

II. Aspectos generales

LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS Y EL PROCESO DE DECISION

Por FRANCISCO FERNANDEZ FABREGAS

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CONSEJO: Composición. Competencias. Funcionamiento.—III. LA COMISIÓN: Composición. Competencias.—IV. LA ASAMBLEA: Composición. Estructura y organización. Competencias.—V. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA: Naturaleza, composición y organización. El procedimiento. Competencias. La acción del Tribunal.—VI. EL CONSEJO EUROPEO.—VII. LAS RELACIONES CONSEJO-COMISIÓN Y LOS ACTOS COMUNITARIOS: El diálogo Consejo-Alta autoridad. Diálogo Comisión-Consejo. Los actos comunitarios. Los actos convencionales.—VIII. EL «INFORME DE LOS TRES SABIOS».—IX. LOS ÓRGANOS AUXILIARES: El COREPER. El Tribunal de Cuentas.—BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCION

Si el Derecho está en función de la sociedad a la que se aplica, y es un producto social, el derecho internacional en sus normas e instituciones ha de responder a las características de la sociedad internacional.

Dejando de lado la evolución social y, por ende, la del derecho internacional desde su fase de *Ius gentium* hasta la aparición del Estado-Nación, vemos que el Estado-Nación ha sido prácticamente el único sujeto de este derecho hasta épocas recientes.

La noción de soberanía, como *prius* insoslayable que condiciona la existencia del derecho internacional, va a ir dejando paso, paulatinamente y con grandes reticencias, a la emergencia de nuevos tipos de titulares de derechos y obligaciones en el ámbito internacional.

Con la aparición del fenómeno de la Organización Internacional, un nuevo ser se va a ir gestando, y, al modo de los humanos, va a ir evolucionando hasta convertirse en sujeto del derecho internacional.

Al mismo tiempo, la complejidad y el número creciente de Estados va a ir modificando las estructuras y las normas de comportamiento

de la sociedad internacional, que dejará de ser exclusivamente sociedad de Estados cristianos, civilizados, occidentales y europeos, para convertirse en sociedad internacional de orden planetario.

Superadas las consecuencias de la II Guerra Mundial, un creciente número de interrelaciones, y una nueva conciencia de que la descentralización tradicional ha de ser sustituida por nuevas formas de relaciones internacionales, van a tomar cuerpo.

La soberanía absoluta del Estado y su corolario más elemental—descentralización a ultranza de la sociedad internacional— va a dejar paso a un sentimiento y una necesidad de sociedad internacional en la que el fenómeno de la Organización Internacional jugará un papel decisivo y abrirá, a su vez, una dinámica en la que el sujeto individual, tenedor de derechos y deberes sólo en el ámbito nacional, pasará a gozar de una cierta titularidad activa en la sociedad internacional y, por ende, en el derecho internacional como ordenamiento jurídico que la rige.

En síntesis, de una sociedad internacional de mera yuxtaposición de Estado, se va a pasar a una sociedad internacional de relación multilateral más compleja, que a su vez va permitiendo el nacimiento de una nueva forma de sociedad internacional de cooperación, de integración, en la que los sujetos individuales, las organizaciones internacionales y los Estados tienen un papel que desempeñar en una escala de protagonismos cada vez más acentuada para los primeros.

La situación de postración de la sociedad internacional, a su nivel europeo, tras la II Guerra Mundial, fuerza a los Estados europeos herederos de la civilización judeo-cristiana-occidental a buscar vías y fórmulas que les permitan superar su dependencia de los colosos extra-europeos vencedores de la segunda contienda.

Esta necesidad de independencia, de búsqueda de nueva identidad, les llevará a idear unos tipos de organización internacional en la que todos juntos y, tras un difícil parto, sienten las bases de una unidad europea diferente de los intentos de dominio anteriores, en la que todos en pie de igualdad construyen una sociedad europea potente que se convierta, si no en el eje central de las relaciones internacionales, sí al menos en uno de sus pilares básicos.

Desde que el 9 de mayo de 1950 Robert Schuman realiza su famosa declaración en la que formula una forma de construcción funcional de Europa, en la que los lazos económicos creen una solidaridad de hecho que constituya el entramado de una unidad política futura, se abre paso, poco a poco, la idea de una Europa de las Comunidades, configurando una organización internacional-interna que adopta el nombre de Comunidad Europea.

Si la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, creada por el Tratado de París de 25 de julio de 1952, prevé tan sólo una vida de cincuenta años, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, instituidas por los Tratados de 25 de

marzo de 1957 pretenden tener una duración sin límite y una vocación no bilateral que constituyan la esencia de la Europa unida de los siglos a venir.

El derecho internacional que se plasma y desarrolla en los Tratados de París, Roma y Bruselas será también, lógicamente, un derecho internacional nuevo en el que los sujetos tradicionales, los Estados, van haciendo dejación de parcelas de su soberanía, del *prius* tradicional, en favor de una organización internacional que, a diferencia de las anteriores, agrupa a Estados y personas, si no en un perfecto plano de igualdad, sí en la vía de lograrla.

La unificación de las instituciones europeas (1965), el acceso al Tribunal de Justicia de las Comunidades del individuo, la aplicación del derecho comunitario a Estados y personas jurídicas y naturales constituyen un fenómeno nuevo que rompe los moldes anteriores.

La noción del «efecto inmediato» y la aplicación directa del derecho comunitario, en los casos y las formas establecidas en los Tratados fundacionales, refuerzan la creencia de que un nuevo orden jurídico rige en el ámbito de las Comunidades Europeas. La figura del Estado «administrado» en la Europa comunitaria es enormemente parecida a la del individuo administrado del orden jurídico nacional.

La categorización de los Tratados Fundacionales como derecho constitucional de las Comunidades, y la del derecho derivado como ley o reglamento del mismo derecho, tiene un cierto paralelismo con la de los órdenes jurídicos nacionales. (Constitución, normas con rango de ley y otras normas.)

Más aún: la autonomía del derecho comunitario con respecto al derecho internacional clásico, perfectamente definida, entre otros, por Pescatore en su libro *El orden jurídico de las Comunidades europeas*; la autonomía del derecho comunitario con respecto al derecho interno de los Estados, tantas veces declarada por el Tribunal de las Comunidades (citamos sólo la sentencia de 5 de febrero de 1963 en el caso Vand Gend y Loos), y la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno, sea normal o constitucional (sentencias del Tribunal en los casos Costa contra Enel, de 15 de julio de 1964; Comisión contra República Italiana, de 13 de julio de 1972; Nold contra Comisión de las Comunidades Europeas, de 14 de mayo de 1974, etc.), demuestran que ha aparecido un «nuevo orden jurídico» de Derecho Internacional en el que los Estados han limitado sus derechos soberanos, aunque sea en dominios restringidos, y del que son sujetos no sólo los Estados Miembros, sino también sus nacionales (sentencia de 5 de febrero de 1963; Rec. 1963, 23 pág.).

Este nuevo derecho internacional, este nuevo orden jurídico internacional, tiene sus fuentes primarias en los siguientes textos:

- Tratado de París de 18 de abril de 1951, que crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).
- Tratado de Roma de 23 de marzo de 1957, instituyendo la Comunidad Económica Europea (CEE).

- Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, que crea la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa o EURATOM).
- Convención referente a ciertas Instituciones comunes en las Comunidades Europeas de 25 de marzo de 1957.
- Tratado de Bruselas instituyendo un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, de 18 de abril de 1965.
- Tratado de Luxemburgo de 22 de abril de 1970, por el que se modifican ciertas disposiciones presupuestarias de los Tratados que crean las Comunidades europeas y del Tratado que instituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades europeas.

Como complemento de estas fuentes, el derecho derivado comunitario está constituido por un conjunto de reglas jurídicas elaboradas por las Instituciones y un paquete de convenciones y decisiones convencionales hechas en el mismo marco comunitario, que serán examinadas en este trabajo al referirnos a las relaciones entre el Consejo y la Comisión y los actos comunitarios.

La forzosamente reducida extensión de este artículo ha conducido a simplificaciones y a un esquema de trabajo que puede resultar incompleto, pero que encuentra en otros artículos de este libro su desarrollo.

II. EL CONSEJO

Como ya se ha indicado, el proceso de fusión orgánica, culminado por el Tratado de Bruselas de 8 de abril de 1965, instituye un «Consejo de las Comunidades Europeas», que «sustituye al Consejo especial de Ministros de la CECA, al Consejo de la CEE y al Consejo de la CEEA» (art. 1).

El Consejo ejerce los poderes y las competencias que los Tratados de París y Roma reconocían a los órganos fusionados.

Su organización, funcionamiento y competencias están regulados por el Tratado de Bruselas y por los que creaban las tres Comunidades, en la medida que estos últimos no resultaron afectados por la reforma de 1965.

Composición

Forman parte del Consejo los representantes de los Estados miembros, designados por cada uno de los Gobiernos (art. 2 T. de Bruselas).

La presidencia, de una duración de seis meses, es ejercida sucesivamente por cada miembro del Consejo siguiendo el siguiente orden de rotación: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido.

Su composición varía según sea la materia objeto de la reunión, de ahí que asistan los Ministros de Asuntos Exteriores, Agricultura, Economía, Transportes, etc., y que se hable, en lenguaje comunitario, de Consejos de Asuntos Exteriores, Agrícola, de Economía, de Transportes, etc.

Es el órgano de decisión fundamental de las Comunidades en lo legislativo y en lo ejecutivo.

Competencias

Las atribuciones del Consejo no son idénticas en las tres Comunidades, y ello en función del origen y naturaleza de cada una de ellas y de la evolución política europea entre 1950 y 1957.

El Tratado de París, y el Protocolo del Estatuto del Tribunal de Justicia anejo al mismo, confían al Consejo la armonización «de la acción de la Alta Autoridad y la de los gobiernos responsables de la política económica general de sus países» (art. 26).

Los Tratados de Roma, creadores de la CEE y la CEEA, indican que el Consejo, para «garantizar el cumplimiento de los fines establecidos:

- proveerá a la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros;
- dispondrá de poder de decisión» (art. 145 CEE), y
- «tomará todas las medidas de su competencia encaminadas a coordinar las acciones de los Estados miembros y de la Comunidad» (art. 115 CEEA).

Las diferencias reseñadas han sido, sin embargo, atenuadas por la práctica mediante un incremento fáctico de los poderes del Consejo CECA frente a los de la (Comisión) Alta Autoridad de dicha Comunidad.

Siguiendo una clasificación clásica, las competencias del Consejo pueden ser agrupadas como sigue:

A) *Normativas*: En virtud de ellas, el Consejo puede elaborar y adoptar normas jurídicas obligatorias, de diferente alcance, destinadas a complementar los Tratados (arts. 235 CEE, 203 CEEA y 95-1.º CECA) o a cumplir su misión en las condiciones previstas en los Tratados (arts. 189 CEE, 161 CEEA y 14 CECA).

La amplitud de esta competencia normativa está más matizada en el Tratado CECA que en los Tratados de Roma.

Más adelante se examinará el contenido de estas normas y el procedimiento de su elaboración.

B) *Coordinadoras*: En base a los artículos 145 CEE, 155 CEEA y 26 CECA ya citados, el Consejo promueve la coordinación de las polí-

ticas económicas generales de los Estados Miembros y la armonización de éstos con la acción de la Comisión.

C) Sobre las *relaciones exteriores de las Comunidades*, según establecen, entre otros, los artículos 113, 114, 228, 237 y 238 CEE, 101, 102, 199, 200, 201 y 205 CEEA y 98 y 117 CECA.

D) *Decisorias*: En las medidas importantes, como indican los artículos 8, 25, 70, 93, 108, 109, 203 y 237 CEE, 4, 7, 41, 46, 47, 48, 49, 69, 118, 177, 205 y 210 CEEA y 59, 72 y 98 CECA.

Funcionamiento

El Consejo se reúne convocado por su presidente, a su iniciativa, a la de uno de sus miembros o de la Comisión (art. 3 T. de Bruselas).

