

# EL PROCEDIMIENTO DECISORIO EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Por ENRIQUE GONZALEZ SANCHEZ \*

## 1. Introducción: El poder de decisión en la Comunidad Europea

El estudio del poder y del procedimiento decisorio reviste especial importancia, tanto en los estados nacionales como en las organizaciones interestatales, para detectar dónde reside, en última instancia, el poder *real* o la soberanía en unos y otros. En el caso de los estados nacionales dicho análisis nos permite hablar de estados totalitarios o democráticos, e incluso, entre estos últimos, distinguir entre regímenes parlamentarios, presidencialistas o «judicialistas», según las mayores o menores facultades decisorias de dichos órganos, dentro del esquema tradicional de división de poderes de Montesquieu. En el caso de las organizaciones interestatales la localización del poder último de decisión nos permite saber si dichas organizaciones se mantienen dentro

---

\* El presente trabajo desarrolla y amplía el contenido de las conferencias sobre el mismo tema impartidas por el autor en Madrid los días 27 y 28 de octubre de 1983, en el Curso sobre las Comunidades Europeas, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública.

del esquema tradicional de la cooperación entre los estados, como ocurre todavía con la inmensa mayoría, o si por existir una transferencia de poderes decisorios a los entes supraestatales (1) debemos incluirlas ya en el ámbito de las organizaciones de integración (2).

La naturaleza específica de las Comunidades Europeas las incluye en este último grupo, y de ahí la existencia de una estructura institucional sui géneris, diferente de la tradicionalmente existente en estados nacionales y organizaciones interestatales. El carácter supraestatal de la Europa comunitaria se pone de manifiesto a través del análisis de la estructura institucional prevista en los tratados constitutivos, y más concretamente al observar las facultades atribuidas a unas u otras instituciones y su sistema original de relaciones interinstitucionales. El procedimiento decisorio en el interior de la Comunidad refleja el equilibrio institucional existente y, en definitiva, el reparto de poderes establecidos entre los órganos representativos de los intereses nacionales y aquellos otros que tienen por objetivo prioritario la defensa y el reforzamiento de los móviles comunitarios y, por tanto, supraestatales.

El análisis del procedimiento decisorio en el interior de la Comunidad requiere al menos la mera mención de las facultades que los tratados asignan a unas u otras instituciones comunitarias. Existen algunas diferencias entre los poderes asignados a dichas instituciones en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y en los Tratados que crean la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de Energía Atómica. Si bien en el presente trabajo nos limitamos a analizar el procedimiento decisorio en la CEE, coincidente en este caso con la CEEA, en términos muy aproximativos puede indicarse que en el caso de la CECA, la Alta Autoridad (Comisión) goza de algunas mayores facultades respecto al Consejo que en el caso de la CEE, lo que tiene su reflejo en el correspondiente procedimiento decisorio (3).

El poder último de decisión en la Comunidad corresponde, por regla general, al Consejo de Ministros (art. 145 TCEE), y la iniciativa

(1) Pese al uso más generalizado de la expresión *supranacional*, preferimos utilizar la de *supraestatal*, dado que al hablar de organizaciones nos estamos refiriendo a su estructura jurídicopolítica y no a sus componentes, que, en el caso europeo, seguirán manteniendo su carácter *multinacional*. De ahí que hayamos preferido también la utilización de la expresión *interestatal*, frente al concepto *internacional* de aceptación universal.

(2) En las organizaciones de cooperación los estados miembros mantienen la plenitud de su soberanía, lo que no ocurre en las organizaciones de integración.

(3) Sobre el procedimiento decisorio en la CECA, *vid.* LAGRANGE, M.: «Le pouvoir de décision dans les Communautés Européennes: théorie et réalité». *Revue trimestrielle de droit européenne*, 3eme année, núm. 1, janvier-avril 1967, pp. 4-16.

del acto legislativo, a la Comisión (art. 149 TCEE). Esta última dispone, no obstante, de facultades limitadas de decisión, en los casos previstos en los tratados; ejerce las facultades de ejecución que el Consejo le confiera y puede formular recomendaciones o dictámenes en aquellos casos en que el tratado lo prevea o la propia Comisión lo considere oportuno (art. 155 TCEE). El Parlamento Europeo, a diferencia de los parlamentos nacionales, tiene en la Comunidad un carácter meramente consultivo (art. 137 TCEE); habiendo obtenido algunas facultades *reales* decisorias en el ámbito presupuestario solamente a partir de 1975 (posibilidad de rechazar globalmente el proyecto de presupuesto que le haya sido sometido por el Consejo —artículo 203.8 TCEE—, aprobación en última instancia de los llamados gastos no obligatorios —artículo 203.6 TCEE—) y una mayor participación en el procedimiento decisorio mediante la institucionalización del procedimiento de concertación entre el Consejo y el Parlamento Europeo. Al igual que en el caso del Parlamento, la intervención en el procedimiento del Comité Económico y Social tiene un carácter estrictamente consultivo (art. 193 TCEE), limitándose a la emisión de dictámenes sobre el contenido de las propuestas elaboradas por la Comisión.

El procedimiento decisorio de la Comunidad, que de manera muy esquemática podría resumirse en las tres fases sucesivas siguientes: elaboración de la propuesta por la Comisión, emisión de dictámenes consultivos por parte del Parlamento y del Comité Económico y Social, adopción de la decisión por el Consejo, resulta en la práctica extremadamente complejo, si se tiene en cuenta la complejidad que conlleva la realización de cada una de estas fases y las interrelaciones que se establecen en el procedimiento entre unas y otras instituciones. La Comisión, independientemente de las consultas externas que lleva a cabo, elabora las propuestas en el seno de una administración comunitaria, caracterizada ella misma por su propia complejidad. Las administraciones y los gobiernos nacionales intervienen, formal e informalmente, a lo largo de todo el procedimiento decisorio y no solamente en el instante final de la adopción de la decisión.

Incluso la adopción de una postura única en el seno de cada administración nacional lleva consigo también una notable complejidad que puede en ocasiones retrasar o perturbar el desarrollo del procedimiento comunitario. No olvidemos que dicho procedimiento es un reflejo de los caracteres de la propia Comunidad en la que lo estatal y lo supraestatal se entremezclan continuamente. Finalmente, el procedimiento decisorio se ve influenciado también por la actuación, formal e

informal, de los grupos de interés socioprofesionales que actúan a escala comunitaria, e incluso, aunque en mucha menor medida, por la propia opinión pública europea.

## II. El procedimiento decisorio: sus fases

### I. LA INICIATIVA DEL ACTO COMUNITARIO: LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN

El Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Económica Europea, tiene, como muy a menudo se ha señalado, el carácter de *acuerdo-marco*, en el sentido de que posibilita el desarrollo en su seno de las llamadas políticas comunes. Ello implica el que a través de la adopción de actos comunitarios no sólo se está gestionando la aplicación de determinadas políticas, sino también el desarrollo de las mismas y la elaboración de otras nuevas. La Comisión, que no sólo es el *guardián* de los Tratados, sino también el *motor* de la Comunidad (4), cuenta con un poderoso medio para ello: el cuasi monopolio de la iniciativa legislativa, en el sentido de que sólo la Comisión, salvo contadas excepciones, puede proponer al Consejo la aprobación de actos comunitarios de carácter obligatorio. Incluso en aquellos casos en los que el Tratado no prevé la necesidad de una propuesta formal, sino que se limita a señalar que el Consejo actuará en base al dictamen, anteproyecto, deliberación o consulta previa con la Comisión, informe o recomendación de la Comisión, etc., de hecho se está reconociendo nuevamente el que es esta última la que goza de la iniciativa del acto comunitario, aunque en estos casos resulten atenuadas sus exigencias formales (5) (6).

Ha sido, sin embargo, la propia Comisión la que en cierta medida ha hecho dejación de sus poderes de iniciativa, al generalizarse la práctica de remisión por su parte al Consejo de comunicaciones e informes, a través de los cuales no sólo se describe el estado de una determinada cuestión, sino que se le ofrece también al Consejo una *panoplia* de posibilidades decisorias para que éste elija la que le parez-

(4) Las facultades atribuidas a la Comisión por el artículo 155 TCEE tienen por objeto no sólo asegurar el *funcionamiento*, sino también el *desarrollo* del mercado común.

(5) *Vid.* MÉGRET, J.: *Le droit de la Communauté Economique Européenne*, vol. 9. Instituto de Estudios Europeos. Universidad Libre de Bruselas. Bruselas, 1979, pp. 333-334.

(6) Existe un número muy limitado de casos en los cuales el Consejo toma su decisión sin propuesta de la Comisión (art. 93.2 TCEE), o incluso en contra del contenido de esta última (adopción de medidas por el Consejo en los casos de dictamen desfavorable de los comités de gestión respecto a las medidas a adoptar por la Comisión).

ca más oportuna. Aunque dichas comunicaciones no implican formalmente una propuesta, de hecho la Comisión transforma en tales aquellas posibilidades que el Consejo ha considerado más oportunas. Dicho método de trabajo, utilizado por la Comisión para tratar de facilitar las actuaciones comunitarias, especialmente en los últimos años de paralización de la Comunidad, está implicando, de hecho, como se ha indicado, en cierta medida un traspaso de las facultades de iniciativa de la Comisión al Consejo.

La facultad de iniciativa del acto comunitario reviste gran importancia, dado que la misma condiciona totalmente la actividad del Consejo, el cual no puede actuar a falta de la correspondiente propuesta. Dicha facultad se ve reforzada además por el hecho de que, como se recoge en el artículo 149 TCEE, la Comisión puede en todo momento, hasta que el Consejo adopte su decisión definitiva, modificar el contenido de su propuesta. Como se verá más adelante, dicha posibilidad constituye uno de los elementos más importantes del diálogo Comisión-Consejo, instrumento básico del procedimiento decisorio de la Comunidad.

La Comisión goza de absoluta autonomía en el ejercicio de su facultad de iniciativa, sin que la misma se encuentre formalmente condicionada por el ejercicio previo de consultas o demandas de información. Solamente en un número muy limitado de casos prevé el Tratado de Roma el mantenimiento previo de consultas (7), las cuales tienen en todo caso un carácter no vinculante respecto al contenido de la propuesta. Lo anterior no impide que la Comisión esté interesada de hecho en mantener consultas previas a la elaboración de sus propuestas con los expertos de los países miembros y/o de los grupos de interés socioprofesionales. Dichos contactos revisten un doble interés para la Comisión: por un lado, le permiten obtener una mayor información sobre la naturaleza y las implicaciones del tema planteado; por otro lado, le permiten conocer ya desde un primer momento la posición de quienes en última instancia acabarán decidiendo formalmente sobre el contenido de su propuesta, como es el caso de los países miembros por la vía del Consejo, o serán consultados, formal o informalmente, sobre

(7) El artículo 69 TCEE prevé la consulta al Comité monetario sobre las propuestas referentes a la eliminación de restricciones a la libre circulación de capitales. En el artículo 101 TCEE se alude al mantenimiento de consultas con los países miembros con carácter previo a la elaboración de propuestas dirigidas a eliminar las distorsiones a la libre competencia como consecuencia de disposiciones adoptadas por los países miembros. En el artículo 108 TCEE se prevé también la consulta al Comité monetario con carácter previo a su recomendación al Consejo proponiendo medidas de concurso mutuo a favor de los países miembros que pudieran experimentar dificultades en su balanza de pagos.

la misma, como sucede en el caso de los grupos de interés por la vía del Comité Económico y Social o de los grupos consultivos representativos de dichos intereses. Con dichas consultas, en definitiva, la Comisión se asegura de que el contenido de su propuesta reviste unas condiciones mínimas de aceptabilidad.

