

## COMO FUNCIONAN LAS INSTITUCIONES DE LA COMUNIDAD EUROPEA \*

Por EMILE NOËL

*Sumario:* LAS CUATRO INSTITUCIONES: ¿Cómo actúan el Consejo y la Comisión para realizar su misión en las condiciones previstas por los Tratados de París y Roma? El financiamiento de la Comunidad. LA COMISIÓN: La Comisión es, en primer lugar, la guardiana de los Tratados. La Comisión es el órgano ejecutivo de la Comunidad. Los Comités de gestión. La Comisión es la iniciadora de la política comunitaria y expresa el interés comunitario, manteniendo la coherencia y la unidad de esta política.—EL DIÁLOGO COMISIÓN-CONSEJO: Unanimidad y mayoría.—EL PARLAMENTO EUROPEO: Aumento de poderes.—EL TRIBUNAL DE JUSTICIA.—LOS MÉTODOS DE TRABAJO: Los servicios de la Comisión. El funcionamiento de la Comisión. ¿Cómo elabora la Comisión sus decisiones y las proposiciones que somete al Consejo? ¿Cómo funciona el Consejo?

Resulta difícil enmarcar el sistema institucional de las Comunidades Europeas. La Comunidad es mucho más que una organización intergubernamental. Sus instituciones tienen una personalidad propia y disponen de amplios poderes. Pero la Comunidad no representa un «gobierno federal» al que los gobiernos y los parlamentos nacionales estarían en cierta medida subordinados en los sectores de su competencia. Contentémonos con afirmar prudentemente que se trata de un sistema «comunitario»..., dejando a los historiadores de mañana el cuidado de colocar este sistema institucional en una de las categorías definidas por los especialistas del derecho de gentes.

---

\* Para la reproducción del presente texto, la Redacción de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA ha solicitado oportunamente el correspondiente permiso a la Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, con sede en Luxemburgo.

### Las cuatro instituciones

La ampliación de las Comunidades Europeas como consecuencia de la adhesión del Reino Unido, de Irlanda y de Dinamarca, el 1 de enero de 1973 (1), no ha afectado la estructura a las atribuciones de las cuatro instituciones comunitarias—Parlamento Europeo, Consejo de Ministros, Comisión y Tribunal de Justicia—, a pesar de las modificaciones introducidas en su composición.

Hasta julio de 1967, las tres Comunidades—la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (creada en 1952), la Comunidad Económica Europea (1958) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (1958)—disponían de Comisiones ejecutivas distintas (en el caso de la CECA se llamaba Alta Autoridad), así como de Consejos de Ministros separados. Por el contrario, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia eran ya comunes a las tres Comunidades. Desde 1967 existe una Comisión única y un Consejo único que ejercen el conjunto de las atribuciones precedentemente confiadas a las antiguas instituciones, en las mismas condiciones y siguiendo las mismas reglas que estipulan los tres Tratados comunitarios.

Por otra parte, la fusión de las Instituciones sólo representa la primera etapa hacia la constitución de una sola Comunidad Europea, que estará regida por un Tratado único que deberá sustituir al Tratado de París (que dio origen a la CECA) y a los Tratados de Roma (que instituyeron el Mercado Común y el Euratom).

La realización de las tareas confiadas a las Comunidades está asegurada a través de cuatro instituciones: el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia.

Forman el *Parlamento* 198 miembros, designados entre sus miembros por los Parlamentos nacionales, y cuyo reparto es como sigue: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, 36; Bélgica y Países Bajos, 14; Dinamarca e Irlanda, 10; Luxemburgo, 6.

---

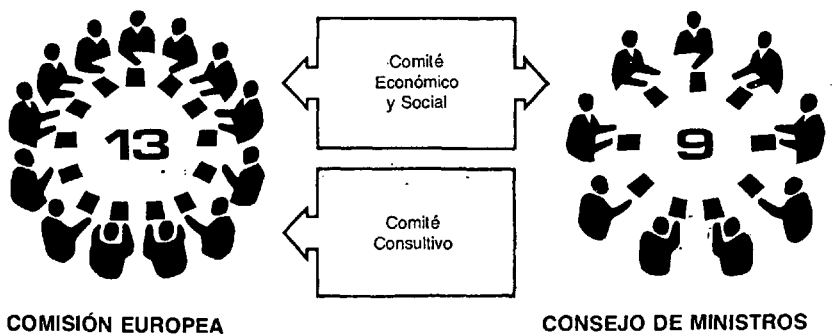
(1) Los Estados fundadores son Bélgica, la República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos.

El *Tribunal de Justicia* lo integran nueve magistrados, designados por un período de seis años mediante común acuerdo de los Gobiernos. Le corresponde garantizar el respeto del Derecho en la ejecución de los Tratados y está asistido por cuatro abogados fiscales.

El *Consejo* reúne los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. Cada Gobierno delega a uno de sus miembros. La composición del Consejo puede variar según los temas tratados. Aunque el ministro de Asuntos Exteriores es considerado de alguna manera como el «principal» representante de su país en el Consejo, los ministros de Agricultura, de Transportes, de Finanzas, de Industria y otros participan con frecuencia en las reuniones, bien sea solos o junto a los ministros de Asuntos Exteriores.

## LAS INSTITUCIONES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

INICIATIVA – DECISIÓN – EJECUCIÓN



CONTROL DEMOCRÁTICO



· PARLAMENTO EUROPEO

CONTROL JURISDICCIONAL



TRIBUNAL DE JUSTICIA

En la «cumbre» de diciembre de 1974 los jefes de Gobierno convinieron en reunirse tres veces al año, por lo menos, en Consejo de la Comunidad—para tratar de los problemas comunitarios—y en concepto de cooperación política. Tales reuniones se denominan, de ordinario, sesiones del «Consejo Europeo».

Cada miembro del Consejo ejerce la presidencia, por rotación, durante un período de seis meses. Para calcular la mayoría cualificada los votos se ponderan como sigue: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido: 10; Bélgica y Países Bajos: 5; Dinamarca e Irlanda: 3, y Luxemburgo: 2. La mayoría cualificada es de 41 votos (sobre 58).

El Consejo está asistido por un «Comité de Representantes Permanentes» y numerosos grupos de expertos. Formado por los representantes permanentes (embajadores) de los Estados miembros ante las Comunidades, este Comité ha desempeñado un papel importante desde 1958 en el funcionamiento de los Tratados CEE y Euratom (la CECA no disponía de dicho Comité).

El Tratado de fusión (1967) ha consagrado su existencia y ha confirmado su mandato, que consiste en preparar las deliberaciones del Consejo.

La *Comisión* está compuesta por 13 miembros designados de mutuo acuerdo por los Gobiernos. Durante toda la duración de su mandato los miembros de la Comisión deben actuar con plena independencia, tanto en relación a cada Gobierno como ante el Consejo, que no puede poner fin a su mandato. Únicamente el Parlamento, votando una moción de censura, podría provocar, automáticamente, la dimisión de la Comisión.

En los asuntos que interesan al Mercado Común y a Euratom, el Consejo y la Comisión reciben la asistencia del «Comité Económico y Social», integrado por representantes de las diversas categorías de la vida económica y social. Debe consultarse obligatoriamente al Comité antes de adoptar gran número de acuerdos, pudiendo aquél también emitir dictámenes por su propia iniciativa.

En los asuntos de la CECA, la Comisión se halla asistida por un «Comité Consultivo», constituido por representantes de los productores, de los trabajadores, de los usuarios y de los nego-

cientes de carbón y de acero. Consultado con carácter obligatorio sobre gran número de decisiones, dicho Comité puede también emitir dictámenes por su propia iniciativa.

El Comité Económico y Social, así como el Comité Consultivo, permiten la asociación activa de los medios profesionales y sindicales al desarrollo de la Comunidad.

#### ¿CÓMO ACTÚAN EL CONSEJO Y LA COMISIÓN PARA REALIZAR SU MISIÓN EN LAS CONDICIONES PREVISTAS POR LOS TRATADOS DE PARÍS Y DE ROMA?

A tenor de lo dispuesto en el Tratado de París, la Comisión puede adoptar decisiones, formular recomendaciones y emitir dictámenes. Las decisiones son obligatorias en todas sus partes. Las recomendaciones comportan obligación en cuanto a los objetivos que asignan, pero permiten a aquellos que son objeto de estas medidas el que elijan los medios adecuados para alcanzar los objetivos propuestos. Los dictámenes no son vinculantes.

El Consejo interviene en el funcionamiento de la CECA, principalmente cuando lo solicita la Comisión, bien sea para emitir dictámenes simples o dictámenes a cuyo acuerdo está subordinada la adopción de algunos actos de la Comisión.

Las decisiones que la Comisión adopta en el marco de la CECA son con frecuencia individuales, aunque también puede fijar reglas generales, ya que la Comisión dispone, efectivamente, de una facultad reglamentaria general en las materias en que es competente para adoptar decisiones individuales.

Para el cumplimiento de su misión en el ámbito de los Tratados de Roma, el Consejo y la Comisión aprueban reglamentos y directivas, adoptan decisiones y formulan recomendaciones o dictámenes... El reglamento tiene un alcance general, siendo obligatorio en todas sus partes, y es aplicable directamente en todos los Estados miembros. La directiva obliga a todo Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que se debe alcanzar, pero deja competencia a las instancias nacionales en lo que toca a la forma y los medios. Las decisiones pueden tener como destinatario un Gobierno, una empresa o un particular. Una de-

cisión resulta obligatoria en todos sus elementos para los destinatarios que designa. Las recomendaciones y los dictámenes no obligan.

Por consiguiente, las terminologías de los Tratados de París y de Roma son diferentes y por ello pueden originar confusiones.

