

LA EVOLUCION INSTITUCIONAL DE LA UNION EUROPEA: DEL SISTEMA CUADRIPARTITO PREVISTO EN LOS TRATADOS ORIGINARIOS A UN SISTEMA INSTITUCIONAL TRIPARTITO EN LA PERSPECTIVA DE REALIZACION DE LA UNIFICACION EUROPEA

Por ENRIQUE GONZALEZ SANCHEZ (*)

I. INTRODUCCIÓN: EL SISTEMA CUADRIPARTITO PREVISTO EN LOS TRATADOS ORIGINARIOS

Con la creación de las Comunidades Europeas a lo largo de los años cincuenta se pone en marcha un proceso dirigido a la constitución de una unión política entre algunos países del continente europeo. Dicho proceso difiere de experiencias anteriores, que pretendieron sin éxito la realización de la unión de manera inmediata, por su carácter progresivo, en el sentido de que el avance hacia la integración se lleva a cabo a través de etapas sucesivas, cuyo contenido y modalidades de realización, a excepción de la primera fase, la unión aduanera, no se concreta, sino que ha de ser decidido ulteriormente por los países participantes. El carácter evolutivo de la experiencia comunitaria dificulta la definición de la naturaleza del ente que se crea, así como de las instituciones en las que se enmarca su funcionamiento.

La creación de la primera de las Comunidades en 1951, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), pone ya de manifiesto el

(*) Diplomático. Director en la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en el presente artículo lo son a título estrictamente personal.

objetivo final integrador. Con el Tratado CECA se dotan de reglas comunes los sectores del carbón y del acero de los países signatarios y se crean unas instituciones cuya denominación podría confundir respecto al contenido de sus competencias. Con la creación de las otras dos Comunidades en 1957, la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA) y la Comunidad Económica Europea (CEE), se aplica la misma filosofía integradora a un nuevo sector, el de la energía nuclear, en el caso de la CEEA, y al conjunto, en su caso, de los sectores económicos, en el caso de la CEE (1).

Las instituciones que se crean, idénticas para las tres Comunidades en lo que se refiere a la Asamblea y al Tribunal de Justicia o similares en el caso del Consejo de Ministros y de la Comisión, se unifican en este último caso a partir del Tratado de Bruselas de 1965, también llamado por ello de fusión de ejecutivos.

Los tratados originarios prevén un sistema constitucional en el que cuatro instituciones, Asamblea o Parlamento, Tribunal de Justicia, Consejo y Comisión se reparten las competencias comunitarias, aunque con algunas diferencias en el caso de las materias sometidas al tratado CECA respecto a los otros tratados. El sistema cuadripartito que se establece trata de compaginar dos principios diferentes: por un lado, el ya tradicional de la división de poderes, típico de los regímenes de carácter democrático (2); por otro, la distribución de competencias entre los entes estatales que participan en el proceso de unión y el nuevo ente supraestatal que progresivamente se constituye. Sin embargo, ni en un caso ni en otro las ideas tradicionales existentes al respecto: la división clásica de poderes según Montesquieu o las experiencias de carácter federal en algunos estados, son de aplicación originalmente a la experiencia co-

(1) El Tratado CEE ha sido considerado como un tratado-marco, en el sentido de posibilitar el desarrollo en su seno de nuevas políticas comunes, a través de la aplicación de su artículo 235. El Tratado de la Unión Europea de 1992 ha sustituido la denominación de Comunidad Económica Europea por la de Comunidad Europea, poniendo en evidencia que las competencias de la Comunidad no se limitan al ámbito económico.

(2) El carácter democrático de la Comunidad, constituida en todo caso por países con regímenes democráticos, constituye un sobreentendido en el momento de su creación, reflejado vagamente en los considerandos de los tratados. Sólo más tarde cuando la Comunidad supera su primera fase y comienza a avanzarse más conscientemente hacia los objetivos últimos integradores, la especificidad democrática de la propia Comunidad comienza a plantearse hasta desembocar a finales de los años ochenta en el problema del llamado «déficit democrático» de la Comunidad.

munitaria. No obstante, dichas ideas inspiran en cierta medida a los redactores de los tratados y van a constituir de hecho un marco de referencia para la evolución ulterior.

El marco institucional establecido no coincide, pues, ni con el sistema parlamentario típico de los estados democráticos, ni con la estructura institucional de las organizaciones internacionales tradicionales, las cuáles, aunque muy diferentes entre si, preservan en todos los casos totalmente la soberanía de los países miembros. Sin embargo, la denominación de las instituciones provoca confusión, dada la tendencia del observador externo a asignar a las instituciones comunitarias el tipo de competencias que instituciones u órganos del mismo nombre pudieran tener en estados nacionales u organizaciones internacionales de carácter tradicional.

El Parlamento Europeo, denominado formalmente Asamblea hasta 1986 (3), es un órgano en sus orígenes meramente consultivo. El Parlamento no es el órgano legislativo de la Comunidad, ni del mismo dimana el ejecutivo como en los regímenes parlamentarios. No es tampoco el órgano representativo de los países miembros como pudieran serlo las asambleas generales de las organizaciones internacionales (4). Su único poder inicial efectivo, la posibilidad de censura de la Comisión, es más teórico que real, al ser competencia del Consejo y no del propio Parlamento el nombramiento y la eventual renovación de los comisionarios. El Parlamento nace, pues, como órgano consultivo, designándose sus miembros en el seno de los propios parlamentos nacionales. Solo a partir de 1979 tiene lugar la primera elección por sufragio universal.

El Consejo reúne al mismo tiempo competencias ejecutivas y legislativas, por un lado, y funciones supraestatales y estatales, por otro. Las facultades legislativas se expresan de una manera amplísima al aludir el artículo 145 del Tratado CE a la disposición «de un poder de deci-

(3) La denominación «Asamblea común» del Tratado CECA fue sustituida por la de «Asamblea» en los Tratados de Roma. Esta última comenzó a añadirse el adjetivo de «parlamentaria» o «europea» hasta la aprobación de una resolución el 30 de marzo de 1962 en que se autocalifica de «Parlamento Europeo». Sin embargo, el nombre legal sigue siendo «Asamblea» hasta su sustitución formal por «Parlamento Europeo» en 1986 con la entrada en vigor del Acta Unica Europea.

(4) Los miembros del Parlamento Europeo se reúnen por grupos políticos y no por nacionalidades.

sión». Junto a ello, el Consejo ejerce, como señala Isaac (5), las principales funciones que corresponden habitualmente a un gobierno. Los miembros del Consejo actúan tanto en el marco de competencias de los tratados comunitarios, como en el ámbito de la actuación concertada o de la cooperación entre los países miembros en materias ajenas a la competencia de la Comunidad, es decir, en un ámbito intergubernamental. El carácter de tratado-marco del Tratado CE posibilita la ampliación de las primeras, mientras que el resto de las actuaciones se desarrollan allí donde no puede llegar la actuación comunitaria. En efecto, la experiencia comunitaria, al iniciarse en el ámbito de la integración económica, dejó fuera de su ámbito de competencias aquellos sectores de actividad que históricamente constituyeron, sin embargo, las competencias más típicas de los entes estatales a partir de su constitución como tales: política exterior, defensa, justicia, moneda. No obstante, dichos temas habrán de ser un punto de referencia obligado cuando, a partir de los años setenta, la Comunidad intente avanzar hacia la consecución de su objetivo último integrador.

El Consejo es presidido sucesivamente por cada país miembro por un período de seis meses. Aunque las referencias a la Presidencia son muy escasas en los tratados originarios, sus funciones de dirección, organización y representación se van a ir delineando con el transcurso del tiempo hasta adquirir una entidad específica, distinta si cabe de la del propio Consejo.

