

# EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS\*

*Esteban Mezzano\*\**

## I. INTRODUCCION; LA PERSONALIDAD JURIDICA DE LAS COMU- NIDADES EUROPEAS, LA ATRIBUCION DE SUS COMPETENCIAS Y EL SISTEMA INSTITUCIONAL.

El artículo primero del Tratado de París de 1951 y de los dos Tratados de Roma de 1957 están redactados en términos idénticos: "Por el presente tratado, las Altas Partes contratantes instauran entre Ellas una COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBON Y DEL ACERO (CECA)",... "una COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE)",... "una COMUNIDAD EUROPEA DE LA ENERGIA ATOMICA (EURATOM)". De esta forma, la preocupación de dar a la construcción europea la mayor elasticidad posible (al permitir una ratificación por separado), condujo a la yuxtaposición de tres Comunidades distintas. Cada una de ellas goza de una independencia jurídica que no puede ser puesta en cuestión, a pesar que Maastricht las agrupa bajo el término global de UNION EUROPEA. Sin embargo, en el presente trabajo emplearemos por comodidad el término de COMUNIDAD EUROPEA (CE) para designar al conjunto de instituciones y órganos que conforma el sistema institucional que dirige el desempeño de las tres Comunidades Europeas. Si bien carente de signifi-

---

\* Proyecto de Asistencia Técnica ARG 92/008/PNUD

\*\* Funcionario del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la República Argentina.

cación jurídica, el término presenta un evidente interés práctico como modelo simplificador.

El status jurídico-político de la CE es de difícil aprehensión. La Comunidad es mucho más que una organización intergubernamental. Ella goza de una personalidad jurídica propia en todos los órdenes en donde actúa (privado, público e inclusive internacional) y lo hace con amplios poderes. Sin embargo tampoco alcanza a constituir una organización de tipo federal a la cual los Estados partes estarían subordinados en los dominios de su competencia. Los especialistas en Derecho Internacional se contentan con decir que la CE constituye un modelo jurídico sui-géneris al que denominan "sistema comunitario".

Este sistema comunitario se basó en tres ideas fuerzas que intentaban conciliar principios de la tradición normativa latina y del empirismo anglosajón.

a). **Creación de instituciones fuertes y durables.** La voluntad política no es suficiente para garantizar el éxito de un proyecto comunitario. Solamente la preeminencia del derecho y la estabilidad de las instituciones pueden garantizar la cooperación entre las naciones.

b). **Primacía de la supranacionalidad sobre la cooperación intergubernamental.** Para que la Europa se construya era necesario la disposición de instituciones propias, comunes a todos los Estados miembros y guardianas del interés comunitario. No se podía correr el riesgo de la megalomanía de instituciones nacionales yuxtapuestas.

c). **Primacía de la economía sobre la política.** Los padres fundadores de la Europa Comunitaria estimaban que la construcción política debía estar subordinada a realizaciones económicas comunes, concretas y fácilmente perceptibles por las opiniones públicas nacionales. El desarrollo de infraestructuras económicas debían conducir más tarde al advenimiento de superestructuras políticas.

Bajo estas premisas, la Comunidad goza de competencia en determinadas materias —todas de carácter socio-económico en sus orígenes— enunciadas **limitativamente** por los tratados. En esas materias los Estados Partes ceden porciones de soberanía. A veces esta soberanía cedida es ejercida en forma **exclusiva** por la Comunidad (por ejemplo en los temas de unión aduanera, mercado interior,

negociaciones comerciales internacionales, política agrícola común, política de la competencia, control de concentraciones más allá de un mínimo, etc.). Otras veces —las menos— la competencia es **compartida** con los Estados Miembros, en temáticas como por ejemplo la cooperación económica y monetaria, ciertas políticas comunes (como la investigación científica) y el medio ambiente.

En la práctica, tanto la extensión como la intensidad de las competencias comunitarias son muy variables según las áreas. La atribución de estas competencias no se realiza en forma general, sino que ella está contenida en distintas **disposiciones materiales** de los tratados, es decir que ella es determinada cada vez, con más o menos precisión, por disposiciones particulares. No hay un catálogo exhaustivo de competencias comunitarias. Tal situación es corregida por una especie de **criterio funcional** que atribuye competencias a la Comunidad en la medida que necesite para cumplir los objetivos generales fijado por los Tratados. Este último criterio —si bien muy práctico— puede conducir a veces a un potencial de competencias prácticamente ilimitado, e incluso “totalitario”. ¿Dónde detener la acción normativa comunitaria cuando el Tratado ordena “armonizar la legislación de los Estados miembros que tengan una **incidencia directa** en el funcionamiento del mercado común”?

En sus actividades, la Comunidad Europea actúa a través de sus instituciones y órganos. Ellos, al contrario de las Comunidades que representan, carecen de toda personalidad jurídica. La Comunidad reposa sobre una estructura institucional cuatripartita expresando cada institución la representación de un interés determinado: El **Consejo** representa los intereses de los Estados miembros; la **Comisión** el interés comunitario; la **Asamblea o Parlamento**, los intereses de los pueblos de los Estados y la **Corte de Justicia**, los intereses del derecho y la seguridad jurídica.

La repartición de funciones entre las cuatro instituciones no corresponde exactamente al esquema estatal de división de poderes heredado de Montesquieu. Sin embargo haciendo un paralelo con tal esquema podríamos decir que el poder **ejecutivo** es compartido por la Comisión y el Consejo, el poder **legislativo** corresponde al Consejo y al Parlamento y el poder **judicial** —el más conforme al modelo clásico— es asegurado por la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas.

Cada uno de los tres tratados constitutivos de las Comunidades, reproduce, con ciertas variantes, la misma estructura institucional cuatripartita, lo que podría haber conducido a instaurar 12 institu-

ciones diferentes. Esto se evitó creando un **tronco institucional común** que fue levantado en dos tiempos. Una Convención firmada junto con los Tratados de Roma decidió inmediatamente que no se crearían más que una sola Asamblea y una sola Corte de Justicia para las tres Comunidades. Más tarde, el Tratado de Bruselas de 1965, conocido como el de **fusión**, reemplazó la Alta Autoridad de la CECA, la Comisión CEE y la Comisión EURATOM —que funcionaban paralelamente hasta ese momento— por una **Comisión única**. De la misma forma también se fusionaron los 3 Consejos en un **Consejo único**. Si bien esta unidad institucional llevó a la unidad de reglas que rigen su composición y organización, cada institución goza de poderes diferentes según el Tratado bajo el cual actúen. Nosotros nos limitaremos en el presente trabajo a analizar los poderes de las instituciones que corresponden al de la CEE.

En la próxima sección, analizaremos brevemente la composición, caracteres y atribuciones de cada una de las mencionadas instituciones (centrándonos en aquellas de carácter ejecutivo y legislativo), como así también destacaremos la función de otros órganos que completan el sistema institucional comunitario.

## II. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL COMUNITARIA

### A. LAS INSTITUCIONES

Según la terminología específica de los Tratados constitutivos, sólo 4 órganos —el Consejo, la Comisión, el Parlamento y la Corte de Justicia— tienen derecho a ser llamados **instituciones**. A partir del tratado de Maastricht se agrega la **Corte de Cuentas** a la lista. Analicemos brevemente cada una de ellas.

#### 1. El Consejo.

##### a). **Composición y caracteres**

Representante de los intereses estatales, el Consejo es un órgano por esencia intergubernamental. A pesar de ello constituye —con una voluntad distinta a la de sus miembros y exprimiéndose con actos propios— una verdadera institución comunitaria.

El Consejo está “formado por los representantes de los Estados Miembros. Cada gobierno delega **uno de sus miembros**” (Art. 146 CEE). Su constitución normal es con los Ministros de Relaciones Exteriores, de allí su apelación corriente de **Consejo de Ministros** (no confundir con el Consejo Europeo que veremos más adelante). La práctica consagró también la participación de otros Ministros en **Consejos Especializados** (llamados por ejemplo de Agricultura, Finanzas, etc., según el orden del día). Por eso se dice que es de alguna manera una “institución sin rostro” lo que ha generado no pocas críticas respecto a su falta de unidad y coherencia altamente perjudiciales.