El Reglamento interno lo establece el propio Consejo (art. 4 T. de Bruselas). Institucionalmente está asistido por los representantes permanentes de los Estados Miembros (COREPER), que preparan sus trabajos y llevarán a cabo las tareas que les encomiende el Consejo.

Los artículos 148 CEE y 118 CEEA, de igual redacción, reglamentan la adopción de decisiones en la siguiente forma:

«1. Salvo disposición en contrario del presente tratado, el Consejo decidirá por mayoría de los miembros que lo componen.

2. Para las resoluciones del Consejo que requieran una mayoría cualificada, los votos de los miembros se ponderarán del siguiente modo:

Bélgica: 5.

Dinamarca: 3.

República Federal Alemana: 10.

Francia: 10.

Irlanda: 3.

Italia: 10.

Luxemburgo: 2.

Países Bajos: 5.

Reino Unido: 10.

Las resoluciones quedarán adoptadas cuando cuenten, al menos:

- Cuarenta y un votos, cuando en virtud del presente Tratado deban ser tomadas a propuesta de la Comisión.
- Cuarenta y un votos que expresen el voto favorable de, al menos, seis miembros en los demás casos.

3. Las abstenciones de los miembros presentes o representados no impedirán la adopción de las resoluciones del Consejo que requieran unanimidad.»

A la luz de estas disposiciones y de la práctica se puede concluir que, en los casos de decisiones adoptadas por mayoría cualificada, ningún Estado tiene posibilidad de interponer su veto, y que la unanimidad

a que hace referencia el párrafo 3 del artículo transcrito ha sido dulcificada de manera que el juego del veto no paralice el funcionamiento de los Tratados, incluso en aquellas materias en que la unanimidad está establecida.

La crisis de 1965, a que dio lugar la ausencia de Francia del Consejo entre julio de 1965 y enero de 1966, se saldó con el Compromiso de Luxemburgo de 29 de enero de 1966, por el que se acordó que:

«1. Cuando las decisiones adoptadas por mayoría a propuesta de la Comisión pusieran en juego intereses muy importantes de uno o varios miembros, los miembros del Consejo se esforzarán por llegar a soluciones, en un plazo razonable, que puedan ser adoptadas por todos los Miembros del Consejo, respetando sus intereses y los de la Comunidad, conforme al artículo 2 del Tratado.

2. La delegación francesa estima que cuando se trate de un interés más importante, la discusión deberá proseguir hasta tanto no se haya llegado a un acuerdo unánime.

3. Las seis delegaciones constatan que existe una divergencia sobre aquello que debiera hacerse en el caso de que la conciliación no se consiga completamente.

4. Las seis delegaciones estiman, sin embargo, que estas divergencias no impiden el recomienzo, según el procedimiento normal, de los trabajos de la Comunidad.»

Los Acuerdos de Luxemburgo, que en realidad fueron sólo «declaraciones a la prensa de delegaciones asistentes a una conferencia de Estados Miembros», respondían a un momento político en el que la personalidad de De Gaulle inundó Europa de un cierto sentimiento antisupranacional.

Si bien no tienen valor jurídico y no han modificado los Tratados fundacionales, su indudable efecto político-práctico ha dado lugar a serias críticas, por lo que la Conferencia de Jefes de Estado de 1974 en París dulcificó las consecuencias del Compromiso de Luxemburgo al decidir «renunciar a la práctica consistente en subordinar al consentimiento unánime de los Estados Miembros la decisión sobre cualquier cuestión...».

III. LA COMISION

El Tratado de Bruselas de 1965 creó la Comisión única para las tres Comunidades al indicar su artículo 9:

«Se instituye una Comisión de las Comunidades Europeas, denominada en adelante la Comisión. Dicha Comisión sustituirá a la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, a la Comisión de la Comunidad Económica Europea y la de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.»

El párrafo segundo, al referirse a sus poderes y competencias, establece que:

«Ejercerá los poderes y competencias atribuidos a dichas instituciones en las condiciones previstas en los Tratados que instituyen, respectivamente, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, así como en el presente Tratado.»

Composición

Desde el 1 de enero de 1973, y por decisión del Consejo, el artículo 10 del Tratado de Bruselas establece que la Comisión estará compuesta por trece miembros—elegidos en razón de su competencia general y por ofrecer garantías de independencia—, pudiendo el Consejo por voto unánime modificar este número.

Sólo serán elegibles los nacionales de los Estados Miembros, y sin que los Comisarios de la misma nacionalidad puedan ser más de dos.

En el ejercicio de sus funciones, los Comisarios actuarán guiados, imperativamente, por los principios de absoluta independencia y de respeto del interés general de las Comunidades, no pudiendo, por lo mismo, solicitar ni aceptar instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún Organismo.

Asimismo, los Comisarios se comprometen a no intentar influenciar a sus colegas en el ejercicio de sus funciones, y tampoco podrán llevar a cabo mientras permanezcan en el cargo ninguna otra actividad profesional—sea remunerada o no—. Al dejar la Comisión respetarán los deberes de probidad y honradez en lo tocante a la aceptación de determinadas funciones o privilegios. El Tribunal de las Comunidades velará, y sancionará en su caso, por el respeto de los principios enunciados (art. 10 T. Bruselas).

La elección de Comisarios corre a cargo de los Gobiernos de los Estados Miembros. El mandato tiene una duración de cuatro años renovables (art. 11 T. Bruselas), pudiendo los elegidos dimitir voluntariamente o de oficio, en cuyo caso serán sustituidos por otra persona de su misma nacionalidad durante el período que quede por desempeñar el cargo (art. 12 T. Bruselas).

El Presidente y los cinco Vicepresidentes serán elegidos, por dos años renovables, de entre los Miembros de la Comisión, por el mismo procedimiento previsto para el nombramiento de Comisarios.

Competencias

Como en el caso visto del Consejo, las competencias de la Comisión varían según el ámbito de actuación sea la CEE, la CEEA o la CECA, ya que en esta última la herencia de la Alta Autoridad es más amplia

y la Comisión detenta poderes autónomos importantes en virtud de la disposición del Tratado-Ley, que es el Tratado de París de 1951, que en su artículo 8 establece que «la Alta Autoridad tendrá por misión asegurar la realización de los fines fijados por el presente Tratado».

La redacción de los artículos 155 CEE y 124 CEEA es más restrictiva y confiere a la Comisión la competencia de «garantizar el funcionamiento y desarrollo del Mercado Común» y la de «garantizar el desarrollo de la energía nuclear en la Comunidad».

Para una mejor comprensión de sus competencias, las agruparemos en las siguientes categorías:

a) *Normativas y Dictamen*

En el Tratado CECA, los artículos 14 y 15 otorgan a la Alta Autoridad (Comisión) un amplio poder normativo para asegurar la realización de los fines del Tratado. Concretamente establece que «tomará decisiones y formulará recomendaciones» de valor compulsivo para los destinatarios.

Los Tratados de Roma y Bruselas reconocen a la Comisión, en el marco de la CEE y de la CEEA, un derecho de iniciativa legislativa (arts. 155-2.º CEE y 124-2.º CEEA), un poder de decisión y participación en la formación de los actos del Consejo y de la Asamblea (artículos 155-3 CEE y 124-3 CEEA) y un poder de ejecución de las competencias que le delegue el Consejo (arts. 155-4 CEE y 124-4 CEEA).

La amplitud y características de la delegación de poderes recogida ha sido precisada por el Tribunal en los casos *Einfuhr- und Vorratsstelle fur Getreide un Futtermittel contra Koster* (17 de diciembre de 1973) y *Rey Soda contra Cassa Congnaglio Zuchero* (30 de octubre de 1975). En ambos el Tribunal indicó que la delegación es una decisión facultativa del Consejo, quien la realizará conforme a las disposiciones y principios de los Tratados, fijando los elementos esenciales de la materia a regular, es decir, dando a la Comisión el marco de su actuación claramente definido.

De esta forma el Consejo puede imponer a la Comisión las condiciones que estime oportunas, incluso la obligación de actuar siguiendo el dictamen de un Comité de Gestión, compuesto por representantes de los Estados miembros, o de un Comité de Reglamentación. En ausencia de esos dictámenes, o en el caso de que sean negativos, las decisiones adoptadas por la Comisión deberán de ser aprobadas por el Consejo de Ministros antes de su entrada en vigor.

b) *De control y represión*

Indica Noël, en su opúsculo *Cómo funcionan las Instituciones de la Comunidad Económica Europea*, que la Comisión realiza una labor de «cancerbero» velando por la aplicación correcta de los Tratados y de las decisiones adoptadas, garantizando el mantenimiento de un clima de mutua confianza (arts. 155 CEE, 124 CEEA y 8 CECA).

Para el cumplimiento de esta misión, la Comisión se ha visto obligada a reconocer en los artículos 169 CEE, 141 CEEA y 88 CECA el derecho a recurrir al Tribunal para que esta Institución juzgue, y sancione en su caso, el incumplimiento por un Estado de las obligaciones que establecen los Tratados.

El origen de esta potestad, que se encuentra en el Tratado CECA, se ha desarrollado enormemente con el transcurso del tiempo y con la puesta en práctica de las políticas comunes.

La Comisión, en uso de los poderes reconocidos en los Tratados, puede solicitar de los Estados miembros o de las Organizaciones o empresas afectadas la información que estime necesaria para llevar a cabo su misión.

Si como consecuencia de cuanto antecede la Comisión constata la violación o el incumplimiento de las disposiciones, fines u objetivos del derecho comunitario, podrá imponer sanciones a las personas o empresas implicadas. Las sanciones pueden ser pecuniarias o en especie (ej., art. 83, d, CEEA, retirada total de las materias básicas o materias fisibles) o ser simples amonestaciones.

c) *En materia de relaciones exteriores*

La Comisión cumple en este ámbito con varias funciones:

- Concluye acuerdos de Cooperación en nombre de las Comunidades, como prevé el artículo 228-1 CEE.
- Negocia Tratados con Estados Terceros y con Organizaciones Internacionales, y en especial con las Naciones Unidas, sus Organismos especializados y el GATT, en base a lo dispuesto en el artículo 229 CEE.

En el caso del Acuerdo Europeo de Transportes por Carretera (ERTA) el Tribunal fijó de forma clara los papeles respectivos del Consejo y de la Comisión a la luz de las disposiciones de los Tratados, y, en especial, del artículo 228 CEE.

La sentencia en cuestión afirmó el rol negociador de la Comisión en las materias reguladas en los Tratados o en las decisiones tomadas en base a ellos, por lo que en el caso en concreto estatuyó que no era aplicable el artículo 228 CEE al no existir, por entonces, política común de transportes y, por ende, la Comunidad no tenía competencias ni para negociar ni para concluir como tal el Acuerdo Europeo de Transporte por Carretera, debiendo los Estados miembros actuar a nivel individual, respetando, claro, las disposiciones de los Tratados, y especialmente el artículo 5 CEE.

d) *De ejecución y gestión*

La especial configuración de la Comisión (Alta Autoridad) en la CECA y su diferente posición frente al Consejo hacen de aquella insti-

tución el verdadero órgano ejecutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, como indica el artículo 8 del Tratado de París.

En la CEE y en la CEEA, como luego se verá, las interrelaciones Consejo-Comisión hacen que la titularidad ejecutiva máxima recaiga en el Consejo, si bien los artículos 155 CEE y 124 CEEA atribuyen a la Comisión un importante rol ejecutivo. Además, la mayor permanencia, temporal y funcional, de la Comisión respecto al Consejo ha facilitado, en la práctica, un incremento de las competencias ejecutivas de la Comisión, especialmente por la vía de las delegaciones a que nos hemos referido en el apartado a) anterior.

La misma Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de París en diciembre de 1974 invitó al Consejo a recurrir con mayor frecuencia a las delegaciones de competencia, de ejecución y de gestión que, según los Tratados (ejemplo, art. 155 CEE) o según los reglamentos comunitarios pueden ser hechos en favor de la Comisión.