La Comisión, Alta autoridad en el caso de la CECA, es quizás la institución cuya naturaleza parece de más difícil definición para la doctrina, siendo así que la voluntad de los redactores de los tratados fue la de asignar a la misma las facultades de ejecución. Posiblemente todas las dudas surgen de nuevo de la confusión entre la terminología política tradicional y la distribución de poderes experimentada en el caso de la Comunidad. En efecto, la expresión poder ejecutivo, sinónimo de gobierno en los estados nacionales, no coincide con las funciones ejecutivas, pero no gubernamentales, asignadas a la Comisión. El artículo 155 del Tratado CE alude a las competencias de la Comisión como aquéllas dirigidas a «garantizar el funcionamiento y el desarrollo del mercado común». Dicha función difiere de la asignada al Consejo por

(5) ISAAC, G.: *Manual de Derecho Comunitario General*, 2.ª ed., Ariel Derecho, Barcelona, 1991, pág. 54.

el artículo 145 que alude a «garantizar la consecución de los fines establecidos en el presente Tratado». La diferencia estriba en que mientras que en el caso del Consejo se trata de una acción de tipo gubernamental que lleva consigo la adopción paralela de las disposiciones legislativas necesarias para avanzar en la consecución de los objetivos comunitarios; en el caso de la Comisión se trata de aplicar y ejecutar las políticas decididas por los países miembros reunidos en el marco del Consejo. Esta actividad ejecutiva se concreta en las diferentes funciones mencionadas en el artículo 155, que incluye también la referencia a un poder de decisión propio de la Comisión. Este último, a diferencia del previsto en el artículo 145 para el Consejo, no es un poder general para desarrollar la normativa comunitaria, sino una facultad de adoptar las medidas de ejecución necesarias de los actos adoptados por el Consejo (6).

La mayor confusión de poderes surge quizás de la concesión a la Comisión de otra facultad: el monopolio del poder de iniciativa legislativa. Al no contar el Parlamento en sus orígenes con ninguna facultad real en materia legislativa, los redactores de los tratados evitaron la concentración del poder legislativo en el Consejo mediante la concesión a la Comisión de la facultad de iniciativa legislativa. El contrapeso de poderes y la necesaria colaboración entre ambas instituciones se plasma en el contenido original del artículo 149 del Tratado CE, cuyo funcionamiento permitió hablar de un «diálogo Consejo-Comisión» como marco del proceso de toma de decisiones en la Comunidad (7).

La Comunidad Europea se constituye como «comunidad de derecho» (8). En este sentido, corresponde a otra institución, el Tribunal de Justicia, garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado (artículo 164 TCE). El Tribunal, en efecto, asegura la legalidad de los actos de las instituciones (control de legalidad), vela por el respeto por parte de los Estados miembros del Derecho comunitario (procedimiento de infracción), interpreta la normativa comunitaria

(6) El Acta Unica reconfirma y aclara estas facultades al incluir un nuevo apartado en el artículo 145 del Tratado CE en el que se concreta la atribución a la Comisión por el Consejo de dichas competencias. Sobre las modalidades de su ejercicio, vid. Decisión del Consejo de 13 de julio de 1987 (DOCE n.º L 197 de 18 de julio de 1987).

(7) Vid. NOËL, E.: *Les rouages de l'Europe*, Ed. Labor, Bruxelles, 1976, págs. 35 y ss.

(8) Vid. LOUIS, J. V.: *El ordenamiento jurídico comunitario*, Colección Perspectivas Europeas, Comisión CE, Bruselas, 1980, págs. 21 y ss.

ría o aprecia la validez de los actos de las instituciones (cuestiones prejudiciales). La naturaleza del Tribunal de Justicia refleja también la naturaleza específica de la propia Comunidad, al reunir algunas características propias de los tribunales internacionales y otras de los tribunales nacionales. Como dice Díez de Velasco, «nos encontramos ante un Tribunal internacional de características especiales y que, como las Comunidades de las que es órgano jurídico único, está a medio camino entre un sistema propiamente internacional y un embrión de sistema federal» (9).

La descripción somera hasta aquí hecha completa el sistema institucional cuadripartito establecido por los tratados originarios. No obstante, al hablar de las instituciones conviene referirse también a otro órgano que, aunque carente formalmente de la consideración de institución, los redactores de los tratados quisieron darle un relieve especial: el Comité económico y social, órgano consultivo del Consejo y de la Comisión, el cuál reúne también algunas características propias de un ente internacional, así como otras más típicas de los comités similares existentes en la mayoría de los países miembros. Sus componentes son propuestos al Consejo por el gobierno de los Estados miembros, mientras que sus funciones consultivas se asemejan en cierta medida a las atribuidas a los órganos similares de carácter nacional.

Antes de pasar a analizar la evolución de las instituciones conviene referirse a la evolución de la propia Comunidad, pues aquélla no es más que el reflejo de esta última.

La construcción de la unidad europea se enmarca en un proceso de transferencia progresiva de competencias desde los entes estatales hacia el ente supraestatal, por un lado, y de reforzamiento de la cooperación entre los países miembros, por otro. Este proceso, dada su trascendencia, no tiene lugar sin sobresaltos, sino que al contrario, es fruto de crisis sucesivas y ocasión de continuas tensiones interinstitucionales. La superación de aquéllas y con ello el progreso hacia la unión es siempre consecuencia de decisiones políticas, lo que descalifica las teorías «funcionalistas» muy en boga en los años sesenta (10).

(9) DÍEZ DE VELASCO, M.: «El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», Discurso leído el 12 de marzo de 1984 con motivo del Acto de Recepción en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1984, pág. 15.

(10) Vid. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.: «Europa: Los límites del funcionalismo», *Boletín Movimiento Europeo*, n.º 4, julio 1982.

De manera muy esquemática podríamos decir que la vida de la Comunidad pasa por tres etapas sucesivas, cada una de ellas con connotaciones específicas en el ámbito institucional: una primera de dinamismo, desde su constitución hasta finales de los años sesenta; una segunda de estancamiento, a partir de esa fecha hasta mediados de los años ochenta; una tercera de relanzamiento, desde entonces hasta nuestros días.

La Comunidad se crea en los años cincuenta con unos objetivos a largo plazo de carácter muy general y unas previsiones mucho más concretas a corto y medio plazo, es decir, a lo largo del llamado período transitorio. Los seis primeros países miembros al firmar los tratados ponen en marcha por una decisión política el proceso de integración y fijan unos objetivos muy concretos para los doce años siguientes. La Comisión adquiere en este primer período un notable relieve, que es reflejo de su propia función a efecto de hacer efectivas las previsiones de los países signatarios. El Consejo, al contrario, pierde protagonismo, pues los pasos fundamentales a dar para la realización ulterior de la Unión aduanera han sido ya decididos.

La consecución de la Unión aduanera 18 meses antes incluso del plazo previsto lleva a juzgar generalmente de manera positiva este período. De manera menos positiva se considera, sin embargo, por algunos el desenlace de la llamada «crisis de la silla vacía», el conocido «Compromiso de Luxemburgo» de enero de 1966 (11). Con ello no se profundiza en el análisis de la importancia de dicha decisión política para la evolución posterior de la Comunidad. En efecto, el compromiso de 1966 cubre una laguna existente en los tratados al permitir a un país acudir al veto como «ultima ratio» y evitar quizás con ello su eventual abandono de la Comunidad. La existencia de esa salvedad política coadyuvará al desarrollo y profundización en los años sucesivos de las políticas comunitarias, en la perspectiva de la realización posterior de la Unión Europea.

El período de estancamiento de la Comunidad que se inicia a comienzos de los años setenta responde a la ausencia de previsiones en los tratados respecto a la evolución ulterior y a la falta de decisiones políticas de los responsables comunitarios para concretar los pasos sucesivos a dar para avanzar por el camino de la integración. En efecto, si

(11) El Compromiso de Luxemburgo, de carácter político, permite a cualquier país miembro, en los casos de adopción de decisiones por mayoría, invocar el criterio de la unanimidad si considera que el tema objeto de debate afecta a sus «intereses vitales».

durante esos quince años las realizaciones comunitarias son mínimas ello es consecuencia de la falta de decisión de los países miembros para proseguir por dicha vía. Quizás por ello va a comenzar a plantearse durante este período un debate de especial importancia para la evolución ulterior de la Comunidad. Tres son sus componentes fundamentales interrelacionados entre si: la disyuntiva entre integración y cooperación, la opción entre ampliación y profundización, los poderes del Parlamento Europeo. El primer tema engloba en realidad al conjunto de los tres al replantear el objetivo de la integración y su desarrollo posterior. En esta perspectiva comienza a plantearse un supuesto desequilibrio institucional resultante del incremento de los poderes y de la influencia del Parlamento y de la pérdida de influencia de la Comisión en beneficio del Consejo, reforzado este último por la institucionalización de las reuniones del Consejo Europeo a partir de 1974. En el caso del Parlamento Europeo se asiste efectivamente a un incremento notable de su influencia política y a un cierto desarrollo de sus poderes formales. En lo que se refiere a la Comisión no existe, sin embargo, ningún cambio en su estatuto jurídico; su eventual menor influencia responde a la paralización de la propia Comunidad y a la ausencia de nuevas decisiones, cuya ejecución hubiera correspondido nuevamente a esta institución. La institucionalización de las reuniones del Consejo Europeo a lo largo de este período constituye, por el contrario, una medida decisiva para posibilitar la puesta en marcha ulterior de nuevas iniciativas con objeto de hacer avanzar el proceso de integración.