La **Presidencia** es ejercida por cada miembro del Consejo por turnos y por un término de 6 meses. Su rol se ha desarrollado a medida que se multiplicaron los Consejos Especializados y el debilitamiento de la Comisión en su rol de conciliador. Para reforzar la continuidad de la acción presidencial, se estableció bajo el nombre de **troika** un sistema de cooperación entre el presidente a cargo, su predecesor y su sucesor.

Una **Secretaría General** funciona como soporte logístico reuniendo varios centenares de funcionarios. Constituye una especie de “gabinete” colectivo de la Presidencia y asegura de alguna manera la permanencia de ésta. El Secretario General es nombrado por unanimidad por el Consejo.

El **Comité de Representantes Permanentes** (COREPER), institucionalizado por el Tratado de Fusión de 1965, cumple un rol fundamental dentro del proceso de decisión comunitaria. Está compuesto por representantes de los Estados con rango de embajadores que aseguran la comunicación entre la Comunidad y sus gobiernos. Es una instancia de doble diálogo: de los representantes con sus capitales y de los representantes entre sí. El COREPER coordina y supervisa el trabajo de múltiples grupos de expertos que evalúan las proposiciones de la Comisión y preparan trabajos aliviando la carga de los Ministros del Consejo. Algunas decisiones unánimes del COREPER se votan en el Consejo sin debate. Actúa como un verdadero filtro estatal de las iniciativas comunitarias.

## b). **Atribuciones**

El Consejo funciona como el verdadero **poder legislativo** de la Comunidad, adoptando definitivamente las proposiciones de la Co-

misión. Su competencia normativa se ejerce bajo la forma de **directivas y reglamentos**.

Como una manifestación flagrante de una cierta confusión de poderes, el Consejo ejerce también gran parte del **poder ejecutivo**. En materia de relaciones exteriores, por ejemplo, es él quien otorga los mandatos de negociación bajo los cuales la Comisión concluye acuerdos internacionales. Su rol también es clave en la definición del presupuesto anual de la Comunidad.

## 2. La Comisión

### a). **Composición y caracteres**

Centrada en el corazón del sistema institucional de la Comunidad, la Comisión encarna por excelencia el interés comunitario y es muchas veces asimilada al conjunto del "poder comunitario".

La Comisión está compuesta por 17 miembros llamados **comisarios**, quienes son nombrados de **común acuerdo** por los gobiernos nacionales (y a partir de Maastricht con la participación del Parlamento Europeo). En la práctica, el nombramiento de comisarios es objeto de una repartición por país: 2 comisarios para cada uno de los 5 "grandes" (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España) y 1 para el resto.

Los comisarios ejercen sus funciones con total **independencia**, actuando por el interés general de la Comunidad. Ellos no solicitan ni aceptan instrucciones de ningún gobierno o institución. La duración del mandato de los comisarios es de 4 años renovable (5 años después de Maastricht). Su única responsabilidad política es frente al Parlamento Europeo.

Un presidente y 5 vice-presidentes son elegidos entre sus miembros según el mismo procedimiento para nominar la Comisión. Sus mandatos es por dos años y renovable. Un Secretario General, bajo la autoridad de un secretario general, asiste al presidente en su rol de coordinación.

La Comisión se caracteriza por su estructura colegial, lo que implica que las decisiones sean tomadas en forma conjunta (se necesitan 9 miembros para deliberar y 9 votos para tomar una decisión). Sin embargo cada comisario recibe una responsabilidad específica en uno o varios sectores de actividad de la Comunidad en

donde tienen que preparar y ejecutar las decisiones del caso. Actualmente existen 22 direcciones generales y diversos servicios u oficinas que se reparten entre los 17 comisarios.

## b). **Atribuciones**

La Comisión ejerce cuatro funciones principales:

1. **Guardiana de la legalidad comunitaria.** La Comisión tiene como primera misión de velar por el cumplimiento del derecho comunitario promoviendo la construcción europea. Para ejercer tal tarea, dispone de poderes de **información** sobre la actividad de los Estados miembros, los particulares y las otras instituciones, como así también de poderes de **sanción** y de **persecución** de infracciones ante la Corte de Justicia. La Comisión es a este título un verdadero **órgano de control**.

2. **Derecho de iniciativa en el ejercicio del poder legislativo.** La Comisión asume un rol esencial en el proceso decisorio legislativo al monopolizar la iniciativa normativa. Ella debe elevar **proposiciones** al Consejo, quien no puede modificarlas salvo unanimidad. Ella es pues el principal motor de la decisión comunitaria y tiene un rol decisivo como negociador y conciliador entre los Estados miembros.

3. **Principal órgano ejecutivo de la Comunidad.** Si bien la Comisión no dispone de competencias propias de ejecución en forma amplia, ella ejerce competencias que les son delegadas por el Consejo (institución con la cual comparten el poder ejecutivo). Esta delegación debe ser interpretada en forma "extensa" según la Corte de Justicia. A título propio de órgano ejecutivo, la Comisión asegura la gestión administrativa y financiera de la CE.

4. **Representación de la Comunidad.** La Comisión representa a la Comunidad tanto en el orden interno (en cada uno de los Estados miembros) como en el orden externo (relación de la CE con terceros países). En este último ámbito comparte tal poder con el Consejo. De esta forma, si deben efectuarse negociaciones de comercio internacionales, la Comisión presenta recomendaciones al Consejo quien le autoriza a abrir las negociaciones. Estas deben conducirse por la Comisión bajo las directivas y control del Consejo.

### 3. El Parlamento Europeo

#### a). Composición y caracteres

El Parlamento Europeo es la institución que da cuerpo a la idea según la cual la Comunidad Europea no es solamente una Comunidad de Estados, sino también de pueblos y pronto (con Maastricht) de ciudadanos.

Desde su origen, los tratados constitutivos de la Comunidad preveían que los representantes del pueblo de los Estados partes deberían ser elegido por **sufragio universal directo** según un **procedimiento electoral uniforme**. Recién en 1979 se pudieron elegir por primera vez los diputados europeos en forma directa (antes de ello eran elegido entre los miembros de los Parlamentos Nacionales). Desde 1979, el Parlamento Europeo es entonces la única asamblea internacional elegida por sufragio internacional directo. Queda por resolver todavía la cuestión del procedimiento uniforme (rige por ahora la legislación electoral de cada Estado).

Actualmente el Parlamento Europeo reúne 518 miembros repartidos en forma desigual entre los Estados Partes. La duración del mandato parlamentario es de 5 años. Los representantes votan individualmente y personalmente. No pueden estar ligados por instrucciones, ni recibir mandatos imperativos. Al igual que en todo Parlamento, existen **comisiones parlamentarias**.

Los "eurodiputados" se reagrupan —no por sus orígenes nacionales— sino por sus afinidades ideológicas formando **grupos políticos** oficialmente reconocidos. Actualmente existen 9 grupos políticos (existe un mínimo de miembros para su constitución). Ellos disponen de importantes prerrogativas y medios materiales.

#### b). Atribuciones

Los poderes del Parlamento Europeo, si bien están lejos de ser los mismos que dispone un parlamento en el sentido clásico del término, no son nada despreciables. Ha sido la única institución comunitaria que ha visto acrecentar notablemente sus prerrogativas a lo largo de los años, ya sea por modificaciones en los tratados o por vía consuetudinaria. Partiendo de unos magros poderes de "deliberación y control" otorgados por los tratados constitutivos, el Parlamento Europeo —tras una sorda "lucha por el poder"— goza



actualmente de un amplio **poder de control político** (pedidos de informes, moción de censura a la Comisión, recursos jurisdiccionales), comparte con el Consejo el **poder presupuestario** y progresivamente cumple un rol muy importante en **materia legislativa**.

Si bien está lejos de ser un "Parlamento fantoche", el Parlamento Europeo sigue siendo un Parlamento reivindicador. Sus objetivos son, entre otros, el de obtener el poder general de co-decisión legislativa junto con el Consejo y el de corregir el "déficit democrático" del cual hoy se acusa a la Comunidad Europea (el tratamiento profundo de estos temas se hará en la sección III).

#### 4. La Corte de Justicia de las Comunidades Europeas

La Corte de Justicia es la institución que otorga a la Comunidad toda su dimensión de **comunidad de derecho**, en el sentido que ni sus Estados miembros, ni sus instituciones, escapan al control de sus actos que deben ser conformes a la Carta Constitucional de base, que son los Tratados constitutivos.