Ciertas disposiciones de los Tratados atribuyen a la Comisión poderes ejecutivos-decisorios propios en materia de cláusulas de salvaguardia (arts. 17, 25-1 y 2, 26, 44, 46, 73, 108, etc., CEE), supresión de medidas de efecto equivalentes (art. 33.7 CEE), aceptación o rechazo de contingentes transitorios (art. 25, 3.º y 4.º CEE), infracciones a las normas de competencia (art. 89, 2.º CEE), etc.

Por otra parte, la gestión de los Fondos Comunitarios atribuye un gran poderío a la Comisión. Los importantísimos Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, con su decisivo peso para la realización de las políticas y objetivos comunitarios están, parcialmente al menos, en manos de los tecnócratas de Bruselas.

IV. LA ASAMBLEA

También en el caso de la Asamblea, las tres Comunidades instituyeron una cada una, si bien la Convención de Roma de 25 de marzo de 1957 recogía el deseo de los países firmantes de crear una Asamblea única que ejerciera las competencias que en cada caso establecían los Tratados de París y de Roma.

El 20 de marzo de 1958 la Asamblea decidió denominarse «Asamblea Parlamentaria Europea», y el 30 de marzo de 1962 adoptó la denominación de «Parlamento Europeo». Estas denominaciones no han sido consagradas, sin embargo, por los Tratados y son sólo la expresión de un «deseo político» de sus miembros.

Tras esta búsqueda de «denominación de origen» subyacen las tensiones derivadas de la vida jurídico-política de las Comunidades. En efecto, ni en París en 1951, ni en Roma en 1957, los Estados fundadores quisieron hacer una renuncia a sus competencias y poderes soberanos tan amplia que les llevara a una integración europea que primara sobre sus independencias y su soberanía nacional. La unión política

de Europa era una meta muy a largo plazo que suponía la construcción previa, y lenta, de la Unión Aduanera y la Unión Económica.

El simbolismo del lenguaje político cubre reticencias sociológicas de la más variada índole. Los medios de comunicación, con su terminología y su afán divulgador y simplificador, al apoyar los legítimos deseos de los componentes del Parlamento Europeo, han ganado una batalla ingüística a los defensores del Estado-Nación tradicional, cuyas consecuencias son difíciles de prever claramente, pero que se vislumbran sobre todo al examinar los recientes desarrollos de la escaramuza presupuestaria de 1980.

Al no contar con sede definitiva—las espadas están en alto, pese a las recentísimas acciones francesas—, la Asamblea o Parlamento Europeo es, en cierto modo, heredera de los Parlamentos trashumantes de los reinos del Renacimiento que aún no habían logrado sedimentar el Estado-Nación moderno. Quizá el día en que Europa cuente con una definitiva capital, sede de su Parlamento, se habrá acabado la construcción del gran edificio que una vez amueblado, y con los menos tabiques posibles, será la Europa del futuro.

Composición

Hasta junio de 1979 el Parlamento Europeo—por seguir la denominación más común—estaba compuesto por 198 delegados designados por los Parlamentos nacionales, según el procedimiento que cada Estado miembro estableciera.

Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido enviaban cada uno 36 representantes, mientras que Bélgica y los Países Bajos mandaban 14 por país, Dinamarca e Irlanda contaban con 10 cada uno y Luxemburgo con 6.

Los artículos 21-3.º CECA, 138-3.º CEE y 108 CEEA preveían que:

«La Asamblea elaborará proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal directo de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados Miembros.»

El Consejo Europeo de 1 y 2 de diciembre de 1975 en Roma sentó las bases para la elección directa, y tras vencerse las reticencias de Gran Bretaña y Dinamarca, el Consejo de Ministros fijó, el 20 de septiembre de 1976, las condiciones de la elección por sufragio universal. De nuevo el Consejo Europeo de 8 de abril de 1978, en Copenhague, estatuyó sobre el tema y fijó el periodo del 7 al 10 de junio de 1979 como fecha de la elección en los distintos países.

El acuerdo básico, a efectos procedimentales y de fondo, el decidido por el Consejo de Ministros de septiembre de 1976, estableció:

- el mandato de los elegidos de cinco años;
- la no prohibición ni la imposición del mandato múltiple (nacional y europeo) de los representantes;

- la Asamblea elaborará un proyecto de procedimiento electoral uniforme, rigiéndose hasta entonces la elección por las disposiciones nacionales;
- las primeras elecciones tendrán lugar entre un jueves y el domingo siguiente y las siguientes en el período correspondiente del quinto año de mandato;
- hasta la entrada en vigor del procedimiento uniforme, cada Estado Miembro adoptará las disposiciones apropiadas para cubrir las vacantes producidas;
- el número de representantes elegidos en cada Estado Miembro quedará fijado así:

Bélgica: 24.

Dinamarca: 16.

República Federal Alemana: 81.

Francia: 81.

Irlanda: 15.

Italia: 81.

Luxemburgo: 6.

Países Bajos: 25.

Reino Unido: 81.

El total es de 410 representantes, cuyo reparto no es estrictamente proporcional, toda vez que los cuatro grandes, con un 87,71 por 100 de la población electoral, designan el 79 por 100 de los representantes.

El país mejor representado es Luxemburgo, que con el 0,14 por 100 del total comunitario de la población tiene el 1,5 por 100 de los componentes de la Asamblea. El país menos favorecido en el reparto ha sido la República Federal de Alemania, que con el 24,21 por 100 de la población total, tiene el 19,75 por 100 de los elegidos.

Con estos datos vemos que un representante luxemburgués puede representar un máximo de 44.800 electores, mientras que uno alemán puede serlo de 565.000. El número medio máximo de electores por diputado es de 454.000, y 634.000 es la media europea de habitantes por representante. La aparente desigualdad reflejada, no debe ser mal interpretada, toda vez que, como indicara el «Informe Vedel» (*Boletín de las Comunidades Europeas* 4/72, p. 62), el reparto de actas «no podría evidentemente conducir a una estricta proporcionalidad, si se tiene en cuenta la necesidad de representar no sólo los individuos, sino también las colectividades de la Comunidad». Los miembros de la Asamblea gozan de los privilegios e inmunidades previstos en los artículos 8 a 10 del Protocolo sobre inmunidades y privilegios anejo al Tratado de Bruselas de 1965. En base a ellos tienen la inmunidad parlamentaria clásica, en sus países de origen y en los otros Estados Miembros, donde no podrán ser objeto de detención o de persecución judicial, salvo en los casos de flagrante delito o de supresión de la inmunidad parlamentaria.

Estructura y organización

La presidencia y la Mesa de la Asamblea son elegidos por sus miembros (art. 140 CEE). La Mesa la componen un Presidente y doce Vicepresidentes. Sus funciones las fija el Reglamento en sus artículos 37 a 49. Entre ellas sobresale la designación del secretario de la Asamblea.

En las reuniones de la Mesa pueden participar, cuando así se acuerde, los Presidentes de los grupos políticos.

Las funciones del Presidente, en especial ahora, son muy importantes y variadas, siendo el representante de la Asamblea en los ámbitos de relaciones internacionales, administrativo, financiero y judicial.

Como en los Parlamentos nacionales, los trabajos se realizan, primero en comisión y a continuación en plenario. Existen doce comisiones de 35 miembros cada una, excepto la de Reglamento y peticiones.

Los grupos políticos, a los que no se hace alusión en los Tratados, son un elemento esencial para comprender la actividad de la Asamblea. Su constitución está regida por el artículo 36 del Reglamento. Los integrantes de cada grupo, en número no inferior a diez, se unen en función de sus afinidades ideológicas. Sus Presidentes pueden participar en las reuniones de la Mesa y actúan como la Junta de Portavoces de un Parlamento nacional.

Actualmente hay siete grupos políticos:

	Miembros	Porcentajes
Socialistas	112	27,31
Demócratas Cristianos	105	25,6
Conservadores	44	15,3
Comunistas	41	10,7
Liberales	21	5,1
Demócratas Europeos del Progreso	25	5,9
No inscritos y varios	62	15,12

El actual Parlamento está elaborando un nuevo Reglamento que tomará en cuenta las modificaciones de su estructura y actualizará su mecánica a la luz de los desarrollos legislativos habidos.

Las sesiones, según los Tratados vigentes, serán de dos clases:

- una ordinaria, que se iniciará sin necesidad de convocatoria el segundo martes de marzo, y que se divide en una docena de reuniones, y
- tantas extraordinarias como se estime necesario.

El resultado no es otro que la cuasi unicidad de las sesiones.

En las sesiones podrán participar los miembros de la Comisión (sin voto) e incluso el Consejo, que «será oído en las condiciones por él mismo establecidas en su Reglamento de régimen interior (arts. 139 y 140 CEE)».

Las decisiones se adoptarán por mayoría absoluta de los sufragios emitidos, y el Reglamento interior fijará el *quórum* (art. 141 CEE).

Sólo en casos previstos en los Tratados se exigirá otro tipo de votación (art. 143 CEE, voto de censura de la Comisión, art. 203 CEE, aprobación del presupuesto).

Competencias

Según los artículos 137 CEE, 107 CEEA y 20 CECA, la Asamblea «ejercerá los poderes de deliberación y control» que se le atribuyen en cada uno de los Tratados.

Partiendo casi de cero era lógico que las competencias de la Asamblea se ampliaran. Para mayor claridad analizaremos este aumento desde 1970, pues hasta entonces, como dice Burban («El Parlamento Europeo: Mito y realidad», en *Revue du M. Commun*, enero/febrero de 1979), el incremento de poderes debe ser calificado más de «aumento de influencia» que de competencias. Hasta esa fecha, sólo el nivel de las tasas de *prélevement* CECA, la institucionalización de las preguntas orales o escritas al Consejo y el procedimiento LUNS, o de información en materia de Acuerdos de Asociación, pueden ser considerados como incremento de competencias.

Mil novecientos setenta marca un hito en la vida de la Asamblea. El Acuerdo de Luxemburgo sobre la puesta en práctica del sistema de «recursos propios» previsto en el artículo 201 CEE sanciona los nuevos poderes presupuestarios de la Asamblea y establece sus etapas de aplicación.

Para comprender las modificaciones a que nos referimos a continuación hay que partir de un hecho: la desaparición de la escena política francesa del general De Gaulle y su sustitución por un Presidente «más europeo», Pompidou, que permitió que la Cumbre de La Haya de diciembre de 1969 admitiera la sustitución del control parlamentario nacional por el de la Asamblea en lo tocante al presupuesto comunitario.

El Acuerdo de Luxemburgo de 1970 incluía, entre otras disposiciones, un procedimiento de concertación presupuestaria sistemático entre el Consejo y la Asamblea cuando fuese solicitado por cualquiera de ellos a propósito de un texto que tuviese implicaciones presupuestarias.

Los poderes así concedidos tienen, sin embargo, un límite: el carácter consultivo y no legislativo de la Asamblea, que si bien puede crear un gasto nuevo, no tiene poder normativo propio para hacerlo ejecutivo. Sólo por la vía de la reforma de los Tratados—que ha de ser ratificada unánimemente por los Parlamentos nacionales—podría dotarse a la Asamblea del poder legislativo hoy detentado por el Consejo, casi en exclusiva.

Sin embargo, se observa que la concertación de la década de los setenta dio otros resultados positivos:

- la «Declaración común de la Asamblea, el Consejo y la Comisión de 22 de abril de 1975, por la que se decidió ampliar el procedimiento de concertación a "todos los actos de alcance general que tengan implicaciones financieras notables y cuya adopción no venga impuesta por actos preexistentes"»;
- el «Acuerdo interinstitucional entre el Presidente Scelba y Walter Scheel en su calidad de Presidente del Consejo de Ministros, y
- la decisión del Consejo de 16 de octubre de 1973 por la que se organizaba un sistema de información de la Asamblea y de sus Comisiones, sobre los Acuerdos comerciales entre las Comunidades y terceros países.

Resumidamente y vistos los antecedentes, analizaremos las competencias de la Asamblea que pueden ser agrupadas en las siguientes categorías:

A) *De Control*: Los artículos 144 CEE, 114 CEEA y 24 CECA establecen la responsabilidad de la Comisión ante la Asamblea previendo la moción de censura sobre su gestión.