A partir de mediados de los años ochenta la Comunidad sale de su situación de estancamiento, como resultado de las decisiones políticas que los países miembros van a ir adoptando sucesivamente, con la vista puesta en la consecución final de la Unión Europea. Todo ello mediante la fijación de nuevas etapas (mercado único, unión económica y monetaria), de acuerdo con la filosofía al efecto adoptada por los llamados «padres de Europa» desde los años cincuenta. Desde la óptica institucional, el desarrollo de las incipientes facultades legislativas del Parlamento Europeo, el reforzamiento de los poderes de gestión de la Comisión y la ampliación progresiva del ámbito de aplicación del criterio de adopción de decisiones por mayoría en el caso del Consejo van a ser los elementos principales para el enjuiciamiento de los avances en materia de integración. Sin embargo, lo que comienza a conocerse como «déficit democrático» de la Comunidad constituye la cara nega-

tiva de este proceso. Los países comunitarios, todos ellos dotados con instituciones de carácter democrático y que consideran la existencia de estas últimas como una condición necesaria para la pertenencia a la Comunidad, van a ir dándose cuenta progresivamente de la gravedad de este problema y de la necesidad de su solución.

La evolución de la Comunidad y sus consecuencias de carácter institucional provocan un debate sobre el equilibrio interinstitucional que continúa hasta nuestros días. La generalidad de informes y estudios que se suceden sobre el tema (12) coinciden en el diagnóstico de la existencia de cambios respecto al equilibrio previsto por los tratados. En unos casos, se propone la búsqueda de nuevos equilibrios (13); en otros, el restablecimiento de los equilibrios preexistentes, olvidando en este último caso que el debate sobre las instituciones no es sino un reflejo del debate más fundamental sobre la propia naturaleza de la Unión, con lo que el planteamiento de una vuelta a los equilibrios originarios implicaría la vuelta atrás en el proceso de construcción de la Unión Europea.

II. EL EQUILIBRIO REAL DE PODERES Y SU EVOLUCIÓN

1. *El Parlamento Europeo*

El Parlamento Europeo es la institución cuyas facultades han evolucionado en mayor medida desde su creación. Los poderes del Parlamento se han ido incrementando paulatinamente, tanto mediante la modificación formal de los tratados, como de manera indirecta a través del recurso cada vez más frecuente a los llamados «acuerdos interinstitucionales» (14).

(12) Una referencia a algunos de los modelos propuestos a lo largo de los años setenta figura en PESCATORE, P.: «L'executif communautaire: Justification du quadripartisme institué par les Traités de Paris et de Rome», *Cahiers de Droit Européen*, n.º 4, 1978. Vid. también CEREXHE, E.: *Les Droit Européen. Les objectifs et les institutions*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1989, págs. 31 y ss. y textos anejos.

(13) Vid. a este respecto el contenido de la Semana del Colegio de Brujas de 1980: *Les institutions de la Communauté au seuil del annés 1980 - A la recherche de nouveaux équilibres*, De Tempel, Bruges, 1981.

(14) ISAAC, G.: *op. cit.*, pág. 64. Sobre la evolución de los poderes del Parlamento Europeo, vid. varios autores: *Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle*, ed. de l'Université de Bruxelles, 1988.

Durante el período transitorio de la Comunidad el Parlamento cumple una función estrictamente consultiva, emitiendo dictámenes sobre el contenido de las propuestas de la Comisión en aquellos casos en que lo exige el Tratado. La influencia real de dichos dictámenes es escasa, resultando en consecuencia una mera exigencia procedimental.

A partir de los años setenta los poderes y la influencia del Parlamento comienzan a incrementarse, paralelamente a las reformas financieras que tienen lugar en el interior de la Comunidad. En efecto, los Tratados de 22 de abril de 1970 y de 22 de julio de 1975 modifican el artículo 203 del Tratado CE estableciendo un nuevo procedimiento presupuestario, según el cuál el Parlamento pasa a constituir junto con el Consejo la llamada «Autoridad presupuestaria». A partir de entonces, el Parlamento no solo participa formalmente en la aprobación del presupuesto, sino que cuenta con dos importantes poderes reales: la facultad de rechazar globalmente el proyecto de presupuesto comunitario que le somete el Consejo y la decisión definitiva en segunda lectura sobre los llamados «gastos no obligatorios». El Parlamento Europeo no participa, sin embargo, en la fijación de los ingresos presupuestarios, competencia del Consejo, lo que, según Pasetti Bombardella, impide hablar todavía de un verdadero poder presupuestario parlamentario (15).

Paralelamente a la negociación del Tratado de 1975, Parlamento, Consejo y Comisión firman una declaración común el 4 de marzo de 1975, por la que se establece un nuevo procedimiento, el llamado procedimiento de concertación (16). Dicha declaración, aunque sin valor jurídico, implica la concesión, a través de un acuerdo político interinstitucional, de nuevas facultades al Parlamento Europeo en el marco del procedimiento decisorio comunitario. En efecto, el procedimiento de concertación, de aplicación a los actos comunitarios de alcance general que tengan implicaciones financieras notables y cuya adopción no venga impuesta por otros actos preexistentes, permite al Parlamento, en los casos en los que el Consejo pretenda decidir en sentido diferente al preconizado por aquél en su dictamen previo, invocar la aplicación del procedimiento, en cuyo caso, durante un período máximo de tres me-

(15) PASETTI BOMBARDELLA, F.: «Le pouvoir décisionnel et l'évolution institutionnelle de la Communauté européenne», *Rivista di Diritto Europeo*, n.º 2, abril-junio 1991, pág. 315.

(16) DOCE n.º C 89 de 22 de abril de 1975.

ses, ambas instituciones tratan de llegar a un acuerdo, si bien en última instancia la decisión final corresponde al Consejo (17).

La primera elección del Parlamento Europeo por sufragio universal en junio de 1979 (18) constituye un paso importante en el proceso de incremento paulatino de su influencia real, en el marco de las relaciones interinstitucionales. La legitimidad democrática que a partir de entonces caracteriza al Parlamento va a reforzar dicha influencia, sobrepasando la resultante de sus todavía limitados poderes legales.

A partir de su elección por sufragio universal, es el propio Parlamento quien toma sucesivas iniciativas en materia de reformas institucionales, paralelamente a las discusiones y propuestas que desde la década anterior venían sucediéndose en el seno del Consejo y de la Comisión. En efecto, tras el proyecto Genscher-Colombo de 1981 (19) y sobre la base de las propuestas del parlamentario Spinelli, el Parlamento aprueba por su resolución de 14 de febrero de 1984 un proyecto de tratado sobre la Unión Europea (20), en el que se alude a las funciones del Parlamento y se propone su conversión en órgano legislador junto con el Consejo. Dicho texto queda en proyecto, pero constituye un punto de referencia para la convocatoria ulterior de una Conferencia intergubernamental por el Consejo Europeo en junio de 1985, cuyos resultados se concretan en la firma del Acta Unica Europea en febrero de 1986 (21).

El Acta Unica supone un nuevo paso en el proceso de ampliación de los poderes del Parlamento con la introducción de un nuevo procedimiento en el Tratado, el llamado procedimiento de cooperación, de aplicación en ámbitos diferentes, pero principalmente en el relativo a la constitución del mercado interior. A través del nuevo procedimiento, el Parlamento incrementa, por un lado, su participación en el procedimiento legislativo a través de una doble lectura de las propuestas

(17) Vid. NICOLL, W.: «La procédure de concertation entre le Parlement Européen et le Conseil», *Revue du Marché Commun*, n.º 293, enero 1986.

(18) Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976 (DOCE n.º L 278 de 8 de octubre de 1976), adoptada tras las conclusiones de los Consejos Europeos de Roma (diciembre 1975), Luxemburgo (abril 1976) y Bruselas (julio 1976).

(19) *Boletín CE*, n.º 11, 1981.

(20) DOCE n.º C 77 de 19 de marzo de 1984.