La «recomendación» CECA corresponde, en efecto, a la «directiva» CEE y Euratom—es decir, que se trata de una decisión obligatoria—, mientras que la recomendación CEE no obliga y, en este aspecto, no se distingue del simple dictamen.

El funcionamiento del Tratado CECA descansa principalmente en la Comisión, pese a que no debe subestimarse el papel del Consejo en las materias más importantes. En la CEE y el Euratom, el tándem Comisión-Consejo constituye el centro motor de todo el sistema institucional y acaso su aspecto más original. La autoridad política de la Comisión, sin la cual no podría desempeñar plenamente su papel en relación al Consejo, se funda en el hecho de que la Comisión sólo es responsable ante el Parlamento.

En las tres Comunidades (CECA, CEE, Euratom), el Tribunal de Justicia, no sólo garantiza a los Estados miembros y a los particulares el estricto respecto de los Tratados y de sus actos de aplicación, sino que desempeña también un papel notable asegurando una interpretación y una aplicación uniforme del derecho comunitario.

#### EL FINANCIAMIENTO DE LA COMUNIDAD

Basándose en la propuesta formulada por la Comisión, y como consecuencia de las orientaciones políticas convenidas en la conferencia de jefes de Estado o de Gobierno de La Haya (diciembre de 1969), el Consejo aprobó en 1970 la puesta en marcha de un sistema que concede a la Comunidad algunos recursos propios. En atención a su naturaleza particular esta decisión exigió, de conformidad con el Tratado, ser aprobada por los seis Parlamentos de los Estados miembros antes de que entrase en vigor el 1 de enero de 1971.

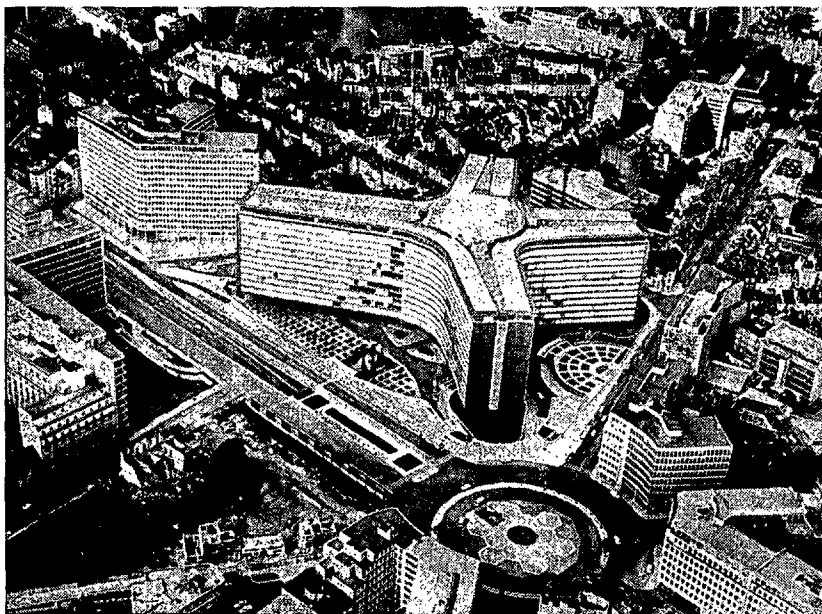
El nuevo sistema debe introducirse progresivamente de 1971 a fines de 1977. Durante un primer período (1971 hasta fines de 1974) sólo una parte de los gastos comunitarios estaban cubiertos por los ingresos propios, a saber: por una parte, los «gravámenes» sobre las importaciones de productos agrícolas, que se han convertido íntegramente en recursos propios de la Comunidad desde comienzos de 1971, y, por otra parte, una fracción creciente de los derechos aduaneros. El complemento de ingresos necesarios al equilibrio del presupuesto lo proporcionan todavía las contribuciones nacionales que han sido fijadas siguiendo una clave global que tiene en cuenta el producto nacional bruto de cada país.

A partir del 1 de enero de 1975, el presupuesto hubiera debido financiarse íntegramente con recursos propios: integralidad de los «gravámenes» agrícolas y de los derechos de aduana, más una fracción del impuesto sobre el valor añadido dentro del límite máximo de un punto de dicho impuesto, siempre y cuando el mismo se apoya en una base imponible uniforme en los Estados miembros. Al no haberse podido llegar a un acuerdo hasta ahora, en el Consejo, sobre la armonización de la base imponible del IVA, el complemento de los ingresos se consigue, de acuerdo con una disposición derogatoria prevista para tal caso, mediante contribuciones nacionales, basadas en el producto nacional bruto de cada país.

Para garantizar la introducción progresiva del sistema se ha previsto un determinado encuadramiento. De esta forma, durante el primer período (1971-1974), la parte relativa de cada Estado miembro en la financiación del presupuesto no puede variar, de un año a otro, más que en un 1 por 100 en alza y un 1,5 por 100 en baja. Este encuadramiento se extiende hasta tres años después de que el financiamiento esté integralmente asegurado por los recursos propios y, entonces, la variación de un año a otro no podrá rebasar el 2 por 100. A partir del 1 de enero de 1978 el sistema se aplicará íntegramente y sin ninguna limitación.

Los tres nuevos Estados miembros aplicarán por etapas el sistema de financiamiento comunitario. Durante un período que

va de 1973 hasta el fin de 1977 su contribución al presupuesto comunitario aumentará gradualmente, alcanzando el 19,32 por 100 para el Reino Unido, el 0,61 por 100 para Irlanda y 2,46 por 100 para Dinamarca. En 1978 y en 1979 la contribución de los nuevos Estados miembros no rebasará algunos «techos», pero desde 1980 el sistema comunitario jugará plenamente para estos países, de la misma forma que se aplicará desde 1978 para los seis países fundadores de la Comunidad.



*El edificio Berlaymont, en Bruselas, sede de la Comisión de las Comunidades Europeas y, al lado, el edificio Charlemagne, donde se reúne el Consejo de Ministros*

### La Comisión

Todos los Tratados de las Comunidades Europeas asignan a la Comisión amplias tareas que, esquemáticamente, pueden enumerarse así: la Comisión es la guardiana de los Tratados. La



Comisión es el órgano ejecutivo de las Comunidades. Finalmente, la Comisión es la que inicia la política comunitaria y expresa el interés comunitario ante el Consejo.

#### LA COMISIÓN ES, EN PRIMER LUGAR, LA GUARDIANA DE LOS TRATADOS

La Comisión vigila la aplicación correcta de sus disposiciones así como de las decisiones adoptadas por las instituciones. La Comisión garantiza el mantenimiento de un clima de mutua confianza. Si la Comisión realiza adecuadamente su labor de «can-cerberero», cada uno puede desempeñar sus obligaciones sin resquemor, sabiendo que los otros miembros hacen lo mismo y que cualquier infracción de los Tratados será corregida.

En sentido contrario, nadie puede esgrimir una falta de uno de los Estados miembros para no cumplir sus propias obligaciones.

Si existe falta, corresponderá a un organismo imparcial que es la Comisión el realizar una encuesta, pronunciarse objetivamente y comunicar al Estado en litigio, bajo el control del Tribunal de Justicia, las medidas necesarias para regularizar su situación.

El Tratado CECA fue el primero que confió a las Instituciones la responsabilidad de sancionar las infracciones. Sin embargo, tratándose de gobiernos, prevé un procedimiento bastante complejo y de difícil puesta en marcha que por fortuna se ha empleado en raras ocasiones. La experiencia CECA indujo a introducir en los Tratados de Roma disposiciones más simples y más enérgicas que han sido utilizadas ampliamente en la CEE. Nos limitaremos a describir aquí la aplicación de estas últimas disposiciones.

Cuando la Comisión estima que existe infracción—conclusión a la que puede llegar bien sea mediante una encuesta de sus propios servicios, a petición de un Gobierno o como consecuencia de quejas presentadas por particulares—invita al Estado en causa a que le presente sus observaciones o justificaciones en un plazo determinado que suele ser de un mes o un mes y medio. Si el Estado miembro mantiene la medida en cuestión

y si las observaciones que hace no conducen a que la Comisión modifique su punto de vista, esta última envía un dictamen motivado al cual el Estado miembro está obligado a conformarse en el plazo prescrito por la Comisión; de no hacerlo así la Comisión se remite al Tribunal de Justicia cuyo fallo es obligatorio tanto para el Estado miembro como para las Instituciones.

Estas disposiciones, que conceden facultades considerables a las Instituciones, se aplican efectivamente en todos sus elementos. Así, por ejemplo, en el curso del año 1975 la Comisión inició procedimientos de infracción en 60 casos y decidió en tres que entendiéndose de ello el Tribunal de Justicia.

La mayoría de los expedientes de infracción al Tratado CEE en el curso de los primeros años se referían a los derechos de aduana y a los contingentes, pero actualmente afectan a otras numerosas disposiciones del Tratado y de manera especial a la aplicación de los reglamentos agrícolas. Esta diversificación aumenta constantemente con el desarrollo de otras políticas comunes y, consiguientemente, la actividad de «policía» de la Comisión tiene pocas posibilidades de disminuir.

El alcance económico de las medidas que han sido objeto de procedimiento de infracción ha sido limitado. Por regla general se ha tratado no de acciones deliberadas para eludir las obligaciones de los Tratados, sino más bien de divergencias de interpretación entre la Comisión y un Estado miembro, que el Tribunal ha dirimido; o bien de errores casi inevitables cuando las administraciones nacionales han de adaptarse a los procedimientos comunitarios. Cabe estimar que las infracciones cometidas hasta el presente no han alterado de manera sensible la ejecución correcta de las cláusulas de los Tratados.