El Parlamento Europeo ha manifestado en algunas ocasiones su deseo de ser consultado previamente a la elaboración de su propuesta por parte de la Comisión. Aunque la Comisión no ha aceptado un condicionamiento formal de su propuesta por la exigencia previa de dicha consulta, en la práctica suele informar a las comisiones parlamentarias del contenido de sus propuestas. También los países miembros desearían que se formalizara la obligatoriedad de someterles a consulta el contenido de cada propuesta, pero también en este caso la Comisión se limita a informar de las mismas, sin que ello constituya tampoco una exigencia formal. La autonomía absoluta que caracteriza el ejercicio de la facultad de iniciativa por parte de la Comisión no impide, sin embargo, que el Consejo pueda solicitar a la misma que le someta propuestas concretas para la realización de un determinado objetivo comunitario (art. 152 TCEE), pero sin que ello condicione la libertad de la Comisión en lo que se refiere al contenido de la propuesta.

Las propuestas de la Comisión revisten un contenido muy diferente. En unos casos, hacen referencia al desarrollo de nuevas políticas o a la adopción de disposiciones especialmente importantes. En estos casos dichas propuestas suelen suceder o ir acompañadas del envío al Consejo de comunicaciones, memorándums o programas de acción en los que se justifica la necesidad de la actuación comunitaria, se examinan detenidamente las implicaciones de todo tipo, especialmente financieras, de las medidas propuestas y se alude, en su caso, a medidas sucesivas que deberán irse aplicando para complementar las ahora propuestas. En el caso de dichas medidas, aún sin aceptarse por parte de la Comisión la referencia al efecto incluida en el *compromiso* de Luxemburgo de 1966 (8), la Comisión tiene especial interés en este caso en consultar con los expertos nacionales y de las organizaciones socio-profesionales que pudieran verse afectados por el tema, el contenido de

(8) En el apartado 1 del *compromiso* de Luxemburgo de 29 de enero de 1966 se señala lo siguiente: «Antes de adoptar una propuesta que revista especial importancia, es deseable que la Comisión mantenga los contactos apropiados con los Gobiernos de los Estados miembros por la vía de las representaciones permanentes, sin que dicho procedimiento contravenga el derecho de iniciativa que según el Tratado detenta la Comisión.»

La Comisión no sólo se ha negado a aceptar la obligatoriedad formal de la consulta previa con las administraciones nacionales, sino también el hecho de que dichos contactos deban, en su caso, mantenerse a través de las representaciones permanentes.

su propuesta, a efecto de asegurar aún más en este caso el que la misma resulte posteriormente aceptable. Dichos contactos tienen, no obstante, en un primer estadio un carácter estrictamente técnico y no político.

Ello no impedirá, sin embargo, el que posteriormente muchas de las propuestas de la Comisión permanezcan sin ser aprobadas en la mesa del Consejo, sumándose a las que a lo largo de los últimos años no han llegado a encontrar *luz verde* por parte de esta última institución (9). En el caso de otras propuestas de menor entidad que desarrollan políticas ya existentes o que revisten un carácter estrictamente técnico, la Comisión no considera tan necesario el mantenimiento de consultas previas, aunque de hecho las mismas se celebren a menudo.

La propuesta de la Comisión es elaborada técnicamente en el seno de la Administración comunitaria, de la que forman parte un número muy considerable de funcionarios (10), que gozan de un estatuto independiente (11). La Administración comunitaria comprende veinte direcciones generales, con diferentes competencias sectoriales, y otros servicios específicos (12). Especial relevancia reviste la actuación del servicio jurídico de la Comisión para la elaboración juridicoformal de las propuestas y el asesoramiento respecto a las posibilidades legales de actuación.

Las propuestas de la Comisión deben ser aprobadas por el Colegio de Comisarios, que actúa como órgano colegiado, independientemente

(9) Los retrasos en la aprobación por parte del Consejo de las propuestas de la Comisión obligan a menudo a esta última a modificar el contenido de las mismas para adecuarlo a las nuevas circunstancias que pudieran haberse producido o incluso a retirar definitivamente su propuesta por haber perdido su razón de ser.

(10) En el presupuesto de la Comunidad correspondiente al ejercicio 1983 (*JOCE*, L 19, de 24 de enero de 1983) se prevé una plantilla de 18.787 personas, entre empleos permanentes y temporales.

(11) Reglamento (CEE, CEEA, CECA) número 259/1968, de 29 de febrero. Una versión del Reglamento que incorpora modificaciones posteriores figura publicado en *JOCE*, C 100, de 28 de septiembre de 1972.

Una versión española de Estatuto, traducida por Francisco Santaolalla, ha sido publicada en *Documentación Administrativa*, núm. 195, julio-septiembre 1982.

(12) La Administración comunitaria comprende las siguientes direcciones generales: DG. I: Relaciones exteriores; DG. II: Asuntos económicos y financieros; DG. III: Mercado interior y asuntos industriales; DG. IV: Competencia; DG. V: Empleo, asuntos sociales y educación; DG. VI: Agricultura; DG. VII: Transportes; DG. VIII: Desarrollo; DG. IX: Personal y administración; DG. X: Información; DG. XI: Medio ambiente, protección de consumidores y seguridad nuclear; DG. XII: Ciencia, investigación y desarrollo; DG. XIII: Mercado de información e innovación; DG. XIV: Pesca; DG. XV: Instituciones financieras y fiscalidad; DG. XVI: Política regional; DG. XVII: Energía; DG. XVIII: Crédito e inversiones; DG. XIX: Presupuestos; DG. XX: Control financiero. Otros servicios incluidos en el propio organigrama de la Comisión son la Secretaría General, el Servicio Jurídico, el Servicio Común de Interpretación -Conferencias, la Oficina Estadística, el Servicio de la Unión Aduanera, el Grupo de Portavoces, el Centro Común de Investigación, la Agencia de Aprovisionamiento del Euratom, la Oficina de Seguridad y la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

del hecho de que cada comisario tenga asignadas responsabilidades específicas en unos u otros sectores de actividad comunitaria. Según se recoge en el artículo 17 del Tratado de fusión de los Organos Ejecutivos (13), las decisiones se adoptarán por mayoría en el seno de la Comisión, vinculando en todo caso de manera colegiada a la misma; ello no impide que de hecho la mayoría de las propuestas sean adoptadas con el voto unánime de todos los comisarios. Incluso muchas decisiones son objeto ya de acuerdo a nivel de las reuniones que mantienen semanalmente los jefes de gabinete de los comisarios. Dichos acuerdos concluidos al citado nivel son luego confirmados automáticamente de manera formal por la Comisión, sin ser objeto de debate.

Dos técnicas diferentes facilitan el procedimiento decisorio en el interior de la Comisión: el procedimiento escrito y la habilitación. Mediante la utilización del llamado procedimiento escrito una propuesta, elaborada por uno o varios comisarios, se considera aprobada si, una vez comunicada por escrito por el secretario general al resto de los miembros de la Comisión, no es objeto de oposición por ninguno de ellos en un breve plazo de tiempo (normalmente cinco días). La decisión así adoptada se inscribe en el acta de una reunión sucesiva de la Comisión. Mediante la técnica del procedimiento escrito se evitan los retrasos que la aplicación del principio de la colegialidad puede llevar consigo para la adopción de decisiones. La técnica de la habilitación permite al comisario o alto funcionario habilitado, tomar una decisión tal y como si hubiera sido adoptada por la propia Comisión; lo que significa que dicha decisión es adoptada en nombre y bajo la responsabilidad de la Comisión como órgano colegiado y no como una delegación de poder (14) (15).

Una vez elaborada y aprobada la propuesta es transmitido el texto de la misma al Consejo. Dicho texto puede ir acompañado de otros documentos que aclaren su contenido o sus implicaciones de todo tipo: exposición de motivos, carta de transmisión, opinión de la Comisión respecto a la conveniencia de consultar al Parlamento Europeo y/o al Comité Económico y Social en aquellos casos en que dicha consulta no tenga un carácter preceptivo, implicaciones financieras, previsiones de calendario para la aplicación del acto de que se trate, etc. Una copia de la propuesta suele ser remitida directamente al Parlamento Europeo y,

(13) Tratado que instituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, de 8 de abril de 1965 (*JOCE*, L 152, de 13 de julio de 1967).

(14) *Vid.* MÉGRET, J.: *Op. cit.*, p. 264.

(15) La Comisión hace un uso muy frecuente de las técnicas del procedimiento escrito y de la habilitación en todos aquellos temas de importancia menor o estrictamente técnica.

si la misma reviste especial importancia, suele procederse a su publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad*, serie C.

Mediante la utilización de la técnica del llamado *package deal*, la Comisión somete al Consejo, en ocasiones, propuestas conjuntas sobre un mismo tema o sobre temas diversos, lo que puede facilitar en su momento la consecución de acuerdos, en el marco de la negociación global que tendrá lugar en el Consejo.

## 2. PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EN EL PROCEDIMIENTO DECISORIO

La participación formal del Parlamento Europeo en el procedimiento decisorio se lleva a cabo por dos vías diferentes: el llamado procedimiento consultivo, de uso generalizado, y el procedimiento de concertación, de institucionalización más reciente.

La consulta al Parlamento ha ido adquiriendo cada vez más importancia, paralelamente al papel más destacado que dicha institución va jugando en el seno de la Comunidad, aunque los tratados prevén un número limitado de casos en los cuales la consulta resulta obligatoria (16), normalmente dicha consulta tiene un carácter facultativo, lo que no impide que de hecho se consulte al Parlamento en casi todos los casos, excepción hecha de aquellas propuestas que tienen un carácter urgente, confidencial o que revisten mínima importancia.

Con el procedimiento consultivo se establece un diálogo entre el Parlamento Europeo y el Consejo, al ser este último el que solicita su dictamen a aquél. Ello no impide, como se ha visto, el que la Comisión remita oficiosamente al Parlamento de manera directa su propuesta, a efecto de poder ganar tiempo en su estudio y para evitar con ello la queja, a menudo manifestada por el Parlamento, de que su dictamen se emite cuando ya el Consejo ha adoptado una decisión o existe ya un compromiso en el seno del mismo.

El contenido del dictamen parlamentario es discutido en el seno de las comisiones del Parlamento (17), aprobado en el Pleno y remitido al

(16) Dieciocho casos según el tratado constitutivo de la CEE, referentes, por ejemplo, a la revisión de los tratados (art. 236 TCEE) o a la definición de la política comercial convencional comunitaria (art. 238 TCEE).

(17) Existen en el Parlamento las 15 comisiones siguientes: Política; de agricultura; de presupuestos; económica y monetaria; de energía e investigación; de relaciones económicas exteriores; jurídica; de asuntos sociales; de política regional y ordenación del territorio; de transportes; de medio ambiente, salud pública y protección de los consumidores; de la juventud, cultura, educación, información y deportes; de desarrollo y cooperación; de control presupuestario; de reglamentos y peticiones. Recientemente se ha constituido una comisión *ad hoc* sobre los derechos de la mujer. Las comisiones pueden constituir subcomisiones en su seno.