(21) Sobre los orígenes y el contenido del Acta Unica, vid., entre otros, DE RUYT, J.: *L'Acte Unique Européenne*, Institut d'Etudes Européennes, ed. de l'Université de Bruxelles, 1987; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.: «El Acta Unica Europea», *Revista General de Derecho*, n.ºs 514-515, julio-agosto 1987.

afectadas, y puede provocar, por otro, un cambio en la modalidad del sistema de voto aplicable (unanimidad en lugar de mayoría cualificada) en los casos en los que el Consejo no tome en cuenta el contenido de sus enmiendas. El Acta Unica introduce además la modalidad del dictamen conforme para los supuestos de acuerdos de adhesión y asociación; casos en los que se concede al Parlamento una facultad efectiva de bloqueo, al venir condicionada la decisión del Consejo por el dictamen favorable de aquella institución.

El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en febrero de 1992, amplía nuevamente los poderes del Parlamento Europeo, especialmente con la introducción de un nuevo procedimiento en el Tratado, el llamado procedimiento de codecisión. Aunque no se trata de una verdadera codecisión legislativa, se otorga al Parlamento en este caso la facultad de bloquear en última instancia la decisión del Consejo, en los casos en que el procedimiento sea de aplicación, lo que presupone, por tanto, la existencia de una negociación previa Parlamento-Consejo y con ello la participación efectiva por primera vez —excepción hecha del procedimiento presupuestario— de aquella institución en el procedimiento legislativo.

Con independencia de los nuevos procedimientos legislativos, la influencia política del Parlamento es también creciente. La Comisión, cuya designación debe ser aprobada por el Parlamento a partir del Tratado de la Unión, tiende a alinearse a menudo con las tesis de este último, y el Consejo, representado por la Presidencia, se somete de manera más frecuente a su control político. De hecho, sin estar presente en los debates del Consejo a ningún nivel (22), la posición del Parlamento es tenida en cuenta en dichos debates y condiciona, en ocasiones de manera determinante, su desarrollo.

2. *El Consejo de Ministros y el Consejo Europeo*

La evolución de la influencia del Consejo es un reflejo de la ampliación y profundización progresiva de las actuaciones comunitarias, por un lado, y de las acciones intergubernamentales entre los países comunitarios,

(22) Sobre el funcionamiento y la negociación en el interior del Consejo, vid. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.: *Manual del negociador en la Comunidad Europea*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 1992.

por otro. Al depender hasta el momento la profundización y el desarrollo de nuevas políticas de las decisiones de los países miembros adoptadas en el marco del Consejo, la influencia de esta institución en el seno de la Unión se manifiesta a través del mero ejercicio de sus facultades, sin que las mismas hayan cambiado de manera fundamental.

Durante los años sesenta las actuaciones del Consejo se limitan básicamente al desarrollo de las disposiciones de los tratados dirigidas a la consecución de la unión aduanera. No obstante, la adopción en este período del «Compromiso de Luxemburgo» reviste especial importancia, como ya se ha dicho, pues el mismo no solo sustancia la crisis entonces planteada, sino que posibilita también el desarrollo de ulteriores actuaciones.

Tras la consecución de la Unión aduanera, el Consejo recupera, aunque con escasas consecuencias en aquel período, su función original de impulsor de la Comunidad. Su actuación motora va a chocar, sin embargo, con dos limitaciones en el propio Tratado: por un lado, la ausencia de un nivel de decisión entre los países miembros superior al del Consejo de Ministros; por otro, la existencia de ámbitos de actuación de los estados ajenos a las competencias comunitarias. Con la institucionalización de las reuniones del Consejo Europeo y la puesta en marcha de la Cooperación Política Europea a lo largo de los años setenta se trata de hacer frente a dichas limitaciones. Junto a ello, el Consejo comienza a compartir tímidamente con el Parlamento Europeo, como ya se ha visto, algunas de sus facultades.

La creación del Consejo Europeo constituye otra decisión fundamental para facilitar el progreso hacia la unión. En efecto, a partir de su primera reunión en Dublín en marzo de 1975 el Consejo Europeo se convierte no solo en el marco superior para la solución de los problemas más fundamentales, sino también y especialmente en el instrumento de dirección e impulso de las actuaciones de los países comunitarios (23). Tras diez años de reuniones periódicas, la existencia del Consejo Europeo es reconocida formalmente por el Acta Unica en cuyo texto se alude a su composición y reuniones, aunque sin hacer de él una institución comunitaria. El Tratado de la Unión, sin modificar su naturaleza, atribuye al Consejo Europeo las funciones de impulso al desarrollo

(23) Vid. LIÑAN NOGUERAS, D.: «El Consejo Europeo y la estructura institucional comunitaria», *Revista de Instituciones Europeas*, n.º 2, mayo-agosto 1984.

de la Unión Europea y de definición de sus orientaciones políticas generales.

El establecimiento de la Cooperación Política Europea constituye la respuesta de los países miembros de la Comunidad a la ausencia de competencias de esta última en materia de política exterior. El carácter, sin embargo, intergubernamental de esta nueva actividad refuerza el papel de los países miembros y con ello del Consejo, marco de hecho en el que sin poder utilizar todavía dicha denominación van a adoptarse las orientaciones y decisiones en esta materia. El Acta Unica reconoce también fundamentalmente la existencia de la Cooperación Política, que tampoco llega a comunicarse, sino que mantiene su naturaleza intergubernamental. No obstante, según lo dispuesto en el Acta Unica, a partir de entonces la realización de la Unión Europea no se lleva a cabo únicamente a través de las Comunidades Europeas, sino también sobre la base de la Cooperación Política. El Tratado de la Unión, sin modificar esencialmente su naturaleza, la denomina Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la constituye, junto con las Comunidades Europeas y la nueva política de Cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior, en uno de los tres «pilares» de la Unión Europea.

A partir del Tratado de la Unión, el Consejo, que pasa a denominarse Consejo de la Unión Europea en 1993 (24), deviene formalmente competente no solo en las materias comunitarias, sino también en las dos nuevas políticas: PESC y Cooperación en asuntos de interior y de justicia. En lo que se refiere a la Comunidad, continúan ampliándose, como había ocurrido en especial desde el Acta Unica, los supuestos de aplicación del criterio de la mayoría, simple o cualificada, para la adopción de decisiones en el seno de esta institución. En el caso de los dos nuevos «pilares» de la Unión, el Tratado introduce también la posibilidad de decisiones por mayoría, con lo cuál ambas políticas no solo participan en el proceso de integración, sino que su naturaleza comienza también a modificarse, sin que se las pueda ya seguir caracterizando estrictamente con el adjetivo de intergubernamentales.

La necesaria regularidad de los trabajos del Consejo explica la aparición en su seno de un órgano no previsto inicialmente por los trata-

(24) Decisión del Consejo de 8 de noviembre de 1993 (DOCE n.º L 281 de 16 de noviembre de 1993).

dos, pero cuya importancia se ha ido incrementando paulatinamente. Se trata del Comité de representantes permanentes (COREPER) (25), surgido como punto de conexión de los intereses estatales y de los intereses comunitarios y convertido en órgano comunitario para el tratamiento y la discusión de dichos temas por parte de los representantes de los países miembros. La existencia del COREPER fue reconocida formalmente por el Tratado de fusión de ejecutivos de 1965 y el Tratado de la Unión lo incluye en el Tratado CE con la función, ya preexistente, de preparar los trabajos del Consejo y realizar las tareas que éste le confíe.

La dedicación plena de los miembros del COREPER a las materias objeto de la competencia de la Unión explica, pues, la creación de este órgano y su importancia progresiva. Los miembros del Consejo —representantes de rango ministerial de cada país comunitario—, por el contrario, solo parcialmente pueden ocuparse de los temas comunitarios frente a su preocupación en general más prioritaria por los temas de carácter interno. De ahí la paulatina aparición de Secretarios de Estado, específicamente competentes en materias comunitarias, pero cuya designación no ha resuelto totalmente este problema de ocupación intermitente de los ministros, dado su rango no ministerial.

También la Presidencia del Consejo se ha visto afectada por la dificultad de compatibilizar la presidencia de esta institución con las propias responsabilidades gubernamentales nacionales. A pesar de ello, el papel y la influencia de la Presidencia se han ido incrementando notablemente a lo largo de los últimos años, tanto en el interior del Consejo, especialmente como impulsora de actuaciones específicas y como árbitro en la búsqueda de compromisos entre los países miembros, así como frente al exterior, en su calidad de representación de la Unión.