Para ser aprobada será necesario una mayoría de dos tercios de los votos emitidos y mayoría de los miembros de la Asamblea. La moción no podrá presentarse contra un miembro de la Comisión a título individual, sino que, en virtud del principio de colegialidad, habrá de hacerse contra la Comisión misma.

B) *De Participación*: En la elaboración de los actos del Consejo y la Comisión y en la conclusión de Acuerdos Internacionales.

Los Tratados preveían una participación, por la vía de dictamen, de la Asamblea, en la adopción de actos de la Comisión y el Consejo que se ha visto ampliada, como ha quedado reflejado más arriba, por la vía de concertación entre los tres Organos.

C) *Presupuestarias*: Una de las más importantes vías de participación en la vida política, tanto a nivel interno como comunitario, es la aprobación de los presupuestos, verdadera espina dorsal de la realidad cotidiana política y administrativa.

Si bien, como ya se ha indicado, la Asamblea carece del poder legislativo que le permita aprobar la «Ley Presupuestaria», el derecho comunitario le concede un poder de control que, aunque limitado, es vital. El ejemplo del presupuesto de 1980 habla por sí solo.

Los Tratados de Luxemburgo de 1970 y de Bruselas de 1975 han modificado las disposiciones originales en materia de aprobación de presupuestos. La redacción de los artículos 203 CEE, 177 CEEA y 78 CECA indican que la Asamblea podrá:

«Por mayoría de los miembros que la componen enmendar el proyecto de presupuesto y proponer al Consejo, por mayoría ab-

soluta de votos emitidos, las modificaciones del proyecto en lo que respecta a gastos que dimanen obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de éste.»

El plazo para enmendar el presupuesto es de cuarenta y cinco días, a contar desde la fecha en que se le remitiera el proyecto por el Consejo. Si en ese tiempo no se ha pronunciado, el proyecto se tendrá por aprobado.

Si se enmienda el proyecto, se remitirá el texto modificado al Consejo. Este órgano, tras deliberar con la Comisión, decidirá por mayoría cualificada, y en un plazo de quince días, si acepta enmienda o no, las modificaciones introducidas por la Asamblea. De no hacerlo se entenderá que las acepta y así el proyecto enmendado por la Asamblea quedará aprobado.

Si se hubiera hecho una enmienda al texto modificado por la Asamblea o se hubieran rechazado las propuestas de ésta, el Consejo remitirá su nuevo texto a la Asamblea, que tendrá a su vez quince días para, por mayoría de sus miembros y con los 3/5 de los votos emitidos, decidir sobre el texto presupuestario que llega a sus manos en esta segunda vuelta.

Cuando el procedimiento visto haya concluido, el Presidente de la Asamblea declarará definitivamente aprobado el Presupuesto.

Si al inicio del año presupuestario no se hubiera aprobado el presupuesto se aplicará el sistema de dozavas partes previsto en el artículo 204 CEE.

En cuanto a los gastos no obligatorios hemos constatado cómo el desarrollo comunitario ha atribuido a la Asamblea mayores poderes que los reflejados en los Tratados. En el momento actual, las enmiendas introducidas, tras un voto mayoritario de los representantes, al no haber sido aprobadas por el Consejo, están siendo debatidas allí para su sometimiento a la Asamblea, quien se pronunciará por mayoría de sus miembros y 3/5 de los sufragios emitidos, como ya hemos dicho.

D) *Participación* en la revisión de los Tratados en conjunción con los otros órganos institucionales de las Comunidades (arts. 14, 33 y 236 CEE; 76, 85, 90, 92, 197, 204 y 215 CEEA, y 95 y 96 CECA).

La presencia de parlamentarios británicos en la Asamblea aportó al procedimiento legislativo de la Asamblea nuevos métodos que completan su capacidad de control y de emisión de dictámenes.

Las audiencias, los comités de encuesta, las comparencias y las demás armas del parlamentarismo moderno se han visto enriquecidas con las ya famosas «Questions time», a imagen y semejanza de la Cámara de los Comunes.

Con el examen realizado llegamos a la conclusión de que la Asamblea ha aumentado su influencia, sus poderes y su campo de competencias aun cuando esté lejos de tener las que detentan los Parlamentos Nacionales.

La elección por sufragio universal directo abre una ventana hacia un nuevo horizonte, en el que, sin embargo, los muros de los recelos nacionales, a nivel de calle y de Gobierno, son un obstáculo difícil de franquear. La idea de una Europa única y supranacional está aún muy lejos, y con ella el Parlamento Europeo que legisle en el espacio comunitario como hoy lo hacen en cada país miembro los Parlamentos nacionales.

V. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

Cada uno de los tres Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas preveía la existencia de un Tribunal de Justicia (Tratado CECA, arts. 41 a 35 T. CEE, arts. 164-188 y T. CEEA, arts. 136-160).

La Convención de Roma de 25 de marzo de 1957 unificó las disposiciones de los Tratados e instituyó un solo Tribunal, cuyos poderes básicos son la interpretación coherente y uniforme del derecho comunitario y la vigilancia de su cumplimiento y aplicación.

A más de los citados, son textos legales básicos los protocolos de 18 de abril de 1951 (CECA) y de 17 de abril de 1957 (CEE y CEEA), y el Reglamento del Procedimiento de 4 de diciembre de 1974.

Naturaleza, composición y organización

El Tribunal de Justicia responde, en cuanto a su naturaleza, a unos imperativos dictados por la esencia misma del derecho comunitario.

Al no ser los Tratados de París y de Roma simples acuerdos internacionales, y al implicar éstos, por una parte, una dosis de renuncia estatal a la soberanía nacional, y por otra ser de aplicación directa sus preceptos a las altas partes Contratantes y a sus nacionales, es lógico que la naturaleza del Tribunal sea un híbrido que participa de las notas de un Tribunal de Justicia Internacional y de un Tribunal nacional.

Como indica Lagrange, el Tribunal de Justicia es «la jurisdicción internacional de las Comunidades, concebida a imagen y semejanza de las jurisdicciones estatales y, en especial, de la jurisdicción administrativa francesa» (*Estudios y Documentos del Consejo de Estado*. París, 1963; p. 55).

El Tribunal está compuesto por nueve Jueces, que estarán asistidos por cuatro Abogados Generales, a los que corresponde la misión de «presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos sometidos» (art. 166 CEE).

La elección de los jueces y los abogados generales se realizará de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados Miembros, entre personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que, en sus respectivos países, reúnan las condiciones requeridas para el ejer-

cicio de las más altas funciones jurisdiccionales o que sean juriscónsultos de reconocida competencia» (art. 167 CEE).

Al no indicarse nada en los Tratados sobre la repartición de los elegidos entre los Estados miembros, podría darse la circunstancia de que todos ellos fuesen de la misma nacionalidad, cosa que, naturalmente, no sucede, habiéndose procedido para su selección en forma parecida a la designación de los miembros de la Comisión. El número de Jueces y Abogados Generales podría ser modificado, a petición del Tribunal, por el Consejo, estatuido por unanimidad.

La duración del período de selección es de seis años, con renovaciones parciales cada tres. Los jueces designarán entre ellos, con un mandato de tres años, renovable, a su Presidente y nombrarán asimismo al Secretario del Tribunal (arts. 167 y 168 CEE).

Las sesiones del Tribunal serán plenarias cuando se trate de dictaminar sobre un asunto sometido por un Estado miembro o una institución comunitaria, así como en las cuestiones prejudiciales.

Podrá constituirse en sala de tres o cinco jueces, para proceder a ciertas medidas de distribución o conocer determinadas materias, en las condiciones previstas en un Reglamento adoptado al efecto (artículo 165 CEE).

El procedimiento

Se inicia con la presentación de la demanda de un Estado Miembro, de una Institución comunitaria o de una persona física o jurídica, que estarán representados por un agente miembro de sus servicios jurídicos (en el caso de Estado o de las Instituciones) o un abogado perteneciente a cualquiera de los Colegios de la Comunidad.

Las fases del procedimiento son dos y sucesivas: la escrita y la oral y su duración varía según se trate de recursos directos o de recursos prejudiciales.

En el caso de los recursos directos se inicia la fase escrita con la presentación de una demanda que no difiere de las presentadas ante los Tribunales estatales, pues ha de reflejar el nombre de las partes, el tema de litigio, los medios de prueba invocados y las conclusiones del demandante.

Transmitida al demandado, se inicia el camino de la contestación, la réplica y la dúplica, a las que sigue la fase de instrucción si el Tribunal, a propuesta del juez ponente, así lo decide. Los medios de instrucción más comunes son la comparecencia de las partes, la audiencia de testigos y peritos, las comisiones rogatorias, etc.

La audiencia pública decidida por el Presidente marca el inicio de la fase oral, y tras las alegaciones de las partes, el Abogado General presenta sus conclusiones y su solución al litigio.

La sentencia se dicta por el Tribunal en una audiencia pública y puede ser objeto de diversos recursos ante el propio Tribunal.

Los recursos prejudiciales, previstos por los artículos 177 CEE, 150 CEEA y 41 CECA, son los que se interponen por las jurisdicciones

nacionales de los Estados miembros, cuyas decisiones no pueden ser recurridas (civiles, administrativas e incluso constitucionales) cuando sea necesaria la interpretación de los Tratados, de los actos realizados por las Instituciones comunitarias—y su validez—o de los estatutos de los Organismos creados por el Consejo o la Comisión.

Transmitida la demanda de interpretación a las partes encausadas en el recurso original, a los Estados miembros y a la Comisión, y presentadas las observaciones oportunas, el juez ponente decide si es necesaria o no la fase de instrucción y las medidas a adoptar. En la fase oral las partes, la Comisión o los Estados Miembros pueden comparecer ante el Tribunal, quien tras el dictamen del Abogado General dictará la sentencia, que transmitirá el Secretario del Tribunal a la jurisdicción nacional interesada.

Las sentencias, una vez publicadas, son ejecutorias en las condiciones fijadas por el artículo 192 CEE.

Competencias

Como establecen los artículos 164 CEE, 136 CEEA, el Tribunal de Justicia garantizará el respeto del derecho en la interpretación y la aplicación de los Tratados «y de los reglamentos de ejecución», como añade el art. 31 CECA.

De esos artículos podemos deducir las dos grandes clases de funciones del Tribunal:

- *La Consultiva*, prevista en el artículo 228 CEE (compatibilidad entre los Tratados y los Acuerdos concluidos entre la Comunidad y uno o más Estados o una Organización Internacional).
- *La Jurisdiccional*, que es la más importante. Por su complejidad la estudiaremos agrupando los contenciosos en diversas categorías; siguiendo la línea del profesor Cartou en su obra *Las Comunidades Europeas* (Daloz, 1979).

A) *Contenciosos de legalidad*.—En este epígrafe haremos referencia a los recursos cuyo único y posible objetivo es la anulación de una decisión jurisdiccional o administrativa (abuso de poder).

Según los artículos 173 CEE y 146 CEEA, el Tribunal «controla la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión que no sean recomendaciones o dictámenes». En su sentencia 21/70, de 31 de marzo de 1971 (rec. 1971/263), el Tribunal amplió su esfera de acción al indicar que:

«El artículo 173 prevé como actos susceptibles de ser recurridos todas las disposiciones adoptadas por las Instituciones y tendientes a producir un efecto jurídico...; el recurso de anulación debe estar, pues, abierto a todas las disposiciones tomadas por las instituciones, cualquiera que sea su naturaleza o forma, que tiendan a producir efectos en derecho.»

Este tipo de recursos aparecen regulados en el Tratado CECA en los artículos 33, «decisiones y recomendaciones de la Alta Autoridad», y 38, «las resoluciones de la Asamblea o del Consejo».

Los recursos de ilegalidad pueden ser interpuestos igualmente cuando «en violación del presente Tratado, el Consejo o la Comisión se abstengan de pronunciarse», tras haber sido requeridos para ello dos meses antes (arts. 175 CEE y 148 CEEA).

Están legitimados para interponer este recurso los Estados Miembros, el Consejo, la Comisión y las personas físicas o jurídicas a las que afecte directamente la decisión impugnada (arts. 174 y 175 CEE y 146-148 CEEA) o «las empresas o asociaciones previstas en el artículo 48» (art. 33 CECA).