Consejo. El dictamen parlamentario puede proponer modificaciones al contenido de la propuesta de la Comisión, la cual es plenamente libre de asumirlas o no, si bien en este último caso, suele motivar las razones de su rechazo.

El procedimiento de concertación tiene su origen en las reformas presupuestarias introducidas a partir de 1970. Como es sabido, por el tratado de 22 de julio de 1975 (18) se amplían las facultades del Parlamento en materia presupuestaria, al posibilitar el rechazo global por el mismo del proyecto de presupuesto que le pudiera ser sometido por el Consejo (art. 12 que modifica el art. 203,8 del TCEE) y al otorgarle la última palabra en materia de decisión de los llamados gastos no obligatorios (art. 12 que modifica el art. 203,6 del TCEE). Pues bien, es justamente este incremento de poderes el que justificó el contenido de la Declaración Común de la Asamblea, del Consejo y de la Comisión de 4 de marzo de 1975 (19), de naturaleza jurídica dudosa, por la que se instituye el citado procedimiento.

El procedimiento de concertación limita su ámbito de aplicación a «los actos comunitarios de alcance general que tengan implicaciones financieras notables y cuya adopción no venga impuesta por otros actos preexistentes» (apartado 2 de la Declaración común). Es la Comisión quien señala si los actos propuestos tendrán o no implicaciones presupuestarias, si bien dichas implicaciones suelen encontrarse en los reglamentos financieros o en aquellos actos que hacen referencia al Estatuto de los Funcionarios, al Fondo Social Europeo, al desarrollo de nuevas políticas, etc. El procedimiento de concertación se inicia en los casos anteriores cuando el Consejo prevé no adecuarse al contenido del dictamen previamente elaborado por el Parlamento, en cuyo caso se reúne una llamada *comisión de concertación*, que reúne al Consejo y a representantes del Parlamento, con la participación de la Comisión. Durante un período de tiempo que no puede exceder de tres meses, trata de buscarse un acuerdo en el seno de la *comisión de concertación*, decidiendo el Consejo posteriormente de manera definitiva, tras la elaboración de su nuevo dictamen por parte del Parlamento. Como puede apreciarse, el procedimiento de concertación no implica el otorgamiento de facultades de codecisión al Parlamento, sino la posibilidad de paralizar durante un período máximo de tres meses la adopción por el Consejo de su decisión.

(18) Tratado que modifica determinadas disposiciones financieras de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del tratado que establece un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas (JOCE, L 359, de 31 de diciembre de 1977).

(19) JOCE, C 89, de 22 de abril de 1975.

La participación consultiva del Comité Económico y Social en el procedimiento decisorio viene prevista en el artículo 193 del TCEE. El Tratado de Roma prevé un número limitado de casos en los cuales la consulta resulta obligada (20) y que se refieren básicamente a cuestiones sociales o al desarrollo de las políticas comunes. Por regla general, la consulta al Comité Económico y Social tiene un carácter facultativo, siendo la Comisión o el Consejo quienes pueden solicitar al Comité la emisión de un dictamen sobre el contenido de las propuestas de la Comisión (art. 198 TCEE). También el propio Comité Económico y Social puede emitir dictámenes o elaborar estudios e informes por su propia iniciativa, si bien limitando su contenido al ámbito de competencias previsto en los tratados.

Al solicitar el dictamen del Comité puede fijarse un plazo para su emisión, el cual no podrá ser menor de diez días. La no elaboración del dictamen en el plazo fijado no paraliza, en todo caso, la actuación de las otras instituciones. El dictamen del CES suele contar con una primera introducción, en la que se incluye una exposición de motivos, el procedimiento de elaboración y su fundamento jurídico, y una segunda parte, en la que figura el contenido material del dictamen con la opinión del Comité y, en su caso, algunas observaciones particulares. El dictamen del Comité es objeto de publicación en la serie C del *Boletín Oficial de la Comunidad*.

### 3. LA DECISIÓN DEL CONSEJO

La decisión del Consejo se enmarca en el mantenimiento de un diálogo continuado entre esta institución y la Comisión, diálogo que constituye un engranaje fundamental del procedimiento decisorio comunitario, como ha sido puesto de relieve por el secretario general de la Comisión, Emile Noel (21).

El Consejo mantiene también un diálogo con el Parlamento Europeo a través del procedimiento de concertación ya visto y con los grupos de interés socioprofesionales, diálogo, en este caso, de carácter, más o menos formal. En el apartado III de este trabajo se hará referencia al contenido del diálogo o de las relaciones entre el Consejo

---

(20) Once casos, entre los que pueden mencionarse los referentes a la realización de la libre circulación de trabajadores (art. 49 del TCEE), a la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento (art. 54 del TCEE) o al desarrollo de la política común de transportes (art. 75 del TCEE).

(21) NOËL, E.: *Les rouages de l'Europe*. Colección «Europe». Editions Labor. Bruselas, 1976.

y los anteriores grupos, el cual reviste, no obstante, un carácter bastante más heterogéneo.

En todo caso, como se ha señalado, el diálogo Comisión-Consejo constituye ahora la pieza fundamental del procedimiento. Dicho diálogo, al contrastar los intereses comunitarios frente a los representados por los países miembros, permite la búsqueda de vías de solución que concilien todos ellos. El instrumento básico para ello es la disposición contenida en el artículo 149 del Tratado de Roma:

Quando, en virtud del presente tratado, el Consejo adopte un acto a propuesta de la Comisión, dicho acto no podrá introducir ninguna modificación a dicha propuesta, al menos que sea adoptada por unanimidad.

En tanto que el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión podrá modificar su propuesta inicial, especialmente cuando la asamblea haya sido oída sobre dicha propuesta.

A tenor del primer párrafo del citado artículo, la decisión del Consejo en contra del contenido de la propuesta de la Comisión sólo puede ser adoptada por unanimidad; posibilidad que resulta lógica, puesto que significa que en este caso todos los países miembros están de acuerdo en la adopción de una decisión distinta de la propuesta por la Comisión. A tenor de lo dispuesto en el segundo párrafo, se concede a la Comisión la facultad en todo momento de variar el contenido de su propuesta, a efecto de facilitar con ello la consecución de un acuerdo. Con ello, al mismo tiempo que se facilita esto último, se respeta la facultad de iniciativa de la Comisión.

El diálogo Comisión-Consejo, que tiene lugar a todos los niveles en el seno del Consejo (grupos técnicos, COREPER, Consejo), reviste especial importancia en el marco del Comité de representantes permanentes (22). Formalizada su existencia a partir de 1965 (23), el COREPER reúne, como es sabido, a los representantes permanentes de los países miembros ante la Comunidad y cuenta con la participación de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo, ostentando su presidencia el representante permanente del país que ostenta en ese momento la presidencia del Consejo. El COREPER se reúne a dos niveles: el llamado COREPER I, que reúne a los representantes permanentes adjuntos, y el COREPER II, constituido por los embajadores.

(22) Un estudio exhaustivo de los caracteres y funcionamiento del COREPER figura en MANGAS, A.: *El Comité de Representantes Permanentes de las Comunidades Europeas*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

(23) Artículo 4 del tratado de fusión, de 8 de abril de 1965.

El COREPER, al ser al mismo tiempo un órgano comunitario (artículo 4 T Fusión) y un órgano periférico de las administraciones nacionales, juega un papel especialmente destacado para posibilitar la consecución de acuerdos en su seno. De ahí que C. SASSE haya hablado de este órgano como la *bisagra* que pone en relación a las instituciones nacionales con las instituciones comunitarias (24).

La creciente importancia que ha ido tomando el COREPER es reflejo también del papel cada vez más destacado que juegan las representaciones permanentes de los países miembros en Bruselas. Dichas representaciones, constituidas por un número muy considerable de funcionarios (unos treinta como media), tiene el carácter de misiones *integradas*, en el sentido de que están constituidas tanto por funcionarios diplomáticos como por funcionarios procedentes de los distintos ministerios *técnicos*, especialmente agricultura, finanzas, comercio, industria y trabajo. La presencia de dichos funcionarios se justifica por su necesaria participación en el gran número de comités, grupos de trabajo, grupos ad hoc, etc., que, constituidos por representantes de los Estados miembros, desarrollan su actividad en el seno de la Comisión y del Consejo. En todo caso, dichos funcionarios constituyen un número limitadísimo en relación con el número mucho más amplio de funcionarios que, procedentes de sus administraciones nacionales, se desplazan regularmente a Bruselas o a las otras capitales en las que tienen su sede provisional o se reúnen las instituciones comunitarias para participar en las numerosísimas reuniones técnicas de los grupos anteriores.

Volviendo ya a la evolución del procedimiento decisorio, la discusión de las propuestas de la Comisión se inicia a un nivel primero estrictamente técnico en los numerosos grupos técnicos que funcionan en el marco del COREPER, grupos constituidos por expertos de las administraciones nacionales y expertos de la Comisión. Dicha discusión tiene, como se ha indicado, un carácter técnico, pues la discusión más política se reserva para el momento posterior en que, discutido el tema a un nivel técnico, se eleva para su examen en el seno del COREPER, sea a nivel de adjuntos o de representantes permanentes. El debate en el COREPER, en el que juegan un papel muy destacado la presidencia y la Comisión para facilitar la consecución de acuerdos, puede llevar efectivamente al logro de estos últimos, caso en el cual los temas discutidos se elevan al Consejo como *puntos A*, reservándose la lista de

(24) SASSE, C.: *Le processus de décision dans la Communauté Européenne. (Les exécutifs nationaux au Conseil des Ministres.)* PUF. Limoges, 1977, p. 121.

los llamados *puntos B* para aquellos temas en los que no se ha logrado un acuerdo al nivel del COREPER y que deberán ser objeto de debate, por tanto, en el seno del Consejo. Resulta importante señalar, en todo caso, que el COREPER no sustituye a la Comisión en sus facultades de iniciativa ni al Consejo en sus poderes de decisión. Sin embargo, de hecho, en el seno del COREPER son objeto de modificación las propuestas de la Comisión, formalmente asumidas por esta última, y se adoptan también acuerdos, los que figuran como *puntos A*, que, aunque deben ser aprobados posteriormente de manera formal por el Consejo, lo son ya sin ningún tipo de debate en el mismo.

Funciones similares al COREPER cumple en el ámbito agrícola el llamado Comité Especial de Agricultura (CSA), constituido por funcionarios y expertos nacionales en esta materia y en cuyo seno se debaten las propuestas de la Comisión en materia agrícola.

Un papel destacado en el seno del COREPER lo realiza la Secretaría General del Consejo, la cual, por su carácter absolutamente neutro, puede facilitar la búsqueda de fórmulas de compromiso. La Secretaría General del Consejo, presidida por un secretario general, está también estructurada en siete direcciones generales de carácter sectorial (25) y también en ella su servicio jurídico reviste especial importancia para facilitar la búsqueda y formulación técnico-jurídica de los acuerdos o fórmulas de compromiso.

Pese a la importancia de las tareas encomendadas al COREPER, es el Consejo, no obstante, el que, según los tratados, tiene únicamente la facultad de adoptar decisiones. De ahí que los *puntos A*, a los que antes se ha aludido, deban ser aprobados formalmente por el Consejo, aunque los mismos no den lugar a debate. Sí son objeto de discusión los *puntos B*, todavía en desacuerdo. En la discusión de los mismos nuevamente la Presidencia del Consejo y la Comisión se constituyen generalmente en protagonistas en la propuesta y búsqueda de soluciones. La facultad que tiene la Comisión de modificar en todo momento el contenido de sus propuestas (art. 14, párrafo segundo, TCEE) juega para ello un papel esencial.