Las funciones de la Secretaría General del Consejo han experimentado también una cierta evolución, paralela a la experimentada por este último. De limitarse a asegurar el secretariado de las reuniones del Consejo a todos sus niveles (grupos de trabajo, COREPER, Consejo propiamente dicho) y a elaborar los documentos fruto de dichas reuniones, el Secretariado ha ido convirtiéndose igualmente en el órgano de asesoramiento y apoyo de la Presidencia, paralelamente a la consecución

(25) Vid. MANGAS MARTÍN, A.: *El Comité de representantes permanentes de las Comunidades Europeas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

de una mayor relevancia por parte de esta última. En este sentido, podría detectarse una tendencia a la conversión de la Secretaría General en Gabinete de la Presidencia, de características e importancia similares a los de los gabinetes ministeriales o presidenciales en los estados nacionales. Por otro lado, una reforma del Reglamento interior del Consejo en 1993 ha posibilitado por vez primera la representación del Consejo por funcionarios de su Secretaría General (26).

3. *La Comisión*

La evolución del papel y la influencia real de la Comisión ha tenido lugar más desde una óptica sociológica que desde la estrictamente jurídica. Dicha evolución afecta básicamente al desarrollo y reforzamiento de sus facultades de gestión, de acuerdo con las previsiones de los tratados.

La actuación gestora de la Comisión adquiere especial relieve durante el período de realización de la Unión aduanera. Posteriormente, lo que algunos caracterizan como pérdida de influencia de la Comisión, no es tal, sino un reflejo de la inoperatividad del Consejo para adoptar nuevas decisiones y hacer avanzar con ello el proceso de integración. Del estancamiento de la Comunidad durante un período de quince años no puede responsabilizarse a la Comisión a la que en ningún momento ha correspondido el papel de motor de la Comunidad, ni siquiera durante el período transitorio (27). El Acta Unica y el Tratado de la Unión al fijar, sin embargo, nuevas etapas en el proceso de construcción de la Unión Europea —el Mercado Unico y la Unión Económica y Monetaria, respectivamente— atribuyen nuevas e importantes competencias gestoras a la Comisión, en cuyo ejercicio —como es el caso de las políticas comunitarias más desarrolladas— se va a poner nuevamente en evidencia la importancia de una administración supraestatal de carácter comunitario.

(26) Según el artículo 25 del Reglamento interno del Consejo de 6 de diciembre de 1993 (DOCE n.º L 302 de 10 de diciembre de 1993), el Consejo puede estar representado ante las Comisiones del Parlamento Europeo por su Secretario general o por altos funcionarios de la Secretaría.

(27) WEINSTOCK, U.: *Les Conseils. Rapport introductif en Les institutions de la Communauté au seuil des années 1980 - A la recherche de nouveaux équilibres*, Collège d'Europe, Bruges, 1981, pág. 54.

Las competencias de gestión de la Comisión se refuerzan en el Acta Unica, al aludir el artículo 145 del Tratado CE en su nueva redacción a la atribución a la Comisión por el Consejo de las competencias de ejecución de las normas que este último adopte. No obstante, el propio artículo alude también a la posibilidad por parte del Consejo de reservarse en casos específicos el ejercicio directo de las competencias de ejecución o someter el ejercicio de estas últimas a determinadas condiciones. Esto último solo se explica como resultado de la separación originaria de poderes entre Gobierno —Consejo— y Administración —Comisión—, que está en la base de los frecuentes conflictos entre ambas instituciones.

Si paulatinamente la influencia de la Comisión en el interior de la Comunidad tiende a modificarse, ello no responde, por tanto, a una quiebra de sus competencias más típicas, las de ejecución, las cuáles se refuerzan incluso con el Acta Unica, sino al ejercicio de otras competencias o funciones, previstas o no por los tratados, que están en la base de la confusión entre Política y Administración y con ello también en el origen de las críticas tan generalizadas en los últimos años hacia la Comisión, ante la existencia de un hipotético gobierno de la Comunidad por parte de los «eurócratas» de Bruselas. En efecto, la Comisión, órgano de ejecución de las políticas comunitarias, puede aparecer, sin embargo, hacia el exterior como un supuesto gobierno europeo. Aunque ello depende mucho de la personalidad de su Presidente, la larga duración de su mandato (5 años) frente a la duración del mandato del Presidente del Consejo (6 meses) coadyuva a la creación de esa imagen.

Otra facultad importante de la Comisión, el monopolio de la iniciativa legislativa, constituye un importante elemento en evolución en las relaciones interinstitucionales. Aunque el ejercicio de esta facultad constituye una de las características más típicas del equilibrio de poderes establecido por los Tratados originarios, la propia evolución de la Comunidad ha ido de hecho modificando dicho equilibrio, pero sin que dicha modificación real haya encontrado todavía su reflejo en el ordenamiento jurídico.

Ya a partir de los años setenta, coincidiendo de nuevo con la necesidad de adopción de nuevas decisiones políticas para poder progresar en el camino de la integración, es la propia Comisión quien comienza de hecho a hacer dejación de su facultad de iniciativa y el Consejo y

en mucha menor medida el Parlamento quienes tienden de hecho a sustituirle en dicha función. En efecto, independientemente de la facultad del Consejo de poder solicitar a la Comisión la presentación de propuestas sobre una materia determinada, esta última va a ir desarrollando una práctica consistente en remitir al Consejo, previamente a la elaboración de sus propuestas formales, documentos de trabajo, comunicaciones, notas de reflexión u otros documentos sobre el tema respectivo, a efecto de provocar un debate previo en el Consejo, cuyas conclusiones predeterminan de hecho políticamente el contenido de la propuesta. La cada vez más habitual existencia en el orden de día de los Consejos de debates llamados de orientación política constituye la respuesta a este deseo de la Comisión de ver ya prefigurado el contenido de sus propuestas. Por otro lado, a partir de la creación del Consejo Europeo, sus conclusiones políticas van a constituir el marco de referencia para la elaboración por la Comisión de eventuales propuestas en las materias de mayor importancia.

Con todo ello, si bien la Comisión mantiene su facultad de presentación de propuestas con el contenido que considere oportuno, en la práctica, tanto la oportunidad de su presentación como las líneas maestras de su contenido vienen condicionadas por decisiones políticas previas del Consejo. En realidad, ello corresponde a la evolución de la Comunidad que en la medida en que progresa hacia la unión tiende a asemejarse cada vez más a los esquemas constitucionales previstos en los estados nacionales y con ello a situar el origen de la legislación en los gobiernos o en los parlamentos. En efecto, también el Parlamento Europeo se ha ido convirtiendo paulatinamente en el origen de hecho de algunas de las propuestas de la Comisión, al aprobar resoluciones, cuyo contenido u objetivos son hechos suyos por esta institución al elaborar formalmente sus propuestas.

El abandono tácito por parte de la Comisión de sus facultades de iniciativa tiene su reflejo en la progresiva pérdida de importancia de la Comisión como interlocutor de los países comunitarios en los debates que tienen lugar a diferente nivel en el interior del Consejo y su sustitución por la propia Presidencia del Consejo, con el desarrollo paralelo de un nuevo «diálogo Parlamento-Consejo» que ha venido a reemplazar al anterior «diálogo Consejo-Comisión». En efecto, en los debates en grupo de trabajo, COREPER o Consejo propiamente dicho, la Presidencia no solo dirige los mismos, sino que ha ido convirtiéndose pau-

latinamente en el interlocutor privilegiado del conjunto de las delegaciones. Teniendo en cuenta los intereses generales, la Presidencia elabora y propone fórmulas de compromiso, las cuáles sustituyen de hecho a las propuestas de la Comisión, en cuanto que son los textos sobre los que se pronuncian las delegaciones y constituyen la base para la adopción de la decisión final. Aunque la Comisión mantiene la facultad de poder retirar su propuesta y con ello imposibilitar la adopción de una decisión por el Consejo, solo ha hecho uso de dicha facultad extrema en un número muy limitado de casos. Todo ello independientemente, sin embargo, del papel de la Comisión como necesario apoyo técnico de carácter independiente para facilitar los debates en el marco del Consejo, dada su capacidad técnica y la disponibilidad de recursos con que cuenta dicha institución.

Finalmente, desde la óptica de la ejecución de las políticas comunitarias, el desarrollo de éstas y su paralela inspiración en el principio de subsidiaridad, ha ido poniendo en evidencia la necesaria distribución de funciones entre la administración comunitaria y las administraciones nacionales y en el seno de estas últimas entre las administraciones nacional, regional y local.

