

*Separata de la Revista de la Facultad
de Derecho. Universidad Central de
Venezuela. N° 39. Caracas, 1968.*

PROCESO DE DECISION EN LA COMUNIDAD EUROPEA (*)

DUSAN SIDJANSKI

* Informe preparado para el INTAL por el Profesor Dusan Sidjanski, Profesor de la Universidad de Ginebra y del Instituto de Estudios Europeos, Ginebra, Suiza.
Profesor de la Universidad de Ginebra y del Instituto de Estudios Europeos.

INTRODUCCION

CARACTERISTICAS DE LA COMUNIDAD

1. El objetivo fundamental de la Comunidad consiste en establecer los fundamentos de una unión europea. En la medida en que se va aproximando a ese objetivo, pesará más sensiblemente sobre la realidad y la forma de vida política en Europa. Es cierto que por el momento ese peso se siente poco: en primer lugar, grava principalmente en los dominios económicos y técnicos; luego, hasta en ese sector restringido sigue siendo limitado porque muchos elementos de la política económica (la moneda, el presupuesto, los planes, los precios) entre los esenciales permanecen en gran medida en manos de los Estados miembros. Pero la construcción comunitaria es progresiva y dinámica, fundada sobre el principio del engranaje que cada vez más lleva consigo a los países miembros; así de la unión aduanera, luego de la unión económica, y los empuja hacia una unión monetaria. Así por ejemplo, desde el establecimiento de precios uniformes de productos agrícolas, el valor de las monedas en los países miembros no puede

cambiar sin modificar los precios conformes. De allá la necesidad de un cambio fijo de una consulta previa a toda devaluación o revaluación de monedas de los seis. Este proceso se percibe hasta por ciertos efectos negativos provocados por la mancomunidad de las economías nacionales. Es por eso que se habla de la inflación importada a Alemania. Esta, desprovista de las armas clásicas de lucha contra la inflación en virtud de la supresión de las barreras económicas entre los países miembros, tuvo que proponer la realización de una política común antiinflacionista. Por lo demás, es una perogrullada hacer recordar que en los Estados modernos una parte considerable de la política tiene un contenido económico. Al tratar de reglamentarlo sobre el nivel comunitario no se dejará de influir en aquélla. Esta observación nos parece tanto más pertinente cuanto que las valideces políticas de las CE se manifiestan a todas luces en sus estructuras; por sus formas y funciones tienden a reproducir un esbozo de los resortes de un aparato estatal. Construida en forma pragmática de acuerdo con las necesidades o los caprichos de la historia, la CE contribuye a transformar insensiblemente, por su funcionamiento, la realidad política. Instituye, en efecto, nuevos hábitos de colaboración, nuevos mecanismos de decisión y suscitará, tal vez, nuevas actitudes o mentalidades. Su impronta será tanto más incisiva cuanto que es posible que un día forme parte de una construcción europea global. Si admitimos esta hipótesis optimista, es urgente reflexionar acerca de los efectos de esa experiencia y preguntarse en qué medida la CE contiene elementos federativos. Esto significa juzgar las posibilidades de una Europa de índole federalista, sin que el resultado de esa operación sea necesariamente válido para el futuro. De todos modos, hasta desde un punto de vista pesimista, no carece de interés examinar la estructura y la práctica de la CE que, en su estado parcial e inacabado, no deja de teñir la realidad política actual.

Es evidente que actualmente los poderes más importantes permanecen, en su gran mayoría, reservados a los Estados miembros; su autonomía constitucional efectiva u otra no necesita pruebas. Contrario a la situación que encontramos en los Estados federales sólidamente establecidos, donde se trata de demostrar la autonomía de los cantones o Estados miembros, la prueba en este caso está a cargo de la Comunidad europea. El problema de

la defensa de la personalidad viva de los Estados miembros no se plantea aquí como en los Estados federales. Por el contrario, se trata de proteger a la Comunidad naciente contra las personalidades demasiado poderosas de los Estados. Al estudiar la Comunidad, conviene pues aclarar sus elementos característicos para tratar de discernir hasta qué punto está investida de poderes comunes que ella ejercería de una manera autónoma y eficaz. Vale decir que adoptamos un método parcial que se concentra sobre el mecanismo principal de la Comunidad, pasando por alto sus aspectos tradicionales en la medida en que pueden considerarse como secundarios.

Desde un principio, lo que llama la atención en la CE es la falta de un poder político general, a pesar de su finalidad que ha de ser política. En efecto, los sectores vitales de los cuales es responsable el poder central en un Estado federal, están casi enteramente sustraídos de la Comunidad en favor de los Estados miembros: asuntos extranjeros, defensa, ciertos dominios importantes de la vida económica y social. ¿Esto nos permite concluir que la CE no posee ningún poder político? Conviene recurrir a la distinción clásica entre *procedimiento político* y *materias políticas*. Por procedimiento se comprende la capacidad de decidir en última instancia y hacer ejecutar las decisiones; toda materia puede someterse a este tratamiento. En este sentido la CE contiene evidentemente un elemento político: en muchos casos, reglamenta las materias económicas o técnicas y vigila sobre la aplicación de las reglas comunes que, en la mayoría de los casos, afectan directamente a los individuos sin pasar por el filtro del aparato estatal de los países miembros. Dentro de estos límites estrictos, está permitido calificarla como una unión política en el dominio económico y el social¹, con tal que se deje constancia de que sus poderes son restringidos, casi siempre cumulativos y pocas veces exclusivos. Desde otro punto de vista, se considera que existen ciertas materias casi esencialmente políticas, entre ellas las relaciones exteriores de una comunidad global o su defensa. Ahora bien, la competencia de la CE no abarca —a no ser accidentalmente— esos dominios. La política comercial común, por ejemplo, es una parcela de la política exterior. Así, la CE es parcial, está limitada a ciertos sectores, mientras que el Estado federal y hasta la confederación de Estados se colocan sin ambages, en el