La base argumental del recurso habrá de ser la «incompetencia, el quebrantamiento de las formas sustanciales, la violación del presente Tratado o de cualquier regla de derecho relativa a su aplicación, o el abuso de poder» (arts. 174 CEE, 146 CEEA y 33 CECA).

Si el recurso fuese fundado, el Tribunal de Justicia declarará nulo y sin valor el acto impugnado (arts. 174 CEE, 147 CEEA y 34 CECA) y la institución de la que emanó, o cuya abstención ha sido declarada contraria al Tratado, está obligada a tomar las medidas que acarree la ejecución de la Sentencia, sin que se prejuzgue la obligación de reparar los daños y perjuicios causados por ella o por sus agentes (arts. 176 CEE y 149 CEEA).

Además, el Tribunal puede conocer los recursos interpuestos contra las deliberaciones del Consejo de Gobernadores o del Consejo de Administración del Banco Europeo de Inversiones, tal como prevé el artículo 180 CEE.

B) Contencioso de interpretación.—Es el que se presenta ante el Tribunal para que se pronuncie a título prejudicial sobre la interpretación del Tratado, sobre la validez e interpretación de los actos realizados por las instituciones de la Comunidad y sobre la interpretación de los Estatutos de los organismos creados por un acto del Consejo (arts. 177 CEE, 150 CEEA), o sobre la validez de las resoluciones de la Alta Autoridad y del Consejo (art. 41 CECA).

Como prevén los Tratados de Roma, este tipo de recurso puede ser presentado voluntariamente por las jurisdicciones nacionales, en los casos en que contra su decisión quepa recurso por la vía interna, y será de obligatoria solicitud cuando sea interesada por un litigante ante un Tribunal nacional cuya sentencia no sea recurrible.

C) Contenciosos de plena jurisdicción.—Frente a los poderes limitados del Tribunal en los recursos ya examinados, los Tratados han previsto una serie de casos en los que el Tribunal de las Comunidades goza de poderes tan amplios como el Juez nacional, siempre que no interfiera con los que se atribuyen otras Instituciones.

El artículo 172 CEE determina que:

«Los Reglamentos establecidos por el Consejo en virtud de las disposiciones del presente Tratado podrán atribuir al Tribunal de Justicia una competencia de plena jurisdicción en lo que respecta a las sanciones previstas en dichos reglamentos.»

El artículo 144 CEEA reconoce la plena jurisdicción del Tribunal sobre los recursos interpuestos por personas o empresas en base a los artículos 12 y 83 de aquel Tratado.

La reparación de los daños derivados de la responsabilidad extra-contractual de la Comisión de los artículos 178 CEE y 151 CEEA y 40 CECA son materias que caen plenamente dentro de esta rúbrica.

Igual sucede con los artículos 179 CEE, 152 CEEA y 42 CECA, que reconocen la plena jurisdicción del Tribunal en los litigios entre las Comunidades y sus agentes. El Reglamento 1473/72 instituye de forma inequívoca que «en los litigios de carácter pecuniario el Tribunal de Justicia tiene competencia de plena jurisdicción».

Cuando la Comisión o un Estado Miembro estimase que otro Estado Miembro ha faltado a las obligaciones que le imponen alguno de los Tratados, la Comisión emitirá un dictamen motivado al respecto, que podrá ser recurrido, en procedimiento contradictorio, por el presunto infractor.

Si la Comisión observa que, pese a todo, el Estado incumple su dictamen, podrá recurrir al Tribunal, que dictará sentencia (arts. 169, 170 y 171 CEE, 141-143 CEEA y 88 CECA).

La ejecución de la sentencia condenatoria del Estado infractor será obligatoria para éste, si bien sólo en el Tratado CECA (art. 88) se prevén medidas de retorsión por parte de la Alta Autoridad, si el Estado infractor incumple o no ejecuta las medidas que implique la sentencia.

D) *Otras competencias del Tribunal.*—Los Tratados de Roma recogen asimismo las competencias del Tribunal en los casos en que los Estados miembros litiguen entre ellos en materias relacionadas con los Tratados y se sometan compromisoriamente al Tribunal (arts. 182 CEE y 154 CEEA).

Asimismo será competente, en virtud de la cláusula compromisoria, para resolver en materia de contratos de derecho público o privado, celebrado por la Comunidad o en su nombre (arts. 181 CEE, 153 CEEA y 42 CECA).

La acción del Tribunal

La jurisprudencia del Tribunal es una fuente innegable e importante de Derecho comunitario, ya que no solamente garantiza su aplicación, sino que también lo innova y amplía por la vía de una interpretación adecuada a la dinámica socio-política de los Estados Miembros.

La inmediatez del Derecho comunitario, su «efecto *self-executing*», introducida como principio básico por el Tribunal, se ha redondeado con el asentamiento de la premisa, ya irrenunciable, de la primacía de la regla comunitaria sobre el derecho interno de los Estados Miembros en lo que este último tenga de contradictorio con el Derecho comunitario.

El «efecto *self-executing*» del derecho rector de la vida comunitaria —con la excepción de aquellas normas que necesitan una intervención de las autoridades nacionales para su plena eficacia (recomendaciones CECA y directrices CEE y CEEA)— ha sido consagrado en múltiples casos, siendo los más notables el conocido *Van Gend et Loos* de 5 de febrero de 1963 y el *Costa contra Enel* de 15 de julio de 1964.

La primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno de los Estados Miembros, que fue sentada por el Tribunal por el caso *Humblet* contra el Estado belga de 16 de diciembre de 1960, ha sido desarrollado con motivo de las sentencias *Costa contra Enel*, ya citada; *Wilhem y A. contra Brundes Kartellamt*, de 13 de febrero de 1969; *Comisión de las Comunidades contra la República italiana* de 13 de julio de 1972; *Administración de Finanzas del Estado italiano contra Simmenthal*, de 9 de marzo de 1978, etc.

La sentencia más conocida, la del caso *Costa contra Enel*, llegaba a afirmar;

«El derecho nacido del Tratado no puede, en base a su naturaleza original, verse oponer judicialmente un texto interno sin perder su carácter comunitario y sin que se ponga en entredicho la base jurídica de la misma Comunidad.»

«La transferencia hecha por los Estados, desde su orden jurídico interno al orden jurídico comunitario, de derechos y obligaciones correspondientes a disposiciones del Tratado, implica una limitación definitiva de sus derechos soberanos contra la que no puede prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con la noción de la Comunidad...»

Incluso la preeminencia del derecho comunitario sobre el derecho constitucional de los Estados Miembros ha sido establecido en la sentencia *Internationale Handelsgesellschaft contra Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* de 17 de diciembre de 1970.

La sentencia dada por el Tribunal en el caso *Nold* contra la Comisión de las Comunidades Europeas, el 14 de mayo de 1974, al referirse a la Convención Europea de Derechos del Hombre y de Libertades Fundamentales, indicaba que:

«Era legítimo reservar, con relación a estos derechos la aplicación de ciertos límites justificados por los objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad, en tanto en cuanto no se atente contra la sustancia de estos derechos.»

VI. EL CONSEJO EUROPEO

La progresiva complejidad y profusión de situaciones y problemas a veces no resueltos en los textos de los Tratados, pero cuya resolución era necesaria y no podía llevarse a cabo aisladamente, ha llevado a los Estados Miembros a idear formas y órganos de cooperación, entre los que sobresalen, por su importancia, el Consejo de Jefes de Estado o de Gobierno o «Consejo Europeo».

La década de los sesenta canalizó las tentativas de cooperación política a nivel comunitario por la vía de las Conferencias en la Cumbre, de las que la franco-alemana de 23 de enero de 1963 fue un hito no sólo por su contenido (concertación en materia de defensa y de política exterior), sino por la fuerte personalidad de sus protagonistas: De Gaulle y Adenauer, que simbolizaban dos concepciones de Europa.

Los años demostraron el poco éxito, por no decir el fracaso, de esta forma de abordar los problemas. La desaparición de sus protagonistas de la vida pública sirvió para correr ese telón y abrir un nuevo escenario de cooperación europea, no a dos, sino a nueve.

La Conferencia de La Haya de 1969 inició un proceso en el que el Comité de altos funcionarios, dirigido por Davignon, colaboró de forma decisiva. El «Informe Davignon» confirmó que los progresos económicos de la Comunidad y el espíritu de los Tratados fundacionales debían de facilitar los progresos necesarios y paralelos en el campo de la cooperación política.

El Informe de Copenhague de julio de 1973 instaba a los Estados Miembros a la definición de posiciones comunes a medio y a largo plazo y a la fijación de prioridades en los temas que afectaran al interés de Europa.

Las reuniones intergubernamentales que se propugnaban con vistas a la realización de esos objetivos se realizarían a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores y con una periodicidad trimestral mínima. Las de los jefes de Estado o de Gobierno serían excepcionales y podrían reemplazar a las de los Ministros. La presidencia correspondería al país que tuviera la del Consejo de Ministros comunitario.

La Conferencia en la Cumbre de La Haya (1969) y, sobre todo, de París (1972) implicaron la adopción de una serie de compromisos políticos especialmente tendentes a reforzar las Comunidades y a su papel diferencial en las relaciones interministeriales. Tras el ridículo de la celebrada en Copenhague en 1973 (crisis energética), la de París de diciembre de 1974, sentó las bases, sobre la urdimbre del Informe Davignon, del «Consejo Europeo, que reúne a Jefes de Estado o de Gobierno, acompañados de sus Ministros de Asuntos Exteriores.

La práctica ha venido a demostrar que el «Consejo Europeo» es un instrumento casi indispensable para el buen funcionamiento de las Comunidades y, al mismo tiempo, ilustra su capacidad de autorren-

vacación en circunstancias difíciles, como dice el «Informe de los Tres Sabios».

Sus reuniones no tienen periodicidad preestablecida, y en París no se fijó con rigidez su número, que depende de la cantidad y la importancia de los temas a tratar. La cifra de tres puede ser corregida al alza o a la baja.

Sus funciones pueden agruparse en tres grandes categorías:

- foro de intercambio de puntos de vista de forma informal y libre entre los asistentes;
- de debate sobre temas inherentes a la realidad comunitaria, a la cooperación política y cualquier otra materia de interés común;
- impulso de nuevas iniciativas tendentes a facilitar el progreso de las Comunidades;
- instancia de apelación en los temas que no han encontrado solución satisfactoria en los órganos institucionales inferiores.

Los resultados que se obtienen en estos Consejos pueden agruparse en:

1. Orientaciones y directivas generales.
2. Decisiones sobre cooperación política.
3. Decisiones específicas sobre temas de competencia e interés comunitario.

En el primer caso, el actuar como Consejo de las Comunidades ha de atenerse al procedimiento previsto en los Tratados, aunque normalmente la plasmación jurídica de sus orientaciones y directivas es realizada a posteriori por un Consejo de Ministros normal.

En materia de cooperación política, al no estar regulada por los Tratados, su importancia y valor son de orden político y no jurídico.

Cuando adopte decisiones específicas sobre temas de interés comunitario, deberá de atenerse a las disposiciones del Tratado de Bruselas de 1965 (propuesta de la Comisión, debate en el Coreper, publicación en el JOCE, etc.). Por el momento nunca ha utilizado este cauce de acción.

Siendo un órgano situado en el pináculo de la estructura orgánica comunitaria, el «Consejo Europeo» ha de actuar como moderador de tensiones al mismo tiempo que como motor impulsor de la vida comunitaria. Desde esa premisa cumple una importantísima labor de defensa de las Instituciones y de sus competencias, sin intentar suplantarse a ninguna de ellas ni romper el equilibrio interno comunitario.

El primero y el último de los celebrados hasta la fecha han tenido lugar en Dublín (marzo 1975 y noviembre 1979) y bajo presidencia irlandesa. En ambos, paradójicamente, el protagonismo británico ha sido evidente («renegociación» de su Acuerdo y el llamado «problema inglés»).

VII. LAS RELACIONES CONSEJO-COMISION Y LOS ACTOS COMUNITARIOS

La dinámica comunitaria encuentra en el diálogo Consejo-Comisión el mecanismo motor de la vida de los nueve.