4. *El Tribunal de Justicia*

La inspiración supranacional que caracteriza al Tribunal de Justicia desde sus orígenes explica que la evolución de la Comunidad hacia sus objetivos últimos integradores haya implicado menores cambios de hecho o de derecho en esta institución. Dichos cambios, no obstante, se han producido, pero más como consecuencia de la ampliación de las competencias comunitarias y con ello de las competencias del propio Tribunal, que como modificaciones en su naturaleza. Efectivamente, la ampliación de las competencias comunitarias ha supuesto también una aplicación más frecuente por los jueces nacionales de las normas comunitarias y con ello una mayor interrelación entre estos últimos y los jueces de Luxemburgo. Con ello se ha ido materializando progresivamente el principio establecido desde los inicios de la Comunidad —pero no claramente percibido en un primer momento— de la existencia de una organización jurisdiccional única que engloba a las jurisdicciones de los Estados miembros y del Tribunal de Justicia

con un diáfano reparto de competencias entre ambas. En este marco, el Tribunal de justicia ha sabido en todo caso preservar su papel de «poder judicial» sin renunciar al mismo, pero sin querer tampoco en ningún momento sucumbir a la tentación de un eventual «gobierno de jueces» en el interior de la Comunidad.

El incremento progresivo del número de recursos planteados ante el Tribunal de Justicia explica la creación en 1988 de un Tribunal de primera instancia (28), destinado a conocer en primera instancia de recursos relativos al ámbito de aplicación del Tratado CECA, a la aplicación de las normas de competencia y a los litigios entre las instituciones comunitarias y sus agentes. La decisión de 1988 no crea una nueva institución, sino que el nuevo Tribunal se agrega al Tribunal de Justicia, preservándose con ello el principio de unidad de la jurisdicción comunitaria. En este sentido, las sentencias del Tribunal de primera instancia pueden ser objeto de un recurso ante el Tribunal de Justicia, si bien limitado a las cuestiones de derecho.

El Tratado de la Unión ha introducido escasas reformas en relación con el Tribunal de Justicia. Las limitadas modificaciones tienen por objeto, en particular, mejorar la eficacia del Tribunal de Justicia, mediante la posibilidad de atribuir cualquier asunto a las Salas, incluidos los asuntos promovidos por un estado miembro o una institución; asegurar el cumplimiento de sus sentencias, a través de la posible imposición de multas coercitivas; y reconocer la legitimación del Parlamento Europeo en determinados recursos (29).

5. *El Tribunal de Cuentas*

El Tribunal de Cuentas se crea en 1975, sustituyendo a los antiguos órganos de control ya existentes, la Comisión de Control y el Comisario de Cuentas de la CECA, y ampliando paralelamente el ámbito de sus competencias.

Con el paso del tiempo, el Tribunal de Cuentas ha ido siendo consi-

(28) Decisión del Consejo de 24 de octubre de 1988 (DOCE n.º L 319 de 25 de noviembre de 1988).

(29) Vid. Díez-Hochleitner, J.: «La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht», *Gaceta Jurídica de la CE*, serie D, n.º 18, septiembre 1992, págs. 55 y ss.

derado casi como una institución, como consecuencia de su estatuto independiente —que se asegura con la existencia de un presupuesto y un funcionariado independiente—, la importancia de sus funciones y la ampliación de las mismas paralelamente al incremento cuantitativo del presupuesto comunitario. En este último sentido, son los países comunitarios quienes, en su deseo de controlar la mejor utilización de los recursos presupuestarios, han ido prestando mayor atención a los informes del Tribunal de Cuentas y con ello valorizando progresivamente el papel de dicho órgano por sí mismo y en su relación con las instituciones. El informe anual que el Tribunal de Cuentas remite a las instituciones, que es objeto de publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas junto con las respuestas de dichas instituciones a sus observaciones, implica de hecho un sistema de fiscalización cada vez más importante del conjunto de los ingresos y gastos de la Comunidad, no exento de importancia política. El Tribunal de Cuentas elabora, por otro lado, informes por su propia iniciativa sobre cuestiones más particulares, cuyo contenido pone en ocasiones en tela de juicio el desarrollo en la ejecución de determinadas políticas comunitarias.

Como consecuencia, sin haberse ampliado formalmente sus facultades, la trascendencia de sus funciones y la especial sensibilidad de los países miembros en relación con el control de los crecientes gastos comunitarios ha hecho acreedor a este organismo del rango de institución comunitaria, lo que le ha sido reconocido formalmente por el Tratado de la Unión a través del texto reformado del artículo 4 del Tratado CE.

6. *El Comité Económico y Social*

El Comité Económico y Social, aunque equiparado en múltiples ocasiones con las cuatro instituciones, limita su rango al de órgano consultivo. En sus orígenes, el Comité limita sus funciones a la emisión de dictámenes en los casos previstos por los tratados o en aquellos casos en que fuera consultado por el Consejo o la Comisión. Sólo a partir de 1974 se posibilita la emisión de dictámenes por propia iniciativa; una posibilidad de la que hará uso el Comité en numerosas ocasiones.

Si en el caso del Parlamento Europeo se observa progresivamente una mayor atención por el Consejo al contenido de sus dictámenes, inde-

pendientemente de su carácter no vinculante, no puede decirse lo mismo en el caso del Comité Económico y Social. En efecto, en los casos de dictámenes preceptivos, aunque su recepción constituya una condición necesaria para la adopción de la decisión por el Consejo, la influencia real de su contenido ha seguido siendo muy limitada, tendiendo a devenir a menudo un mero formalismo en el proceso de toma de decisiones. De ahí la aparición paulatina de un sentimiento generalizado en el interior de la Comunidad tendente a minusvalorar la importancia real de este órgano.

Siendo la Comunidad una organización en la que los intereses económicos han tenido un carácter prioritario llama al menos la atención el hecho de que un órgano representativo, entre otros, de dichos intereses haya jugado un papel tan poco destacado en el procedimiento decisorio. La causa podría encontrarse en el hecho de que son los estados quienes han actuado como portavoces de dichos intereses de manera formal, mientras que estos últimos solo por otras vías diferentes a las del Comité (principalmente las organizaciones y confederaciones empresariales establecidas a nivel europeo e incluso de manera directa las grandes empresas) han ejercido su presión sobre Comisión, Consejo y más recientemente, de manera paralela a su mayor influencia, Parlamento Europeo. El hecho de que los miembros del Comité sean propuestos por los países comunitarios ha constituido también una de las razones de su debilidad, al no poder considerarse claramente representativos de los intereses socio-económicos.

El Tratado de la Unión ha introducido algunas modificaciones en relación con el Comité, sin que pueda hablarse de una verdadera reforma. Por un lado, se amplía el número de supuestos en los que el Comité debe ser obligatoriamente consultado y se incluye en el Tratado la referencia a la emisión de dictámenes por propia iniciativa; por otro, se alude al establecimiento autónomamente de su reglamento interior, el cuál requería hasta ahora la aprobación del Consejo.

7. El Comité de las Regiones

El Tratado de la Unión ha creado un nuevo órgano de asesoramiento al Consejo y a la Comisión, el Comité de las Regiones, cuya constitución se inserta en un proceso de origen todavía reciente destinado a

asociar de manera más directa a los entes regionales y locales al procedimiento decisorio comunitario. La actuación de la Asamblea de las regiones de Europa, cuya relación con la Comunidad constituye su punto de referencia principal (30), y la constitución en el ámbito comunitario del Consejo consultivo de las colectividades regionales y locales en 1988 (31) constituyen, entre otros, jalones en dicho proceso (32).

Por su composición y funciones el Comité de Regiones se asemeja notablemente al Comité Económico y Social. El Comité de las Regiones cuenta con igual número de miembros y reparto entre los países que el Comité Económico y Social y la propuesta de su nombramiento corresponde también a los estados. El Comité de las Regiones debe ser consultado por el Consejo o la Comisión en un número limitado de supuestos y puede emitir dictámenes por propia iniciativa cuando lo considere conveniente. El Comité de las Regiones puede igualmente emitir dictámenes en los casos de consulta al Comité Económico y Social por parte del Consejo o de la Comisión cuando considere que hay intereses regionales específicos en juego.

Las facultades del Comité de las Regiones previstas por el Tratado de la Unión son, pues, limitadas, respondiendo su naturaleza a la de los órganos consultivos. Sin embargo, dependiendo de muy diversos factores el nuevo órgano podría llegar a tener una influencia notablemente superior a la que se desprende de dichas facultades y a la actual del Comité Económico y Social. La personalidad de sus miembros (33) y el consecuente eco frente a la opinión pública, la mayor o menor prioridad «europeísta» o «localista» de sus planteamientos, o la libertad de actuación, materializada en la disponibilidad de recursos financieros y

(30) BERNINI, C.: «Las regiones en Europa», *Boletín de Información sobre las Comunidades Europeas*, n.º 25, 1990, pág. 5.