plano político: poseen, como el Estado unitario aunque en distintos grados y siguiendo modelos diferentes, poderes políticos generales. En el Estado federal, por ejemplo, no toda materia sujeta al procedimiento político se deduce necesariamente, como en un Estado unitario, de la competencia del poder central (ejemplo: la educación que, en Suiza, sigue estando reservada a los cantones). Por otra parte, las materias que son de la incumbencia del Estado central se tratan de acuerdo con un método que asegura la participación de los Estados miembros. Esa falta de poder político general constituye una diferencia fundamental entre la CE y las diversas formas de Estado federal y hasta de la confederación de Estados. De ahí las expresiones "federación parcial o funcional" y "federación económica", que a veces se emplean para designar a la CE. Así se trata de señalar que la CE ofrece una organización de tipo federativo para el ejercicio en común de ciertas responsabilidades políticas en los dominios económicos y técnicos. O bien que en el ejercicio de los poderes de los cuales está investida aplica el método federalista. Lo que, claro está, no implica de manera alguna que se la pueda comparar con un Estado federal.

De los poderes generales del Estado federal deriva la posibilidad de la cual disponen sus órganos de revisar su constitución, es decir de modificar la distribución y el equilibrio de los poderes. La revisión se practica de una manera autónoma, pero con fuertes garantías de participación dadas a los cantones o Estados miembros. Nada similar sucede en la CE, cuya revisión sigue el camino clásico que ofrece un máximo de seguridad a los países miembros: un cambio fundamental es imposible sin el consentimiento de todos los miembros.² Los sistemas federales de Suiza y Norteamérica ofrecen garantías dobles —la aceptación por la mayoría del pueblo y por el mayor número de Estados miembros—

¹ La CE comprende en nuestra exposición las tres Comunidades: Comunidad Económica Europea, Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y Comunidad Europea de Energía Atómica. Esta sustitución nos parece justificada tanto por la importancia de la CEE que constituye nuestro centro de interés como por el acuerdo de principio sobre la fusión de los ejecutivos económicos y, a más largo plazo, de las Comunidades mismas. Este estudio no contiene elementos comparativos entre la Comunidad Europea y las dos experiencias latinoamericanas: ALALC y MCCA, que ha presentado en *Dimensiones constitucionales de la integración latinoamericana*, INTAL, Buenos Aires, 1967.

pero son menos paralizadoras. Esta exigencia se atenúa sólo en parte por la existencia de una "revisión menor" en la CECA que, autónoma, excluye toda modificación profunda; o bien por una atribución general de poderes que habilita a las instituciones a tomar disposiciones para el cumplimiento de los objetivos de la CE, incluso en el caso en que los poderes no están expresamente previstos. La previsión de lo imprevisto queda, sin embargo, bien encerrada dentro del cuadro de los tratados europeos.¹⁾ Además su utilización ha sido muy limitada.

Es éste el segundo punto que marca una nítida diferencia entre la CE y el Estado federal, siendo el tercero la falta de una representación general frente al exterior.²⁾ El Estado federal que constituye una comunidad política asume, consecuentemente, la responsabilidad por las relaciones exteriores en todos los sectores del dominio público así como en los dominios importantes, tales como la regulación de las relaciones económicas, comerciales y, a veces, culturales. Nada de esto existe en la CE a no ser en el dominio comercial. Al establecimiento de la tarifa exterior común en la CEE corresponde necesariamente una política comercial común. Los acuerdos tarifarios y comerciales con los países terceros se negocian por intermedio del ejecutivo según las directivas del Consejo y observados por el ojo avizor del Comité III. Los concluye el Consejo por unanimidad en las dos primeras etapas y por mayoría calificada después. Los acuerdos así asentados por las instituciones comunitarias obligan no sólo a éstas mismas, sino también a los Estados miembros. No es superfluo insistir en esta función exterior enteramente autónoma: sus actos son definitivos sin que haya necesidad de recurrir a la ratificación por los parlamentos nacionales. Con todo, la participación de los miembros está ampliamente asegurada en el seno del Consejo de ministros. En ese dominio limitado, pero importante, volvemos a

¹⁾ En el caso de la fusión que permitió constituir un Consejo único y un Ejecutivo único se procedió con la firma de un tratado elaborado en el marco de la Comunidad y su ratificación por los seis parlamentos y su entrada en vigor el 1º de julio de 1967.

¹⁰⁾ CEE, art. 235; CECA, art. 95, inc. 1; EURATOM, art. 203.

²⁾ Hacemos recordar que, a consecuencia de su índole parcial y de su integración insuficiente, la CE no tienen ninguna nacionalidad comunitaria que es lo propio de un Estado federal.

encontrar uno de los rasgos característicos del Estado federal: la centralización de las relaciones exteriores.