#### LA COMISIÓN ES EL ÓRGANO EJECUTIVO DE LA COMUNIDAD

Los Tratados confieren directamente a la Comisión amplios poderes de ejecución. Además, actualmente, la Comisión dispone de atribuciones suplementarias considerables que le han sido conferidas por el Consejo, principalmente en lo que afecta a la Comunidad Económica Europea, para garantizar la aplicación de

acuerdos adoptados en base al Tratado, es decir, lo que se llama «el derecho comunitario derivado».

Tanto las atribuciones concedidas directamente por los Tratados como las facultades otorgadas por el Consejo pueden clasificarse en unos cuantos grandes grupos:

1. Establecer los textos de aplicación (cabría decir los «decretos ministeriales») de algunas disposiciones del Tratado o de acuerdos adoptados por el Consejo.

El Tratado CECA concede, de esta forma, competencias normativas especialmente amplias a la Comisión, quien tiene a su cargo «garantizar la realización de los objetivos fijados» por el Tratado, es decir, establecer y hacer funcionar un mercado común del carbón y del acero. Puede afirmarse que cada artículo del Tratado CECA asigna al Ejecutivo una nueva responsabilidad con sus correspondientes atribuciones. Los Tratados de Roma conceden igualmente competencias normativas directas a la Comisión—especialmente el Tratado CEE—en todo lo que afecta al establecimiento de la unión aduanera sobre la base del calendario fijado por este Tratado. De todos modos lo que ha ampliado considerablemente las responsabilidades de la Comisión en el curso de los últimos años han sido las atribuciones conferidas por el Consejo en virtud de las políticas comunes y de manera particular de la política agrícola. Una cifra constituirá la mejor ilustración de la amplitud de las competencias normativas que en la actualidad asume la Comisión: durante el año 1975 la Comisión ha aprobado cerca de 3.000 reglamentos, la mayoría de ellos relativos a la política agrícola común.

2. Aplicar las reglas de los Tratados a los casos particulares (ya sean medidas que interesen a un gobierno o a una empresa) y garantizar la gestión de los fondos comunitarios.

Las funciones de la Comisión, según el Tratado CECA, son particularmente amplias en esta esfera. La Comisión se relaciona directamente con las empresas carboníferas y siderúrgicas, controlando de cerca algunos aspectos de sus actividades, con la posibilidad de estimular y coordinar sus inversiones, ayudar a los trabajadores amenazados de paro, conceder préstamos, etc.

Igualmente el Tratado CEE confía a la Comisión prerrogativas del mismo orden, especialmente en el sector de la competencia (control de «ententes» y posiciones dominantes, control o eliminación de las ayudas públicas, represión de las discriminaciones fiscales, etc.). Estas prerrogativas han sido reforzadas a través de las atribuciones conferidas por el Consejo en razón de las políticas comunes (principalmente agricultura y transportes).

En cuanto al Tratado del Euratom, confía a la Comisión tareas de gestión de una amplitud comparable a las de la CECA, bien se trate del abastecimiento en materias fisibles, de la protección contra las radiaciones, del control de las instalaciones nucleares o de la difusión de los conocimientos.

La gestión de los fondos comunitarios depende siempre de la Comisión. La CECA mostró el camino. Gracias a los ingresos recibidos directamente por la Comisión en virtud de un gravamen sobre la producción de carbón y de acero, esta última dispone de sumas relativamente importantes. Una parte de estos recursos sirve para la readaptación de los trabajadores y otra parte permite garantizar los empréstitos contraídos por la Comisión con el fin de conceder préstamos, bien sea para la modernización de las empresas del carbón y del acero o para la reconversión de regiones afectadas por el declive de dichas industrias. De 1954 a fines de 1975 un total de 2.620 millones de unidades de cuenta (2) han sido obtenidas y redistribuidas por la Alta Autoridad y posteriormente por la Comisión.

En lo que se refiere al Euratom, la Comisión administra un programa comunitario de investigación y de enseñanza. El primer programa quinquenal (1958-1962) representó 215 millones de unidades de cuenta. El segundo programa quinquenal (1963-1967) alcanzó los 450 millones de unidades de cuenta. Entre las múltiples realizaciones debidas a estos programas han de citarse la construcción de cuatro establecimientos de investigación

---

(2) Una unidad de cuenta comunitaria representa oficialmente el valor de 0,88867088 gramos de oro fino y corresponde al valor del dólar antes de su primera devaluación en 1971. Ella va a ser sustituida progresivamente por una «unidad de cuenta europea», que corresponde al valor de un «cesto» de las nueve monedas de los Estados miembros, y que ya se aplica por el Fondo Europeo de Desarrollo en las operaciones de la CECA y en las del Banco Europeo de Inversiones. La ventaja de la nueva unidad residirá en que tiene mejor en cuenta la evolución de las monedas de los Estados miembros.

nuclear, en Ispra (Italia), Karlsruhe (Alemania), Geel (Bélgica) y Petten (Holanda).

Las profundas transformaciones que la investigación nuclear ha conocido durante los últimos años, han implicado una reestructuración del Centro Común de Investigación del Euratom y una redefinición de sus actividades que han sido ampliadas más allá del dominio nuclear.

Un programa de cuatro años (alrededor de 180 millones de unidades de cuenta y 2.200 personas) fue adoptado a principios de 1973.

La amplitud de los fondos afectados a la Comunidad Europea sobrepasa con mucho estas sumas ya considerables. Se trata, en primer lugar, del Fondo Social Europeo, que está llamado a participar a la reconversión profesional y a la readaptación de los trabajadores. En 1972 se le confiaron nuevas misiones para que desempeñe un mayor papel en la evolución de las estructuras sociales. Su dotación para 1976 es de 440 millones de unidades de cuenta y esta dotación deberá aumentarse regularmente.

Desde el comienzo de la Comunidad, un Fondo Europeo de Desarrollo permitía otorgar donativos y préstamos, en condiciones favorables, a los Estados africanos y malgache asociados a la Comunidad. Las negociaciones entabladas tras la ampliación, llevaron a la celebración, en febrero de 1975, del Convenio de Lomé con 46 Estados de Africa, del Caribe y del Pacífico. Otros Estados de las mismas regiones podrán incorporarse posteriormente al Convenio, a petición suya. El Fondo de Desarrollo creado por el Convenio de Lomé posee una dotación de 3.150 millones de UC., de los que 2.100 millones son donativos. La Comisión administra igualmente una ayuda alimentaria destinada a los países en desarrollo (225 millones de UC. en 1975).

El Fondo de Orientación y de Garantía Agrícola dispone de sumas que son, todavía, mucho más considerables. Por ejemplo, en el presupuesto de 1976, se han previsto 4.510 millones de unidades de cuenta que permitirán asumir la carga de los gastos de sostenimiento de los mercados agrícolas así como contribuir con 325 millones de unidades de cuenta en acciones destinadas a la modernización de la agricultura.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional, creado en marzo de 1975, debe contribuir a corregir los principales desequilibrios regionales en la Comunidad. Para 1975, el Fondo disponía de una dotación de 300 millones de UC., y, para cada uno de los años 1976 y 1977, de 500 millones de UC.

El control de las cuentas de la Comunidad corre a cargo, desde 1958, de una «Comisión de Control» integrada por censores de cuentas designados por el Consejo. Dado el considerable incremento del presupuesto de las Comunidades, se instituyó un Tribunal de Cuentas, en virtud de una modificación de los tratados firmada en 1975 y que debe entrar en vigor en 1976.

El Tribunal de Cuentas se hallará integrado por nueve miembros, de gran competencia, que el Consejo, previa consulta del Parlamento, designa por seis años y que están llamados a desempeñar el cargo con toda independencia.

El Tribunal fiscalizará el conjunto de ingresos y gastos de las Comunidades, asistiendo al Parlamento y al Consejo en su cometido de control político de la ejecución del presupuesto.

3. Garantizar la gestión de las cláusulas de salvaguardia de los Tratados.

Son las cláusulas que permiten, en casos excepcionales, autorizar una derogación de las reglas de los Tratados y suponen una pesada responsabilidad para la Comisión. El dejar a cada Estado miembro su propia apreciación sobre las dificultades particulares o las circunstancias especiales que le autorizan a derogar las reglas del Tratado —o sus textos de aplicación— hubiera conducido finalmente a interpretaciones divergentes y arbitrarias. Únicamente la Comisión, actuando con toda independencia y objetividad, según estipulan los Tratados, puede autorizar estas derogaciones a petición de un Estado miembro y después de haber examinado todos los antecedentes de la situación, esforzándose, en cada caso, en limitar hasta el máximo la alteración en el funcionamiento del Mercado Común. El Consejo le ha conferido también atribuciones semejantes en los acuerdos relativos a las políticas comunes.

Estas posibilidades de derogación son amplias y variadas, extendiéndose desde la concesión de contingentes tarifarios hasta

la posibilidad de dispensar de la aplicación de las reglas del Tratado a sectores enteros de la economía. La aplicación de los Tratados CECA y CEE, de manera especial, han hecho jugar dichas cláusulas. La intervención de la Alta Autoridad y de la Comisión han permitido, sin embargo, limitarlas estrictamente, de suerte que las medidas de salvaguardia que de esta forma fueron autorizadas, apenas han afectado el buen funcionamiento del Mercado Común.

Las principales cláusulas de salvaguardia inscritas en los mismos Tratados tenían un alcance general pero sólo servían en el período de transición. Dejando aparte la excepción del artículo 115 CEE (desviación de tráfico) ya no pueden aplicarse desde el 1 de enero de 1970 entre los seis Estados miembros fundadores, pero han sido reintroducidas hasta que concluya el período de adhesión (fin de 1977) para los problemas que conciernen a los tres nuevos Estados miembros.