---

(25) DGA: Administración, operaciones y traducción, información, publicaciones, documentación; DGB: Agricultura, pesca; DGC: Mercado interior, política industrial, propiedad industrial, derecho de establecimiento y libre prestación de servicios, derecho de sociedades; DGD: Investigación, energía, transportes, medio ambiente, protección de los consumidores; DGE: Relaciones exteriores y cooperación al desarrollo; DGF: Relaciones con el Parlamento europeo y con el Comité Económico y Social, asuntos institucionales, presupuesto y estatuto; DGG: Asuntos económicos, financieros y sociales.

Los acuerdos en el Consejo pueden ser adoptados por mayoría simple, mayoría cualificada o unanimidad (art. 148 TCEE). La adopción de decisiones por mayoría cualificada en aquellos casos en que así lo requiera el tratado, implican una ponderación de los votos de los países miembros (26), aprobándose las decisiones por una mayoría de 45 votos en los casos de propuestas de la Comisión y de 45 votos que expresen paralelamente el voto favorable de seis países miembros en los demás casos. La exigencia del número de votos indicado impide el que en un determinado momento los cuatro países grandes de la Comunidad puedan imponer su voluntad al resto de los países miembros. El criterio de la unanimidad se aplica cuando así lo exija el tratado o en aquellos casos en los que el Consejo adopta una decisión en sentido contrario a la propuesta de la Comisión (art. 149, párrafo primero, TCEE). En la práctica, no obstante, un gran número de decisiones se adoptan por unanimidad, como consecuencia, en este caso, del resultado positivo del diálogo Comisión-Consejo. Muy corriente resulta también la adopción de acuerdos ad referendum, sometidos, por tanto, a la confirmación a posteriori del gobierno o administración, cuyo representante ha dado su acuerdo bajo tal condición. Similar a las reservas, la adopción de acuerdos ad referendum facilita la consecución de estos últimos, pero tiene, sin embargo, un carácter aparentemente más positivo que la interposición de reservas.

Un grave paso atrás respecto al procedimiento decisorio previsto en el artículo 148, lo constituyó la adopción del *compromiso* de Luxemburgo de 29 de enero de 1966, que puso fin a la llamada *crisis de la silla vacía*, que había mantenido al representante francés en el Consejo ajeno a las labores del mismo durante todo el segundo semestre de 1965. Como consecuencia del *compromiso* de Luxemburgo cualquier país miembro puede exigir la aplicación del criterio de la unanimidad para la toma de decisiones en el Consejo, aduciendo para ello simplemente que el tema objeto de debate en el mismo afecta a *intereses muy importantes* para dicho país. Aunque el contenido del *compromiso* de Luxemburgo no haya sido aceptado formalmente por la Comisión, ha venido siendo objeto de aplicación regular en las decisiones del Consejo, obstaculizando con ello la adopción de medidas que, según el tratado, habrían podido ser adoptadas por mayoría.

---

(26) La ponderación del voto de cada país miembro es la siguiente: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido: 10. Bélgica, Grecia y Países Bajos: 5. Dinamarca e Irlanda: 3. Luxemburgo: 2 (artículo 148.2 del TCEE).

Otras técnicas decisorias diferentes han tratado de facilitar la adopción de decisiones en el Consejo, así la celebración de reuniones *maratonianas*, especialmente en el caso de la aprobación anual de los precios agrícolas, la técnica del *package deal*, en la que se toman decisiones conjuntamente sobre temas diversos, compensándose con ello los diferentes intereses de unos y otros países, o el convencionalismo de *parar el reloj*, a efecto de poder tomar decisiones en los límites de tiempo previstos.

Los acuerdos adoptados por el Consejo que revistan la forma de reglamentos deben ser publicados en el *Boletín Oficial de la Comunidad*, serie L, entrando en vigor al vigésimo día de su publicación, salvo indicación expresa en contrario. Directivas y decisiones, también a menudo objeto de publicación, deben ser notificadas a sus destinatarios y entran en vigor a partir de dicha notificación (art. 191 TCEE).

A partir de 1975 se ha institucionalizado la reunión en Consejo Europeo tres veces al año de los jefes de estado o de gobierno de los países miembros, pero sin que el citado Consejo haya pasado a integrarse formalmente en la estructura institucional de las Comunidades Europeas. En este sentido podría plantearse qué función cumple el Consejo Europeo en el procedimiento decisorio comunitario. Hasta ahora, el Consejo Europeo ha venido adoptando las grandes decisiones de principio dirigidas a reforzar la Comunidad o a hacer frente a los problemas planteados, si bien no ha tomado ningún tipo de acuerdo inmediatamente aplicable, habiendo sido el Consejo de Ministros el que posteriormente ha aprobado unos u otros actos comunitarios sobre la base de los acuerdos concluidos en el marco del Consejo Europeo. En opinión del Consejo, sin embargo, nada impediría el que el Consejo Europeo pudiera adoptar decisiones formales de valor jurídico, en el ámbito de las competencias de los tratados, como se ha puesto de manifiesto en respuesta a las cuestiones parlamentarias planteadas sobre este tema (27).

---

(27) En respuesta a las cuestiones escritas 293/76 y 294/76, planteadas por M. GUERLIN, sobre el alcance jurídico de las decisiones del Consejo Europeo, el Consejo ha señalado que «el Consejo Europeo, respetando las disposiciones de los tratados, puede adoptar en cuanto que Consejo de las Comunidades decisiones de valor jurídico» (JOCE, C 296, de 15 de noviembre de 1976, y JOCE, C294, de 13 de diciembre de 1976).

### III. Intervención de las administraciones nacionales y de los grupos de interés socioprofesionales en el procedimiento decisorio

#### I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de las páginas anteriores se ha ido viendo la estructura formal que, según los tratados, caracteriza el procedimiento decisorio. Incluso en algunas ocasiones se ha aludido ya a los contactos informales que las instituciones comunitarias mantienen con expertos nacionales o de los grupos de interés socioprofesionales para llevar a cabo la elaboración de sus propuestas, en el caso de la Comisión, o la consecución de compromisos, en el caso del Consejo. Dicha intervención de expertos tiene, no obstante, un carácter más importante del hasta ahora aludido, tenga su intervención un carácter formal o informal en el procedimiento decisorio.

La participación con carácter formal se lleva a cabo por la vía del ingente número de comités técnicos, grupos de trabajo, secciones especializadas, grupos ad hoc, etc., que funcionan en el marco de la Comisión y del Consejo (28). Los citados grupos pueden tener una composición gubernamental, es decir, estar formados por funcionarios técnicos de las administraciones nacionales, estar constituidos por representantes de los diferentes intereses socioprofesionales o tener una composición mixta. Los representantes de la Comisión participan también en las reuniones de los citados grupos. La intervención de dichos grupos en el procedimiento decisorio tiene un carácter consultivo, pudiendo resultar o no preceptiva su consulta. Un caso especial lo constituye, como veremos más tarde, la participación de los llamados comités de gestión y de reglamentación.

La participación de las administraciones nacionales en el procedimiento decisorio comunitario, tanto al nivel más político y decisivo que resulta de la participación de sus representantes en el Consejo, como al nivel más técnico, por la presencia en los grupos a los que se acaba de aludir, requiere el que cada administración nacional fije previamente su posición en cada uno de los temas objeto posteriormen-

---

(28) No resulta fácil dar una lista completa de la totalidad de los comités existentes, dado el carácter muy heterogéneo de los mismos y el hecho de que su constitución tiene, en ocasiones, un carácter meramente coyuntural. Una relación de los comités instituidos por las instituciones para los que se prevé, con cargo al presupuesto comunitario, la financiación de los gastos en que incurran sus participantes, figura anualmente como anexo a cada presupuesto comunitario. En el presupuesto correspondiente al ejercicio 1983 (*JOCE*, L 19, de 24 de enero de 1983) se recogen 234 comités, algunos de ellos subdivididos en subcomités o secciones.

te de debate en el ámbito comunitario; posición que será resultado del entrecruzamiento de intereses diferentes existentes a escala nacional. La fijación de dichas posiciones nacionales ha requerido la estructuración a nivel interno de órganos administrativos específicos dirigidos a facilitar la adopción de dichas decisiones, a través de un procedimiento decisorio, de carácter interno en este caso.

A través de dichos órganos se canalizan también, independientemente de que puedan hacerlo de manera inmediata, las opiniones o los intereses de los diferentes grupos socioeconómicos existentes, en este caso, a escala nacional. Dichos órganos son también los que canalizan la presencia en las instituciones comunitarias del gran número de funcionarios nacionales que participan regularmente en las reuniones de los grupos antes indicados. Independientemente de lo anterior, son también los funcionarios de las administraciones nacionales los que aplican el contenido de las normas comunitarias, al no existir funcionarios comunitarios en el ámbito de las administraciones nacionales. Así, por ejemplo, serán los funcionarios de aduanas o de agricultura de una u otra administración nacional los que apliquen las correspondientes reglamentaciones de la Comunidad. En el ámbito jurídico son también, como es sabido, los jueces y magistrados de los órganos jurisdiccionales nacionales los que aplican el derecho comunitario, una de cuyas notas más características es su aplicabilidad directa (29).

El procedimiento decisorio comunitario se ve afectado también de manera informal por la actuación que llevan a cabo los grupos de presión, a escala de la Comunidad, sobre las diferentes instituciones comunitarias o por los contactos informales muy regulares que mantienen con todos los participantes en el procedimiento de elaboración de las normas comunitarias. Mucha menor importancia reviste la incidencia de la opinión pública europea sobre el procedimiento decisorio, quizás por el hecho de que el ciudadano europeo, si se le puede llamar así, vive de hecho todavía escasamente preocupado por las cuestiones comunitarias.

---

(29) Al igual que los jueces nacionales al aplicar el derecho comunitario, que es al mismo tiempo derecho nacional sin necesidad de ningún tipo de recepción para ello, pueden ser considerados como *jueces comunitarios*, también los funcionarios nacionales podrían ser caracterizados funcionalmente como *funcionarios comunitarios* en la medida en que estén aplicando disposiciones comunitarias.

## 2. LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES: LA FORMACIÓN DE LA POSICIÓN NACIONAL EN CUESTIONES COMUNITARIAS

Como se acaba de indicar, la presencia y participación de representantes nacionales en el procedimiento decisorio comunitario, sea a nivel decisorio o consultivo, requiere el que con carácter previo dentro de la propia administración nacional se haya fijado la posición única de cada país, en el marco de un procedimiento decisorio, en este caso interno, que posibilita la búsqueda de soluciones de compromiso entre los diferentes y a menudo controvertidos intereses en potencia. Dicha posición plasma luego en el contenido de las *instrucciones* dadas al representante nacional en los diferentes órganos comunitarios.

Dada la diversidad de intereses existentes, los países miembros han establecido órganos de coordinación, de carácter administrativo, dirigidos a facilitar la fijación de su posición única. Dichos órganos difieren notablemente entre sí en unos u otros países, habiéndose establecido diferentes sistemas que van desde el más coordinado existente en Francia hasta el de menor coordinación que caracteriza al sistema italiano. al ser consideradas todavía las relaciones con las Comunidades Europeas como un tema de política exterior, el mayor peso en la labor coordinadora corresponde, en general, a los Ministerios de asuntos exteriores, si bien al coincidir las competencias de los departamentos llamados *técnicos* con el contenido de las políticas comunitarias, también éstos deben jugar un papel destacado en la fijación de las posiciones nacionales.