Es fácil adivinar los motivos que incitan a los gobiernos a postergar la puesta en marcha de una política comercial común que implica la subordinación de la totalidad de los instrumentos y elementos de la política comercial a una línea de conducta común y a una disciplina comunitaria. Tal como lo observó el presidente Hallstein: "no son dificultades materiales invencibles las que paralizaron el trabajo. Los problemas de fondo son considerables pero perfectamente solubles. Lo que los Estados miembros sintieron como nuevo, como radical, es más bien el nacimiento de un fragmento de política exterior europea común que exige el Tratado de Roma".³⁾ En otros sectores, la CE tuvo ciertos éxitos: celebró, conforme a un procedimiento más clásico, acuerdos de asociación con Grecia y Turquía o la nueva convención de asociación con los países africanos y Madagascar. Además el Ejecutivo realizó, según el mandato acordado por el Consejo, las negociaciones Kennedy en nombre de la CEE^{3a)}. De esta suerte, la CE tiende a presentarse como una entidad frente al exterior. Esta tendencia se conforma por los derechos de legación activa y pasiva los cuales el Ejecutivo hizo valer por lo menos en parte, pues, en este caso también, el Consejo apaciguó su celo. La CE recibió a numerosas misiones diplomáticas pero sólo acreditó a unas pocas. Toda veleidad de influir en la política exterior de los países miembros se frenó celosamente. Así se explica la falta observada de una política comercial común, como también de una política europea, frente a países en vías de desarrollo.

Cabe recordar en último lugar que la CE no dispone de un poder público de modo que depende ampliamente de los Estados miembros. Resulta de ello que una sanción contra un Estado miembro no puede ejecutarse por la fuerza. Esto sólo se ha pre-

³⁾ Discurso pronunciado ante el Parlamento europeo, en Estrasburgo, el 18 de junio de 1964.

^{3a)} Es un ejemplo que comprueba que el transferimiento de ciertos poderes a un órgano no sólo siempre limita sino más bien aumenta el poder de negociación de un conjunto de Estados. La Comunidad desempeñó en las negociaciones Kennedy un papel de primera importancia al cual ninguno de sus Estados miembros no hubiera podido pretender por separado. La falta de un frente común fue la principal debilidad de los países latinoamericanos en las negociaciones Kennedy.

visto con respecto a particulares y el cumplimiento está confiado a las autoridades nacionales. En último análisis, el buen funcionamiento de la CE depende de dos factores principales: la voluntad de los miembros y la solidaridad efectiva. Por voluntad comprendemos la resultante de las fuerzas interiores y de los intereses particulares, tal como se expresa en la acción gubernamental y en particular en los asuntos comunitarios: se elabora una función de la solidaridad europea, de la integración de los intereses económicos en la proporción en que éstos representen un peso efectivo y en la medida en que las presiones políticas y económicas de los demás miembros incidan sobre el sentido de comunidad. Se ha dicho que la CE es una máquina para crear solidaridades. Es así como su "poder" aparece íntimamente ligado al equilibrio político (perturbado en este momento) y económico en su totalidad que tiende a establecerse entre los miembros y las distintas fuerzas sociales, nacionales o comunitarias. He aquí el problema esencial del surgimiento de una comunidad real, fundada sobre el consenso general.

Entre las características de la CE se menciona en primer lugar la transferencia de competencias a un tiempo legislativas, jurisdiccionales y ejecutivas que, en los dominios particulares de la CE, sobrepasan en amplitud o intensidad las que generalmente se conceden a las organizaciones internacionales. Pero siguiendo el modelo de estas, la CE debe proceder con excepción de los casos no previstos, —como ya lo señalamos— dentro del margen de los límites convencionales que le imponen los tratados. El ejercicio de esos poderes se ha confiado a *instituciones comunes* que, fuera de los Consejos, gozan de una autonomía muy grande con respecto a los Estados miembros. Así el elemento comunitario va disminuyendo paralelamente con el aumento de la importancia y del volumen de las intervenciones de los Consejos; éstos, empero, acrecientan su carácter comunitario en la medida en que, al abandonar el principio de unanimidad, funcionan sobre la base de una mayoría. Los efectos de los actos emanados del poder común son a la vez *obligatorios e inmediatos*; obligatorios y ejecutorios pesan gravemente sobre los Estados miembros y, en un grado mucho mayor, sobre sus súbditos, tal como en los Estados federales el poder y los actos comunitarios afectan direc-

tamente a los individuos y grupos sin pasar por el tamiz de los aparatos estatales. A estos factores, tan frecuentemente citados, puede agregarse el hecho de que, vista desde afuera, la Comunidad tiende a aparecer como una entidad en algunas de sus actividades. Finalmente, esos distintos rasgos son acentuados por la *voluntad de duración* expresada en los tratados de Roma.

Es cierto, la CE difiere tanto de un Estado federal como de una confederación de Estados. Por otra parte no hay ninguna necesidad tampoco, desde nuestra perspectiva, de clasificarla dentro de ninguna categoría admitida. Nos limitaremos pues a describir algunos aspectos de la CE que la caracterizan y luego plantearemos las cuestiones siguientes: ¿cuáles son los elementos federativos en las instituciones que ejercen efectivamente los poderes comunitarios o en las de control o de consulta? ¿Cuál es la forma del mecanismo de decisión tal como se estructuró en la práctica? ¿Cuáles son los efectos de los actos comunitarios? Estas preguntas que apuntan al centro del problema señalan la trama de nuestra exposición.

Antes de examinar la división y el ejercicio de los poderes comunitarios, cabe comprobar que el sistema institucional de la CE no reproduce fielmente el esquema federalista. ¿Qué representan, vistas desde el ángulo del federalismo, las instituciones comunitarias? En su conjunto prefiguran una construcción de tipo federativo. Pero una cierta confusión fue el precio que se pagó por su elaboración pragmática.