(31) Decisión de la Comisión de 24 de junio de 1988 (DOCE n.º L 247 de 6 de septiembre de 1988).

(32) Sobre la participación de las regiones en el procedimiento decisorio, vid. también TESAURO, G.: «Partecipazione delle regioni alla formazione delle decisioni comunitarie», *L'événement européen*, n.º 3-4, 1988; CICIRIELLO, M. C.: «State and region in the enforcement of European Community Acts», *Journal of regional policy*, n.º 1, enero-marzo, 1989; BASSOT, E.: «Le Comité des régions. Régions françaises et allemands face à un nouvel organe communautaire», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 371, septiembre-octubre 1993.

(33) Vid. composición del Comité de las Regiones para el período 26.1.1994-25.1.1998 en DOCE n.º L 31 de 4 de febrero de 1994.

de personal y en el contenido de su reglamento interior, podrían ser, entre otros, elementos condicionantes de su efectividad y de su mayor o menor influencia real en el interior de la Comunidad.

III. CONCLUSIÓN: HACIA UN SISTEMA INSTITUCIONAL DE CARÁCTER TRIPARTITO

La evolución a la que se ha hecho referencia marca la tendencia hacia un sistema institucional de carácter tripartito, el cuál no sería sino el reflejo en el ámbito institucional de la progresión política hacia la consecución del objetivo último, la unidad europea. La Comunidad primero y la Unión a partir del Tratado de Maastricht constituyen el marco en el que a través de etapas sucesivas (Unión Aduanera, Mercado Único, Unión Económica y Monetaria, ...) se va progresando hacia dicho objetivo final. Las modificaciones institucionales consecuentes reflejan el paso desde una situación caracterizada por la existencia única de los entes estatales en el ámbito internacional a otra diferente en la que los órganos representativos de los intereses supraestatales constituyen la cima de una Europa piramidal, basada en el principio de subsidiaridad, en la que las organizaciones supraestatales, estatales, regionales o locales dan respuesta a niveles diferentes a las necesidades de la persona —ciudadano europeo—, base y razón de ser de todo el sistema social.

La evolución hacia un sistema tripartito tiende, por un lado, a hacer desaparecer las aparentes contradicciones de intereses entre lo estatal y lo supraestatal y, por otro, a facilitar la superación del actual déficit democrático de la Europa comunitaria. En este sentido, el ritmo de la evolución hacia un marco institucional cada vez más similar al de los países democráticos constituye un criterio de evaluación del progreso hacia la propia unidad europea.

Tres notas fundamentales caracterizan, por tanto, la actual evolución institucional: el reforzamiento de los poderes del Parlamento Europeo y la superación progresiva del déficit democrático; la transformación paulatina del Consejo en órgano efectivo de gobierno de la Unión y la tendencia a ir compartiendo sus facultades legislativas con el Parlamento; la actuación de la Comisión como verdadera administración supranacional, a través del reforzamiento de sus poderes de gestión en el seno del ejecutivo de la Unión.

En lo que se refiere al Parlamento Europeo, su evolución ha puesto de manifiesto el incremento progresivo de sus facultades y su cada vez mayor influencia real en el proceso de toma de decisiones. Dicha tendencia tendría su reflejo en el futuro principalmente en los tres ámbitos siguientes: mayores facultades de control político del Consejo; ejercicio conjunto de la función legislativa; posibilidad de ejercicio de la iniciativa legislativa.

En relación con el ámbito legislativo, la introducción por el Tratado de la Unión del procedimiento impropio llamado de codecisión refuerza y da un carácter más regular en los sectores afectados al ya existente «diálogo Parlamento-Consejo» y constituye con ello un paso importante hacia el ejercicio conjunto de las facultades legislativas. La concesión eventual al Parlamento, junto con otras instituciones, del ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa, monopolio formal actualmente de la Comisión, constituiría el procedimiento para poder convertir, en su caso, en propuestas formales lo que por el momento son solo resoluciones de carácter político relativas a las actuaciones de la Unión. En este sentido, la tendencia hacia una mayor cooperación entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, a través de reuniones conjuntas más regulares, abre la puerta a estos últimos a la participación indirecta en el proceso de toma de decisiones de la Unión no solo por la vía del Consejo, sino también por la vía del Parlamento Europeo.

Las eventuales competencias legislativas del Parlamento podrían chocar para algunos con el carácter supuestamente banal de algunos de sus planteamientos actuales. Dicho argumento oculta en realidad ciertas reticencias frente al incremento de las facultades del Parlamento o al menos el deseo de tecnificar en el futuro sus actuaciones, siendo así que su aportación fundamental al proceso de construcción de la Unión Europea lo constituye el componente político y representativo de los intereses del ciudadano europeo.

La evolución del Consejo pone de manifiesto progresivamente su actuación como órgano de gobierno de la Unión, tanto en lo que se refiere a las materias comunitarias, como a aquellas otras que constituyen los pilares complementarios de la estructura de la Unión. En realidad, a partir del Tratado de Maastricht la distinción entre materias comunitarias y no comunitarias, importante todavía desde una óptica jurídica, lo va siendo menos desde una perspectiva política, en cuanto que como actuaciones

entre los países miembros todas ellas se llevan a cabo en el marco de la Unión y con objeto de facilitar la integración final.

Situado en el vértice superior de la estructura de la Unión, el Consejo Europeo, motor y marco en el que se deciden la evolución y los avances de aquélla, se ha convertido ya en su órgano de decisión política más importante, pues, como señala Sidjanski, cuanto más importantes son las decisiones a adoptar más necesaria se hace su adopción en los escalones más elevados del poder político (34).

En el seno del Consejo propiamente dicho, el avance en el proceso de integración llevaría consigo la generalización del voto por mayoría —de manera paralela al ejercicio conjunto de las facultades legislativas con el Parlamento Europeo— y solo en casos muy limitados, relativos básicamente a la naturaleza, composición y competencias de la Unión, la aplicación del criterio de la unanimidad, con la salvedad expresada de su invocación por razones de interés vital hasta el momento de la integración final. La generalización del criterio de adopción de decisiones por mayoría constituye, en todo caso, el elemento fundamental que permite la caracterización del Consejo como órgano supraestatal (35), en cuanto lleva consigo una limitación progresiva de la soberanía de los Estados miembros en su sentido tradicional.

La tendencia del Consejo a convertirse en gobierno de la Unión y de la Comisión en verdadera administración comunitaria contribuye también a dejar de lado la supuesta disyuntiva entre lo supraestatal y lo estatal y a superar la estéril confrontación planteada en ocasiones entre ambas instituciones. La identificación Consejo-Comisión en un único órgano implica además la concentración de todas las facultades de gestión en el seno de la administración supranacional, eliminando con ello, entre otros, los problemas actuales de la llamada «comitología» (36). En el nuevo marco institucional solo los comités de tipo consultivo podrían, en su caso, estar justificados. Igualmente desaparece la confusión cada

(34) Vid. SIDJANSKI, D.: *L'avenir federaliste de l'Europe*, PUF, París, 1992, págs. 331-334 y 432.

(35) Vid. SIDJANSKI, D.: «L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs», *Revue Général de droit international public*, tome LXV, 1961, pág. 59.

(36) El Consejo puede, según la Decisión de 13 de julio de 1987 (DOCE n.º L 197 de 18 de julio de 1987), reservarse en casos específicos competencias de ejecución o, en los casos en que las atribuye a la Comisión, verse llamado a estatuir ulteriormente (procedimientos II y III) e incluso la decisión puede llegar a quedar bloqueada (procedimiento III.b).

vez más frecuente en materia de representación y negociación frente a terceros, al asumir globalmente el nuevo órgano la representación de la Unión frente al exterior en todas las materias objeto de su competencia, comunitarias o no comunitarias.

Con la identificación del Consejo y de la Comisión como órgano ejecutivo de la Unión y la ampliación de las competencias de esta última, se convertiría en casi cotidiano el ejercicio de sus responsabilidades, en el ámbito de la Unión, tanto por parte de los ministros nacionales que constituyen cada Consejo, como especialmente por parte de los representantes del país que ostenta la Presidencia. En la medida, sin embargo, en que todos ellos conservan sus competencias nacionales, la ampliación y el reforzamiento de las competencias de la Unión requiere una mayor dedicación de los mismos a dichos temas y exige, por tanto, cambios específicos en los órganos competentes nacionales. En este sentido, se hace progresivamente más evidente la necesidad de un Consejo de Asuntos Generales que se reúna semanalmente y que esté constituido por ministros únicamente competentes en materias relativas a la Unión. La mayor eficacia de su acción exigiría para sus miembros el rango de «superministro» o vicepresidente de los gobiernos respectivos, a efecto de poder asegurar más fácilmente la necesaria coordinación interna y evitar con ello el recurso regular al Jefe del ejecutivo, único árbitro en la actualidad de los problemas de coordinación en el interior de cada país.