Independientemente de la intervención última decisoria de los gobiernos, podría decirse, en términos generales, que el criterio decisorio en cuestiones político-institucionales corresponde a los departamentos de asuntos exteriores, donde ha tendido a generalizarse el nombramiento de un ministro de estado o un secretario de estado específicamente responsable de los temas europeos, mientras que el criterio de decisión en materias técnicas corresponde a los ministerios con la misma competencia. Esta dualidad implica a menudo problemas de falta de coordinación que tratan de ser sustanciados, no siempre con éxito, a través de los organismos de coordinación antes indicados.

En la actualidad puede constatarse que dentro del procedimiento decisorio interno, tienden a ser únicamente los intereses *nacionales* los que priman en la fijación de la posición estatal y no los posibles intereses *comunitarios*, con lo que ésto último pudiera facilitar el proceso de construcción de la Europa unida. Esta situación se ha visto

reforzada sobre todo a partir de los años setenta, paralelamente al proceso de estancamiento que desde entonces vive la Comunidad; proceso que por sus propias características tiende a reforzar la defensa de los intereses *nacionales* frente al reforzamiento de los propiamente *comunitarios* (30). A escala nacional, además, no existen por regla general grupos de interés o de presión que influyan en el procedimiento de decisión interno en un sentido *comunitario*, sino que justamente al contrario dichos grupos tienden a reforzar la defensa de sus propios intereses a escala nacional.

La posición nacional, una vez fijada, constituye el contenido, como se ha indicado, de las *instrucciones* al representante de cada país en los órganos o comités comunitarios. El hecho de que dichas *instrucciones* sean, a menudo, fruto de un compromiso interno hace que el margen de maniobra a posteriori de dicho representante en el ámbito ya del procedimiento decisorio comunitario sea muy limitado y tienda con ello cada vez más a dificultarse la consecución de acuerdos en la Comunidad, adoptándose los mismos únicamente en el límite del *mínimo común denominador* en el que llegan acaso a confluir las diferentes instrucciones nacionales. La existencia muy generalizada de coaliciones de diferente signo en los gobiernos nacionales, la frecuente celebración de elecciones en los países miembros o la existencia de compromisos políticos de cualquier otro tipo son a menudo factores que influyen igualmente en la rigidez de las *instrucciones* (31).

El carácter burocrático que caracteriza en gran medida al procedimiento decisorio comunitario, caracteriza también cada vez más al procedimiento decisorio interno. En efecto, el grado de control democrático de las decisiones nacionales en materia comunitaria tiende a ser cada vez más limitado, pese a los intentos de los parlamentos nacionales de asegurar el control de las mismas. En la práctica, sin embargo, la propia lógica del proceso de integración obstaculiza dicho control, sin que paralelamente tampoco al Parlamento Europeo llegue a ejercer-

---

(30) Sobre la situación de crisis que vive la Comunidad, *vid.* GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., «Antecedentes, creación y evolución de las Comunidades Europeas», en *Catalunya i les Comunitats Europees*. Generalidad de Cataluña. Departamento de Economía y Finanzas. Barcelona, 1981. También GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., «Europa: los límites del funcionalismo». *Boletín Movimiento Europeo*, número 4, julio 1982.

(31) En el informe sobre las instituciones europeas de octubre de 1979, elaborado a instancias del Consejo Europeo, por el Comité de los Tres (BIESHEUVEL, DELI., MARJOLIN) se alude a la importancia de las *instrucciones* entre las medidas a adoptar para mejorar el funcionamiento de las instituciones comunitarias. Tres notas deben caracterizar dichas instrucciones: su elaboración *en el tiempo adecuado*, su carácter *reflexivo* y su *coherencia*.

lo a escala comunitaria, con lo que ello implica de pérdida del *grado de democracia* en el interior de la Comunidad.

La diversidad de órganos de coordinación establecidos en los países miembros se pone de manifiesto si pasamos revista, aunque sea de manera muy somera, a los mismos (32)

El mayor grado de coordinación se da en Francia, a través de un «Comité interministerial para las cuestiones de cooperación económica europea», cuya Secretaría General, inserta en la Presidencia del Gobierno, constituye el órgano fundamental para la coordinación técnica. La relación entre dicha Secretaría General y el Ministerio de Asuntos Exteriores, donde existe un secretario de estado para asuntos europeos, es especialmente estrecha, así como con aquellos ministerios (agricultura, hacienda, economía...) más directamente afectados por los temas comunitarios.

El sistema de coordinación establecido en la República Federal de Alemania se caracteriza por su complejidad, dada la diversidad de órganos existentes. Un Comité de secretarios de estado para las cuestiones europeas, presidido por el ministro de estado encargado de los temas europeos, que depende del Ministerio de Asuntos Exteriores y cuya Secretaría la ostenta la Dirección general de Europa, del Ministerio de Economía, se ocupa preferentemente de las cuestiones políticas, mientras que la coordinación más técnica de las cuestiones corrientes corresponde a la Dirección general de Europa que se acaba de mencionar, la cual reviste especial importancia en el sistema alemán de coordinación. Un Comité interministerial para la política europea, presidido por el canciller federal y un círculo de responsables en cuestiones europeas, presidido por el director general de Europa, completan a nivel superior e inferior el sistema alemán.

Un menor grado de coordinación se da en Italia, donde, si bien el Ministerio de Asuntos Exteriores incluye en su ámbito de competencias las relaciones con la Comunidad, no ocurre lo mismo formalmente con lo que se refiere a la coordinación interior, conservando los ministerios *técnicos* un alto grado de autonomía. Una cierta coordinación existe al nivel de la *reunión de directores generales* que, convocada por el director general de asuntos exteriores, del Ministerio de Asuntos Exteriores, se ocupa regularmente de los temas comunitarios. La inexistencia de un mayor grado de coordinación hace que el Representante

---

(32) Un análisis particularizado de dichos órganos en los países miembros. excepción hecha de Grecia, figura en SASSE, C.: *Op. cit.*, pp. 4-43.

permanente en Bruselas juegue aquí un papel más destacado que en otros casos.

En los Países Bajos la coordinación formal corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de su Dirección General de Cooperación Europea, si bien la misma se ve en cierto modo limitada por el alto grado de descentralización existente en dicho país. Una Comisión de coordinación en cuestiones europeas, presidida por el secretario de estado de asuntos europeos, del Ministerio de Asuntos Exteriores, se ocupa igualmente de dichos temas, así como el Consejo interministerial de política comercial que, en el Ministerio de Economía, se ocupa de cuestiones comerciales. Las posibles faltas de coordinación entre los dos órganos anteriores se sustancian a nivel superior en un Comité interministerial para asuntos europeos, que preside el primer ministro.

En el caso de Bélgica, junto a los órganos formales de coordinación, existen otros sistemas informales de igual o mayor importancia que aquéllos. Con carácter formal un Comité ministerial de coordinación económica y social, presidido por el primer ministro, y una Comisión económica interministerial, en su seno, presidida por el secretario general del Ministerio de Economía, se ocupan, entre otros, de los temas comunitarios.

Independientemente de la existencia de un ministro de Estado para asuntos europeos, en el Ministerio de Asuntos Exteriores; se facilita también la coordinación a nivel informal por parte de este último Ministerio mediante la convocatoria por su titular de los llamados *euroministros*, es decir, aquellos ministros con mayores competencias en materias comunitarias, y la reunión de un grupo de coordinación ad hoc, convocado por la dirección política del mismo Ministerio.

La labor técnica de coordinación en Luxemburgo corresponde a la Dirección General de Relaciones Internacionales, del Ministerio de Asuntos Exteriores, reservándose al nivel gubernamental la discusión y coordinación de los temas más controvertidos o aquellos otros de especial importancia para dicho país.

En el Reino Unido, al igual que en Dinamarca, Irlanda y Grecia y, en la actualidad, en España y Portugal, se estableció ya desde antes de la adhesión un organismo de coordinación para la fijación de su posición única a lo largo del proceso de negociaciones (33). Una vez

(33) Sobre el sistema establecido en España, *vid.* GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.: «Nota sobre la constitución y actuaciones del equipo español negociador con las Comunidades Europeas», en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 5, núm. 3, septiembre-diciembre de 1978. A partir de febrero de 1981 se ha constituido una Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores (*BOE* núm. 51, de 28 de febrero de 1981).

materializada la integración, dichos órganos se adaptaron a las nuevas necesidades que impone la pertenencia a la Europa comunitaria. Concretamente en el caso del Reino Unido la competencia coordinadora durante el período de negociaciones recayó en el Comité Interministerial de Cuestiones Europeas, presidido por el canciller del ducado de Lancaster (*Mister Europa*), asistido por el Departamento de Europa, del Ministerio de Asuntos Exteriores. Actualmente la coordinación técnica se lleva a cabo en el marco de un Comité de Cuestiones Europeas, que preside el ministro de Asuntos Exteriores.

La coordinación técnica en Dinamarca se lleva a cabo por el Departamento de Asuntos Exteriores, del Ministerio de Asuntos Exteriores, el cual ostenta la Secretaría del Comité interministerial para las Comunidades Europeas y la Presidencia del Comité de funcionarios encargados de cuestiones comunitarias.

También en Irlanda la coordinación corresponde básicamente al Ministerio de Asuntos Exteriores, sustanciándose los posibles problemas de coordinación, a diferentes niveles, a través de la Comisión de secretarios de estados o de la Comisión interministerial, en las que están representados los diferentes departamentos implicados.

En lo que se refiere a Grecia, durante el período de negociaciones se constituyó un Comité central de negociaciones, presidido por el secretario general del Ministerio de Asuntos Exteriores, en el que jugaba un papel especialmente destacado el Ministerio de coordinación económica. Un ministro de relaciones con la Comunidad detentaba la responsabilidad de la negociación. En la actualidad, la coordinación es limitada persistiendo una cierta dualidad entre la coordinación *política* que realiza el Ministerio de Asuntos Exteriores, y de manera más específica el Secretario de estado encargado de dichos temas, y la coordinación *técnica* que lleva a cabo el Ministerio de coordinación económica.

## 8. PARTICIPACIÓN DE LOS COMITÉS DE EXPERTOS

Resulta extremadamente difícil establecer una tipología única de los numerosos comités existentes en la Comunidad, dado el gran número de los mismos y la diversidad de su naturaleza (*vid.* contenido nota 27).

Las siguientes clasificaciones, entre otras, podrían hacerse, utilizando para ello diferentes criterios materiales o formales: Por su composición, podríamos distinguir entre comités constituidos por expertos

nacionales, comités constituidos por expertos de los grupos de interés o comités mixtos. Por las facultades con que cuentan: comités de consulta obligatoria, comités de consulta no obligatoria, comités cuya consulta afecta o no al propio procedimiento decisorio. Por su inserción institucional: comités que funcionan en el marco de la Comisión o en el marco del Consejo. Por el rango de la norma que los crea: comités creados por los tratados o instituidos por el derecho derivado. Por el momento en el que intervienen en el procedimiento: comités cuya consulta se lleva a cabo en el momento de la elaboración de la propuesta, comités consultados previamente a la adopción de la decisión, comités de consulta sucesiva a lo largo del procedimiento decisorio.