Aun cuando, como ya hemos visto, otros órganos ocupan un lugar importante y tienen funciones de primera categoría en la adopción de decisiones y en su control, creemos que en el momento y en el *tempo* de este trabajo conviene circunscribirse a las relaciones entre el Consejo y la Comisión a fin de delimitar los pilares básicos del *decision making process* para luego analizar los actos comunitarios, su valor y fuerza jurídica.

Como se ha indicado, el Tratado de fusión de Bruselas de 1965, si bien ha producido la unificación de ciertos órganos institucionales, no ha eliminado totalmente las diferencias de tratamiento que en París y en Roma se dieron al Consejo y a la Comisión. Por ello analizaremos separadamente las dos relaciones, con especial énfasis en la existencia en las Comunidades creadas en Roma.

El diálogo Consejo-Alta Autoridad

El Tratado de París reconoce a la Alta Autoridad (Comisión) el poder general de decisión por la vía de los actos jurídicos obligatorios establecidos en el artículo 9 (decisiones generales, recomendaciones..., debiendo evacuar consultas con el Comité previsto en el artículo 18 en la forma establecida en diversos artículos del Tratado).

La misión básica que se asigna al Consejo, en el artículo 26, es la de «armonizar la acción de la Alta Autoridad y la de los Gobiernos responsables de la política económica general de sus países».

Para cumplir ese objetivo, «el Consejo y la Alta Autoridad intercambian información y realizan consultas recíprocas».

Ciertas disposiciones del Tratado suavizan, sin embargo, el proceso de decisión en la CEEA al reconocer al Consejo su derecho a dar su dictamen favorable previo a la adopción de decisiones por la Alta Autoridad (ej. los artículos 54-2.º y 55-2.º c, sobre inversiones y ayudas financieras), o a oponerse a las decisiones de la Alta Autoridad (por ej. artículos 58-3.º fin del régimen de cuotas de producción).

Incluso el artículo 59 llega a otorgar al Consejo la facultad de adoptar por unanimidad decisiones sobre situaciones de escasez de producción o sobre las listas del anejo I (art. 81).

Estas excepciones no logran, sin embargo, modificar el equilibrio de poder favorable a la Alta Autoridad ni tampoco establecer un procedimiento de toma de decisiones en el que el Consejo juegue un papel definitivo.

Diálogo Comisión-Consejo

La experiencia CECA y el simbolismo socio-político del lenguaje, unidos a la distinta naturaleza de las Comunidades, que se crearon en 1957, hicieron que los Tratados de Roma utilizaran la palabra Comisión en lugar de la expresión Alta Autoridad para designar al órgano complementario, y ya no titular del poder ejecutivo máximo de la CEE y de la CEEA. El Tratado de Bruselas de 1965 no alteró las relaciones de poder entre los dos órganos cuya interrelación examinamos, pese al progreso que supone su artículo 15 (establecimiento de «común acuerdo» de las modalidades de colaboración entre el Consejo y la Comisión).

Los Comités de Gestión y los de Reglamentación, que fueron aludidos al estudiar las competencias de la Comisión, refuerzan el control que el Consejo tiene sobre la actuación de la Comisión, y pueden llevar a pensar que la preeminencia, si no la supraordinación, del Consejo es un hecho que se ha desarrollado con el paso del tiempo.

Para sintetizar y analizar más claramente estas relaciones, el proceso de decisión comunitario es revelador.

Los Tratados de Roma prevén mecanismos idénticos para la CEE y la CEEA, por lo que la cita del articulado la referiremos exclusivamente al Tratado CEE.

Cuando el Consejo adopta una decisión jurídica obligatoria se culmina un largo proceso en el que la Comisión ha jugado un papel importantísimo. Veámoslo.

Fase de proposición. La mayoría de las decisiones del Consejo de adoptan a propuesta de la Comisión (art. 155).

La elaboración de la propuesta se inicia con los trabajos de carácter técnico que realizan los servicios de las Direcciones Generales y se siguen con los contactos mantenidos con los sectores, comités e incluso los Gobiernos, que pueden verse afectados. Los Comités y la Asamblea pueden emitir dictámenes, bien a petición de la Comisión, bien en ejercicio de sus competencias, como se ha visto.

La adopción de la proposición se suele hacer por consenso, recurriéndose a la votación mayoritaria sólo en casos concretos.

Una vez recibida por el Consejo, y hasta que éste no decida, la propuesta podrá ser modificada por la Comisión, en especial cuando la Asamblea haya sido consultada y emita un dictamen no coincidente en todo con el documento elaborado por los Comisarios.

Fase de adopción. Recibida en el Consejo la proposición, el COREPER y los grupos de trabajo empiezan su labor de estudio y de preparación de las «opciones políticas», entre las que habrá de escoger el Consejo.

En esta fase los miembros de la Comisión y el COREPER llevan a cabo una verdadera negociación en la que los intereses nacionales representados por los miembros del Comité de Representantes Permanentes y los puntos de vista «comunitarios» defendidos por la Comisión son ahormados en las «opciones» sobre las que decidirá el Consejo.

Sólo por unanimidad puede el Consejo adoptar una resolución que enmiende el contenido de la proposición (art. 149). De ahí que la doctrina hable del valor político y jurídico cuasi-vinculante de las propuestas de la Comisión.

Los integrantes del Consejo adoptarán sus decisiones, como ya se señaló al tratar de este órgano, por cualquiera de estas votaciones:

- Por mayoría simple (en raras ocasiones).
 - Por mayoría cualificada de 41 votos.
 - Por unanimidad (arts. 74, 82-2.º, 99, 100, 103-2.º, 206, 235 y 238).
- La abstención no impide la adopción de decisiones por unanimidad.

Cuando las decisiones adoptadas puedan serlo sin la proposición previa de la Comisión, la mayoría cualificada se completa con la exigencia de que entre ellos estén, al menos, los votos de seis Estados Miembros.

Los Acuerdos de Luxemburgo, que se referenciaron al hablar del Consejo, han dado lugar, a la larga, a la adopción de formas de decisión consensuadas que, si bien no modifican los Tratados, sí los matizan y actualizan en función de los temas de que se trate y de la cambiante realidad de las Comunidades.

Los actos comunitarios

El examen en profundidad del derecho derivado comunitario sobrepasa las posibilidades y exigencias de este trabajo. Por ello nos limitamos a una exposición de su naturaleza, contenido y formas.

Quizá antes de seguir más adelante convenga hacer la distinción más elemental: aquella que separa los actos administrativos o del Ejecutivo, de los actos jurisdiccionales adoptados por el Tribunal de Justicia. Estos últimos, sentencias, han sido ya examinados al acercarnos al Tribunal de Justicia.

Los actos del Ejecutivo o administrativos son los llevados a cabo por el Consejo o la Comisión. Su naturaleza varía según su origen sea de uno u otro órgano y se adopten en el marco de la CECA, la CEE o la CEEA.

En la Comunidad Económica del Carbón y del Acero hemos visto cómo la preeminencia de sus órganos institucionales ejecutivos venía ostentada por la Alta Autoridad.

El artículo 14 del Tratado de París distingue entre los siguientes actos que puede adoptar la Alta Autoridad:

- Decisiones, que son obligatorias en todas sus partes.
- Recomendaciones, que son obligatorias en cuanto a los fines que determinan, pero que dejan a sus destinatarios en libertad para elegir los medios para alcanzar esos fines, y
- Dictámenes, que no son vinculantes.

El artículo 15 del Tratado CECA añade una nueva distinción, por razón de los destinatarios del acto, entre decisiones y recomendaciones generales y decisiones y recomendaciones de carácter individual. Estas últimas serán obligatorias desde su notificación al interesado. Las primeras exigen para su obligatorio cumplimiento su publicación en el «Diario Oficial» (JOCE). El artículo 33 del Tratado reconoce también la distinción al referirse al derecho de recurso de las empresas o asociaciones previstas en el artículo 48 si estiman que esos actos están viciados de desviación de poder.

Las recomendaciones y decisiones generales son, por la indefinición de sus destinatarios, normas abstractas. Son asimismo normas de directa aplicación, sin que necesiten otro requisito que su publicación.

Generan derechos de los que serán titulares personas físicas o jurídicas sujetos de derecho a nivel nacional.

Finalmente, se debe indicar que son obligatorios en todas sus partes, aun cuando en el caso de los Reglamentos se deje al destinatario en libertad de seleccionar los medios adecuados para lograr los fines de la norma.

La terminología CECA, poco afortunada y de difícil comprensión para el neófito, fue sustituida en los Tratados de Roma. El artículo 189 CEE nos ofrece la siguiente tipología de actos, común al Consejo y a la Comisión:

- a) Reglamentos: de alcance general y obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicables.
- b) Directivas: obligatorias para el Estado o Estados destinatarios que quedan en libertad en cuanto a la forma y medios de aplicación.
- c) Decisiones: obligatorias para el sujeto individual que se designe como destinatario.
- d) Recomendaciones y dictámenes de carácter no vinculante.

a) Los reglamentos, según los artículos 189 y 190, tienen las siguientes notas distintivas:

- Su carácter general en cuanto a sus destinatarios.
- La obligatoriedad de todos sus elementos.
- La inmediatez de su aplicación.
- Son motivados y habrán de tomar en cuenta los dictámenes emitidos preceptivamente a la luz del Tratado.

Dentro de la CEE podemos distinguir entre Reglamentos de base y Reglamentos de ejecución.

Los de base son adoptados por el Consejo a propuesta de la Comisión, en aplicación directa de una disposición del Tratado y para su desarrollo.

Los reglamentos de ejecución son normalmente adoptados por la Comisión en cumplimiento de la delegación hecha por el Consejo en base al artículo 155 CEE o 124 CEEA.

b) Las Directivas han de ser, como los Reglamentos, motivadas y tienen carácter de obligatorias, para los Estados a los que van destinadas, en cuanto al resultado a alcanzar, si bien el País Miembro destinatario podrá decidir la forma y los medios de lograr su ejecución y cumplimiento. Imponen, pues, una obligación de resultado.

Su destinatario puede ser uno o más Estados o la totalidad de los Miembros de la Comunidad.

Pueden generar en ciertos casos derechos individuales en favor de los sujetos de derecho en el Estado Miembro destinatario. El Tribunal de Justicia lo ha declarado así en varias sentencias, de las que la más famosa es la Van Duyn/Home Office de 4 de diciembre de 1974.

El órgano autor de este tipo de actos puede ser el Consejo o la Comisión, que cuenta para ello con poderes reconocidos de oficio en los Tratados o recibidos por delegación del Consejo.

Surten efecto desde el momento y en virtud de su notificación al destinatario.

c) Las decisiones son, esencialmente, actos individuales cuyo destinatario no es forzosamente un Estado. Son también obligatorias en todos sus elementos.

Pueden ser adoptadas por el Consejo o la Comisión. Normalmente el primero sólo las adopta dirigidas a los Estados. La segunda puede tomarlas y destinarlas a Estados o a sujetos individuales.

Al igual que los Reglamentos y las Directivas, las decisiones han de ser motivadas. Su efectividad se inicia en el momento de su notificación a su destinatario.

d) Las Recomendaciones y los Dictámenes no son actos jurídicamente obligatorios, cuyos autores pueden ser el Consejo, la Comisión, los Comités (de Gestión o de Reglamentación), el Comité Económico y Social o el Parlamento, como hemos visto al analizar anteriormente la actividad de estos órganos.

En el ámbito de la CEEA pueden ser dados por la Alta Autoridad, como reconoció el Tribunal de Justicia en su sentencia de 10 de diciembre de 1957.

Sin que puedan incluirse en ninguna de las clases hasta ahora examinadas, hay que mencionar los reglamentos de que se dotan los órganos institucionales (Consejo, Comisión, Asamblea, Tribunal) y algunos otros órganos consultivos o subsidiarios (Comité Económico y Social, COREPER, etc.). Estos reglamentos internos rigen la actividad y los trabajos de estos órganos y tienen un valor jurídico obligatorio general.