La Corte está formada por 13 jueces y 6 abogados generales, nombrados de común acuerdo por los Estados miembros. Los jueces se organizan en Cámaras siempre en número impar. Las cuestiones importantes deben resolverse en sesión plenaria, donde un número de 7 jueces es obligatorio para formar quórum. A partir de 1988 funciona un **Tribunal de Primera Instancia** formado por 12 jueces que aliviana el trabajo de la Corte en determinados sujetos (sin embargo ella sigue siendo competente en alzada).

La Corte de Justicia tiene por misión la de asegurar el respeto del derecho comunitario en su **interpretación** y **aplicación**. Para el cumplimiento de tal tarea, los tratados constitutivos prevén diferentes procedimientos y recursos en el cuadro de los cuales ella ejerce una competencia **consultativa**, una **contenciosa** y otra **jurisdiccional**. La explicación de cada una de ellas repasaría las pretensiones del presente trabajo.

#### 5. La Corte de Cuentas

Considerada históricamente como un **órgano comunitario**, la Corte de Cuentas es elevada a la categoría de **institución** por el

Tratado de Unión Europea (Maastricht). Creada en 1975 por iniciativa del Parlamento Europeo, la Corte de Cuentas es conocida como la "conciencia financiera de Europa". Es la encargada del control financiero externo de la Comunidad. Al contrario de lo que indica su nombre, no tiene ninguna jurisdicción. No obstante sus poderes de control son muy amplios; ellos recaen sobre la **legalidad, regularidad y buena gestión financiera** de las operaciones de la Comunidad (tanto de ingresos como de gastos), ya sea que estén o no inculdas en el presupuesto.

La Corte de Cuentas se compone de 12 miembros nombrados por 6 años por el Consejo previa consulta al Parlamento. Gozan de independencia funcional en el desempeño de sus funciones. Más allá de su rol de **asistencia** a las autoridades presupuestarias (Consejo y Parlamento), La Corte posee una responsabilidad propia de **control permanente** de las cuentas comunitarias que dan base a un informe anual.

## B. LOS ORGANOS COMUNITARIOS

La estructura institucional de base es completada por un número importante de órganos comunitarios. Trataremos aquí brevemente alguno de los más importantes.

### 1. El Comité Económico y Social

Calificada como "la otra Asamblea europea", el Comité Económico y Social está compuesto por los "representantes de las diferentes categorías de la vida económica y social" de la Comunidad. Este órgano permite asociar los medios profesionales al funcionamiento institucional de la Comunidad. Está compuesto por 189 miembros nombrados por 4 años por el Consejo.

Cuando el Tratado lo prevé, el Comité debe ser **consultado** por el Consejo o la Comisión en el marco del proceso de adopción de decisiones comunitario. Al margen de ello, desde 1974 puede emitir opiniones por su propia iniciativa. A pesar de una actividad que va en aumento, y de la seriedad de sus opiniones, el rol del Comité en la toma de decisión comunitaria es todavía marginal.

Esta "otra Asamblea" no ha tenido la trayectoria ascendente de la cual gozó el Parlamento Europeo, que era al origen él también una asamblea consultativa. Sin modificar su denominación, ni hacer

de ella una institución comunitaria, el Tratado de Maastricht tiende a revalorizar el Comité Económico y Social. De esta forma, se hace hincapié en que el Consejo debe "realizar sus funciones en plena independencia y en miras del interés general de la Comunidad" y se le otorga la facultad de elaborar su propio reglamento interior. Por otro lado se extienden las áreas en donde su consulta es obligatoria.

## 2. El Banco Europeo de Desarrollo (BED)

La calidad de "órgano comunitario" del BED ha sido contestado por numerosos juristas e inclusive por el BED mismo. Si bien fue previsto por el tratado CEE, es verdad que el BED participa de una personalidad jurídica distinta del de las Comunidades. No obstante, en un fallo de la Corte de Justicia que reconoce la autonomía funcional e institucional del Banco, afirma que este reconocimiento no significa desprenderla totalmente de la estructura institucional comunitaria. Se puede concluir, que la posición jurídica del BED es **ambivalente**. El tratado de Maastricht, sin pronunciarse expresamente sobre la cuestión, ubica al BED en el capítulo consagrado a las Instituciones en sentido amplio y le conserva su personalidad jurídica.

Sea cual fuere su status jurídico, el BED tiene por misión la de **contribuir al desarrollo equilibrado** del Mercado común en pos del interés comunitario. A tal efecto, él facilita especialmente el financiamiento de ciertos proyectos que tiendan a valorizar las regiones comunitarias en desventaja de desarrollo. Por otro lado, el BED, por autorización estatutaria, interviene en proyectos de desarrollo en terceros países no comunitarios (países ACP, de la Cuenca del Mediterráneo y de Europa del Este). El tratado de Maastricht oficializa esta orientación hacia el exterior, ampliando el campo geográfico de intervención del Banco (hacia los países del Asia y de América Latina) y coordinando su accionar con la Política de cooperación y desarrollo que lleva a cabo la Comunidad.

## 3. El Comité de Regiones

Es un órgano novedoso, creado por el tratado de Unión Europea (Maastricht). Su misión es puramente consultativa. Es consultado por el Consejo o la Comisión sobre todas las cuestiones que presentan un interés regional específico. Puede también emitir opiniones por su propia iniciativa. Está compuesto por 189 representantes

de las colectividades regionales y locales de los Estados miembros. Cada Estado tiene un número de representantes determinado. Son nombrados por el Consejo (bajo propuesta de cada Estado) por un período de 4 años.

#### 4. El futuro Banco Central Europeo BCE

La creación de un Banco Central Europeo está prevista para la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, que tendría lugar en 1997, o a más tardar en 1999. El BCE estaría precedido, durante la segunda fase, por la creación de un **Instituto Monetario Europeo (IME)** que debería constituir la prefiguración del futuro Banco Central. El IME tendría por misión la de retomar las funciones actualmente desempeñadas por el **Comité de Gobernadores de Bancos Centrales** y por el **FECOM (Fondo Europeo de Cooperación Monetaria)**. El marco institucional de la Unión Económica y Monetaria será el **Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC)** que reunirá a la el BCE y los bancos centrales nacionales de cada Estado.

El BCE, órgano dotado de personalidad jurídica y con total independencia garantizada, tendrá a su cargo la definición y puesta en marcha de la política monetaria de la Comunidad. Por ejemplo, es el BCE quien será la única institución habilitada a autorizar la emisión de billetes en la Comunidad.

#### C. EL CONSEJO EUROPEO

No previsto en los tratados originarios —por ende de difícil aprehensión jurídica—, y no obstante de enorme importancia en el proceso de construcción comunitaria, el Consejo europeo es un órgano que merita un tratamiento aparte.

Creado en 1974, el Consejo europeo es el heredero directo de las **cumbres europeas**. Estas cumbres, o reuniones solemnes de jefes de Estado o de Gobierno de la Comunidad, se mantenían en los momentos importantes de la política europea para el tratamiento de problemas vitales. Ellas se mantuvieron en forma irregular de 1961 hasta 1974. En esa fecha, con la intención de reforzar la cooperación política europea, los jefes de Estado junto con sus Ministros de Relaciones Exteriores decidieron reunirse por lo menos

3 veces al año en un **Consejo de la Comunidad a título de la cooperación política.**

Creado así, al margen de los Tratados comunitarios, esta instancia —que pronto tomará el nombre de Consejo Europeo— lleva desde su origen un carácter ambiguo. Un doble carácter tipifica a este órgano: su exterioridad con respecto a las Comunidades y a la vez su cercanía. Existen teorías encontradas respecto a su status jurídico. Algunas consideran al Consejo Europeo como una formación particular del Consejo de Ministros (sobre todo cuando actúa en materia comunitaria). Otras lo consideran directamente una conferencia intergubernamental (especialmente actuando a título de la cooperación política europea). Teorías más moderadas y sintetizadoras prefieren llamarlo un “órgano paracomunitario”.

El rol del Consejo Europeo se reforzó enormemente en la práctica durante los años 80. El Acta Unica Europea reconoce y oficializa la existencia de este órgano de naturaleza híbrida, pero nada resuelve en cuanto de su status jurídico ni de sus competencias y atribuciones. Sí regula su composición (jefes de Estado o de Gobierno más sus Ministros de Relaciones Exteriores) y su funcionamiento (deberá reunirse al menos 2 veces al año). Con Maastricht, el Consejo Europeo se constituye en la piedra fundamental de la arquitectura institucional de la Unión Europea, teniendo una intervención clave en las grandes orientaciones tanto en materia estrictamente comunitaria como en el área de la Política Exterior y de Seguridad Común.