Dado el carácter del presente trabajo, nos ha parecido más adecuada la utilización de la clasificación realizada por la Comisión al dar respuesta a la pregunta interpuesta sobre este mismo tema por el parlamentario señor Noë, en 1976 (34). La Comisión clasifica a los comités por el carácter o no obligatorio de su consulta a lo largo del procedimiento (35).

a) *Comités cuya consulta no resulta obligatoria*

Pese a no preverse necesariamente la consulta de estos comités en el procedimiento, de hecho los mismos suelen ser consultados de manera formal o informal. Dichos comités, instituidos por el derecho derivado, tienen una composición muy variada, pudiéndose distinguir cuatro grupos: los formados por expertos nacionales, los constituidos por representantes de los medios socioprofesionales, los de composición mixta y aquellos otros compuestos por hombres de ciencia o personas altamente cualificadas.

Los comités, compuestos por representantes de los países miembros, todos ellos creados por el Consejo, tienen por objeto facilitar la fijación de una posición común entre los países miembros, posibilitar el mayor grado de colaboración entre dichos países y la Comisión, y/o asistir a esta última en el ejercicio de sus competencias. La presidencia y la secretaría de estos comités corresponde generalmente a la Comisión, aunque la primera es objeto de elección, en algunos casos, en el seno del comité y la segunda es detentada, en ocasiones por la Secretaría general del Consejo.

(34) JOCE, C 203, de 30 de agosto de 1976.

(35) «Comités fonctionnant auprès du Conseil ou de la Commission». Suplemento 2/80. *Boletín de las Comunidades Europeas*.

Resultaría extremadamente farragoso y desproporcionado con el contenido del presente trabajo pasar revista a la naturaleza y funciones de cada uno de los comités de cada grupo. Nos limitaremos por ello, tanto en este caso, como en los sucesivos, a mencionar un par de comités, elegidos de manera totalmente aleatoria, pero que entre el conjunto de los reseñados podrán dar una idea aproximativa de la variada naturaleza de todos los comités. Así, el Comité de Investigación Científica y Técnica (CREST) y el Comité de Política Económica constituyen dos ejemplos de comités compuestos por representantes de los países miembros. El Comité de Investigación Científica y Técnica (CREST), constituido por la resolución del Consejo de 14 de enero de 1974 sobre coordinación de las políticas nacionales y definición de acciones de interés comunitario en el ámbito de la ciencia y la tecnología (36), tiene por objeto la remisión a la Comisión y/o al Consejo, a petición de dichas instituciones o por propia iniciativa, de los informes y dictámenes que elabore sobre temas científicos o de investigación.

El Comité de Política Económica, instituido por una decisión del Consejo de 18 de febrero de 1974 (37), sustituyó, en su momento, a los anteriores comités de política coyuntural, de política presupuestaria y de política económica a medio plazo.

El citado comité tiene por objeto facilitar la coordinación de las políticas económicas de los países miembros, proceder al examen y confrontación de sus políticas presupuestarias, colaborar en la preparación del anteproyecto de programa comunitario de política económica a medio y largo plazo y analizar en general la evolución de la situación económica global. El Comité de Política Económica, compuesto por cuatro representantes de la Comisión y cuatro representantes por cada uno de los países miembros responsables de la elaboración de la política económica a corto y medio plazo en sus respectivos países, emite dictámenes a petición de la Comisión, del Consejo o por propia iniciativa.

Los comités, compuestos por representantes de los medios socioprofesionales, han sido creados por la Comisión y tienen por objeto prestar su asistencia consultiva a esta última. La presidencia de dichos comités es objeto de elección en el seno de los mismos y su secretaría corresponde a la Comisión (38).

(36) JOCE. C 7, de 29 de enero de 1974.

(37) JOCE. L 63, de 5 de marzo de 1974.

(38) Un análisis detallado de los caracteres, la composición y las funciones de estos comités figura en *Les comités consultatifs communautaires à composition socio-économique*. Comité Económico y Social. Editions Delta. Bruselas, 1980.

Dentro de este grupo de comités destacan los llamados comités consultivos agrícolas (20 comités), que se corresponden con las diferentes organizaciones comunes de mercado. Un ejemplo de ellos sería el Comité Consultivo de Cereales que, instituido por la decisión de la Comisión de 18 de julio de 1962 (39), tiene por objeto la emisión de dictámenes sobre los problemas que pueda plantear la aplicación de los reglamentos de cereales. Los dictámenes que elabora el citado comité, aunque solicitados por la Comisión, pueden ser remitidos también al Consejo o a los comités de gestión a solicitud de éstos. El Comité Consultivo de Cereales está constituido por 44 miembros, que representan a empresas de producción, de transformación, de comercialización, consumidores... y, en general, a todos aquellos grupos relacionados con el subsector del cereal.

Comités paritarios y otros comités técnicos se incluyen también dentro de esta grupo. Así, el Comité Consultivo en Materia Aduanera, instituido por la decisión de la Comisión de 7 de noviembre de 1973 (40). Dicho Comité está compuesto por 35 miembros, designados por la Comisión entre representantes de los diferentes sectores económicos (industria, agricultura, artesanado, servicios...). La Comisión tiene también la posibilidad de invitar a otros expertos a participar en los trabajos del comité. El comité emite dictámenes, a petición de la Comisión, sobre los problemas que pueda plantear la aplicación de la legislación aduanera comunitaria o sobre las disposiciones que se pretenden adoptar en dicha materia.

Los comités de representación mixta tienen por objeto facilitar la colaboración entre los países miembros, la Comisión y los *partenaires* sociales o bien asistir a la Comisión en el ejercicio de sus competencias. Entre los primeros destaca por su importancia el Comité Permanente de Empleo, creado por decisión del Consejo de 14 de diciembre de 1970 (41) y que tiene por objeto facilitar el diálogo entre los países miembros, la Comisión y los grupos sociales en todo lo referente a la política de empleo. El citado comité no sólo es objeto de *consulta* sobre los temas objeto de su competencia, sino que, como se indica en el artículo 2 de la decisión constitutiva, en su seno se facilita también la *concertación* entre las partes interesadas. Independientemente de la representación de las administraciones nacionales, el Comité Permanente de Empleo está compuesto por 36 miembros: 18 representantes de

(39) JOCE 72, de 8 de agosto de 1962.

(40) JOCE, L 321, de 22 de noviembre de 1973.

(41) JOCE, L 273, de 27 de diciembre de 1970.

los empresarios, de los que 11 proceden del *Comité de liaison*, y 18 representantes de los trabajadores, de los que 17 proceden de la Confederación Europea de Sindicatos. La presidencia del Comité corresponde al representante del país que ostenta en cada momento la presidencia del Consejo y su secretaría a la Secretaría general del Consejo.

Entre los comités que tienen por objeto asistir a la Comisión, puede mencionarse el Comité Consultivo para la Formación Profesional, instituido por una decisión del Consejo de 18 de diciembre de 1963 (42), el cual asesora a la Comisión, mediante la emisión de dictámenes, a petición de la misma o por propia iniciativa, en el desarrollo de la política de formación profesional. Dicho comité está compuesto por 60 miembros, por cada país, representando dos de ellos a la administración, otros dos al empresariado y los dos restantes a los trabajadores. La presidencia y la secretaría corresponden a la Comisión.

Entre los comités científicos podemos aludir al Comité Científico y Técnico de la Pesca, instituido recientemente por decisión de la Comisión de 8 de junio de 1979 (43), paralelamente a la puesta en marcha de la política de pesca de la Comunidad. Dicho comité emite dictámenes, a petición de la Comisión, sobre las medidas a adoptar para proteger los recursos piscícolas y elabora un informe anual sobre la situación de los mismos. Veinticinco miembros, designados entre personalidades científicas, componen el citado comité, cuyo presidente es elegido en su seno y su secretaría asegurada por la Comisión.

#### b) *Comités de obligada consulta en el procedimiento decisorio*

Los comités cuya consulta resulta obligatoria a lo largo del procedimiento decisorio revisten mayor importancia. Dichos comités están compuestos por representantes de los países miembros, han sido creados por el Consejo y tienen por objeto el ayudar a la Comisión en el ejercicio de sus funciones. Dos grupos de comités pueden subdistinguirse en este apartado, según que su actuación inflencie o no jurídicamente el desarrollo posterior del procedimiento decisorio.

Entre los comités, cuyo dictamen no afecta al desarrollo del procedimiento, podríamos mencionar el Comité de Política Regional y el Comité Consultivo de Recursos Propios. El primero de ellos fue instituido por la decisión del Consejo de 18 de marzo de 1975 (44),

(42) JOCE 190, de 30 de diciembre de 1963.

(43) JOCE, L 156, de 23 de junio de 1979.

(44) JOCE, L 73, de 21 de marzo de 1975.

paralelamente a la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). El Comité de Política Regional tiene por objeto facilitar la coordinación de las políticas regionales de los países miembros. El comité elabora informes o dictámenes, a petición del Consejo o de la Comisión, sobre los problemas que se le plantean a la Comunidad en esta materia. Cada país miembro designa dos representantes en el Comité de Política Regional, a los que se suman dos representantes de la Comisión y un representante del Banco Europeo de Inversiones, con carácter de observador. El presidente es elegido en el seno del comité, cuya secretaría corresponde a la Comisión.

El Comité Consultivo de Recursos Propios fue instituido por el Reglamento del Consejo 2891/1977, de 19 de diciembre (45), como marco para el análisis de todas aquellas cuestiones que puedan plantearse o hagan referencia al contenido del reglamento anterior, por el que se establecía el sistema de financiación del presupuesto comunitario mediante recursos propios. El hecho de que los recursos propios comunitarios sean objeto de percepción material por los funcionarios de las administraciones nacionales da especial relieve a la actuación de este comité, compuesto por un máximo de cinco representantes por cada país miembro y cuya presidencia y secretaría corresponde a la Comisión.

### c) *Los Comités de Gestión y de Reglamentación*

Dentro del grupo de comités cuyos dictámenes condicionan el desarrollo posterior del procedimiento figuran los llamados Comités de Gestión y Comités de Reglamentación, de especial importancia.

Los comités de gestión comienzan a constituirse en el marco de las organizaciones comunes de mercado agrícolas; si bien el éxito de su actuación recomienda posteriormente su ampliación a otros sectores (FEOGA, investigación agrícola, FEDER, estructuras de pesca...). La presidencia y la secretaría de los comités de gestión corresponde a la Comisión, siendo el procedimiento para la elaboración de sus dictámenes el siguiente: una vez que la Comisión ha sometido al comité correspondiente el contenido de las medidas a adoptar, en el caso de que este último emita un dictamen favorable por mayoría cualificada (45 votos) u omita pronunciarse, la Comisión puede aprobar dichas medidas, las cuales serán inmediatamente aplicables. En el caso de que

(45) JOCE, L 336, de 27 de diciembre de 1977.

el comité emita un dictamen desfavorable, la Comisión puede también adoptar sus medidas, si bien las mismas deberán ser entonces comunicadas al Consejo, el cual puede, por mayoría cualificada, adoptar una decisión diferente en un plazo, por regla general, no mayor de un mes. La existencia de un procedimiento de estas características ha sido en ocasiones criticado por quienes han considerado que vulneraba el procedimiento previsto en los tratados. El Tribunal de Justicia de la Comunidad, sin embargo, ha reconocido en 1970, con criterio acertado, la legalidad de dicho procedimiento, ya que el Comité de Gestión llega a sustituir a la Comisión o al Consejo en la adopción de su decisión (46). De ahí que la experiencia de los comités de gestión se haya ampliado, como se acaba de indicar, a otros sectores y, con algunas características diferentes, a los llamados comités de reglamentación.