Los actos convencionales. Pueden ser agrupados dentro de la categoría de actos obligatorios una serie de Acuerdos adoptados por los Estados Miembros, sus representantes reunidos en Consejo y por las

Comunidades mismas entre sí o con terceros países, en cumplimiento de las disposiciones de los Tratados, bien para la realización práctica de los objetivos de éstos, bien para su desarrollo.

Así el Tratado CEE preveía, en su artículo 20, la celebración de negociaciones para la fijación de los derechos aplicables a los productos de la lista G. El Acuerdo de 2 de marzo de 1960 dio cumplimiento a ese precepto.

Los Acuerdos de 29 de febrero de 1968 sobre reconocimiento mutuo de sociedades y personas morales y de 27 de septiembre del mismo año sobre competencia judicial y ejecución de sentencias en materia civil y comercial se realizaron para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 220 CEE.

Aunque la doctrina disiente sobre su consideración o no como derecho derivado, y por tanto obligatorio, la estrecha conexión existente entre estos Acuerdos y los objetivos de las Comunidades que con ellos se cumplen nos llevan a pensar que si entran dentro de la categoría de actos comunitarios jurídicamente obligatorios *erga omnes* y oponibles en justicia tanto por los Estados como por los sujetos de derecho con legitimación activa. El acta de adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido en su artículo 3.º explicita que:

«Los nuevos Estados Miembros se comprometen a adherirse a las convenciones previstas en el artículo 220 del Tratado de la CEE, así como a los Protocolos referentes a la interpretación de estas Convenciones por el Tribunal de Justicia, firmados por los Estados Miembros originarios y a iniciar a este respecto negociaciones con los Estados Miembros originarios para aportar, a esas Convenciones, las adaptaciones necesarias.»

Las decisiones de los representantes de los Gobiernos reunidos en el seno del Consejo si bien no son actos del tipo de los recogidos en el artículo 189 CEE, sí son actos en los que las Instituciones Comunitarias juegan un papel importante, tanto en su elaboración como en su ejecución. Su carácter obligatorio ha sido reconocido en el artículo 3.º del acta de adhesión de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido:

«Los nuevos Estados miembros se adhieren con la presente acta a las decisiones y a los acuerdos convenidos por los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo.»

Los acuerdos concluidos entre las Comunidades y terceros países, o con organizaciones internacionales, sean de tipo preferencial o comercial, constituyen parte del derecho derivado comunitario de carácter obligatorio. El artículo 228-2.º CEE así lo establece. De la misma forma, el artículo 238 prevé la firma de acuerdos de «asociación caracterizada por derechos y obligaciones recíprocos», concluidos por el Consejo por unanimidad y previa consulta con la Asamblea.

También su valor jurídico obligatorio viene recogido en el acta de adhesión de los tres países candidatos en la primera ampliación en su artículo 4.º, que dice que:

«1. Los Acuerdos o Convenciones suscritos por una de las Comunidades con uno o varios Estados terceros, con una organización internacional o con un nacional de un Estado tercero, vinculan a los nuevos Estados Miembros en las condiciones previstas en los tratados originales y en la presente Acta.

2. Los nuevos Estados Miembros se comprometen a adherirse, en las condiciones previstas en la presente Acta, a los Acuerdos o Convenciones concluidos con los Estados Miembros originarios conjuntamente con una de las Comunidades, así como a los Acuerdos concluidos por los Estados Miembros originarios que están conectados con estos Acuerdos o Convenciones...

3. Los nuevos Estados Miembros se adhieren, por la presente Acta, ... a los Acuerdos internos concluidos por los Estados Miembros originarios para la aplicación de los Acuerdos o Convenciones a que hace referencia el párrafo segundo.»

VIII. EL «INFORME DE LOS TRES SABIOS»

Dejando de lado los temas no directamente relacionados con la estructura institucional, parece oportuno hacer una breve nota sobre el contenido del documento elaborado por los señores Biesheuvel, Dell y Marjolin.

Partiendo del principio de que las tensiones políticas y económicas que se viven en el seno de la Comunidad y en su entorno son las causantes de un cierto clima de debilidad y malestar, los autores del informe estiman que la adaptación de la estructura institucional de la Comunidad debería de hacerse siguiendo unas grandes líneas, que podrían resumirse así:

1. *El Consejo Europeo*: Debe mantenerse como cumbre institucional de las Comunidades, yendo más allá de su actuación presente mediante un trabajo profundo y, especialmente, con la fijación de una lista de prioridades para los años a venir.

En la elaboración de esta lista, la Comisión debe de participar activamente.

Entre el Consejo Europeo y el Parlamento debieran establecerse unas relaciones canalizadas a través de su Presidente, quien podría dar cuenta, a los representantes elegidos en los Nueve, de su actuación y perspectivas.

La idea de instaurar una presidencia más duradera no es retenida por los autores, dadas las dificultades a que podría dar lugar, proponiendo, sin embargo, una cierta continuidad de sus trabajos mediante una colaboración más estrecha de la Presidencia con los demás miembros del Consejo.

2. *El Consejo de Ministros*: Partiendo de la hipótesis del excesivo trabajo acumulado por este órgano y la conveniencia de imponer una disciplina en sus tareas, se propone en el informe el establecimiento de un esquema de trabajo coherente que sirva de inspiración a los órganos subsidiarios.

Con el fin de combatir los defectos de una eventual presidencia débil, se apunta a la necesidad de un mayor control y esfuerzo en la adopción de decisiones para evitar un exceso de remisión al Consejo Europeo.

La desintegración horizontal de la actividad del Consejo, por la excesiva proliferación de reuniones especializadas, es considerada como un defecto que habrá de corregirse por la vía de una definición neta y una puesta en práctica eficaz y más constante de las responsabilidades de sus miembros en la conducción de los temas, especialmente por parte de la Presidencia, que deberá llevar a cabo un esfuerzo de coordinación horizontal y vertical basada en el reforzamiento de su autoridad y en unos medios de organización y de personal oportunos.

La delegación de decisiones más frecuente a favor de la Comisión puede ser una de las vías para salir de la situación actual. Otra puede ser un recurso más amplio al COREPER, en especial en materias de importancia política menor.

Una tercera vía sería un reforzamiento de la Presidencia, de su autoridad, para hacer aplicar las reglas comunes y de su capacidad para movilizar los recursos necesitados.

En fin, y aun reconociendo la dificultad de superar el compromiso de Luxemburgo, el Informe propugna un uso más vasto de los procedimientos normales de votación en los temas que no afecten a intereses muy importantes.

3. *La Comisión*: El informe estima que, en aras de una mayor eficacia, no debe aumentarse el número de comisarios después de la segunda ampliación. Por el contrario, propugna una racionalización de su estructura y una disminución del número de las Direcciones Generales existentes.

Estiman los autores que se debe evitar por todos los medios que la Comisión se convierta en una especie de «Secretaría Técnica de Comunidades».

El valor de la capacidad de proposición de la Comisión es enfatizado sobre la base de que la iniciativa se ejerza de forma más coherente en el marco de las prioridades decididas por el Consejo Europeo. En esa misma línea propugna por una mayor coordinación entre las presidencias del Consejo y la Comisión y la elaboración de un calendario y un programa de objetivos generales.

La independencia de la Comisión ha de ser mantenida y defendida a fin de que este órgano no se convierta en un pesado filtro en el que jueguen los intereses nacionales en perjuicio de los comunitarios.

Por la vía de la delegación del Consejo la Comisión debe potenciar su papel de gestor comunitario.

4. *La Asamblea*: La elección de una Asamblea por sufragio universal y directo implica una serie de consecuencias de tipo socio-político que han de ser asumidas.

En base a ellas se propugna un reforzamiento entre el Consejo, la Comisión y la Asamblea.

Con esa óptica rechazan un acrecentamiento de la colaboración bilateral Comisión-Asamblea que podría aislar al Consejo, e incluso indisponerlo frente a los representantes elegidos. Más natural estiman que sería una especie de esquema triangular cuyas bases ya han sido establecidas en años anteriores, según el cual Asamblea, Consejo y Comisión funcionen y favorezcan el equilibrio institucional lo más completo y estable posible.

Ya hemos hecho referencia a los contactos entre Consejo Europeo y Asambleas, que el Informe propugna por la vía de un informe semestral del Presidente del Consejo Europeo a los miembros de la Asamblea.

5. *El Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas y Comité Económico y Social*: Son valorados positivamente por el «Informe de los Sabios», que ve en ellos órganos cuyo desarrollo ha de ser no solamente favorecido, sino reforzado, con vistas a lograr el cumplimiento de los objetivos comunitarios.

IX. LOS ORGANOS AUXILIARES

Al igual que la dinámica de cooperación política ha dado vía al Consejo Europeo, las necesidades y exigencias inherentes al funcionamiento diario de las Comunidades han justificado ciertos órganos o comités creados, ya en los Tratados ya por el Consejo o la Comisión.

Por su número y varia importancia no serán examinados aquí más que algunos de ellos, especialmente activos:

La doctrina los suele calificar de órganos auxiliares o subsidiarios y los agrupa en:

1. Organos socio-económicos.
2. Organos financiero-monetarios.
3. Comités especiales.
4. Organos varios.

De los del grupo primero hay que citar: el Comité Consultivo CECA (art. 18 CECA) y el Comité Económico y Social. Inicialmente creado en el seno de la CEE y la CEEA.

Entre los órganos financiero-monetarios sobresale el Banco Europeo de Inversiones, creado por el Tratado CEE (art. 120). Goza de perso-

nalidad jurídica autónoma en los diferentes ordenamientos nacionales. Su misión es «contribuir al desarrollo equilibrado y sin alteraciones del Mercado Común en interés de la Comunidad» (art. 129 CEE).

Carece de «fines lucrativos» y facilita créditos y avales para la financiación de proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas, para la reconversión o modernización de empresas, para la creación de nuevas actividades productivas, para la realización de proyectos de interés común a varios Estados Miembros, que por su envergadura o naturaleza no puedan ser llevados a cabo con los medios de financiación nacionales, etc. (art. 130 CEE).

Cuenta con un Consejo de Gobernadores como órgano de deliberación compuesto por los Ministros de Finanzas de los Nueve, con un Consejo de Administración como órgano de ejecución, en el que participa un miembro designado por la Comisión, con un Comité de Dirección y otro de Control. Este último lo componen tres personas designadas por el Consejo de Gobernadores. Las funciones de cada uno de estos órganos aparecen reguladas en el Protocolo sobre el estatuto del BEI de 1957.

Sus recursos le provienen de su propio capital, de los empréstitos que logran en los mercados internacionales o de los Estados Miembros y de los créditos que le conceden, con carácter de «préstamos especiales», los Nueve. (Protocolo de 25 de marzo de 1957.)

Los Comités Especiales del grupo tercero pueden ser creados, bien porque así lo prevean los Tratados, bien porque lo estimen oportuno las Instituciones.

Pueden ser de naturaleza técnica, de gestión o de reglamentación. Su número es considerable. Los que aparecen como más importantes a la vista del público son: El Comité Monetario (art. 105 CEE); los previstos en los artículos 111 y 113 CEE como asistentes de la Comisión en las negociaciones internacionales; los encargados de la gestión de los fondos sociales de ordenación y garantía, de desarrollo regional, etc.; los Comités de Política Económica y Regional; el Comité Permanente de Empleo; los Comités Consultivos sobre Libre Circulación de Trabajadores, la Agencia de Aprovisionamiento de la CEEA, etc.

EL COREPER

(Comité de Representantes Permanentes). Fue creado por el Tratado de Bruselas de 1965 y está compuesto por los Embajadores de los Países Miembros o sus adjuntos, según trate de asuntos políticos o de carácter corriente/técnico, respectivamente. Se reúne semanalmente.

Cuenta con grupos de trabajo que pueden ser permanentes o *ad hoc*. Las funciones del COREPER, establecidas en el Tratado de Bruselas, son la preparación de los trabajos del Consejo y la ejecución de los mandatos que se le confíen en «materias netamente delimitadas»

(sentencia Meroni y Compañía contra la Alta Autoridad CECA de 13 de junio de 1968).