El papel cada día más destacado de la Presidencia del Consejo ha planteado dudas sobre la efectividad de sus características actuales, en especial en lo que se refiere al carácter rotatorio entre la totalidad de los países miembros y a su duración semestral. Es indudable que la efectividad de la Presidencia puede venir condicionada por el peso específico del país que la ostenta y por la regularidad de su ejercicio; sin embargo, dichos condicionantes han de adecuarse también con el principio de la igualdad de los estados (37). En este sentido, el manteni-

(37) El principio formal de la igualdad de los estados no impide, desde una óptica sociológica, la influencia diferente de los mismos en el seno de la Unión. De ahí la aparición en ocasiones de referencias a eventuales directorios u otras propuestas que con nombres diferentes encubrirían de hecho el mismo contenido. De manera indirecta, determinadas decisiones adoptadas en épocas recientes, aunque en línea con antiguas propuestas relativas a una «Europa a la carta», «Europa a dos velocidades» o «Europa de geometría variable» (ausencia de participación de algún país miembro en la nueva política social, libertad futura

miento de ambos criterios implicaría el reforzamiento de la actuación presidencial por otras vías diferentes. Si, como ya se ha dicho, la mayor dedicación a los temas relativos a la Unión ha de constituir un objetivo para el conjunto de los países miembros, ello se hace más prioritario todavía en el seno del país que ostente la Presidencia. En este caso no bastaría la existencia de un miembro del Gobierno con competencias limitadas al ámbito de la Unión, sino que la gran mayoría de sus miembros, en cuanto presidentes del Consejo en sus diferentes conformaciones, tendrían que dar prioridad absoluta durante el semestre correspondiente a los asuntos de la Unión frente a los estrictamente internos, independientemente de la probable difuminación con el tiempo de dicha distinción. Dicha prioridad se extendería a los diferentes escalones de la administración nacional afectados por las labores de la Presidencia. No obstante, en la medida en que coexistan las competencias de la Unión y las competencias nacionales, un apoyo y asesoramiento más específico a la Presidencia vendría dado por la Secretaría General del Consejo, la cuál, modificadas sus funciones y reducido su tamaño, tendería a convertirse en Gabinete de la misma, pasando a ser desempeñadas algunas de sus funciones actuales por la Comisión, en su calidad de administración supranacional.

El marco institucional tripartito se completa con la persistencia del Tribunal de Justicia, cuya naturaleza actual parece reclamar cambios menos sustanciales en la perspectiva del progreso hacia la Unión. No obstante, un eventual incremento de competencias en el ámbito de las nuevas políticas de la Unión y la concesión de facultades al órgano de gobierno para hacer ejecutar, en su caso, en el ámbito civil y mercantil las sentencias del Tribunal serían, entre otros, posibles cambios para reforzar su actuación en el interior de la Unión (38).

El esquema institucional tripartito hasta aquí descrito se complementa con la actuación de otros órganos ya existentes y que tienen su reflejo en órganos similares existentes en la mayoría de los Estados miembros.

El Tribunal de Cuentas, con su elevación al rango de institución

de participación en la Unión Económica y Monetaria, modalidades específicas de participación en las nuevas políticas no comunitarias previstas por el Tratado de la Unión, ...) podrían afectar en el futuro al principio de la igualdad de los estados.

(38) Sobre las perspectivas de evolución del sistema jurisdiccional comunitario, vid. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C.: «El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», en *El Derecho Comunitario europeo y su aplicación judicial*, Ed. Civitas, págs. 399 y ss.

comunitaria, está llamado a asegurar también, por la vía del control financiero, la gestión más adecuada de las políticas comunitarias.

A través del Comité Económico y Social, cauce de representación de los intereses socio-económicos, deberían poder aproximarse en mayor medida las estructuras de la Unión a la realidad social y económica subyacente. Preservando su carácter consultivo, la necesaria mayor influencia de este órgano, a través de un mayor diálogo formal o informal con las instituciones, exigiría, independientemente de la personalidad de sus componentes, la elección directa de estos últimos por parte de los sectores que representan, la independencia presupuestaria y la generalización de la obligatoriedad de su consulta en todos los temas de interés general.

El Comité de las Regiones, órgano representativo de los entes regionales y locales, estaría llamado a jugar un papel destacado en el seno de la estructura institucional de la Unión, caracterizada por la aplicación del principio de subsidiaridad. La constitución muy reciente del Comité de las Regiones impide cualquier previsión sobre su influencia real y funcionamiento; no obstante, su mayor efectividad como órgano consultivo parece recomendar su desvinculación con el Comité Económico y Social, dada la naturaleza muy diferente de ambos órganos; la elección directa de sus miembros por los entes regionales y locales; la solicitud generalizada de sus dictámenes en todos los casos en que se plantee una incidencia regional o local de la legislación de la Unión; y, a más largo plazo, en la perspectiva de la integración final, su progresiva conversión en cámara de representación territorial, mediante su eventual incorporación al Parlamento Europeo.

RÉSUMÉ

Cette étude montre l'évolution de l'Union Européenne à partir du système quadripartite établi par les Traités originaux vers un système institutionnel tripartite dans la perspective de la réalisation de l'unification européenne.

L'évolution des institutions n'est en fait qu'un reflet de l'évolution de la Communauté elle-même depuis sa création dans les années 50 jusqu'à nos jours. Un procès qui se manifeste par des étapes successives (union douanière, marché unique, union économique et monétaire, ...) dans la voie de réalisation du processus d'intégration.

Dans le cadre de l'évolution institutionnelle, le Parlement européen, d'abord organe simplement consultatif, acquiert de nouveaux pouvoirs dans le domaine législatif (procédure budgétaire, procédure de concertation, procédure de coopération, procédure de co-décision) et accroît son influence politique, notamment à partir de son élection par suffrage universel en 1979.

Le Conseil et la Commission, sans qu'il y ait une modification considérable de leurs compétences formelles, expérimentent, eux aussi, le changement en ce qui concerne leur influence au sein de la Communauté. Le Conseil, en sa qualité de «moteur» du processus d'intégration, renforce son influence, notamment à partir de la création du Conseil européen en 1975, et commence à développer aussi des activités de coopération en dehors du cadre communautaire (Coopération politique européenne). La Commission renforce ses pouvoirs de gestion et tend à devenir une véritable administration supranationale.

L'Acte Unique Européen en 1986 et le Traité sur l'Union Européen en 1992 renforcent ce processus et, par le biais de la création de l'Union, ce dernier traité établit une nouvelle structure où non seulement la Communauté européenne, mais aussi les nouvelles politiques non communautaires participent au processus d'intégration. Dans cette perspective, l'évolution vers un système institutionnel tripartite tend à dépasser la confrontation traditionnelle entre les intérêts nationaux et supranationaux et à évoluer vers un système de division des pouvoirs assez proche de celui des Etats démocratiques.

SUMMARY

This study shows the evolution of the European Union from the quadripartite system set up by the original Treaties towards an institutional tripartite system in the perspective of the realisation of European unity.

The evolution of the institutions is a consequence of the evolution of the Community itself from its creation in the fifties until today, a process which follows the following steps: custom union; internal market; economic and monetary union.

In the framework of the institutional evolution, the European Parliament, at the beginning a consultative body, will obtain new powers in the legislative field (budgetary procedure, conciliation procedure, cooperation procedure, codecision procedure). It will increase its political influence, in particular after its election by universal suffrage in 1979.

The influence of the Council and the Commission within the Community changes as well, without any fundamental change from a legal point of view. The Council, as the «driving force» of the integration process, reinforces its influence, in particular after the creation of the European Council in 1975, and starts to develop some new activities outside the Community framework (European political cooperation). The Commission reinforces its management powers and starts to become a supra-national administration.

The Single European Act in 1986 and the Treaty on the European Union in 1992 reinforces this process and, with the creation of the Union, the last Treaty sets up a new structure where not only the Community but also the new non-EC policies take part in the process of integration. With this in view, the evolution towards an institutional system characterized by the existence of three institutions tends to eliminate the traditional opposition between the national and Community interests and to evolve to a system of division of powers similar to the one existing in the democratic countries.



NOTAS