Un ejemplo de comité de gestión lo constituye el Comité de Gestión de Frutas y Hortalizas, instituido por el Reglamento del Consejo 1035/72, de 18 de mayo de 1972 (47), que crea la organización común de mercado en el sector de frutas y hortalizas y que tiene por objeto la elaboración de dictámenes a petición de la Comisión o de algún país miembro en esta materia.

Inspirados en la misma naturaleza que los comités de gestión, a partir de 1968 se han constituido los llamados comités de reglamentación, cuyo procedimiento específico impone unos límites más estrechos al ejercicio de las facultades decisorias de la Comisión. En efecto, en el caso de los comités de reglamentación, una vez que la Comisión les ha sometido a consulta el contenido de las medidas a adoptar, solamente en el caso de que exista un dictamen favorable, adoptado por mayoría cualificada, podrá la Comisión adoptar definitivamente dichas medidas. En el caso de que el dictamen del comité resulte desfavorable o no llegue a emitirse, la Comisión debe someter su propuesta al Consejo, el cual dispone de tres meses para decidir, por mayoría cualificada, sobre la misma, resultándole posible a la Comisión modificar el contenido de su propuesta a lo largo de dicho período de tiempo, como una manifestación más del funcionamiento del ya tan repetido diálogo Comisión-Consejo. Si el Consejo no tomara una decisión en el plazo indicado, la Comisión recobra entonces su competencia para hacerlo; excepto en el caso de un número más limitado de comités, en los que

---

(46) Asuntos 25/70 y 30/70, de 17 de diciembre de 1970.

(47) *JOCE*. L 118, de 20 de mayo de 1972.

el Consejo puede todavía pronunciarse por mayoría simple en contra de dichas medidas.

Dos ejemplos diferentes de estos comités, según exista o no la última posibilidad indicada respecto a la intervención del Consejo, serían el Comité Veterinario Permanente, instituido por decisión del Consejo de 15 de octubre de 1968 (48), y el Comité de Nomenclatura del Arancel Aduanero Común, creado por el Reglamento 97/69, de 16 de enero de 1969 (49).

Otro tipo de procedimientos específicos, cuyo contenido resultaría extremadamente casuístico detallar en este trabajo, regulan la actuación del Comité del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) (50), del Comité Consultivo en Materia de Defensa contra las prácticas de *dumping* por parte de países no miembros de la CEE (51) o del Comité Consultivo en Materia de Gestión y Coordinación de Programas Informáticos (52).

#### 4. INFLUENCIA DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DECISORIO

A lo largo del presente trabajo se ha ido haciendo referencia en sucesivas ocasiones a la participación de representantes de los grupos de interés socioprofesionales en unas u otras fases del procedimiento decisorio. A continuación trataremos de sistematizar la manera como dichos grupos influyen la toma de decisiones, aludiendo también a la estructura, caracteres y funcionamiento de algunos de dichos grupos constituidos a escala comunitaria (53).

Los grupos de interés socioeconómicos tienen por objeto prioritario el tratar de influenciar el procedimiento decisorio de la Comunidad para obtener con ello el máximo beneficio a favor del sector que representan, de ahí que por la actuación que realizan resulte ya más adecuado hablar de ellos como verdaderos grupos de presión (54). Ello

(48) *JOCE*, L 255, de 18 de octubre de 1968. El procedimiento específico descrito figura en la decisión del Consejo de 26 de marzo de 1973 (*JOCE*, L 106, de 20 de abril de 1973).

(49) *JOCE*, L 14, de 21 de enero de 1969.

(50) Acuerdo interno sobre financiación y gestión de ayudas de la Comunidad de 1 de julio de 1975 (*JOCE*, L 25, de 30 enero de 1976).

(51) Reglamento 3017/79, de 20 de diciembre de 1979 (*JOCE*, L 339, de 31 de diciembre de 1979).

(52) Decisión del Consejo de 11 de septiembre de 1979 (*JOCE*, L 231, de 13 de septiembre de 1979).

(53) Una descripción bastante pormenorizada de los citados grupos figura en *Les groupements d'intérêt européens et leurs relations avec le Comité économique et social*. Comité Económico y Social. Editions Delta. Bruselas. 1980.

(54) No resulta diáfana la distinción entre grupos de interés y grupos de presión. Por regla general se habla de grupos de presión para referirse a aquellos grupos cuyo objetivo más prioritario lo constituye el ejercicio de su influencia sobre los detentadores del poder para lograr que el ejercicio de este último se corresponda con sus propios intereses.

no impide que los citados grupos realicen otras funciones de especial importancia, como son la de informar a las instituciones comunitarias sobre los intereses de los grupos miembros y a estos últimos sobre las actuaciones comunitarias; realizar estudios u organizar coloquios, simposios o mesas redondas sobre los temas de su competencia; colaborar en el propio proceso de integración, si bien dicho objetivo tiene en la práctica un carácter más teórico que real, etc.

Más importante resulta otro de los objetivos, de especial interés desde el punto de vista del presente trabajo, como es el dirigido a facilitar la coordinación interna de las diversas posiciones sustentadas por los grupos miembros, con objeto de tratar de fijar una posición común frente a las actuaciones comunitarias. Lo anterior nos llevaría al análisis también del procedimiento decisorio existente en el interior de dichos grupos, el cual difiere notablemente entre unos y otros, según se requiera la unanimidad o la mayoría cualificada o simple para la toma de decisiones. El procedimiento decisorio interno difiere también según el estatus de los miembros que componen el grupo (efectivos, asociados, corresponsales). Por regla general, suelen ser miembros efectivos los de las agrupaciones correspondientes a países miembros y miembros asociados o corresponsales los de agrupaciones de terceros países, aunque dicha regla no se cumple con exactitud ni en uno ni en otro caso.

Los grupos de presión constituidos a escala comunitaria agrupan, por regla general, a las agrupaciones similares de carácter horizontal existentes a escala nacional. Ello no impide la existencia paralela de agrupaciones sectoriales de carácter vertical constituidas también a escala comunitaria, pero cuyo amplio número supera las posibilidades actuales de análisis, si bien también ellas ejercen su influencia sobre el procedimiento decisorio. Los grupos de presión así constituidos suelen tener su sede central en Bruselas, sede provisional, como es sabido, de la mayoría de las instituciones comunitarias, o al menos una oficina de enlace en dicha capital. Por regla general, las organizaciones mejor estructuradas y con mayor disposición de medios son aquellas cuyo ámbito de competencias coincide con las políticas comunitarias más desarrolladas, lo que resulta lógico, pues en estos casos el ejercicio de la presión a escala comunitaria reviste mucha mayor importancia para las organizaciones miembros que en aquellos otros casos en los que la correspondiente política comunitaria se encuentra escasamente desarrollada y en los que, por tanto, el ejercicio de la presión tiene mucho mayor sentido prioritario a escala nacional.

Las modalidades de actuación de los grupos de interés, constituidos a escala comunitaria, sobre el procedimiento decisorio varían notablemente en unos u otros casos, revistiendo normalmente un carácter formal e informal. La actuación más institucionalizada se lleva a cabo por la presencia de representantes de los citados grupos en el Comité Económico y Social y en los comités consultivos que emiten dictámenes sobre el contenido de las propuestas elaboradas por la Comisión, grupos cuyas características han sido analizadas anteriormente. También la presión informal de estos grupos tiene notable importancia, realizándose de manera continuada a lo largo de todo el procedimiento decisorio. Dicha presión se ejerce especialmente sobre la Comisión y el Consejo —las instituciones que juegan un papel más decisivo en el procedimiento de decisión— y mucho menos respecto al Parlamento europeo, dado el carácter más limitado de sus competencias reales. Las modalidades para el ejercicio de esta presión suelen ser los contactos específicos que se mantienen regularmente con unos u otros responsables comunitarios, así como la celebración de reuniones de trabajo que permiten a todos los participantes conocer sus posiciones respectivas. Resulta difícil evaluar el resultado *real* del ejercicio de dicha presión sobre el procedimiento decisorio, dadas las propias características del mismo, si bien resulta indudable, en todo caso, que el contenido del acto final que se aprueba no sería el mismo en ausencia de dicha presión.

Como se ha indicado, los grupos de interés de contenido socioeconómico difieren ente sí, si bien resulta posible agruparlos utilizando el mismo criterio de su representación en el Comité Económico y Social: organizaciones empresariales, organizaciones de trabajadores y otros grupos de interés. Sin que sea posible aludir a todos ellos, pasaremos revista a continuación a los más característicos por su importancia o incidencia en el procedimiento de decisión, tratando de dar con ello una visión global de los mismos.

Entre las organizaciones empresariales haremos referencia a la Unión de Industrias de la Comunidad Europea (UNICE), al Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP) y a la Conferencia Permanente de Cámaras de Comercio e Industria de la CEE.

La Unión de Industrias de la Comunidad Europea (UNICE) está compuesta por catorce organizaciones afiliadas de los diez países comunitarios y trece organizaciones de países terceros, entre ellos España (55). La UNICE cuenta con un presidente, dos vicepresidentes, un

(55) La Confederación Española de las Organizaciones Empresariales (CEOE), forma parte de UNICE.

consejo de representantes que reúne a los presidentes de las federaciones centrales, un comité ejecutivo compuesto por los directores generales de las federaciones centrales, un comité de delegados personales del que forman parte los representantes de las federaciones en Bruselas, un secretariado y varias comisiones y grupos de trabajo. La UNICE considera como sus políticas prioritarias la armonización de las políticas económica, monetaria y social, la potenciación del mercado común y el reforzamiento de la Comunidad en el contexto mundial. La UNICE actúa como grupo de presión ante cada una de las instituciones comunitarias, siendo los contactos que mantiene con la Comisión los más numerosos, bien formalmente por su participación en comités paritarios, consultivos o en el Consejo de Administración del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional y de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, o bien informalmente, mediante el mantenimiento de reuniones regulares con los responsables de la Comisión y los funcionarios de sus servicios.

En lo que se refiere al Consejo, representantes de la UNICE forman parte del Comité Permanente de Empleo y participan en las conferencias tripartitas sobre política económica y social. De manera informal, la UNICE mantiene igualmente contactos con los representantes del Consejo y los miembros de las representaciones permanentes en Bruselas. Especial importancia reviste la representación de UNICE en el Comité Económico y Social, en el que, en 1979, de los 42 representantes de su grupo primero (empresarios) 18 eran miembros de dicha organización. Mucha menor importancia reviste la relación con el Parlamento Europeo, lo que no impide el mantenimiento de contactos con las comisiones del mismo.

El Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP) está compuesto por más de un centenar de empresas públicas de los países miembros de la Comunidad. Su estructura orgánica comprende una conferencia general, que agrupa a todos los miembros del CEEP; un comité de delegados, del que forman parte un máximo de cinco representantes por cada país; un presidente y un secretario general, nombrados por el Comité de Delegados; un secretariado y diferentes comisiones y grupos de trabajo. El CEEP considera como sus políticas o sectores de interés prioritarios los referentes a la energía, transportes o industria, es decir, aquellos, lógicamente, en los que por regla general existe una mayor presencia del sector público. El CEEP ejerce su influencia por canales similares a los indicados en el caso de UNICE.