Por el contrario, la reglamentación comunitaria, que ha sido desarrollada en varios sectores, ha previsto, en casos específicos y de manera más limitativa, posibilidades de excepción que interesan, por lo general, las relaciones entre la Comunidad y los países terceros más que las relaciones entre los Estados miembros. La gestión de estas posibilidades ha sido confiada a la Comisión, la mayoría de veces con posibilidad de dirigirse al Consejo para que confirme la medida que ha sido tomada o para que sea modificada. El recurso a estas medidas de excepción es cada vez menor y la Comisión se ha esforzado siempre en no conceder derogaciones más que de una manera limitativa y en la estricta medida en que son indispensables de forma que no afecten sustancialmente el funcionamiento del Mercado Común.

#### LOS COMITÉS DE GESTIÓN

Acabamos de ver, en lo que respecta a la Comunidad Económica Europea, la importancia de las decisiones del Consejo para ampliar la actividad de gestión de la Comisión confiriéndole responsabilidades nuevas en la práctica del derecho comunitario derivado. En gran número de casos, el Consejo ha querido tener

la seguridad de que las atribuciones conferidas de esta forma se ejercerían en íntima conexión con los gobiernos miembros. Así se han creado diversos comités de representantes gubernamentales ante la Comisión. Algunos de estos comités son meramente consultivos. Su fórmula más original y la que ha demostrado mayor eficacia es la de los «Comités de gestión» dentro de las organizaciones de mercado agrícolas, en las que funciona un «Comité de gestión» para cada categoría de productos.

El procedimiento establecido es el siguiente: la medida de aplicación que tiene que adoptar la Comisión se somete, como proyecto, al Comité de gestión competente para que dictamine. (Los votos de sus miembros se ponderan como en el Consejo.)

El dictamen del Comité no obliga a la Comisión que disfruta de plena libertad decisoria, convirtiendo inmediatamente en obligatoria la medida que ha adoptado. De todas maneras, si el dictamen se emite por mayoría cualificada (41 votos sobre 58) y la Comisión se separa del mismo, se informa al Consejo, quien puede, en el plazo de un mes, reformar la decisión de la Comisión. Si, por el contrario, la decisión de la Comisión concuerda con el dictamen del Comité, o si el Comité no ha emitido dictamen (en la incapacidad de conseguir una mayoría cualificada sobre una determinada posición), la decisión de la Comisión es definitiva y no puede ser objeto de ningún recurso ante el Consejo.

El procedimiento de los Comités de gestión es aplicado en gran escala y funciona de manera plenamente satisfactoria. En 1975 se celebraron 477 reuniones de diversos Comités de gestión. Como resultado de sus deliberaciones pudieron aprobarse más de 1.500 reglamentos o decisiones de la Comisión.

Los dictámenes producidos fueron favorables en 1.483 casos. En 130 casos no se produjo dictamen y no se formuló ningún dictamen en contra.

Esto explica el clima de colaboración y confianza que se ha establecido en los Comités de gestión entre los servicios comunitarios y los nacionales que tienen que aplicar las medidas adoptadas por la Comisión.

El papel que desempeñan los Comités de gestión puede compararse al de un sistema de alarma. Cuando la Comisión se



separa de un dictamen emitido por mayoría cualificada, es decir, apoyado por la mayor parte de los representantes gubernamentales, hay que suponer la existencia de una situación 'difícil o la existencia de un problema grave y resulta razonable que el propio Consejo pueda deliberar. El que este procedimiento sólo entre en juego de manera excepcional demuestra la eficacia del sistema y el buen entendimiento de los interesados.

El éxito de los Comités de gestión ha llevado, en el curso de los últimos años, a trasponer esta fórmula a otros sectores sin contar la política agrícola. Así, por ejemplo, se han formado comités de representantes de los gobiernos para contribuir a dirigir la aplicación de la tarifa aduanera común, como consecuencia del establecimiento de la unión aduanera el 1 de julio de 1968.

También se han creado otros comités para la gestión de normas técnicas o sanitarias, especialmente en el sector alimentario o veterinario. En la práctica, el sistema es el mismo de los Comités de gestión agrícolas, aunque difieren las condiciones en que puede recurrirse al Consejo para estatuir, según los casos.

Una fórmula que ha sido retenida en varios casos, prevé que, cuando las disposiciones previstas por la Comisión no están de acuerdo con el dictamen del Comité o no existe dictamen, la Comisión traslada al Consejo una proposición relativa a las medidas que deben tomarse y éste decide por mayoría cualificada. Si no lo hace dentro de un determinado plazo (tres meses a contar de la fecha en que tiene conocimiento) la Comisión decide por sí sola.

**LA COMISIÓN ES LA INICIADORA DE LA POLÍTICA COMUNITARIA Y EXPRESA EL INTERÉS COMUNITARIO, MANTENIENDO LA COHERENCIA Y LA UNIDAD DE ESTA POLÍTICA**

En los sectores más limitados, que dependían de la CECA y del Euratom, las tareas de gestión y de control de la Alta Autoridad y de la Comisión de la CECA, disfrutaban de primacía en cuanto a su amplitud, aunque el carácter sectorial de ambas

Comunidades hacía más difícil la elaboración de una política común limitada a sus específicas esferas.

A partir de 1967, la fusión de las Instituciones ha hecho posible, mediante la reagrupación de competencias entre los miembros de una Comisión única, el desarrollo de varias políticas comunes—política industrial, política energética, política de la investigación y del desarrollo tecnológico—que la existencia de tres ejecutivos distintos había frenado hasta esta fecha pese al gran interés de sus primeras realizaciones.

En cuanto a la Comisión de la CEE, desde su instalación, se había consagrado principalmente a la elaboración de políticas comunes y esta tarea ha sido heredada por la Comisión única. Con independencia de las necesidades económicas, el Tratado del Mercado Común es, efectivamente, un «tratado-cuadro», a diferencia del Tratado Euratom y del de la CECA, que podríamos llamar «tratados-leyes». Si estos dos Tratados estipulan de manera bastante exhaustiva la reglamentación que debe aplicarse o las tareas que hay que realizar en los sectores de aplicación, el Tratado del Mercado Común, dejando de lado sus cláusulas «automáticas» sobre el desarme aduanero y contingentario, se limita a suministrar indicaciones generales sobre la orientación de las políticas que hay que seguir en los grandes sectores de la actividad económica, dejando a las Instituciones de la Comunidad, y especialmente al Consejo y a la Comisión en colaboración con el Parlamento, la carga y el poder de elaborar las disposiciones que deben ser aplicadas por la Comunidad.

Podría decirse que casi todo lo que afecta a la unión económica ha sido dejado en blanco en el Tratado, pero estos «blancos» pueden rellenarse por las Instituciones comunitarias sin que sea preciso la conclusión de nuevos tratados ni la obtención de nuevas ratificaciones parlamentarias. Las medidas que las Instituciones tienen facultad de adoptar son verdaderas «leyes europeas», directamente aplicables en todos los Estados miembros y capaces de implicar profundas modificaciones en los sectores abordados. Así, por ejemplo, las grandes «leyes europeas» sobre la agricultura que el Consejo ha adoptado a partir de 1962, constituye un conjunto cuyo alcance es comparable al del Tratado CECA. Pero hay más: las orientaciones fijadas por los Jefes de

Estado y de Gobierno con ocasión de la Conferencia en la Cumbre de París (octubre 1972) conducen las Instituciones comunitarias a elaborar políticas comunes en sectores que no estaban estrictamente previstos en los Tratados.

Resultará útil, en esta ocasión, que nos detengamos en ciertas declaraciones, frecuentemente formuladas, que afirman que el Tratado del Mercado Común es menos supranacional, o más intergubernamental, que el Tratado CECA. En gran medida estamos ante un error de óptica. El «tratado-ley» sobre el carbón y el acero, fijaba de una manera detallada los poderes de aplicación confiados a la Alta Autoridad. Por el contrario, hay que esperar la elaboración de las políticas comunes para saber cuáles serán los poderes de aplicación de la Comisión en cada uno de los sectores cubiertos por el Tratado CEE. Esto ya lo sabemos ahora en lo que se refiere a las «ententes» y a la agricultura y, estos poderes, son del mismo orden de los que se deducen del Tratado CECA. De todos modos debe subrayarse que el Tratado de París, desde que entró en vigor, puso a disposición de la Alta Autoridad (y ahora de la Comisión), el «gravamen» CECA, recursos que permitieron al Ejecutivo ejercer una actividad considerable tanto en el campo financiero como en el social, mientras que la cláusula correspondiente del Tratado CEE ha podido tener solamente un principio de aplicación con la entrada en vigor el 1 de enero de 1971 del sistema que antes hemos descrito.

De hecho, los Tratados de París y de Roma se basan en los mismos principios y regulan sistemas Institucionales equivalentes. Sin embargo, por estar en continua creación, por permitir en cada caso la deducción pragmática de las soluciones a un sector o a una situación dada, el Tratado CEE ha molestado menos a aquellos que se muestran más reservados respecto a la construcción comunitaria, al mismo tiempo que el equilibrio entre las atribuciones entre los gobiernos nacionales y las Instituciones europeas resulta más aparente para los que sólo comienzan a familiarizarse con las Comunidades. Las dificultades que en el pasado ha tenido la CEE no contradicen este juicio.

### El diálogo Comisión-Consejo

Las Instituciones asumen la tarea de edificar las estructuras de la unión económica de Europa. Los Tratados aportan los cimientos, pero el edificio tiene que construirse. Corresponde también a las Instituciones, cuando las estructuras se establecen en un sector, elaborar y hacer aplicar día a día la política comunitaria que sustituirá a las políticas nacionales.