El Consejo Europeo no es simplemente un lugar de encuentro entre las más altas autoridades estatales de la Comunidad. El constituye un importante medio de impulsión general de la construcción comunitaria. También se ha transformado en el último recurso en caso de crisis o bloqueo a nivel del Consejo de Ministros. El Consejo Europeo **no emite actos jurídicos obligatorios**; se contenta con dar directivas generales u orientaciones a la política comunitaria. Estas orientaciones tienen la fuerza política de donde provienen, y es el Consejo de Ministros quien las lleva a la práctica.

El presidente del Consejo Europeo es el Jefe de Estado del país a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros. El Consejo Europeo al final de sus reuniones publica declaraciones elaboradas de común acuerdo. En sus tareas es asistido por la Comisión a través de informes o comunicaciones. Las reuniones son generalmente preparadas por el COREPER. Sin embargo no pocas veces el Consejo prefiere no contaminarse con la coyuntura o problemas de los órga-

nos comunitarios y sorprende a la opinión pública europea con propuestas comunitarias contundentes nacidas del trabajo de funcionarios nacionales.

### III. EL JUEGO INSTITUCIONAL EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES COMUNITARIO

La organización de las relaciones entre las principales instituciones participantes del proceso de decisión comunitario —el Consejo, la Comisión y el Parlamento— ha tenido un carácter evolutivo. Después de la entrada en vigencia del tratado CEE en 1958, el juego institucional en tal proceso ha evolucionado bajo el efecto conjugado de la práctica institucional y de reformas puntuales. Reformas más globales como la del Acta Unica Europea (1968) y la del tratado de Maastricht (1992), pretendieron corregir ciertas prácticas contraproducentes surgidas de tal evolución y a la vez adecuar el sistema institucional a las realidades cambiantes. En la presente sección trataremos de analizar tal proceso de maduración institucional a través del estudio de la toma de decisiones comunitarias de la acción legislativa y ejecutiva.

#### A. EL ESQUEMA ORIGINARIO DEL TRATADO DE ROMA SU FUNCIONAMIENTO Y PROBLEMÁTICA

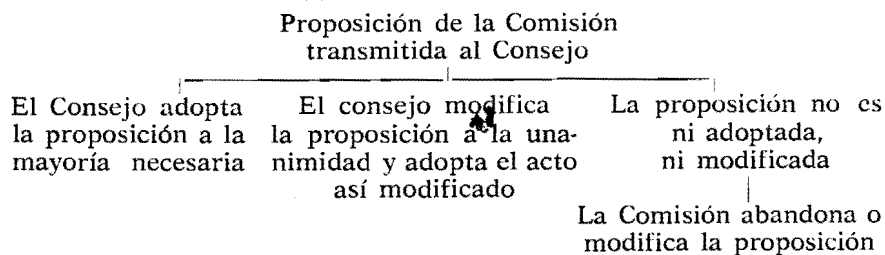
##### 1. La acción legislativa

La Comisión, el Consejo y el Parlamento europeo conforman el **triángulo institucional** encargado de la elaboración de las normas comunitarias. Dos tendencias diferentes en la relación de fuerzas de este triángulo podrían ayudarnos a interpretar la evolución del proceso de toma de decisiones de este primer período comunitario. La primera es la degradación de la relación normativa Comisión-Consejo, y la segunda es la afirmación creciente del Parlamento Europeo como institución de poder legislativo.

##### a). La degradación de la relación normativa Comisión-Consejo

Inicialmente en el Tratado de Roma, los roles principales en materia normativa fueron asignados al tandem Comisión/Consejo.

El esquema podía resumirse así: la Comisión propone y el Consejo dispone (ver cuadro).



El aspecto remarcable de este mecanismo es el manejo del poder de iniciativa por la Comisión. Ella sola puede activar el proceso normativo, e incluso puede detenerlo (mientras tanto el Consejo no se haya expedido), si considera que su proposición va a ser desnaturalizada.

Sin embargo en la práctica este esquema de colaboración Comisión-Consejo no resistió la prueba de la práctica. Se asistió rápidamente a una erosión del poder de iniciativa y de negociación de la Comisión. Dos causas principales explicarían esta evolución: la modificación de la práctica de voto en el seno del Consejo y la importancia adquirida por ciertas estructuras institucionales marcadas por la presencia de intereses estatales. Analizaremos brevemente cada una de estas causas.

1. El no respeto de las modalidades de voto originariamente previstas para el Consejo.

A fin de la segunda etapa de transición (1966) hacia la formación del Mercado Europeo, se había previsto que las modalidades del voto en el seno del Consejo debían pasar de la unanimidad a la mayoría calificada para ciertas cuestiones. Este cambio era de una significación trascendental: se estaría acentuando fundamentalmente la supernacionalidad de la construcción comunitaria.

Frente a esta fecha se acercaba, los intereses estatales (en este caso de Francia) encontraron la oportunidad para oponerse

a esta evolución. A raíz de un desacuerdo en la Política Agrícola Común, el General De Gaulle se rehusó de sentar a sus Ministros en el Consejo. Fue la famosa crisis de la "silla vacía". La misma recién encuentra una salida en 1966 con la firma del **Compromiso de Luxemburgo**. Este Compromiso ha conducido a dar en los hechos un verdadero **derecho de veto** a cada Estado miembro en el momento en que, "intereses muy importantes" estén en juego en el Consejo. La práctica degeneró aún más este compromiso y ya casi el Consejo no sometía ninguna cuestión a votación, tratando de alcanzar un consenso en todos los temas.

La supranacionalidad de la Comunidad se veía así fuertemente anulada por esta práctica. Las consecuencias para el equilibrio institucional basado en la relación Comisión-Consejo también fueron nefastas: desde 1966, las proposiciones de la Comisión no son más un marco obligatorio para el Consejo, sino una base de discusión para encontrar un acuerdo capaz de satisfacer a todos los Estados a la vez.

## 2. La importancia cobrada por las estructuras respectivas de los intereses estatales.

Dos estructuras han jugado un rol significativo en la degradación del poder de la Comisión y por ende en la deformación del proceso decisorio legislativo.

a). **El Consejo Europeo**. Dada la parálisis del sistema decisonal, consecuencia del Compromiso de Luxemburgo, sería el Consejo Europeo el órgano que en la práctica daría nuevos impulsos a la construcción comunitaria. Sin embargo su método de trabajo responde a la lógica intergubernamental y no comunitaria. Por otro lado, constituyéndose el Consejo Europeo como una especie de recurso de alzada del Consejo de Ministros, la Comisión se acostumbró a dirigirle meros informes o memorándums, en desmedro de su tradicional poder de iniciativa con sus proposiciones de orden normativo.

b). **El COREPER**. Este órgano se volvió indispensable a lo largo de los años en el proceso decisorio comunitario a raíz del número y la complejidad de problemas planteados al Consejo. Pero progresivamente ha ido sustituyendo en los hechos al Consejo, en tanto órgano de negociación y decisión. En muchos casos la proposición



de la Comisión se volvió un simple documento de trabajo que terminaba desnaturalizado con respecto a la propuesta original.

**b). La afirmación creciente del Parlamento como institución de poder legislativo.**

A la par de este mecanismo decisorio de base (esquema Comisión/Consejo analizado en el cuadro supra), el tratado de Roma también previó en ciertos casos la utilización de otro modelo legislativo en el cual la Asamblea tiene una participación marginal. El esquema decisorio es idéntico al anterior, sólo que se agrega la obligación de transmitir la proposición de la Comisión también al Parlamento, para que éste pueda emitir una opinión sobre ella. La opinión del Parlamento no tiene ninguna obligatoriedad jurídica, su carácter es meramente consultativo. A este procedimiento de toma de decisiones se lo conoce como **procedimiento de consultación**.