PRIMERA PARTE: ESTRUCTURA COMUNITARIA

1. *El Engranaje central de la CE: el Tándem Consejo-Comisión*

Las dos comisiones y Alta Autoridad que constituían el núcleo dinámico, el elemento europeo híbrido, político y técnico a la vez, se componían de 23 miembros;¹ designados de común

¹ Por más detalles cf. Jean MEYNAUD y Dusan SIDJANSKI, *Présentation des dirigeants européens*, Milano, A. Giuffrè, 1963 (Estr. da *Il Politico*, Università di Pavia, 1963, anno XXVIII, n° 4, pp. 722-758). Empleamos esta terminología de ejecutivo económico, que forma parte del "lenguaje comunitario", por comodidad, sin prejuicio por esos sus funciones o la separación de poderes.

acuerdo por los gobiernos, todos los miembros provienen de los medios dirigentes de sus países: varios exministros, altos funcionarios y dos sindicalistas en la A.A. Por añadidura, la mayoría son de vinculación política conocida, y algunos ejercieron funciones directivas en su partido. Las formaciones más representadas son los partidos más importantes en la Comunidad, a saber los democristianos y los socialistas. Casi todos poseen una formación universitaria y tienen fama de altamente competentes. De esta suerte, los ejecutivos tienden a asegurar una triple "representación" como en el Consejo federal suizo: de las fuerzas políticas, de los intereses profesionales y de los miembros. Se sabe que nunca más de dos miembros de cada ejecutivo pertenecen a un país; las grandes naciones tienen, en principio, dos representantes y las pequeñas uno en los ejecutivos de nueve miembros. Además, los tres grandes se repartían entre sí las presidencias de los tres ejecutivos. Esta misma preocupación por la repartición según nacionalidades o cantones la encontramos en las organizaciones internacionales y en la Confederación Helvética. Una vez designados por un lapso de cuatro años, los miembros de los ejecutivos ven garantizada su independencia con respecto a su gobierno; la práctica confirmó esa independencia protegida por los tratados. Repetidas veces los Comisarios tomaron posición en contra del interés inmediato del gobierno de su país. El presidente Hallstein, demócrata-cristiano, se opuso al Erhard durante el debate sobre la programación europea; su actitud en lo que atañe la política agrícola está lejos de coincidir con la del gobierno alemán. Estos ejemplos no constituyen una regla general.⁵

Esta distinción entre ejecutivo y legislativo, difícil de precisar en el orden interno, donde por otra parte no siempre implica una separación de funciones, es imposible hacerla en la Comunidad. En la confusión comunitaria, donde por acrecentamiento las tareas de gobierno se cumplen por la acción conjunta del ejecutivo y del Consejo, sólo un enfoque pragmático es aplicable razonablemente por el momento.

⁵ El caso del presidente Hirsch, presenta aún a todos, nuestra los límites de esa independencia relativa. Es cierto que el presidente Hirsch no pudo ser "revocado" mientras duraba su mandato. Al expirar éste, el gobierno francés, deseoso de eliminarlo, propuso a otro candidato. Sea cual fuese el juicio que nos merezca ese acto del gobierno francés, que lo critiquemos, lo justifiquemos o lo consideremos como normal, en la "lógica de las cosas" parece explicable. Lo que, en cambio, parece difícil de explicar es la facilidad con que los interlocutores de Francia aceptaron a su nuevo candidato. Crearon así un precedente peligroso y consagraron una práctica criticable.

Los ejecutivos eran como la Comisión única organismos colegiados —asemejándose en este aspecto al Consejo federal suizo— que no permiten ninguna delegación de poderes. Estos deben ejercerse en común con apoyo de la mayoría de sus miembros. En la práctica, sin embargo, sólo en casos excepcionales se recurre a votación, puesto que la mayoría de las decisiones son el resultado del acuerdo de todos los miembros, como en un gobierno nacional. El procedimiento mayoritario facilita a veces la elaboración del compromiso y la incorporación de los minoritarios.

A título de prueba vívida reproduciremos un pasaje de la exposición del señor Emilio Noël: "Digamos también unas palabras respecto del clima que reina en la Comisión misma. Las discusiones se desarrollan allí en un Colegio que, cabe subrayarlo, se ha modificado relativamente poco desde su primera reunión cinco años y medio atrás. La mayoría de los miembros de la Comisión ya formaban parte de ella en 1958, y algunos de ellos hasta habían participado directamente en las negociaciones y figuraban, de alguna manera, entre los "padres del Tratado".⁶ Esta larga colaboración ha desarrollado dentro de la Comisión un espíritu notable de comprensión mutua, confianza y solidaridad, un espíritu verdaderamente colegial que llama la atención a cualquiera que puede ser testigo de sus trabajos. Los orígenes profesionales, las experiencias administrativas, la formación universitaria, las vinculaciones políticas —haciendo caso omiso de los caracteres— de los miembros de la Comisión difieren en extremo. Su personalidad es fuertemente marcada. Y sin embargo, constituyen un cuerpo estrechamente unido, lo cual es bastante raro en la vida administrativa como en la vida política. Es en este estado de espíritu donde se halla la explicación del hecho de que la Comisión, en su trabajo cotidiano, toma la mayoría de sus decisiones por acuerdo mutuo."⁷

La oneprocidad mediante, cada gobierno puede hacer nombrar a su candidato con tal que acepte los de los demás. Por consiguiente tiene la posibilidad de "destruir" a sus súbditos cuando expira su mandato.

⁶ Estas consideraciones son aplicables igualmente a un cierto número de altos funcionarios de la Comisión que tomaron parte en la elaboración del Tratado. En este sentido a veces se oye hablar del grupo de Val Duchesse cuyos miembros están presentes también en la secretaría de los Consejos.

⁷ Exposición presentada ante la comisión parlamentaria de la Asociación de Grecia a la CEE, en Bruselas, junio de 1963.