La Conferencia Permanente de Cámaras de Comercio e Industria de la CEE está compuesta por diez miembros titulares, coincidentes con cada uno de los países comunitarios, dos miembros asociados (Turquía y Chipre) y ocho miembros corresponsales, entre los que figura España. Su estructura orgánica incluye una asamblea plenaria, un consejo de administración, un consejo de dirección, un comité permanente, un secretariado y diferentes comisiones y grupos de trabajo. Organización menos integrada que la UNICE, la CEEP o el COPA, como luego veremos, la Conferencia Permanente de las Cámaras de Comercio e Industria de la CEE considera la política regional y las pequeñas y medianas empresas como los sectores objeto de su más específica preocupación.

La Confederación Europea de Sindicatos (CES), de importancia muy relevante, constituye la única organización de trabajadores constituida a escala comunitaria. De la CES forman parte 18 organizaciones sindicales de países comunitarios y 13 organizaciones sindicales de otros países europeos, entre ellos España (56), totalizando con ello unos 42 millones de miembros, aunque con la ausencia destacada de la CGT francesa. La Conferencia cuenta con un congreso, un comité ejecutivo, un secretariado y diversos comités, grupos de trabajo y comités ad hoc. La actuación de la CES ante la Comisión se ejerce por su participación en diversos comités consultivos y paritarios y en el Consejo de Administración o dirección del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional y de la Fundación para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, así como a través del mantenimiento de reuniones muy regulares con responsables de la Comisión y funcionarios de sus diferentes servicios.

En lo que se refiere al Consejo, representantes de la CES forman parte del Comité Permanente de Empleo y participan en las conferencias tripartitas sobre empleo y política económica y social; contactos informales se mantienen regularmente con la presidencia del Consejo y del COREPER. Al igual que en el caso de UNICE, también la presencia de la CES en el Comité Económico y Social reviste especial importancia, como se pone de manifiesto por el hecho de que de los 50 miembros con que cuenta su Grupo II (trabajadores) 45 proceden de la CES. La lucha contra el paro y la mejora de las condiciones de trabajo constituyen objetivos prioritarios de la CES. Junto a ello, otros temas, como la democratización de la economía, la lucha contra la inflación,

(56) Las organizaciones sindicales españolas UGT y ELA/STV forman parte de la CES.

la igualdad de derechos en el mundo laboral o el desarrollo de otras políticas económicas de contenido sectorial son objeto de particular preocupación.

El tercer grupo de organizaciones tiene un carácter muy heterogéneo, formando parte del mismo agrupaciones muy integradas agrícolas, como el COPA o el GOGECA, organizaciones de profesionales independientes, organizaciones de cuadros y organizaciones de consumidores. Sin otro criterio que el de tratar de dar una visión lo más amplia posible de dichas organizaciones, aludiremos a los caracteres del Comité de Organizaciones Profesionales Agrícolas (COPA), la Oficina Europea de Uniones de Consumidores (BEUC) y la Confederación Internacional de Funcionarios (CIF).

El Comité de Organizaciones Profesionales Agrícolas de la CEE (COPA) está compuesto en su totalidad por organizaciones agrícolas de los países comunitarios y cuenta con una asamblea general, un presidium, la presidencia y el secretariado y diversos grupos de trabajo y secciones especializadas. El personal administrativo y el presupuesto del COPA son comunes a dicha organización y al Comité General de Cooperación Agrícola de la CEE (COGECA). El COPA es una organización especialmente integrada, como corresponde al grado de desarrollo de la política agrícola común. Para la defensa de los intereses del sector agrícola comunitario, el COPA ejerce una influencia muy destacada sobre el conjunto de las instituciones comunitarias, especialmente relevante en lo que se refiere a la fijación anual de precios agrícolas. La presencia de representantes del COPA en los comités consultivos agrícolas y en el Grupo III del Comité Económico y Social, en el que un tercio de sus miembros proceden del COPA, reviste especial importancia, si bien esta organización considera más importante y efectiva la presión *directa* que ejerce sobre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, especialmente en materia de precios.

La Oficina Europea de Uniones de Consumidores (BEUC) agrupa en su seno miembros titulares, asociados y corresponsales de los países comunitarios. Su estructura incluye una asamblea general, un consejo, una oficina directiva y un secretariado. El BEUC, que tiene por objeto la representación y defensa de los intereses de los consumidores, ha ido logrando un mayor grado de integración a partir de 1973, paralelamente a la puesta en marcha y desarrollo de la política comunitaria de protección de los consumidores y a la estructuración y reforzamiento de las organizaciones nacionales que tienen el mismo objetivo. La

acción del BEUC se ejerce básicamente frente a la Comisión a través de la participación de sus representantes en el Comité Consultivo de Consumidores y en otros comités y mediante los contactos regulares con los servicios y funcionarios comunitarios, especialmente la unidad administrativa de la comisión responsable de la información y protección de los consumidores. Seis representantes procedentes del BEUC forman parte del Comité Económico y Social, siendo menos destacada la actuación del BEUC respecto a las otras instituciones comunitarias.

La Confederación Internacional de Funcionarios (CIF) tiene un interés mucho más limitado desde el punto de vista de su influencia sobre las actuaciones comunitarias, dada la prácticamente nula actividad de la Comunidad en este sector, si bien su inclusión en este trabajo tiene por objeto poner de manifiesto cómo también organizaciones de este tipo manifiestan una preocupación específica por el procedimiento decisorio de la Comunidad. La CIF está constituida por organizaciones funcionariales de países miembros y algunos países terceros, como es el caso de Suiza. No obstante, existe una notabilísima desproporción entre las representaciones de uno u otro país, asegurando las organizaciones alemanas e inglesas más del 80 por 100 del total de miembros. La CIF cuenta con un congreso, un comité director, una oficina ejecutiva y secciones o comités permanentes y ad hoc, si bien, como se ha indicado, su grado de integración resulta muy escaso, debido también a las notables diferencias que caracterizan a la función pública en unos y otros países.

## 5. INFLUENCIA DE LA OPINIÓN PÚBLICA EUROPEA

Los procedimientos decisorios nacionales se ven afectados de hecho por la opinión pública nacional, la cual, en mayor o menor medida, influencia en última instancia la adopción de una u otra decisión. En el caso de la Comunidad, sin embargo, la que pudiéramos denominar opinión pública comunitaria apenas si afecta al procedimiento de decisión, al sentirse dicha opinión pública mucho más vinculada y preocupada por los temas nacionales que no por otras consideraciones de carácter comunitario. A menudo se ha repetido que la Comunidad es considerada como tal en mayor medida desde *fuera* que desde *dentro*, en el sentido de que son los extracomunitarios quienes toman más conciencia del proceso unitario que representa la experiencia

comunitaria. Nos basta pasar revista a las encuestas de opinión que regularmente se llevan a cabo entre la opinión pública europea para confirmar lo anterior. En efecto, si utilizamos los datos de *Euro-baromètre* correspondientes a la primavera de 1983 (57) encontramos que a la pregunta referente a si el encuestado se consideraba a sí mismo como *ciudadano de Europa* un 46 por 100 de los mismos respondían que nunca se les planteaba tal posibilidad, un 34 por 100 que algunas veces y sólo un 16 por 100 indicaban que a menudo, dejando sin respuesta esta cuestión un 4 por 100 de los encuestados. Quizá sea por la vía del Parlamento Europeo, especialmente en la óptica de su próxima elección por sufragio universal, donde cada vez en mayor medida tiende a manifestarse la todavía casi inexistente opinión pública europea, si bien su incidencia más *real* sobre el procedimiento decisorio no es previsible que se produzca a corto plazo.

#### IV. Conclusión

Al pasar revista en las páginas anteriores a la naturaleza y funcionamiento del procedimiento decisorio comunitario se ha puesto de manifiesto en sucesivas ocasiones que el citado procedimiento al tener que adecuarse a las realidades comunitarias ha ido sufriendo un desarrollo sucesivo que, sin atentar, en principio, contra las previsiones de los tratados, ha sido un reflejo, no obstante, de la *ruptura del equilibrio institucional* que ha tendido a potenciar cada vez más el papel desempeñado por el Consejo y, en consecuencia, por los Gobiernos nacionales.

La búsqueda del *reequilibrio institucional* que permita con ello un relanzamiento de la Comunidad tiene también su reflejo en el procedimiento decisorio y de ahí que en la mayoría de las propuestas llevadas a cabo para facilitar dicho relanzamiento se incluyan ideas específicas dirigidas a agilizar el procedimiento decisorio, reforzando su carácter comunitario.

A partir del Informe Tindemans sobre la Unión Europea de 1975 (58), pasando por el Informe Spierenburg (59) y el llamado Informe de los Tres Sabios (60), en 1979, se han ido sucediendo propuestas de

(57) *Euro-baromètre* núm. 19, junio de 1983.

(58) «Informe sobre la Unión Europea» *Boletín de las Comunidades Europeas*. Suplemento 1/76.

(59) *Propositions de réforme de la Commission des Communautés Européennes et de ses services*. Bruselas, septiembre 1979.

(60) *Rapport sur les Institutions Européennes*, octubre 1979.

reforma dirigidas a sacar a la Comunidad de su actual situación de estancamiento, incluso propugnando para ello propuestas tan controvertidas como las referentes al establecimiento de una Europa *a dos velocidades*, a la *carta o de geometría variable*. Entre las propuestas más recientes que hacen referencia a la necesidad de proceder a una modificación de los tratados o a la elaboración de un nuevo tratado, deben mencionarse la Declaración solemne sobre la Unión Europea, aprobada por el Consejo Europeo de Stuttgart el 19 de julio de 1983 (61) o la resolución del Parlamento Europeo referente al contenido del anteproyecto de tratado que establece la Unión Europea, aprobada el 14 de septiembre del mismo año.

Tanto en las anteriores propuestas como en otros informes elaborados sobre el tema se hace referencia casi siempre a la necesaria adopción de medidas destinadas a reforzar el procedimiento decisorio: Así, por ejemplo, adopción nuevamente de decisiones mediante el criterio generalizado del sistema de voto por mayoría o mayoría cualificada previsto por el artículo 148 del TCEE, aplicación de las facultades de ejecución de la Comisión en virtud de las previsiones del artículo 155 del TCEE, otorgamiento de facultades de iniciativa y codecisión al Parlamento Europeo, eliminación de la distinción entre temas tratados en el Consejo en el marco de los tratados o en el marco de la cooperación política, *comunitarización* del Consejo Europeo y de la cooperación política, conveniencia de hacer frente al problema de la diversidad lingüística, necesidad de agilizar el procedimiento de adopción de decisiones en el interior de las administraciones nacionales y de remisión de instrucciones a sus representantes, a los órganos y comités comunitarios, etc.

En todo caso si bien las anteriores propuestas y muchas otras similares revisten especial interés, es indudable que su puesta en práctica sólo es posible, dada su entidad y significado, en el ámbito de una decisión política global que tenga por objeto el reforzamiento de la Comunidad como ente supraestatal, con lo que ello implica de un abandono más progresivo de parcelas sucesivas de soberanía nacional.

---

(61) *Vid.* Texto de la declaración en Europe. Documento núm. 1.263, de 22 de junio de 1983.