Ningún plazo se estableció para que el Parlamento pueda emitir su opinión. En la práctica sucedía que el Consejo promulgaba una decisión sin esperar una posición del Parlamento que surja de sus largos debates. La Corte de Justicia de las Comunidades salió a la defensa de los intereses del Parlamento y juzgó que el respeto del procedimiento de consultación "implica la **expresión** de la opinión del Parlamento. Esta no se satisface por un simple pedido de opinión". A partir de esta jurisprudencia el Consejo debe esperar la opinión del Parlamento para legislar. En la práctica, y para evitar situaciones de extrema lentitud que podrían menoscabar el proceso decisorio, el Parlamento mantiene una fluida comunicación con la Comisión estando al tanto de sus proposiciones. Este rol de tercero en discordia, a pesar de sus pobres prerrogativas iniciales, le otorgó al Parlamento Europeo un poder que fue acentuándose en la práctica y que supo aprovechar inteligentemente en una política de "pequeños pasos" hacia una mayor participación en el proceso decisorio.

## **2. La Acción Ejecutiva**

La Comisión es considerada el órgano ejecutivo por excelencia de la comunidad. El mismo tratado de Roma le delega competencia para adoptar medidas de ejecución de carácter general en ciertas áreas taxativamente determinadas, de las cuales la conformación de la Unión Aduanera fue la más importante. Sin embargo la mayor

parte de las competencias ejecutivas de la Comisión no les son dadas por un poder ejecutivo propio sino por un **poder delegado** del Consejo. Así el artículo 155 CEE indica que "la Comisión ejerce las competencias que el Consejo le confiere para la ejecución de las reglas que él establece".

Si bien la intención de este último artículo era la de transferir competencias a la Comisión en forma generosa, en la práctica se recurrió en forma escasa y limitada a esta posibilidad de delegación. En el plano cuantitativo, el Consejo, celoso de sus prerrogativas, tomó el hábito (salvo en materia agrícola, Unión Aduanera y normas técnicas) de guardarse para él el poder de ejecución. En el plano cualitativo, cuando se produjo una delegación de poder, ésta fue envuelta de ciertas garantías a favor de los intereses nacionales: concretamente nos referimos al procedimiento de **los Comités**. Este procedimiento —que constituye un verdadero cerco "intergubernamental" a la Comisión— consiste en que ésta última está obligada a someter la medida de ejecución que decidió tomar a diferentes Comités compuestos por expertos nacionales. La opinión de estos Comités puede variar en su fuerza de imposición, pudiendo incluso llegar a usurparle a la Comisión su poder decisonal.

La práctica vio así desnaturalizar el juego institucional previsto originariamente por el Tratado. Todo sucede como si los Estados miembros quisieran permanecer —incluso para las medidas de ejecución— a nivel del Consejo, en cuyo seno sienten mejor protegidos sus intereses en donde la práctica impuso la regla de la unanimidad). Esta situación altera gravemente la eficacia de la toma de decisión comunitaria, ya que el Consejo, dividido por intereses diversos, es un ámbito incapaz de generar medidas de aplicación con la rapidez que exige la acción ejecutiva.

Al igual que en la acción legislativa, es la Comisión —que originariamente constituiría el motor de la construcción comunitaria— quien ve decrecer su poder decisorio en esta evolución fáctica del juego institucional comunitario.

## B. LA REFORMA DEL ACTA UNICA EUROPEA (AUE)

Desde un punto de vista institucional, la modesta ambición reformista del Acta Unica Europea (1986) fue doble. En primer lugar, había que mejorar la **eficacia** del proceso decisorio comunitario, tanto en la acción legislativa como ejecutiva. En tal sentido un cam-

bio en la relación Comisión-Consejo se imponía como necesario. Por otro lado, el AUE intentaría responder a voces crecientes de la opinión pública comunitaria que reclamaban una mayor **democratización** en la toma de decisión. Reducir este "déficit democrático" supone reconocer la doble legitimidad de la Comunidad: una legitimidad **estatal**, encarnada por el Consejo y otra **democrática** encarnada por el Parlamento. De esta forma el rol de este último se vuelve fundamental y debe ser aumentado. 🐾

## 1. En la Acción Legislativa

### a). **La búsqueda de eficacia a través del reequilibrio de la relación Comisión-Consejo. (La vuelta a la práctica del voto mayoritario en el Consejo)**

Una revalorización de la Comisión frente al Consejo necesitaba sin falta la adopción de reformas en la práctica del voto en el seno del Consejo. El AUE extendió el **voto a la mayoría calificada** a numerosos temas, especialmente en todo lo que se refiera a la constitución del Mercado Interior. Esta mayoría calificada se determina a partir de una ponderación de los votos de los Estados miembros según su importancia: el voto de Alemania, Francia, Italia y del Reino Unido vale 10; el de España, 8; el de Bélgica, Grecia, Holanda y Portugal, 5; el de Dinamarca e Irlanda, 3 y el de Luxemburgo, 2. La mayoría calificada se logra con 54 **votos** de los 76 en juego. Esta distribución del poder del voto se hizo con la intención de evitar dar un rol desproporcionado a los Estados miembros "pequeños", sin que ello signifique no obstante su anulación. Por ejemplo 2 países "grandes" no podrían bloquear el proceso decisorio, ni tampoco los 5 "grandes" no podrían decidir contra los otros 7.

Recuérdese que este voto a la mayoría calificada —que debía convertirse en el sistema de voto principal una vez finalizado el período de transición— fue anulado por la práctica instaurada tras el Compromiso de Luxemburgo. Tras la firma del Acta Unica Europea, parecería que los Estados miembros hubieran renunciado a este Compromiso. Sin embargo, para algunas cuestiones vitales, sigue primando la búsqueda del consenso, y el fantasma del "veto", como medio de oponerse a una decisión que afecte "intereses nacionales muy importantes", sigue dando vuelta en el Consejo.

No obstante estos últimos inconvenientes mencionados, a partir del Acta Unica Europea se ha registrado una mejora considerable

en el proceso decisorio en el seno del Consejo. La importancia dada a la práctica del voto mayoritario, condujo a la Comisión a asumir una responsabilidad más grande en la elaboración y defensa de sus proposiciones. Ella ahora puede mantenerse firme en el sostén de los puntos fundamentales de sus proposiciones. En la mayoría de los temas, la unanimidad ya no es una barrera infranqueable: el Presidente del Consejo debe pasar a votación si 7 Estados así lo deciden o si él mismo lo cree necesario.

#### b). **La persistencia de la reivindicación democrática**

El Acta Unica Europea ha contribuido a mejorar el status legislativo del Parlamento Europeo con respecto al Consejo. Tal tendencia en favor de los representantes del pueblo comunitario es un paso más en el proceso de democratización institucional. El AUE crea un nuevo esquema legislativo conocido bajo el nombre de **procedimiento de cooperación** (artículo 149 CEE). Tal procedimiento —que coexiste con los anteriores ya vistos— es previsto en forma exhaustiva para la toma de decisiones en la temática correspondiente al sistema de voto de mayoría calificada en el Consejo (Mercado Interior, Política Social, investigación científica, cohesión económica y social, etc.). El rol del Parlamento se acentúa en este procedimiento. La originalidad del mismo consiste en un sistema de **dobles lecturas** que permite al Parlamento influenciar directamente sobre la modalidad de la toma de decisiones del Consejo sin poner en cuestión el derecho de éste a la última palabra ni el rol de iniciativa de la Comisión. El procedimiento de cooperación puede esquematizarse de la siguiente forma:

Proposición de la Comisión transmitida al Consejo y al Parlamento

El Parlamento modifica o emite opinión a mayoría absoluta de presentes

El Parlamento no modifica ni emite opinión

Opinión del Parlamento se transmite al Consejo

El Consejo adopta a la unanimidad las reformas a la prop. de la Com.

El Consejo adopta a la mayoría calificada la prop. de la Com.

La prop. de la Comisión no se adoptó ni se reformó

La Comisión abandona su proposición

La posición común del Consejo es transmitida al Parlamento

El Parlamento no se pronuncia en 3 meses

El Parlamento aprueba la posición común por mayoría de los presentes

El Parlamento rechaza la posición común por mayoría absoluta de sus miembros

El Parlamento propone reformas a la posición común por mayoría absoluta de sus miembros

El Consejo promulga la decisión retomando la posición común

El Consejo confirma la posición común a la unanimidad, la decisión se promulga

El Consejo no llega a la unanimidad, el proyecto se rechaza

La Comisión reexamina su posición y transmite al Consejo una nueva proposición

El Consejo adopta por mayoría calificada la prop. de la Com.