Desde otro ángulo, la solidaridad de los Miembros corresponde a su responsabilidad colectiva frente al PE. Esta responsabilidad, por demás parcialmente ficticia, refuerza su independencia y compensa en parte el hecho de los ejecutivos no tienen que rendir cuentas a los gobiernos miembros.

Igual que en los sistemas nacionales, los ejecutivos dirigen la administración comunitaria.⁸ Esta comprendía —a título de ejemplo— al 30 de septiembre de 1963, efectivos que sobrepasaban las 5.000 personas de las cuales son aproximadamente 1.000 administradores; 517 de la Comisión del Mercado Común, 223 de la Alta Autoridad y 197 de la Comisión del Euratom, más 689 investigadores y administradores que figuran en el presupuesto de investigaciones e inversiones.⁹ Ese personal se divide por nacionalidades en la siguiente manera: 431 alemanes, 364 franceses, 358 italianos, 229 belgas, 53 luxemburgueses y 166 de los Países Bajos (448 que pertenecen al Benelux) sobre un total de 1.601 del grado A. grandes rasgos puede apreciarse que esta repartición no corresponde a la proporcionalidad según las contribuciones de los países miembros ni conforme a su importancia económica. Como en la ponderación de los votos en el Consejo de la CEE o en la representación ante el PE, se tuvo en cuenta el factor personalidad de los Estados miembros el cual permitió rectificar las proporciones cuantitativas en beneficio de los países pequeños. Un caso similar se produce en Suiza donde se favorecen las regiones o cantones minoritarios. Por otra parte se observa que tampoco se tiene en cuenta una proporción estricta entre los países grandes, entre los cuales Alemania ocupa el primer lugar. Una distribución similar existe entre los 141 altos funcionarios (grados A1 y A2 que corresponden a los directores generales y directores) de los cuales 38 son franceses, 37 alemanes, 23 italianos y 43 pertenecen al Benelux.

Bajo ciertos aspectos, esa administración encabezada por unos trescientos dirigentes europeos ofrece algunos rasgos de

⁸ Esa administración es bastante compleja, pues cada institución posee su secretaría que le asiste en sus funciones. Pero el núcleo de la administración comunitaria lo constituyen, sin duda, las administraciones de los ejecutivos.

⁹ En cuanto a estos números, el total de personal de la Confederación sumaba en 1959, 104.000 personas (69.971 funcionarios de los cuales 18.740 estaban afectados a la administración central).

semejanza con la administración federal en Suiza. Igual que ésta, conoce el problema lingüístico con los cuatro idiomas oficiales de la CE. En un punto, empero, la diferencia es fundamental: la administración suiza se halla en una comunidad política de la cual los ciudadanos y funcionarios están plenamente conscientes. En cambio, en la CE los gobiernos y las administraciones nacionales ejercen una gran influencia sobre la administración aun joven: pese al estatuto del personal, que no ha facilitado el reclutamiento, los funcionarios europeos que provienen de los cuerpos administrativos nacionales conservan a menudo sus vínculos con su administración de origen si no continúan formando parte de ella. Además sería ilusorio, salvo algunas excepciones, hablar de una "conciencia europea", si bien parece existir un cierto sentido comunitario. Con todo, el compañerismo no está ausente de esos equipos a pesar de la crisis provocada en las estructuras comunitarias por el fracaso de las negociaciones con la Gran Bretaña. En este sentido, la experiencia del federalismo suizo será un punto de referencia útil que, entre otras cosas, nos muestra la posibilidad práctica de una fidelidad múltiple a la comuna, el cantón y a la Confederación. Nos trae, desde ya, la prueba de una administración eficiente, aunque compuesta de un personal diversificado que habla varias lenguas y tiene orígenes, mentalidades y costumbres diferentes. Muestra que un funcionario podrá ser a un tiempo un buen francés y un buen europeo sin que una cosa excluya la otra.

A consecuencia del tratado instituyendo un Consejo único y una Comisión única, entrado en vigor el 1º de julio de 1967, se registran ciertos cambios y se plantean ciertos problemas. Este tratado complementario crea una Comisión única de 9 miembros, previendo sin embargo un período transitorio de tres años con 14 miembros y la posibilidad de modificar el número de miembros por unanimidad del Consejo (art. 10 y 32 del Tratado de Fusión). ¿Cuáles son los principales cambios que se observan en el presente? En primer lugar, el profesor Hallstein —presidente hasta la fecha de la Comisión de la CEE demisionó frente a la oposición irreductible del gobierno francés. Los seis gobiernos nombraron como nuevo presidente de la Comisión única al Sr. Jean Rey (Bélgica) que hasta ahora y desde la creación de la CEE ha desempeñado el cargo del responsable de las relaciones ex-

teriores en calidad de miembro de la Comisión de la CEE. De esta manera, se asegura la continuidad de la función máxima y se evita el problema de la atribución de este cargo a un nacional de uno de los tres grandes miembros de la Comunidad. Además, la continuidad del espíritu comunitario parece ser asegurada, pues sobre 74 miembros de la Comisión única 6 pertenecían a la Comisión de la CEE, 2 a la Alta Autoridad y 1 al Euratom, formando la mayoría. Entre los 5 nuevos, 4 por lo menos pertenecen desde siempre a la "euroesfera": el profesor Raymond Barre es bien conocido por sus trabajos económicos sobre la integración europea; Jean François Deniau ha sido desde 1958 alto funcionario de la Comisión de la CEE (director de la asociación con los terceros países y desde 1961 jefe de la delegación ejecutiva para las negociaciones con Gran Bretaña); Eduardo Martino estuvo de miembro del Parlamento europeo desde 1958 y de sub-secretario de Estado de Relaciones Exteriores en 1962-3; el alemán Wilhelm Haferkamp, dirigente sindicalista del DGB fue miembro del Comité consultivo de la CECA y del Comité económico y social.