En el Tratado CECA el diálogo Comisión-Consejo ya se encontraba organizado, pero en pequeña escala. Si la Comisión (antes la Alta Autoridad) disponía de amplias responsabilidades para aplicar las reglas del Tratado, le era preciso recibir el parecer conforme del Consejo (en algunos casos por unanimidad), para tomar determinadas decisiones muy importantes como, por ejemplo, en el caso de crisis manifiesta o para adaptar las reglas del Tratado. Sin ninguna duda, la presentación difiere de la de los Tratados de Roma. En la CECA la Alta Autoridad (actualmente la Comisión) decide, previo dictamen conforme del Consejo. En los Tratados de Roma es el Consejo quien decide sobre la base de proposiciones hechas por la Comisión. La diferencia no deja de tener significación política, pero en ambos casos es necesario el concurso de las dos Instituciones para llegar a una decisión.

En los Tratados de Roma toda disposición de alcance general o de una determinada importancia, debe ser aprobada por el Consejo de Ministros, pero, salvo en contados casos, el Consejo sólo puede pronunciarse en base a una propuesta de la Comisión a la que corresponde, por consiguiente, un permanente deber de iniciativa. Si la Comisión no presenta proposiciones, el Consejo se encuentra paralizado y se bloquea el progreso de la Comunidad. Esto es cierto tanto en materia de agricultura como de transportes, de política comercial, de armonización de legislaciones, etcétera.

Para que se pueda medir la amplitud de la actividad de la Comisión y del Consejo, indicaremos que durante el año 1975, la Comisión transmitió al Consejo 531 proposiciones, 125 proyectos y recomendaciones, 15 peticiones de «dictamen-conforme» de

acuerdo con el Tratado CECA, 58 textos de carácter presupuestario, 167 comunicaciones o memoranda y 68 informes.

Durante este mismo año el Consejo adoptó (al margen de actos de puro procedimiento, y los presupuestos y reglamentos financieros) 441 reglamentos, 49 directivas y 106 decisiones.

El procedimiento de los Tratados de Roma es, con mucho, el más frecuentemente empleado en las relaciones entre la Comisión y el Consejo. Por esta razón, describiremos su funcionamiento con mayor detalle.

La presentación de una proposición inicia el diálogo entre los Ministros, miembros del Consejo, que expresan sus puntos de vista nacionales y el órgano europeo que es la Comisión cuya vocación es expresar el interés comunitario y buscar soluciones europeas a los problemas comunes.

Cabría temer que este diálogo se viese falseado por una posición demasiado débil de la Comisión respecto de los gobiernos, conscientes de su autoridad y de los atributos de su soberanía. De manera bastante ingeniosa los Tratados de Roma han garantizado un equilibrio.

Al formular la proposición sobre cuya base el Consejo debe debatir —y sólo puede debatir sobre esta base— la Comisión adquiere ya una influencia real. Pero todavía hay más.

El artículo 149 CEE (119 Euratom), que es una de las piezas maestras del sistema institucional dice que «cuando en virtud del presente Tratado, un acto del Consejo es adoptado a propuesta de la Comisión, el Consejo no puede adoptar un acto que constituya enmienda de la proposición más que estatuyendo por unanimidad».

Por lo tanto, el Consejo de Ministros, cuando se expresa por unanimidad, puede decidir soberanamente, incluso en contra de la propuesta de la Comisión. Es lógico que sea así, puesto que el Consejo expresa, en este supuesto, el punto de vista común del conjunto de los gobiernos miembros.

Por el contrario, una decisión mayoritaria sólo puede adoptarse de conformidad con la propuesta de la Comisión. Dicho de otro modo: los Estados miembros, si tienen opiniones divergentes, sólo pueden alcanzar una decisión mayoritaria coincidiendo con la propuesta de la Comisión y sin que puedan aportar modi-

ficaciones a la misma. En dicho supuesto sólo la Comisión puede modificar su propia propuesta. De esta forma cuando puede ponerse en juego la regla de la mayoría, la situación se presenta de la siguiente manera: o bien el Consejo adopta tal como se presenta, por mayoría, la propuesta de la Comisión, o adopta una decisión diferente por unanimidad o no logra adoptar ninguna decisión. Lo que equivale a decir que la Comisión dispone de un verdadero poder de negociación en el Consejo y el diálogo puede iniciarse e incluso se inicia en el terreno elegido por el organismo europeo.

Este diálogo posee su dinámica propia. La aplicación de la regla de la mayoría —como lo prueba una experiencia relativamente amplia en la CEE— no significa poner en minoría, conscientemente, a uno de los participantes. La Comisión, al elaborar su propuesta, tiene en cuenta los intereses —frecuentemente muy diversos— de los Estados miembros y procura poner de relieve el interés general. Como es normal en un «club» tan restringido, tanto los miembros del Consejo como la Comisión prefieren coincidir en una posición común. Por lo tanto, la perspectiva de una posición mayoritaria puede incitar a un miembro al abandono de una posición extrema o aislada, mientras que la preocupación del buen entendimiento puede sugerir a la Comisión, y a los miembros del Consejo que coincidan con su propuesta, a llevar a cabo los esfuerzos necesarios para promover una aproximación. Esta es la razón —y la práctica confirma esta conclusión un tanto paradójica— de que la regla de la mayoría haga más fácil y más rápida la adopción por unanimidad. En este juego delicado corresponde cada vez a la Comisión un papel determinante.

Así, pues, la Comisión se encuentra en una posición central en el seno del Consejo, donde puede desempeñar permanentemente el papel de «hombre bueno», de conciliador entre gobiernos, y donde, igualmente, puede ejercer el impulso y la presión precisos para que se produzcan fórmulas de entendimiento.

Las consecuencias políticas son más importantes todavía. Las propuestas de la Comisión constituyen la expresión de una política aprobada por la misma, teniendo en cuenta, únicamente, el interés común del conjunto de la Comunidad. La permanencia

de la Comisión durante todo el tiempo de su mandato garantiza la continuidad de esta política y el Consejo sólo puede pronunciarse sobre los textos de la Comisión que hacen que esta política se traduzca en hechos. No es posible, por lo tanto, que el Consejo adopte por mayorías cambiantes o alternativas, al socaire de coaliciones de intereses o de luchas de influencias entre gobiernos, proposiciones contradictorias según los temas que se aborden.

Igualmente queda excluido que una mayoría del Consejo, sin el acuerdo de la Comisión, imponga a un Estado minoritario una medida que lesione gravemente sus intereses esenciales. Si la Comisión cumple efectivamente con sus obligaciones no puede prestarse a una operación de esta índole. Por ello, su intervención aporta una garantía importante, particularmente a los «pequeños Estado», garantía que éstos aprecian en todo su valor.

#### UNANIMIDAD Y MAYORÍA

El Tratado de París no prevé, como hemos señalado, un «dictamen conforme» del Consejo más que en un número limitado de casos y este dictamen debe emitirse a veces por unanimidad aunque lo más frecuente es que se haga por mayoría. Estas reglas de voto se han aplicado normalmente desde la entrada en vigor del Tratado. Cuando, en mayo de 1959, el Consejo se negó a dar a la Alta Autoridad su dictamen conforme para decretar el estado de crisis manifiesta en el sector del carbón (y este fue uno de los periodos más difíciles de la CECA), se trataba —interesa subrayarlo— de un dictamen a emitir por mayoría y no por unanimidad. La negativa de dictamen conforme, no fue el resultado de un «veto» sino la consecuencia de la ausencia de mayoría.

En lo que se refiere al Mercado Común, en el curso de las dos primeras etapas del período de transición (1958-fines de 1965), se requería la unanimidad para la mayor parte de las decisiones del Consejo, de forma que el procedimiento antes descrito sólo se aplicó en un número relativamente limitado de materias. Sin embargo, el espíritu comunitario de los miembros del Consejo, e igualmente la autoridad de la Comisión y el crédito

personal de sus miembros, hicieron que el diálogo se instaurara de forma satisfactoria y que la Comisión pudiera desempeñar plenamente su papel de impulso y de conciliación.

Mientras que el paso a la tercera etapa, el 1 de enero de 1966, iba a permitir una extensión considerable de las posibilidades de tomar decisiones mayoritarias, la aplicación de la regla de la mayoría se convirtió en el elemento central de una crisis en la Comunidad. ¿Hubiéramos podido prever, argüía uno de los gobiernos, que se pusiese en minoría a un Estado miembro cuando uno de sus intereses esenciales estaba en juego?

No es posible responder a una pregunta de esta naturaleza invocando simplemente los textos, del mismo modo que tampoco es posible dar una definición objetiva de un «interés esencial». Además, si nos limitamos a razonar en términos de interés, no puede excluirse, en materias en las que cada Estado miembro ha renunciado a su libertad de acción en beneficio de la Comunidad, el que el oponer un veto a una decisión comunitaria en nombre de un interés nacional constituya un atentado a los intereses esenciales de los otros Estados miembros, afectados por la parálisis de la Comunidad. Por el contrario, el que acepte el sistema comunitario y tenga confianza en su lógica interna, en sus Instituciones, en sus reglas y en sus tradiciones, puede encontrar en el mismo todas las garantías razonables.

El interés general de la Comunidad debe tener en cuenta, necesariamente, un interés esencial de uno de los miembros de la Comunidad. Corresponde, por lo tanto, a las Instituciones el tener plenamente en cuenta ese interés. La unión íntima de los pueblos, que la Comunidad debe establecer, no sería, por otra parte, realizable si uno de estos pueblos se viese lesionado gravemente en sus intereses esenciales. Finalmente, el sistema de discusión en el Consejo, que acabamos de describir, tiende a alcanzar el acuerdo más amplio posible. Inversamente, incluso cuando la unanimidad entra en juego, ningún miembro de una Comunidad puede hacer abstracción del interés general en la evaluación de su propio interés: la unanimidad en una Comunidad no puede identificarse con un derecho incondicional de veto.