El Consejo adopta por unanimidad las reformas del Parlamento no retomadas por la Comisión

El Consejo adopta a la unanimidad modificaciones a la proposición de la Comisión

El Consejo no decide en 3 meses, la proposición no se adopta

El análisis detenido de este esquema legislativo nos advierte sobre la modestia de las nuevas atribuciones. Como en los otros procedimientos, es necesaria la unanimidad de los Estados miembros para desembocar en un texto no aprobado por la Comisión, siempre que ésta no haya retirado su proposición. El rol del Parlamento sigue siendo en esencia consultativo. El procedimiento de cooperación está muy lejos de colocar al Parlamento en sus aspiraciones de compartir el poder legislativo con el Consejo. Hay que remarcar que a pesar de la complejidad del procedimiento, la participación del Parlamento ha mejorado la calidad de la decisión comunitaria, descartando a la vez las críticas que preveían un retardo perturbador en el ya ineficaz proceso decisorio.

## 2. En la acción ejecutiva

- a). **La búsqueda de eficacia a través del reequilibrio de la relación Comisión-Consejo. (La intención de revertir la negativa práctica de la delegación condicionada del poder ejecutivo).**

Para remediar la práctica del Consejo ya analizada, por la cual éste se muestra reticente a delegar poder de ejecución, el Acta Unica Europea modificó el Tratado de Roma para dejar claro que la delegación del poder ejecutivo a la Comisión es **un principio** y que por el contrario, la retención de tal poder, debe constituirse en excepcional.

Sin embargo, acto seguido la reforma precisa: “El Consejo puede someter el ejercicio de las competencias delegadas a **ciertas modalidades**”. En virtud de esta última autorización, el Consejo no tarda en definir cuáles serán estas “modalidades”. Ellas, lejos de ser innovadoras en la materia, no son otras que las ya analizadas prácticas de los Comités de consulta de carácter intergubernamental. Lo único que realiza el Consejo es institucionalizar tal práctica y categorizar los Comités en 3 niveles —**comités consultativos, comités de gestión y comités de reglamentación**— según el grado de respeto que debe la Comisión a sus opiniones.

Tal interferencia en el poder decisorial de la Comisión fue muy criticada, en especial la acción bien limitativa de los comités de reglamentación. Tales críticas alcanzaron la Corte de Justicia, en donde la Comisión y el Parlamento presentaron un recurso contra estos

comités que estarían violando el equilibrio de poderes en materia ejecutiva. La Corte sin embargo falla a favor del Consejo, recordando que, según los Tratados comunitarios, la competencia ejecutiva pertenece tanto a la Comisión como al Consejo y que toda delegación de poder es susceptible de ser sujeta a condiciones. De esta forma queda claro que para que la Comisión vea cumplido su anhelo de convertirse en el órgano ejecutivo comunitario por excelencia, habrá que esperar reformas institucionales de base al Tratado de Roma.

A seis años de la vigencia del Acta Unica Europea se puede concluir que, a pesar de sus modificaciones positivas, se constata todavía una fuerte reivindicación democrática y una persistencia de problemas en la relación Comisión-Consejo.

### **C. LA REFORMA DEL TRATADO DE LA UNION EUROPEA (MAASTRICHT)**

Aún si el tratado de Maastricht sobre la Unión Europea no constituye una "revolución" desde el punto de vista institucional, aporta algunas reformas interesantes, especialmente en lo que a la acción legislativa se refiere.

#### **1. En la acción legislativa**

##### **a). Nacimiento de un poder incipiente de "incitación" a cargo del Parlamento Europeo**

Un nuevo artículo (138 B, inc. 2) prevé que el Parlamento Europeo podrá, a la mayoría de sus miembros, pedir a la Comisión que eleve una proposición sobre las cuestiones que necesitan, según su estima, la elaboración de un acto jurídico comunitario para el cumplimiento del Tratado.

Si bien esta posibilidad no corresponde exactamente con las aspiraciones del Parlamento, quien reclamaba un poder de iniciativa compartido con la Comisión (poder de elevar proposiciones normativas en forma autónoma), no hay que subestimar su importancia, sobre todo si la analizamos junto a otras nuevas prerrogativas establecidas por Maastricht (por ejemplo, el Parlamento podrá pronunciarse a partir de 1995 sobre la composición de la Comisión).

b). **Ampliación del procedimiento de cooperación y creación de un nuevo procedimiento legislativo**

El Tratado de Maastricht extiende el procedimiento de cooperación ya analizado a trece nuevos sectores de importancia (entre ellos, transporte, medio ambiente, comunicaciones, política social, cooperación y desarrollo, etc.).

Pero la reforma más importante ha sido la de crear un nuevo procedimiento legislativo, en el cual el rol del Parlamento Europeo se ve acrecentado notablemente. Es el complejo **procedimiento de Codecisión**, el cual trataremos de esquematizar en el cuadro de la página siguiente.

Con respecto al procedimiento de cooperación, y como su nombre lo indica, el procedimiento de codecisión necesita el acuerdo del Parlamento y del Consejo para que un acto sea adoptado. En este procedimiento, el Consejo y la Comisión no pueden imponer un texto al Parlamento.

Destacaremos algunas características fundamentales de este procedimiento:

—El Parlamento dispone de un **derecho de veto** sobre el cual el Consejo, incluso a la unanimidad, no puede desbloquear.

—Se establecen mecanismos muy elaborados de conciliación entre el Consejo y el Parlamento, especialmente a través de una instancia paritaria —el Comité de Conciliación— interviniendo al final de la segunda lectura del Parlamento.

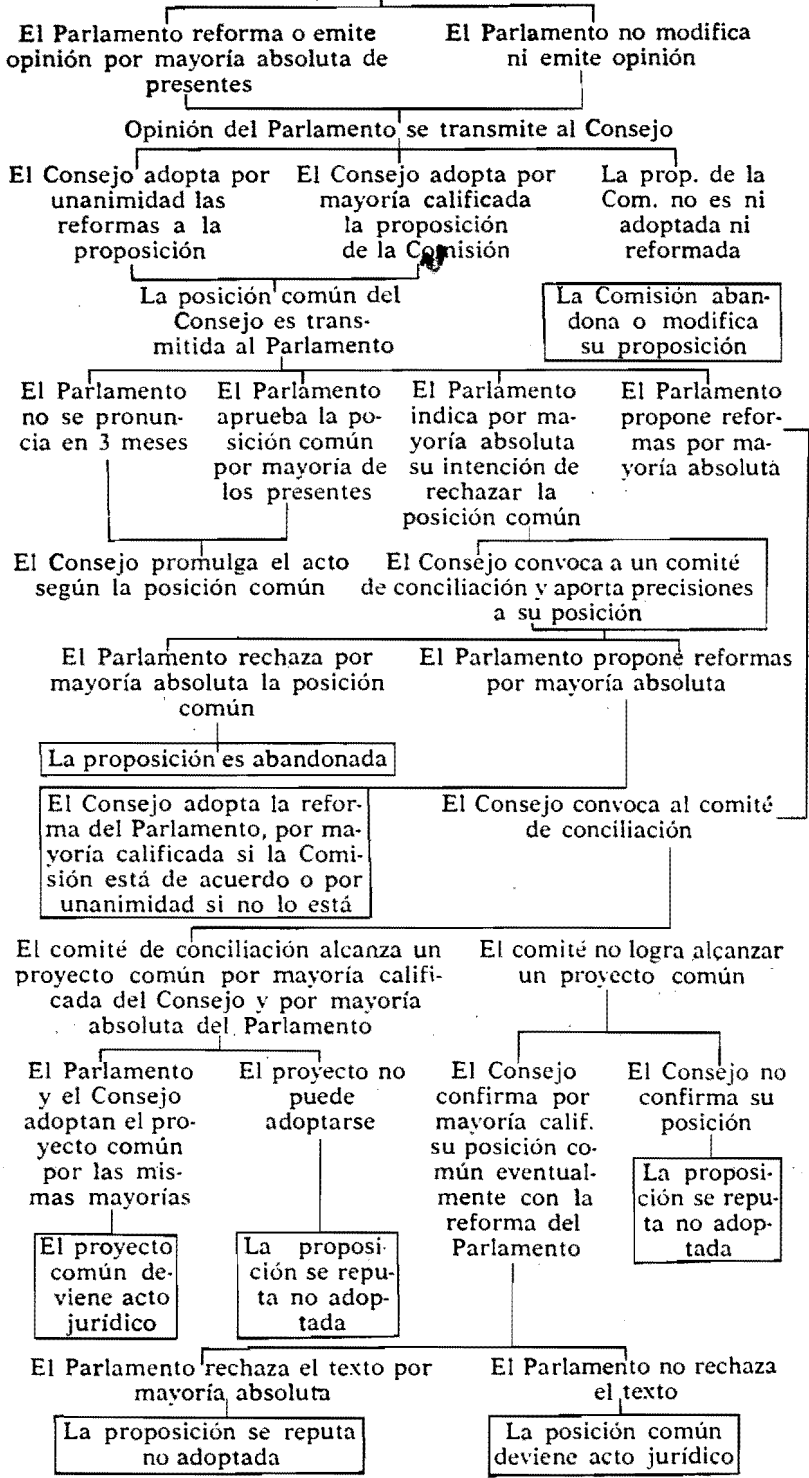
—El acuerdo del Parlamento y del Consejo, a la mayoría absoluta el primero y a la mayoría calificada el segundo, le permiten descartarse de la proposición de la Comisión sin que sea necesario la unanimidad del Consejo.