Es evidente que estos cuatro nuevos miembros de la Comisión única que tiene un promedio de 45 años de edad han tenido vínculos estrechos con las actividades de la CEE. El quinto miembro, Victor Bodson, ex-ministro luxemburgués, ha tomado también parte de la política europea de su gobierno. De esta manera, la nueva Comisión va a beneficiar de un aporte de miembros jóvenes, sin perder de su espíritu europeísta. Otra característica que merece ser subrayada es la presencia de un leader sindicalista alemán, que garantiza una representación indirecta de trabajadores.

A nivel de la administración comunitaria, los problemas aparecen mucho más complicados. En efecto, las tres administraciones están en proceso de fusión que naturalmente exige ciertos cambios y cierta reestructuración. Problemas de personas, del reparto por nacionalidades y de posiciones no faltarán de provocar ciertas tensiones internas. Sin embargo, puede preverse desde ahora que a grosso modo el personal de las tres administraciones fundidas en una sola no cambiará mucho y que su presencia será una garantía de la continuación de las tradiciones comunitarias, y a veces también de sus afectos originarios.

El Consejo de Ministros único desde el 1º de julio de 1967 que aseguran la participación de los gobiernos nacionales en las instituciones comunitarias contrabalancean los factores supranacionales de la CE. Esa representación de las nacionalidades les ha valido a veces, desde un punto de vista prospectivo, una comparación, claudicante en más de un respecto, con el Senado o la Cámara de los Estados. El Consejo, que más se asemeja a la institución internacional, sin embargo se distingue de ella: su carácter altamente político igual que su importancia se derivan de la presencia en su seno de los ministros de asuntos exteriores, de los ministros competentes, de los secretarios y subsecretarios de Estado. Estos representantes, en número de 42, de los cuales 34 son ministros, asisten habitualmente a las sesiones de los Consejos. En el período de 1958-1962, los ministros de los Seis tuvieron más de 210 días de reunión, lo cual representa grosso modo un 18% de los días laborables, y que se distribuyeron entre los ministros que constituyen las delegaciones nacionales. En el transcurso de 136 sesiones en un mismo período, 78 altos funcionarios o representantes permanentes sesionaron en lugar de sus ministros (37 de ellos para la CECA) sobre una totalidad de 1.200 "participantes" de nivel ministerial que tomaron parte personalmente en las reuniones del Consejo.¹⁰ Estos datos estadísticos, a los cuales cabe agregar múltiples reuniones fuera del Consejo,¹¹ consagradas a las cuestiones europeas, atestiguan la intensidad e importancia de los trabajos del Consejo. En efecto, los ministros abandonan fácilmente las reuniones que no juzgan de mayor interés. Lo que es excepcional en otros ámbitos internacionales es lo corriente en la CE. Esa frecuentación regular, el ejercicio mancomunado de responsabilidades europeas, facilitan la comprensión, más aun, la creación de una solidaridad limitada, a veces obligatoria por estar prescrita en los tratados. También se observa la formación de un espíritu de club entre ministros especializados. Por ejemplo, los ministros de agricultura parecen más protectionistas que sus colegas de asuntos extranjeros. Así el Consejo, que expresa en forma colectiva, dentro del margen de las pres-

¹⁰ Esos reemplazos tuvieron lugar sobre todo durante las crisis ministeriales. Fuente: P. H. J. M. HOUBEN, *Les Conseils de Ministres des Communautés européennes*, Leyde, A. W. Sythoff, 1964, Anexo VI.

¹¹ Ejemplo: Las reuniones trimestrales de los ministros de finanzas que parecen sentirse más cómodos fuera de los márgenes institucionales del consejo.

cripciones y procedimientos de los tratados, las voluntades nacionales de los Estados —principales poseedores del poder político— tiende a adquirir un color comunitario.¹²

Esta característica se va acentuando en la medida en que se abandona la unanimidad en favor de la mayoría calificada o simple. Esta aumenta la eficiencia de los organismos al protegerlos más contra las parálisis que pueden provocar los miembros minoritarios. ¿Cuál es la importancia respectiva de la unanimidad y de la mayoría calificada en la CEE?¹³ Según los cálculos llevados a cabo por Pedro Wigny, la unanimidad se exige en 48 casos o disposiciones, 14 de los cuales se transformarán en mayoría calificada al final del período transitorio. Cuenta 32 casos de mayoría calificada o simple. A este número cabe agregar los 14 casos de la mayoría calificada para obtener un nuevo equilibrio al final del período de transición: 46 contra 34. Esta relación aparece distinta en Savary quien toma en consideración todos los instrumentos, tratados y protocolos: de los 59 casos de unanimidad se reducen a 44; los 49 casos de mayoría calificada llegan a ser a su vez 63 a los cuales agrega los 9 casos de mayoría simple. Resultan de ello 72 casos de mayoría contra 44 disposiciones de unanimidad.¹⁴ De estos últimos, algunos desaparecen por sí solos, como por ejemplo la unanimidad exigida para el paso de la primera etapa a la segunda. También en otros casos, en que la unanimidad sirve esencialmente para establecer una legislación comunitaria, su empleo podrá tornarse bastante raro. Mas este hecho no menoscaba su importancia. en efecto, si se desea transformar o readaptar esa legislación, se deberá recurrir al mismo procedimiento. Esta observación hace surgir otra: además de esa contabilidad que acabamos de establecer es indispensable considerar la importancia cualitativa. El tratado impone la unanimidad sobre todo para los actos de alcance político, o sea en unas veinte disposiciones, y para aquellos que constituyan complementos o modifi-

¹² La secretaría general de los Consejos incluye efectivos de 500 personas, cuarenta de las cuales constituyen el núcleo dirigente. Asume la secretaría de las reuniones de ministros, de los representantes permanentes y de las comisiones y grupos de trabajo que funcionan dentro de los Consejos.