Siendo así, en una Comunidad viva, el abuso de la mayoría (y lo mismo podría decirse, probablemente, del abuso de la unanimidad), constituye un riesgo teórico que el acercamiento constante de los lazos interiores, por el mismo hecho del desarrollo de la Comunidad, hace cada vez menos probable, al tiempo que la posibilidad de decisiones mayoritarias garantizan la flexibilidad y el dinamismo a todo el sistema.

En conclusión, tener confianza en el futuro, tener confianza en la voluntad de entendimiento y en la cordura de las Instituciones y de los Gobiernos, constituye la única respuesta posible. Incluso en la reunión del Consejo en Luxemburgo, el 28 de enero de 1966, tras una crisis prolongada y difíciles discusiones, los ministros de Asuntos Exteriores de los «Seis» tuvieron que reconocer, al fin y al cabo, que la ausencia de acuerdo entre ellos sobre las condiciones de aplicación de la regla de la mayoría no se oponía a proseguir el trabajo en común.

Después de la crisis de 1965-1966 se limitó el recurso a las decisiones mayoritarias, salvo para medidas administrativas o presupuestarias; los procedimientos se aligeraron progresivamente, particularmente como consecuencia de la reunión de los Jefes de Gobierno en diciembre de 1974, y hoy no es raro, en asuntos de cierto interés, el que se produzcan decisiones mayoritarias y, sobre todo, «cuasi mayoritarias» (es decir, aquellas en las que un Estado que no está de acuerdo se contenta con la abstención).

### **El Parlamento Europeo**

Para que el diálogo entre la Comisión y el Consejo sea real, es preciso que esté garantizada la independencia de la Comisión. A tal efecto, los Tratados prevén que la Comisión es responsable ante el Parlamento Europeo y únicamente ante el Parlamento.

La composición del Parlamento permite que el mismo sea un organismo esencialmente comunitario y completamente integrado. No existen secciones nacionales, sino únicamente grupos políticos organizados a nivel europeo. El Parlamento ejerce

un control permanente sobre la Comisión, vigilando para que permanezca en su papel de representante del interés comunitario, y está dispuesto en todo momento a llamarla al orden, si estima que la Comisión se inclina ante las solicitudes de los gobiernos o de tal o cual de entre ellos. El Parlamento, por otra parte, debe ser consultado de forma expresa sobre las principales propuestas de la Comisión, en virtud de los Tratados de Roma, antes de que se pronuncie el Consejo.

Las Comisiones parlamentarias desempeñan un papel considerable en esta esfera. En general, el Parlamento celebra cada año una docena de sesiones. En el intervalo de estas sesiones, cada Comisión parlamentaria se reúne una o varias veces. En cada tema tratado por una Comisión parlamentaria ésta invita al miembro competente del Ejecutivo para que exponga ante la misma, tanto respecto de las decisiones adoptadas por la Comisión como de las decisiones presentadas al Consejo o de la actitud adoptada por el Ejecutivo ante el Consejo.

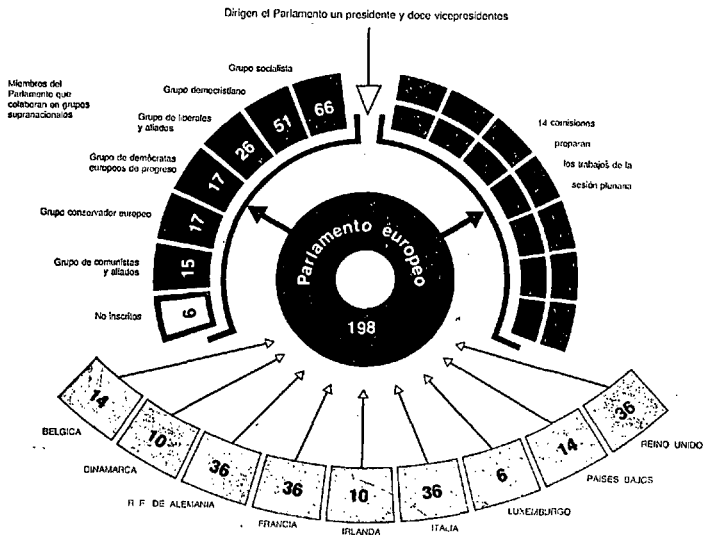
De esta forma las Comisiones siguen los asuntos con todo detalle y, como sus reuniones se celebran a puerta cerrada, pueden recibir informaciones más completas e incluso de carácter confidencial. Su actividad ha contribuido en gran medida a desarrollar la influencia del Parlamento Europeo en la marcha corriente de los asuntos.

Las preguntas escritas que los miembros del Parlamento Europeo pueden hacer a la Comisión (y también al Consejo de Ministros), constituyen un medio de control que cada vez es más utilizado. En 1975, 758 preguntas escritas fueron formalizadas a la Comisión y 117 al Consejo.

Las preguntas verbales, con o sin debate, permiten al Parlamento, en sesión plenaria, seguir de cerca los desarrollos de la política europea—política general y política sectorial—e intervenir en cualquier momento, eludiendo el procedimiento a veces un tanto pesado, de las comunicaciones del Ejecutivo, traslado a las Comisiones e informes en sesión plenaria. El Parlamento, en los últimos años, ha recurrido progresivamente a este instrumento muy flexible y eficaz de la acción parlamen-

taria, haciendo preguntas verbales tanto a la Comisión como al Consejo.

La instauración, desde principios de 1973, de una «hora reservada a las preguntas» en cada sesión del Parlamento ha dado un desarrollo nuevo y prometedor a este procedimiento. Las preguntas que se formulan deben ser breves y específicas. Tras la respuesta de la Comisión (o del Consejo que se ha mos-



*Composición política del Parlamento Europeo en febrero de 1976*

trado dispuesto a participar en esta fórmula), los parlamentarios pueden hacer preguntas suplementarias muy concisas, produciéndose así un diálogo rápido y vibrante con el Ejecutivo.

Durante las «horas de preguntas» en 1975, la Comisión contestó 192 preguntas verbales y el Consejo 52.

El control del Parlamento garantiza la independencia de la Comisión, gracias a la cual el Consejo se beneficia de las ven-

tajas de la regla de mayoría, al tiempo que se le preserva, en la medida de lo posible, de alguno de sus riesgos.

#### AUMENTO DE PODERES

A la vez que el Consejo decidía dotar a la Comunidad de un sistema de recursos propios, se modificó el tratado (abril



*Sesión plenaria del Parlamento Europeo, en Estrasburgo*

de 1970) para aumentar las facultades presupuestarias del Parlamento sobre la parte «libre» del presupuesto, a saber, sobre aquélla que no es consecuencia casi automática de reglamentos comunitarios. Se trata, por ejemplo, de los créditos de

funcionamiento de las Instituciones, de los créditos del Fondo Social Europeo, de los créditos afectados a la investigación, etc. Desde 1974, el Parlamento tiene al respecto la última palabra, pudiendo no solamente modificar su distribución, sino aumentar su volumen dentro de ciertos límites. Si dichos créditos no representan más que una fracción limitada del presupuesto (menos del 19 por 100 en 1976), su control reviste gran importancia política, dado que garantizan la independencia de funcionamiento de las Instituciones y permiten el desarrollo de varias políticas comunes de primordial importancia.

Los gastos «obligatorios» constituyen el resto del presupuesto. En lo esencial, se trata de gastos afectados a la garantía de los mercados agrícolas (más del 65 por 100 del presupuesto de 1976). El Parlamento no se halla facultado más que para proponer modificaciones sobre esta categoría de gastos. Una nueva modificación de los tratados, firmada en 1975, dispone que se aceptarán tales modificaciones si no aumentan la cuantía global de los gastos y salvo si el Consejo las desestima por mayoría calificada. La misma modificación dispone también que el Parlamento tendrá derecho, en lo sucesivo, a rechazar globalmente el presupuesto.

La aplicación de esos textos en 1974 y 1975 ha dado lugar a importantes debates en el Parlamento. El diálogo entre este último y el Consejo ha pasado a convertirse en efectivo en el ámbito presupuestario, y la autoridad del Parlamento se ha visto sensiblemente reforzada. Las peticiones del Parlamento se orientan ahora en el sentido del otorgamiento de un genuino poder legislativo, mediante el reparto entre el Parlamento y el Consejo de las competencias legislativas (que, en la actualidad, se hallan reservadas exclusivamente al Consejo). Se trata de un cambio fundamental que, sin duda, no resultará posible más que en el marco de la Unión Europea, futura etapa del desarrollo comunitario. Como primera etapa, la instauración de un sistema de concertación entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión ha permitido ya al Parlamento reforzar su influencia en la elaboración de los actos legislativos nuevos que tienen notables implicaciones presupuestarias.

Por último, las deliberaciones de los jefes de gobierno en diciembre de 1974, dieron nuevo impulso al proyecto de elección del Parlamento Europeo por sufragio univesal directo. En efecto, en enero de 1975, el Parlamento adoptaba un nuevo proyecto de convenio. Un año más tarde, en Roma, el Consejo Europeo confirmaba que la primera elección directa tendría lugar en 1978 y en una fecha uniforme. En julio de 1976, decidía el número y la repartición de escaños del Parlamento. Finalmente, el 20 de septiembre de 1976 el Consejo de la Comunidad aprobaba y firmaba los textos correspondientes a la elección de los miembros del Parlamento por sufragio universal directo. Estas disposiciones deben ser ahora ratificadas por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas disposiciones constitucionales.

Desde 1978 el Parlamento Europeo estará constituido por 410 miembros, elegidos por cinco años, y tendrá la repartición siguiente: Bélgica, 24; Dinamarca, 16; R. F. de Alemania, 81; Francia, 81; Irlanda, 15; Italia, 81; Luxemburgo, 6; Países Bajos, 25; Reino Unido, 81.

