derecho comunitario financiero	35
a)	Presupuestos históricos y doctrinales	35
a')	El ideal de la unidad política europea	38
b')	La presunta idoneidad de los instrumentos económicos y financieros para el logro de la unidad política	45
b)	Las Comunidades europeas	47
a')	Fundación, objetivos y estatuto jurídico. El Derecho comunitario	47
b')	La aparición del Derecho comunitario financiero	58
a'')	Concepto, contenido y fuentes	58
b'')	La financiación de las Comunidades europeas	61
a''')	Las contribuciones de los Estados miembros	61
b''')	Los recursos propios de las Comunidades. Significación de los tributos comunitarios	64
c'')	El Presupuesto comunitario	72
c)	Enquadramiento del Derecho comunitario europeo en el ámbito del Derecho público	81
a')	Aproximación al tema	81
b')	La tesis de la sustantividad del Derecho comunitario	83
c')	Nuestro criterio: Reconocimiento de la singularidad del Derecho comunitario dentro del cuadro del Derecho internacional público	91
a'')	Eliminación de expresiones que inducen a confusión de conceptos	92
b'')	Puntualizaciones sobre el empleo del término "supranacional" para la calificación del Derecho comunitario	94
c'')	Pertenencia del Derecho comunitario al Derecho internacional público	101
d'')	Singularidad del Derecho comunitario	102
e'')	El Derecho comunitario financiero de la hora presente concebido como sector del Derecho internacional financiero	103
d')	Visión de futuro. Vaticinios	107

D)	Recapitulación	111
a)	Definición y esquema del Derecho internacional financiero	111
b)	Evolución de la literatura científica del Derecho internacional financiero. Remisión a la Bibliografía	113
	FINAL	114
	APUNTE BIBLIOGRAFICO	117
	CURRICULUM VITAE del profesor don Fernando Sáinz de Bujanda	129



Biblioteca Universitaria de Granada



01042427