¹³ La mayoría simple es excepcional pero también paradójicamente más exigente —ya que no hay más que seis miembros— que la mayoría ponderada prevista por el Tratado.

¹⁴ P. WIGNY, *Un Témoignage sur la Communauté des Six*, Luxemburg, 1957; *Rapport Savary*, Assemblée Nationale, Doc. N° 5266, 1957.

caciones del tratado, o sea otra vez una veintena, sin contar aquellos que se transformarán en mayoría calificada. En fin, los autores dieron un máximo de garantías a los gobiernos nacionales en ciertos casos importantes. No concluyamos de ello que todos sigan estando sujetos a unanimidad. Así, por ejemplo, la celebración de los acuerdos comerciales será más tarde un asunto de mayoría calificada.

En la práctica, sin embargo, la distinción entre los dos procedimientos tiende a esfumarse: los ministros buscan, siempre que sea posible, el acuerdo de todos. El consentimiento garantiza una ejecución mejor en el estado actual en que los Estados miembros polarizan lo esencial del poder político. También en el Consejo la busca del compromiso sustituye al voto. Pero existen barreras para impedir que la negociación degenera en una tira y afloja cuyo resultado correspondería al denominador común de la resistencias gubernamentales: primeramente el tratado que fija los principios; luego el ejecutivo que elabora proposiciones dirigidas al Consejo; después la presión de la interdependencia comunitaria que pone en contacto los distintos engranajes del mecanismo: la negativa de un Estado podrá provocar la de otro. Finalmente, cuando el tratado establece vencimientos los gobiernos están obligados a tomar una decisión dentro de los plazos prescriptos; esto explica la definición del Tratado de Roma: un calendario de las decisiones por tomar. El término puede implicar una amenaza con miras a transformar la unanimidad en mayoría calificada si el acto no se hubiere formulado. Ejemplo: la legislación antitrust, adoptada sin embargo de común acuerdo. A pesar del acercamiento que se ha producido en la práctica entre esos dos procedimientos, la mayoría calificada conserva sus ventajas: facilita la búsqueda de un compromiso aprovechando una posición de fuerza en el grupo mayoritario. Los minoritarios transigen más fácilmente cuando saben que una decisión puede tomarse en contra de su oposición. De su parte los mayoritarios están dispuestos a hacer algunas concesiones porque saben que cuanto más importante sea un asunto, tanto más necesario es el acuerdo entre los miembros para su realización.¹⁵ En el estado actual, toda decisión que ema-

¹⁵ Sería absurdo inferir de ello la necesidad de institucionalizar esa práctica y de prolongar el reinado de la unanimidad más allá de los plazos previstos por el tratado de la CEE.

ne del Consejo recibe el mayor respeto de parte de los distintos intereses nacionales.

Esta interpretación pragmática basada en la observación directa de la práctica decisional en la Comunidad ha recibido una cierta forma jurídica en el compromiso de enero 1966 con el cual los seis gobiernos han puesto fin a la crisis de junio de 1965. En efecto este compromiso admite —a insistencia del gobierno francés— que cuando se trata de un interés primordial para uno o más países, los seis miembros del Consejo tratarán de llegar a un acuerdo unánime. Sin embargo, en un punto la discrepancia entre Francia y los demás miembros de la Comunidad aparece claramente: los cinco estiman que este acuerdo unánime deberá lograrse en un lapso razonable, en cuanto el gobierno francés estima que este esfuerzo no debe tener limitación. En nuestra opinión, los términos del compromiso no han cambiado fundamentalmente la realidad comunitaria. En la práctica anterior también nadie sostenía que era posible adoptar una decisión fundamental para un país sin su propio consentimiento. Esta observación no debe desembocar a la conclusión de que no hay diferencia práctica entre unanimidad y mayoría calificada en la Comunidad. Aun en la práctica actual, dos distinciones se mantienen: por una parte, la entre materias fundamentales y las demás; y por otra parte, debido al hecho de que la mayoría calificada permite lograr más rápidamente una decisión, sea por un compromiso unánime, sea por un voto por mayoría.

Si seguimos razonando dentro del cuadro de la CEE, comprobamos que el ejecutivo y el Consejo constituyen el engranaje clave de la acción común. Son las instituciones que, ya sea separada o, en la mayoría de los casos, conjuntamente ejercen los poderes transferidos a la CE. La denominación de ejecutivo, no implica, por demás, ni una separación nítida de funciones, ni un monopolio de las funciones ejecutivas por la Comisión, aunque esto parecía ser el caso más bien en cuanto a la Alta Autoridad. Los problemas de gobierno con los cuales se enfrentan las Comunidades, las grandes opciones políticas, parecen volver en su conjunto al tándem Comisión-Consejo, tomando aquéllas la iniciativa y éste la decisión final. En ese ejercicio incluyen a veces el Parlamento europeo y el Comité económico y social. Por otra parte están su-

jetos al control jurisdiccional de la Corte de Justicia; además, el PE está encargado del control democrático en lo que concierne al ejecutivo. Sólo impide que la acción de sus distintas instituciones no modifique esencialmente la distribución de los poderes de decisión en la CE. La cuestión fundamental reside en saber cómo la Comisión y el Consejo se distribuyen el ejercicio de sus funciones.