Para las primeras elecciones cada país utilizará su respectivo procedimiento electoral. En lo sucesivo se adoptará un procedimiento uniforme, basándose en un proyecto que deberá ser elaborado por el Parlamento elegido.

### **El Tribunal de Justicia**

Como consecuencia de la amplitud de las atribuciones directas de la Alta Autoridad en la gestión del Mercado Común del Carbón y del Acero, los recursos planteados por las empresas de dichos sectores constituyeron la parte capital de las actividades del Tribunal de Justicia de la CECA. En 1958, los Tratados de Roma lo reemplazaron por un Tribunal de Justicia, único de las Comunidades Europeas. La aplicación de estos Tratados, y de manera particular en el caso de la CEE, exigió amplias acciones por parte de los gobiernos. Ello explica que los consiguientes recursos de la Comisión contra los gobiernos, debidos

a procedimientos de infracción, hayan constituido las primeras tareas que el Tribunal único ha tenido que abordar en virtud de los Tratados de Roma. Posteriormente se han añadido los recursos de los gobiernos contra decisiones de la Comisión y los recursos de particulares.

El reglamento procesal que aplica el Tribunal para tratar estos asuntos es parecido, en sus grandes líneas, a la de las más altas instancias judiciales de los Estados miembros. Los fallos del Tribunal no sólo permiten la resolución de casos de especie, sino que aportan la interpretación auténtica de los textos de los Tratados que han sido controvertidos, cuyas modalidades de aplicación precisan y orientan de esta forma.

Durante los últimos años, además de este control de la legalidad de las decisiones comunitarias, el Tribunal ha consagrado una parte cada vez más amplia de sus actividades al examen de los problemas que a título prejudicial le han sido trasladados por los Tribunales nacionales. Por una parte, el derecho comunitario constituido por los Tratados y, por otra, el conjunto de las decisiones adoptadas en base a los Tratados (Derecho comunitario derivado) penetran cada vez más los derechos internos de cada país miembro, de lo cual resulta que su aplicación ocupa un lugar cada vez más extenso en la actividad de las jurisdicciones nacionales. A fines de 1973 se contaban cerca de 500 decisiones tomadas por los tribunales nacionales relativas al Derecho comunitario de los Tratados CEE y CECA (ninguna resolución se había tomado hasta entonces basada en el Tratado Euratom, lo cual se explica teniendo en cuenta la estructura particular de este Tratado).

Los reenvíos a título prejudicial ante el Tribunal de Justicia tienen por objeto solicitar de este último que se pronuncie sobre la interpretación o sobre la apreciación de la validez de las disposiciones del derecho comunitario (en la CECA se trata solamente de la validez de las deliberaciones de la Comisión y del Consejo). El aumento del número de estos reenvíos ilustra el reforzamiento de la cooperación jurisdiccional entre el Tribunal de Justicia europeo y los tribunales nacionales, cooperación que permite asegurar una aplicación uniforme del derecho comuni-

tario y el establecimiento de una jurisprudencia europea coherente.

Algunas cifras nos permiten medir la actividad del Tribunal. Desde la entrada en vigor del Tratado CECA (1952), hasta fines de 1974, 819 expedientes fueron llevados ante el Tribunal (sin contar los recursos administrativos planteados por los funcionarios de las Comunidades en base de los estatutos del personal). Sobre este total, 461 asuntos se referían al Tratado CEE, de los cuales 284 eran reenvíos a título prejudicial, 124 recursos introducidos por particulares y el resto recursos promovidos por la Comisión o por los gobiernos. En cuanto a la CECA, desde su entrada en vigor hasta finales de 1974, sobre un total de 284 recursos, 261 procedían de los particulares o de las empresas, 22 habían sido promovidos por los gobiernos y uno sólo por la Comisión (antes Alta Autoridad). Sólo tres recursos se han presentado en base al Tratado Euratom.

### Los métodos de trabajo

Después de haber examinado las principales tareas de las Instituciones, la naturaleza de sus relaciones y las formas que equilibran sus atribuciones, convendrá conocer sus métodos de trabajo.

#### LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Los servicios de la Comisión única están formados por el reagrupamiento de los servicios de la Alta Autoridad de la CECA y de las Comisiones de la CEE y del Euratom. Comprenden un Secretariado General, un Servicio Jurídico, una Oficina de Estadística, 19 direcciones generales y un pequeño número de servicios especializados.

La plantilla era, a fines de 1975, de cerca de 7.500 personas, de las cuales 2.050 son funcionarios de responsabilidad. El cuerpo de traductores e intérpretes está integrado por más de 900 personas.



Este personal está repartido en las dos sedes provisionales de Bruselas y Luxemburgo (donde trabajan 1.685 funcionarios de la Comisión). A esto hay que añadir los funcionarios encargados de las actividades de investigación (2.200 personas previstas para el programa plurianual en curso, la mayoría de los cuales trabajan en los establecimientos del Centro Común de Investigación).

Los gastos de funcionamiento de los servicios de la Comisión y de las otras tres Instituciones se elevaban en 1976 a cerca de 490 millones de unidades de cuenta (alrededor del 6,5 por 100 del presupuesto total).

Cada uno de los trece miembros de la Comisión tiene atribuida una responsabilidad particular para uno o varios grandes sectores de las actividades de la Comunidad (por ejemplo, relaciones exteriores, agricultura, asuntos sociales, etc.). Dependen de su autoridad la dirección o las direcciones generales de dichos sectores.

#### EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN

Los Tratados prevén que el funcionamiento de la Comisión es colegial. Dicho de otra forma: todas las decisiones que los Tratados o los reglamentos de aplicación confían expresamente a la Comisión (reglamentos, decisiones, proposiciones al Consejo, etc.) deben ser adoptados por la propia Comisión; no es posible, por consiguiente, que la Comisión confiera a uno de sus miembros, en el ámbito de su responsabilidad particular, una delegación de poderes que le proporcionaría, pongamos por ejemplo, una independencia comparable a la de un ministro en su departamento. Sólo se aceptan delegaciones muy limitadas para aprobar medidas de aplicación de carácter estrictamente técnico, basadas en orientaciones decididas previamente por la Comisión (fijación diaria de determinados gravámenes agrícolas).

Para evitar que el sistema colegial comporte un tal número de reuniones de la Comisión que pueda paralizarla, la Comisión recurre a diversos procedimientos. Así las deliberaciones sobre

asuntos muy importantes o particularmente complejos son previamente preparadas en reuniones *ad hoc* de los miembros de la Comisión más específicamente interesados.

Por otra parte, una reunión semanal de los colaboradores directos de los miembros de la Comisión (reunión de los «Jefes de Gabinete») examina las cuestiones más técnicas del orden del día para simplificar y acelerar los trabajos de la Comisión. Finalmente, para los asuntos menos controvertidos, se recurre ampliamente al sistema del «procedimiento escrito», sistema tomado de la Comisión de la CEE. Los miembros de la Comisión reciben una comunicación del expediente y de la correspondiente propuesta de decisión. Si en un plazo determinado (generalmente una semana) no han presentado sus reservas o su oposición, la proposición se tiene por adoptada.

Señalemos, a título de ejemplo, que fueron 3.715 los procedimientos escritos que se hicieron en 1975.

Únicamente las cuestiones de cierta importancia se inscriben en el orden del día de las sesiones de la Comisión, que se reúne todas las semanas al menos durante una jornada.

En relación a las cuestiones más delicadas, los miembros de la Comisión se reúnen solos, sin la presencia de ningún funcionario a excepción del secretario general y del secretario general adjunto. Para los demás asuntos los funcionarios responsables pueden ser convocados a la sesión. Aunque las decisiones de la Comisión pueden ser tomadas por mayoría, buen número de ellas son la expresión de un consentimiento de todos los miembros. Cuando la Comisión vota, la minoría es siempre solidaria de la decisión tomada mayoritariamente, que desde este momento representa la posición de todo el Ejecutivo.

#### ¿CÓMO ELABORA LA COMISIÓN SUS DECISIONES Y LAS PROPOSICIONES QUE SOMETE AL CONSEJO?

Cabe distinguir dos casos muy diferentes: la definición de las líneas directrices de la política que la Comisión se propone seguir en un sector determinado y la aplicación de las moda-

lidades prácticas de una política de esa índole o medidas de carácter más técnico que político.

Cuando se trata de determinar las líneas directrices de una política, la Comisión, tras haber procedido a consultas más amplias, recogiendo la opinión de los medios políticos, de las personalidades responsables de las administraciones y de las organizaciones profesionales, determina su posición con el solo concurso de sus servicios. Esto da lugar a sesiones de trabajo, con frecuencia numerosas y prolongadas, con intervalos de semanas de reflexión entre dos lecturas de un texto. De esta forma, por ejemplo, preparó la Comisión única su dictamen sobre las solicitudes de adhesión del Reino Unido y de otros Estados europeos, sus propuestas sucesivas sobre la reforma de la agricultura comunitaria, sus informes sobre la aplicación de las orientaciones de la Cumbre de París, el conjunto de sus propuestas relativas a la participación de los trabajadores a la gestión de las empresas y su propuesta sobre un programa de acción para la aeronáutica europea.

Por el contrario, una vez que la Comisión determina las grandes líneas de su política, recurre de manera sistemática a la colaboración de expertos nacionales para precisar las modalidades prácticas de las disposiciones a adoptar o de las proposiciones a elaborar. Los servicios de la Comisión convocan entonces, bajo su presidencia, una reunión de expertos designados por cada una de las administraciones nacionales interesadas. Estos expertos no comprometen a su gobierno, pero como se hallan lo suficientemente informados de sus preocupaciones y de su posición, pueden guiar útilmente a los servicios de la Comisión, en su búsqueda de fórmulas, técnicamente válidas y generalmente aceptables por los nueve gobiernos.