—Si bien la Comisión conserva el monopolio de proposición y el poder de retirar en todo momento sus proposiciones, este último se limita a las bases anteriores a la adopción de la **posición común del Consejo**.

Tres consideraciones pueden ser hechas a propósito de este procedimiento: la primera es sobre su apelación. Hay que destacar que el término de **codecisión** no aparece en ninguna parte en el Tratado. Este silencio, querido por ciertos Estados, se relaciona directamente con la medida asuena de toda alocución de corte federal (como por ejemplo el término de **ley** comunitaria que se había propuesto imponer al acto jurídico que emane de este procedimiento).



Proposición de la Comisión transmitida al Consejo y al Parlamento



La segunda concierne al campo de aplicación del procedimiento. Doce artículos solamente prevén la utilización del procedimiento de codecisión. Estamos pues lejos del poder de codecisión generalizado que reclamaba el Parlamento, incluso cuando una expansión del procedimiento está prevista para 1996.

La última consideración es sobre el verdadero alcance del procedimiento. Al margen de sus innovaciones, hay que señalar que no coloca al Consejo y al Parlamento en un estricto pie de igualdad: en efecto, el poder del Parlamento no es más que un poder esencialmente negativo (poder de veto).

c). **Extensión del sistema de voto a la mayoría calificada en el seno del Consejo**

El Tratado sobre la Unión prevé una extensión del voto basado en la mayoría calificada del Consejo (ya analizado) para 14 nuevas disposiciones. Fuera de esta modificación del voto del Consejo, que contribuirá a facilitar la toma de decisiones y a repotencializar el rol de la Comisión frente al Consejo, el tratado de Maastricht no dispone otra modificación de importancia en lo que a la relación Consejo-Comisión se refiere.

## **2. En el poder ejecutivo**

Contrariamente a las propuestas de la Comisión y del Parlamento, que preveían confiar a la Comisión la totalidad del poder rol de la Comisión frente al Consejo, el tratado de Maastricht no vió nada al respecto. En verdad, la reforma del poder ejecutivo está íntimamente ligado al establecimiento de una jerarquía normativa comunitaria: **ley** comunitaria votada por el Parlamento y el Consejo, **reglamentos** de aplicación a cargo de la Comisión. Algunos Estados miembros rechazaron de plano la constitución de una tal jerarquía comunitaria (por su parentesco al orden jurídico federal), echando por tierra también toda posibilidad de reforma al poder ejecutivo. Por consecuencia, la distribución institucional del poder de ejecución resta inalterado después de Maastricht.

#### **IV. CONCLUSION: DILEMAS INSTITUCIONALES PARA UN PROCESO COMUNITARIO EN EVOLUCION**

Jean Monet, uno de los padres fundadores de la Comunidad Europea, escribía en sus memorias: "Nada es posible sin los hombres, nada es durable sin las instituciones". Cuarenta años más tarde Jacques Delors afirmaba en sus discursos como Presidente de la Comisión: "Frente al grado de compromiso demandado a la Comunidad frente a los riesgos de disolución, nos hace falta una armadura institucional que resista a toda prueba". Esta preocupación recurrente, a tantos años de diferencia, no es de extrañar: elegir una estructura institucional que sostenga un proceso de integración no es otra cosa que diseñar el éxito o el fracaso de tal proceso. Pero tal elección no es para siempre. Existe una relación íntima entre el grado de desarrollo integrativo y la madurez de sus instituciones. Las instituciones deben evolucionar cuando se vean desbordadas por los nuevos desafíos comunitarios que ellas mismas ayudaron a generar.

A lo largo de esta evolución comunitaria, tres interrogantes claves reaparecen cada vez que se debate la cuestión institucional:

**—¿Se debe privilegiar la cooperación intergubernamental, más respetuosa de las soberanías nacionales, o bien la integración supranacional, símbolo del desarrollo comunitario?**

**—¿Se puede transferir parcelas de soberanía cada vez más importantes sin reforzar la legitimidad democrática de las instituciones?**

**—¿Cómo conciliar las exigencias de democracia y de soberanía con la eficacia indispensable de todo proceso decisorio?**

Trataremos de adelantar algunas apreciaciones a cada uno de estos interrogantes.

**a). ¿Más cooperación intergubernamental o más integración supranacional?**

Ya hemos visto que uno de los pilares fundadores sobre los cuales reposaría la construcción comunitaria, era la idea de erigir instituciones en donde primara los caracteres de supranacionalidad (que significa la preeminencia de una voluntad e intereses comunitarios frente a las distintas voluntades e intereses nacionales). Tal idea fue más que revolucionaria para una Europa que acababa de ser ba-

ñada en sangre a raíz de las rivalidades nacionales. ¿Francia otorgando soberanía a una institución compuesta por alemanes? Sin embargo los padres fundadores de la Comunidad partían de la idea —y con razón— que jamás un conjunto de naciones había logrado un destino común y en paz, confiando solamente en la cooperación gubernamental. De esta forma, se constituyeron en los ideólogos de un sistema jurídico-político sin precedentes. Derecho de la integración, supranacionalidad, instituciones comunitarias, todos conceptos vacíos antes de la experiencia europea.

Sin embargo, una vez puesta en marcha la aventura comunitaria prevista en los Tratados, en la práctica los Estados encontraron diferentes medios para vaciar las instituciones de su contenido supranacionalidad y rellenarlos con mecanismos que garantizaran mejor sus intereses nacionales (mecanismos de cooperación). Así el Consejo (institución que representa principalmente los intereses estaduales) se transforma en la institución central del proceso decisorio, avalanzándose muchas veces sobre las prerrogativas de la Comisión, quien encarna el interés comunitario (la mezquindad con la cual delega el poder ejecutivo es un claro ejemplo). Por otro lado, la búsqueda permanente de la unanimidad en el Consejo y la importancia creciente de órganos típicamente intergubernamentales participando en la decisión comunitaria (Consejo Europeo, COREPER, Comités de ejecución, etc.) son claros testimonios —ya analizados— de esta tendencia de degradación de la supranacionalidad inicial).

El Tratado de Unión Europea —con su objetivo de constituir un modelo jurídico-político que se vaya acercando a un federalismo— saca nuevamente al tapete en forma clara la urticante cuestión de la cesión de soberanía nacional. Los europeístas más optimistas soñaban con poderes soberanos bien distribuidos, conformados por un reducido Poder Ejecutivo europeo (la Comisión) y a su cabeza un presidente elegido por el Parlamento, quien sería plenamente responsable delante de él y rendiría regularmente cuentas al Consejo de ministros. El Poder Legislativo sería compartido equitativamente entre el Parlamento y la Comisión. Ninguno de estos sueños se cumplieron ni pudieron frenar la tendencia que se había desprendido de la práctica de Roma. Maastricht no presentó reformas institucionales de fondo. Simplemente siguió con los paliativos iniciados con el Acta Unica Europea que intentaban frenar el poder del Consejo. Esta "Unión" pretendida por Maastricht, que no goza siquiera de personalidad jurídica, está fundada —al contrario que el Tratado de Roma— en el voluntarismo político de los Estados partes y no en una sólida estructura institucional. El verdadero adelan-

to se produjo en materia de expansión de competencias comunitarias que van más allá de lo meramente económico. Los Estados partes cedieron franjas importantes de su soberanía a la Unión, pero lo hicieron con dos limitaciones:

a). La **cooperación intergubernamental** se transforma en regla en las importantes materias de Política Exterior y Ciudadanía Europea (asuntos internos y judiciales). Allí actuarán las mismas instituciones previstas por el Tratado de Roma pero con reglas especiales.

b). Se institucionaliza un nuevo concepto, el de **subsidiariedad**, por el cual las competencias comunitarias deben limitarse a lo mínimo e indispensable en todas las áreas, debiendo intervenir solamente cuando la acción comunitaria sea más eficaz que la nacional.