La Conferencia de París de 1974 propuso el reforzamiento de este órgano, asociando a sus componentes a la preparación de las posiciones nacionales referentes a asuntos europeos.

Su papel es especialmente importante en el proceso de elaboración de decisiones, al definir las opciones que somete al Consejo, tras una verdadera negociación entre este órgano y la Comisión.

El Tribunal de Cuentas

Creado por el Tratado de 1975, es heredero de la Comisión de Control de las Comunidades Europeas y de los Comisarios de Cuentas de la CEE.

Lo componen nueve Jueces elegidos por el Consejo tras consultar a la Asamblea —de la que algún autor ha dicho que es hijo predilecto—. Su mandato será de cuatro años renovables.

Su independencia, con respecto a los Estados Miembros y los órganos de las Comunidades, y sus incompatibilidades y deberes, recuerdan a los de los miembros de la Comisión. Los privilegios e inmunidades de que gozan sus componentes son los mismos que los atribuidos a los Jueces del Tribunal de Justicia.

Sus competencias y funciones aparecen reguladas en los artículos 206 y 206 bis CEE, 180 y 180 bis CEEA y 78 y 78 bis CECA. En síntesis ejerce un control de totalidad de ingresos y gastos de las Comunidades y de sus Organismos, así como de su legalidad y su regularidad.

Anualmente rinde un informe y asiste al Consejo y a la Asamblea en sus funciones de control de la ejecución del presupuesto.

BIBLIOGRAFIA

- ANNUAIRE: *Annuaire des Communautés Européennes... et des autres organisations...*, 3.^a ed., Bruxelles, Delta, 1979, 607 pp., lám., grab.
- BANCO EUROPEO DE INVERSIONES: *Annual Report 1977*, 78, 79. Luxemburgo, 1978.
- BOULOUIS, J., y CHEVALLIER, R.: *Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes*. Dalloz, Paris, 1974.
- BURBAN, JEAN LOUIS: *Le parlement européen et son election*. Préface de M. Jean Pierre Cot..., Bruxelles, Bruylant, 1979, 208 pp., 1 h.
- BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT: *Status de la Banque Européenne d'investissement et autres dispositions régissant la BEI*. Bruselas, Weissenbruch, 1978.
- CEREXHE, ETIENNE: *Le droit européenne*. Les Institutions. Leuven. Nauwelaerts (s. a: 1979).

- CARTOU, LOUIS: *Communautés Européennes*. Dalloz, 6.^a edición, 1979.
- CARTOU, LOUIS: *Le Rôle de la Commission*. Presses univ. de Bruxelles, 1969.
- COMUNIDADES EUROPEAS. COMISIÓN:
- Organigramme de la Commission des Communautés Européennes. Luxembourg, Office des Publications Officielles, 1979.
 - Directory of the Commission of the European Communities. Luxembourg, Oficina de Publicaciones Oficiales, 1978.
 - Premier Rapport général sur l'activité des Communautés en 1967. Bruxelles-Luxembourg, Service des Publications, 1968.
 - Deuxième Rapport général sur l'activité des Communautés en 1968. Bruxelles-Luxembourg, Service des Publications, 1969.
 - Troisième Rapport général sur l'activité des Communautés en 1969. Bruxelles-Luxembourg, Office des Publications Officielles, 1970.
 - Quatrième Rapport général sur l'activité des Communautés en 1970. Bruxelles-Luxembourg, Office des Publications Officielles, 1971.
 - Sixième Rapport général sur l'activité des Communautés en 1972. Bruxelles-Luxembourg, Office des Publications Officielles, 1973.
 - Septième Rapport général sur l'activité des Communautés Européennes en 1973. Bruxelles-Luxembourg, Office des Publications Officielles, 1974.
 - Huitième Rapport général sur l'activité des Communautés Européennes en 1974. Bruxelles-Luxembourg, Office des Publications Officielles, 1975.
 - Neuvième Rapport général sur l'activité des Communautés Européennes en 1975. Bruxelles-Luxembourg, Office des Publications Officielles, 1976.
 - Dixième Rapport général sur l'activité des Communautés Européennes en 1976. Bruxelles-Luxembourg, Office des Publications Officielles, 1977.
 - Onzième Rapport général sur l'activité des Communautés Européennes en 1977. Bruxelles-Luxembourg, Office des Publications Officielles, 1978.
 - Douzième Rapport général sur l'activité des Communautés Européennes en 1978. Bruxelles-Luxembourg, Office des Publications Officielles, 1979.
 - Treizième Rapport général sur l'activité des Communautés Européennes en 1979. Bruxelles-Luxembourg, Office des Publications Officielles, 1980.
 - Programme de la Commission pour l'année 1978. Bruselas, Oficina de Publicaciones Oficiales, 1978, 55 pp., 1 h.
 - Programme de la Commission pour l'année 1979. Bruselas, Luxembourg, Oficina de Publicaciones Oficiales, 1979.
 - Programme de la Commission pour l'année 1980. Bruselas, Luxembourg, Oficina de Publicaciones Oficiales, 1980.
- COMUNIDADES EUROPEAS. CONSEJO. SECRETARIADO GENERAL:
- Vingt-Cinquième aperçu des Activités du Conseil. 1^o Janvier-31 Décembre 1977. Bruselas, Oficina de Publicaciones Oficiales (s. a. 1978), 311 páginas.
- COMUNIDADES EUROPEAS. COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL:
- Repertoire. Bruselas, 1978.
 - Directory. Bruselas, 1978, 46 pp.
 - Annual Report, 1977. Bruselas, 1978.
- COMUNIDADES EUROPEAS. COUR DE JUSTICE:
- Aperçu des travaux de la Cour de Justice des Communautés Européennes en 1978. Luxembourg, Office des Publications Officielles, 1979.
- CÓRRADO, SEBASTIANO: *Elezioni e partiti tu Europa*. Assetti istituzionali, partiti politici, e sistemi elettorali dae 1945 ad oppi e revisioni per la elezioni europeae. Milano, Feltuvelli, 1979.

COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS:

— Dictionnaire Joly du Marché Commún. Recueil de Jurisprudence, Luxembourg.

DOSSIERS DE L'INSTITUT UNIVERSITAIRE D'ETUDES EUROPÉENNES:

— Les partis politiques et la elections européennes. Ginebra, 1979. AIEE.

GOLDSTONE ROSENTHAL, GLENDA: *The men behind the decisions: cases in European policy making*. Lexington, Mass; Heath 1975.

HALLSTEIN, WALTER: *The EEC Commission; A new factor in international life* (1965 the International and comparative law quarterly núm. 3).

HOUBEN, J. M.: *Les conseils des ministres des Communautés Européennes?* Leyde, Sythoff, 1964.

HOUBINE, ANNE MARIE: *Le Parlement Européen dans la construction de l'Europe des six*. Préface de Paul Reuter. Paris, Presse Universitaires de France, 1966, VII, 184 pp. (Travaux et recherches de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris, serie Europe, 2).

HABER, JEAN PIERRE: *L'assemblée européenne*. Un mode d'emploi pour les premières elections européennes. Préface Vicent Ansqer... Paris, France-Empire (s. a: 1979).

INSTITUT D'ETUDES EUROPÉENNES: *Le Comité Economique et social*. Nadine Bernard y otros. Bruxelles, Université, 1972, XVIII, 277 pp.

INFORMATIONS: Corte de Justicia de la CE. Año inicial 1978. Irregular.

JACKSON, ROBERT: *The European Parliament. A Guide for the European Elections*. Harmondsworth (Gran Bretaña), Penguin Books (Penguin Special), 1979, 174 pp.

La signification politique de l'élection du Parlement Européen au suffrage universal direct. Nancy, Univ. de Nancy, Centre européen universitaire, 1978, 67 pp.

LASOK, D., y BRIDGE, J. W.: *An Introduction to the Law and Institutions of the European Communities*. 2.^a ed., London, Butterworths, 1976, XXV, 370 pp.

LECOURT, ROBERT: *L'Europe des Juges*. Bruxelles, Bruylant, 1976.

LAGRANGE, M.: *La Cour de Justice des Communautés Européennes*, 1973, Etudes et documents du Conseil d'Etat.

LAGRANGE, M.: «L'action préjudicielle dans le droit interne des Etats membres et en droit communautaire». *Revue T. de Droit Européen*, 1974.

MENAIS: *La Banque Européenne d'Investissement*. Paris, 1968.

MYLES, GREGG: *The European Parliament*. Belfast, Impro Imp., 1979.

MEGRET, JACQUES: *Le rôle des conseils des ministres*. Presses universitaires de Bruxelles, 1969.

MAYNE, RICHARD: *The Institutions of the European Community*. London, Chatam House, PEP, 1968.

MANZANARES, HENRI: *Le Parlement Européen*. Paris, 1964.

MANZANARES, HENRI: *Pourquoi un Parlement Européen?*, por HENRI MANZANARES y JEAN PIERRE QUENTIN. Préface de M. ALAIN POHER. Paris, Berger-Lebrault, 1979, 146 pp.

MORGAN, ANNETTE: *From Summit to council: Evolution in the EEC*.

- NOËL, EMILE: *The Commission's power of initiative. Common Market law review*, vol. 10, 1973, núm. 2.
- NOËL, EMILE: *Working together. The Institutions of the European Community*. Bruxelles, EC Commission, 1975.
- NOËL, EMILE, y ETIENNE, HENRI: *Quelques aspects des rapports et de la collaboration entre le conseil et la Commission*. Bruxelles, Presses universitaires, 1969.
- NOËL, EMILE: *Les Rouges de l'Europe*.
- NITSCH, NICOLAS: «Le vocabulaire politico-juridique français et élections européennes». *Revue du Marché Commun* núm. 228, Juillet-Août, 1979, 299-303.
- PAPISCA, ANTONIO: *Verso il nuovo Parlamento Europeo. Chi come perché*. Milano, Giuffré, 1979, 236 pp.
- PARLEMENT EUROPÉEN-POUVOIRS: *Revue d'Etudes Constitutionnelles et Politiques*, 1977.
- PESCATORE, PIERRE: *Aspects of the court of justice of the European Communities of interest from the point of view of international law*.
- REUTER, P.: «Les organisations européennes». *Themas PUF*, Paris, 1966.
- ROMANELLI GRIMALDI, CARLA: *Il Parlamento Europeo*. Padova, Cedam, 1977.
- BIESHEUVEL, B.; DELL, E., y MARJOLIN, R.: *Rapport sur les Institutions Européennes*. Oct. 1979, Presentado al Consejo Europeo por el Comité de los Tres.
- ROBERTSON, A. H.: *European Institutions*. London-New York, Stevens & M. Bender, 1973.
- RIJN, T. P. J. N. VAN: *Le comité des représentantes permanentes dans les Communautés élargies*. Cahiers du Droit européen. Bruxelles, 1972.
- RIZZA, GIOVANNI: *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*. Nápoles, 1970.
- REY, JEAN: *La Commission des Communautés Européennes. La Commission des quatorze, 1967-1970*. Annuaire Européen, vol. XVIII, 1970.
- SALMON, JEAN J. A.: *Le rôle des représentations permanentes*. Presses Universitaires de Bruxelles, 1969.
- SHAW, MICHAEL: *The European Parliament and the Community Budget*. Luxemburg, European Conservative Group, 1978, 39 pp.
- SPINELLI, ALTIERO: *The Eurocrats, conflict and crisis of the European Community*. Baltimore, John Hopkins Press, 1966.
- STRASSER, D.: «La Hacienda de Europa». *Instituto de Estudios Fiscales*. Madrid, 1978.
- SIDJANSKI, DUSAN: *Europe élections de la démocratie européenne* (s. l., Stan-
ké, s. a., 1979), 381 pp., gráf., map. (Au-delà du miroir).
- VENTUJOL, PHILIPPE: «Le "puissance tribunitienne" du Parlement européen». *Revue Trimestrielle de Droit européen*, 14 année, núm. 3, Juillet-Septembre 1978, pp. 419-430.
- WALLACE, HELEN: *National Governments and the European Communities*. London, Chatham House, PEP, 1973.