Las reuniones de expertos son extremadamente numerosas. De esta forma se imparte cada año una verdadera formación europea a un número creciente de funcionarios nacionales. Estas reuniones permiten igualmente un diálogo a nivel administrativo entre funcionarios europeos y funcionarios gubernamentales y se ven completadas por numerosas reuniones de consulta que los miembros de la Comisión o sus servicios organizan pe-

riódicamente con los dirigentes de las organizaciones profesionales (organizaciones sindicales, patronales, agrícolas, agrupaciones de comerciantes, etc.) que se han agrupado en el interior de la Comunidad.

Algunas de estas reuniones han sido institucionalizadas. El Consejo, por ejemplo, a propuesta de la Comisión, ha creado, entre otros, el Comité de política coyuntural, el Comité de política económica a medio plazo y el Comité consultivo de la investigación nuclear, que están constituidos por representantes gubernamentales de alto nivel. Algunos de estos Comités permanentes tienen una composición mixta (expertos gubernamentales y delegados de organizaciones profesionales) como por ejemplo los Comités para la formación profesional y para la libre circulación de trabajadores. Por último, la propia Comisión ha establecido varios Comités consultivos que reúnen a los dirigentes de todas las organizaciones profesionales interesadas, como ocurre con las grandes categorías de productos agrícolas, con el estudio de determinados problemas sociales, o con los problemas de los consumidores.

En una fase final, la Comisión toma conocimiento de todos estos trabajos preparatorios y fija su posición. De esta forma se elaboran las propuestas que la Comisión somete al Consejo y también, con mucha frecuencia, los reglamentos o decisiones que la Comisión podría adoptar por sí sola, pero que ha estimado útil asociar a su elaboración a los expertos de las administraciones nacionales.

### ¿CÓMO FUNCIONA EL CONSEJO?

Cuando recibe un memorándum de alcance general presentado por la Comisión o una proposición relativa a un punto preciso, el Consejo confía la preparación de sus deliberaciones al Comité de Representantes Permanentes, cuyo papel ya hemos señalado (un Comité especial funciona para la agricultura). Este se apoya en numerosos grupos de trabajo o Comités, algunos de los cuales son permanentes.

La Comisión está representada en todas las reuniones del Comité de Representantes Permanentes, de los Comités especiales y de los grupos de trabajo, de tal forma que puede proseguir, a nivel de los funcionarios con mandato expreso de sus gobiernos, el diálogo iniciado a nivel de los expertos nacionales.

Las decisiones del Consejo sólo pueden ser adoptadas por los propios ministros. De todos modos, para cuestiones menos importantes y cuando se ha llegado a un acuerdo entre los Representantes Permanentes y el representante de la Comisión, la decisión se adopta por el Consejo sin necesidad de debate.

Por el contrario, todas las cuestiones importantes o de alcance político son objeto de detenidas discusiones en el Consejo entre los ministros y los miembros de la Comisión que por derecho propio toman parte en las reuniones del Consejo. En estas reuniones se aplican los procedimientos descritos anteriormente.

No se trata de reuniones de pura forma, como lo son a veces las reuniones a nivel ministerial en otros organismos internacionales, sino de sesiones de trabajo donde con frecuencia las discusiones son intensas y con un resultado incierto durante mucho tiempo. Las reuniones del Consejo son además muy frecuentes y a menudo muy prolongadas.

En 1975 el Consejo celebró 60 sesiones, con un total de sesenta y siete días y medio (con inclusión de tres reuniones del Consejo Europeo) de reunión. El Comité de Representantes Permanentes se reunió 67 veces, con un total de ciento dieciocho días de reunión.

Cuando una decisión particularmente difícil se estima próxima, el Consejo suele celebrar una «sesión marathón». Son muchos los que en las Comunidades recuerdan la primera «sesión marathón» sobre los reglamentos agrícolas, a fines de 1961 y principios de 1962, que se prolongó durante cerca de tres semanas. Fue sin duda la reunión más larga, pero no ha sido la única...

Tales son las reglas y los hechos que caracterizan el funcionamiento del Consejo de Ministros y de la Comisión y, de una manera más general, de la Comunidad entera. Si fuese preciso,

a manera de conclusión, caracterizar el estilo de las Instituciones comunitarias, convendría fijarse en estos tres elementos:

En primer lugar, las Instituciones, y de manera particular la Comisión, no trabajan replegadas sobre sí mismas. Por el contrario, son el lugar de encuentro donde se intercambian constantemente las opiniones, las sugerencias de los gobiernos y de sus administraciones, de los parlamentarios europeos y de los representantes de las organizaciones profesionales. Digamos en segundo término que existen reglas jurídicas estrictas y que deben ser rigurosamente respetadas, pero que, al mismo tiempo, el mantenimiento de un diálogo permanente crea un espíritu común y una confianza mutua que aseguran la indispensable agilidad.

Finalmente, existe en las organizaciones profesionales, en los medios parlamentarios, en las administraciones nacionales y en los ministros una verdadera confianza en la imparcialidad de la Comisión.

Después de dieciocho años de desarrollo del Mercado Común y del Euratom, después de la experiencia todavía más amplia de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, después de varias crisis superadas, tras la adhesión a las Comunidades Europeas de tres nuevos Estados miembros, está suficientemente probada la eficacia del sistema comunitario, la fuerza de sus Instituciones y el enraizamiento de la Comunidad en los pueblos.

Sus Instituciones han permitido alcanzar varios de los objetivos previstos en los Tratados e incluso ir más allá.

No obstante, hasta ahora las Comunidades no han realizado más que una integración incompleta y, sobre todo, desequilibrada. Tal situación exige la realización de constantes progresos, ya que el estancamiento lleva consigo el riesgo de retroceso.

Es preciso, ante todo, consolidar la solidaridad económica y social. Los jefes de gobierno esbozaron, en 1969, un ambicioso proyecto de Unión Económica y Monetaria, cuya realización se vio frenada y luego detenida por la crisis económica de los últimos años, pese a lo cual sigue siendo el objetivo de la Comunidad a plazo medio.

En el mundo moderno, la solidaridad económica es inseparable de la solidaridad política. Tras la «Cumbre» de La Haya (1969) se instauró entre los «Seis» y, a continuación, entre los «Nueve» gobiernos un sistema de cooperación política que ha ido abarcando progresivamente la casi totalidad de la esfera de la política extranjera. Por más que posea sus estructuras propias, tal sistema funciona, en la actualidad, íntimamente vinculado a las instituciones comunitarias, habiendo permitido a los «Nueve» hablar al unísono en varias grandes negociaciones internacionales: las negociaciones Este-Oeste que llevaron a la Conferencia de Helsinki, las dificultades en el Mediterráneo oriental y el asunto de Chipre, el diálogo euroárabe, etc.

La consolidación de las Comunidades y la extensión del campo de cooperación política han impuesto el fortalecimiento de las estructuras. La intervención personal de los jefes de gobierno en el proceso comunitario constituye un acontecimiento de primerísima magnitud. El «Consejo Europeo», competente para tratar tanto de los asuntos comunitarios como de la cooperación política, reúne periódicamente a los jefes de gobierno, ministros de Asuntos Exteriores y presidente de la Comisión —y solamente ellos— para fijar orientaciones, dar impulsos políticos y, a veces, zanjar cuestiones vitales para el progreso de Europa (culminación de la renegociación con Gran Bretaña, elección directa del Parlamento, etc.).

La instauración del «Consejo Europeo» convierte en aún más necesaria la elección directa del Parlamento Europeo para mantener el equilibrio institucional. Los jefes de gobierno así lo comprendieron y convinieron en la «Cumbre» de París de diciembre de 1974 en dar un impulso determinante al proyecto de elección. Consecuencia de ello, los trabajos del Parlamento Europeo, de los jefes de gobierno y de los ministros de Relaciones Exteriores progresaron rápidamente hasta llegar a la firma, el 20 de septiembre de 1976, de los textos relativos a la elección directa.

Estas dos medidas dotarán de mayor consistencia a la intención expresada por los jefes de gobierno, en 1972, de que el conjunto de relaciones de los Estados miembros se transforme en una «Unión Europea». Para amplios sectores de la opinión

europaea, así como para el Parlamento y la Comisión europeos, no se trata solamente de reagrupar todo cuanto se ha venido realizando en el plano europeo—Comunidad y cooperación política—sino de echar los cimientos de instituciones más fuertes y representativas. Junto al Parlamento electo y al Consejo (ministros, pero también jefes de gobierno) debería figurar un gobierno europeo, investido por el Parlamento, responsable ante él y dotado de gran capacidad de acción. El Tribunal de Jus-



*Consejo Europeo en Roma, los días 1 y 2 de diciembre de 1975. Esas reuniones de jefes de Estado o de gobierno tienen lugar tres veces al año*

ticia, con mayores poderes, garantizaría al mismo tiempo, en el plano europeo, los derechos y libertades de los ciudadanos.

A petición de los jefes de gobierno, don Leo Tindemans, primer ministro de Bélgica, tras haber celebrado amplísimas consultas, presentó, a finales de 1975, un informe sobre la Unión Europea, en el que propone que se tomen las primeras medidas encaminadas a «darle a Europa una nueva vitalidad y permitir superar los actuales atascos». A continuación, en 1980, se procedería a la valoración de los resultados alcanzados, con vistas a descubrir nuevas perspectivas. El «Consejo Europeo» está procediendo al estudio de dicho informe.

El hecho de que se propongan y persigan tales designios constituye la mejor garantía de que el impulso vital de la Comunidad no desfallece.