Tanto del análisis de la experiencia comunitaria, como de su última expresión legislativa (Maastricht), se desprende, como conclusión evidente, la reticencia estadual de ceder soberanía —sobre todo en cuestiones de peso y en épocas de crisis— hacia instituciones de carácter supranacional. En principio —y según la posición de la Comisión y el Parlamento— la supremacía de mecanismos de cooperación intergubernamental habrían retardado el proceso de desarrollo comunitario. Otra posición opina que fue gracias a iniciativas de cooperación —en especial las surgidas del Consejo Europeo— que la Comunidad vio acelerar su proceso integrativo en forma considerable. Sin embargo habría que analizar si tales iniciativas no aparecieron para sustituir instancias supranacionales que estaban anuladas en la práctica. En este sentido, podría ser de utilidad el análisis de la acción de la Corte Suprema de Justicia Europea. Ella representa la típica institución supranacional y ejerce sus competencias dadas otorgadas por los tratados sin concesiones a los intereses Estatales. Su autoridad de única instancia para interpretar y aplicar el derecho comunitario es hoy ampliamente acatada por los Estados Partes. La influencia que tuvo el accionar de la Corte sobre el grado de profundización del proceso comunitario fue y sigue siendo enorme. Su obra jurisprudencial sustituyó, en no pocas ocasiones, negociaciones que hubieran llevado por los menos diez años al Consejo. Ello podría ser un claro argumento para sostener que la supranacionalidad y el avance del proceso de integración van de la mano.

b). **¿Es posible transferir mayor soberanía estatal a las mismas instituciones comunitarias?**

Aquí la pregunta parece más fácil a responder que la anterior. La experiencia comunitaria demostró que el aumento de las competencias comunitarias debe ir acompañado necesariamente de un **aumento de legitimidad democrática** de sus instituciones.

La Comunidad poco a poco, a través de reformas o del ejercicio de la misma práctica comunitaria, fue expandiendo sus competencias. En la introducción de este trabajo veíamos cómo el elástico **criterio funcional** de transferencia de competencias (por fijación de objetivos generales, dejando la elección de los medios a la decisión comunitaria), favorecía a una multiplicación ilimitada del campo de acción comunitario. Si a esta situación le agregamos el efecto típico de "bola de nieve" de todo proceso de integración, comprenderemos cuán lejos llegaron las competencias comunitarias desde sus tratados constitutivos. Estas afectan cotidianamente al ciudadano europeo en temas antes impensados: ciudadanía europea, moneda común, impuestos, defensa... la lista es larga.

Sin embargo, lo que no cambió sustancialmente desde los tratados originarios, fue el sustento democrático de las instituciones comunitarias. Ellas quedaron prácticamente inalteradas, debiendo intervenir en áreas que excedían la legitimidad de sus mandatos. La opinión pública europea percibe esta incongruencia, y no se siente representada por instituciones juzgadas demasiado alejadas del ciudadano. Es el ya famoso "**déficit democrático**" que hace unos años viene imputándosele a la Comunidad Europea. El mismo se manifiesta especialmente en:

a). El rol insuficiente del Parlamento Europeo, quien es la única institución comunitaria elegida por sufragio universal directo.

b). La disgregación de responsabilidades políticas del Consejo de Ministros ("institución sin rostro"). Un Consejo permanente formado por los Ministros de Asuntos Europeos de cada país sería más apropiado.

c). La insuficiente autonomía y legitimidad política de la Comisión (elección de sus miembros, participación de Comités de ejecución, etc.), ante la diversidad de sus atribuciones (derecho de iniciativa legislativa, negociación internacional, ejecución del presupuesto, control de la aplicación de los Tratados, etc.).

Las reformas institucionales del Tratado de Maastricht, si bien

dedican sus esfuerzos en mejorar esta situación (procedimiento de codecisión del Parlamento, participación del Parlamento en el nombramiento de la Comisión, etc.), no alcanzaron para acallar las críticas referentes al déficit democrático comunitario. La cuestión es grave, ya que está de por medio todo el sostén político y social con el cual debe contar todo proceso de integración (las dificultades para ratificar el Tratado de la Unión, son más que luces rojas en este sentido). La lección es clara: un proceso comunitario no puede descuidar los sustentos democráticos de sus instituciones. La legitimidad de las mismas deben acompañar la evolución del proceso a pesar de que puedan ser retardatarios del mismo.

c). **Cooperación intergubernamental, democracia y eficiencia. ¿Triángulo imposible?**

Los Estados miembros, recelosos de soberanía, prefieren transitar los tormentosos caminos de la cooperación internacional que busca siempre la unanimidad de intereses. La opinión pública europea, por otro lado, lucha por una creciente democratización en las instituciones, lo que significa abrir el juego y llamar a debate. ¿Cómo conciliar estas exigencias con el principio de **eficiencia** que requiere todo proceso de toma de decisión?

La discusión no es bizantina, puesto que el tema de la falta de eficiencia en el proceso decisorio comunitario, o que es lo mismo, el llamado problema de la **euroburocracia**, es parte central del debate comunitario actual. La crítica se centra en la falta de fluidez y de apropiada regulación del sistema institucional de toma de decisiones comunitarias, al que se acusa de ser:

a). **Poco flexible e insuficientemente sensible a las divergentes necesidades de las distintas identidades culturales europeas.** Se critica a la Comunidad de querer pasar un rollo homogeneizador que la transforme en una entidad híbrida no respetuosa de la diversidad nacional de sus miembros. (El tema está íntimamente ligado al déficit democrático).

b). **Productor de decisiones débiles o "diluidas".** El recorte de poder de la Comisión, la multiplicación de las estructuras ministeriales y las diferentes modalidades de voto en el Consejo, junto a las diversas posibilidades de asociar el Parlamento en el proceso legislativo, vuelven muy complicado los procedimientos inter-institucionales de decisión. Esta relojería de pesos y contrapesos se ha vuel-

to, después de 30 años, en un mecanismo demasiado sofisticado, que reduce la eficacia de la intervención comunitaria.

c). **Demasiado lento.** La complejidad del sistema muchas veces llega a anular la utilidad de la decisión que peca de extemporánea. Por ejemplo, son necesarios más de dos años —como promedio— para adoptar un Programa de investigación científica comunitaria, mientras que se estima que seis meses de retardo sobre una innovación tecnológica, constituye un handicap de competitividad mayor <sup>(14)</sup>.

La ineficiencia del proceso decisorio comunitario puede inculparse a la existencia de aquellas dos fuerzas centrípetas: la resistencia de los Estados a ceder soberanía y la tendencia hacia la democratización institucional. El triángulo cooperación intergubernamental-democracia-eficiencia parece ser imposible en la práctica actual comunitaria. ¿Quién debería ceder en pos de la eficiencia (valor fundamental para el funcionamiento comunitario)? En el punto anterior concluimos que un proceso de integración —tarde o temprano— se desmorona sin unas bases de legitimidad sólidas. Esa legitimidad no puede venir sino de la participación democrática. Ciertos embates a la eficiencia en la toma de decisiones deberán tolerarse en vista de este principio fundamental. Por el contrario el ajuste podría venir desde la resistencia estatal a ceder soberanía decisoria. Una racionalización mayor del proceso decisorio comunitario sería factible si se lo libera de innumerables prácticas que protegen los intereses estatales, distorsionando los mecanismos de supranacionalidad originalmente previstos como los guardianes del interés comunitario.

## BIBLIOGRAFIA

1. ISAAC, G. *Droit des Institutions Européennes*, París, 1991.
2. Autores varios. *L'Europe des Communales*, La Documentation Française, París, 1992.
3. Autores varios. *L'Europe en chantier*, Ed. Hachette, París, 1993.
4. Emile Noël, *Les Institutions européennes*, Documentation CEE, Bruselas, 1989.