La Comisión actúa sola en unos 32 casos previstos por el Tratado. Esta cuenta no toma en consideración evidentemente la posibilidad de la cual dispone el Consejo de cargarle de otras funciones. En la mayoría de los casos la Comisión posee un poder de decisión con respecto a los Estados o a los individuos y las empresas, (17 casos). La confusión empieza cuando se observa que a veces establece reglamentaciones /5/ o da directivas /5/ que rebasan el margen de las decisiones. Puede observarse a este respecto que la separación de poderes tampoco es más rigurosa en la Confederación suiza; allí también el Consejo federal posee ciertas competencias legislativas que ejerce por vía de ordenanzas a menudo extremadamente importantes. Por otra parte, la comisión comunitaria cumple también con ciertas funciones judiciales cuando comprueba los casos de infracción a la legislación antitrust y aplica sanciones que pueden llegar a un millón de dólares. Recordemos aun que su arsenal de poderes aumentó con la puesta en vigor de las reglamentaciones agrícolas que le transfirieron amplias atribuciones.¹⁶

A su vez, el Consejo puede actuar sin "proposición de la Comisión" en unos 50 casos, sólo 21 de los cuales dan lugar a actos obligatorios: 3 reglamentos, 1 directiva y 17 decisiones de las cuales 7 se toman por unanimidad.¹⁷ Esos actos conciernen principalmente a asuntos internos o políticos sin que sea posible, por lo demás, trazar en forma clara la línea de división entre funciones legislativas y ejecutivas. En la mayoría de esos casos, con excepción de decisiones administrativas, el consejo formula sus actos a la vista de un informe o un anteproyecto, ya sea de raíz de una recomendación o una opinión de la Comisión. Su colaboración es permanente, en efecto, aunque no siempre sea tan orgánica que

¹⁶ Esas reglas institucionales prevén el recurso al Consejo contra ciertas decisiones del ejecutivo.

¹⁷ L. LINDBERG, *The political dynamics of European integration*, Stanford university press, Stanford, California, 1963, p. 300.

cuando el Tratado obliga al Consejo a estatuir en virtud de una *proposición formal* del ejecutivo.

Excepcional en la CECA, donde existe en forma de "avis conforme" (acuerdo), ese procedimiento, que asocia orgánicamente el ejecutivo se ha generalizado por los tratados de Roma. La CEE conoce 76 casos en que la Comisión debe hacer uso de su derecho de proposición. Unos 50 casos (30 reglamentaciones y 17 directivas) están incluidos en la función normativa general. La función ejecutiva se halla representada por unas veinte decisiones. En esto también hay una confusión que hace difícil toda comparación con las formas federativas conocidas. Tanto más cuanto que hay una reglamentación general de alcance normativo ("leyes comunitarias") y otra de ejecución. También podrían distinguirse reglamentaciones de base que responden a "tareas de innovación" y otras de adaptación que forman parte de las "tareas de mantenimiento". Si bien la función normativa constituye la gran mayoría de los actos obligatorios, ambas instituciones cumplen también funciones de gobierno y de ejecución. En la definición de las grandes líneas de conducta: la política agrícola común o el programa de acción que constituyen, con distintos títulos, opciones fundamentales que, concebidas por la Comisión, son tomadas en última instancia por el Consejo. Es por eso que la asimilación del Consejo a un Senado tiene ante todo un sentido prospectivo.

En esa construcción pragmática, ese mecanismo de colaboración obligatoria entre el garante de los intereses estatales y el del interés comunitario permite que, en los principales dominios, las proposiciones del ejecutivo constituyen necesariamente la base de las decisiones comunitarias. En esa colaboración, el tratado ha reforzado el poder de negociación de la Comisión para contrabalancear un poco el poder de los miembros: el Consejo no puede modificar esas proposiciones a no ser por unanimidad; paradójicamente, la unanimidad sirve aquí para proteger a la Comisión, para consolidar su posición en la negociación con el Consejo. La Comisión posee, además un fiel afiliado en el Tratado y sus disposiciones básicas cuya interpretación está confiada a una institución independiente: la Corte. Es un sabio equilibrio, pero hace claudicar a toda comparación que trate de ser exacta. Con el riesgo de ser inexactos podemos decir que el Tratado fortalece el derecho de

iniciativa de la Comisión, porque éste no tiene que vérselas, como en un Estado federal, con un poder legislativo bicameral que representa, por una parte, al pueblo de la federación en su conjunto y, por la otra, los pueblos e intereses de los Estados miembros tomados separadamente; en cambio, la Comisión debe enfrentarse con el Consejo que sólo representa los intereses de los Estados miembros. El desequilibrio juega aquí en favor de estos últimos. De ahí la preocupación por dar al ejecutivo algunas cartas adicionales para que pueda entablar el diálogo con el Consejo sin demasiados complejos de inferioridad.

En ese diálogo se mezcla la voz del Comité de representantes permanentes que constituye la infraestructura del Consejo.¹⁶³ Es bien sabido que los representantes permanentes, a pesar de la falta de toda delegación de poderes en su favor, participan estrechamente en la elaboración de las decisiones. Aunque son los representantes oficiales de los países miembros, esos delegados, con categoría de embajadores, y sus colaboradores se sitúan en efecto entre la Comisión y el Consejo, así como entre la esfera comunitaria y las esferas nacionales. Colocados entre estos dos polos, su posición no siempre es cómoda. En realidad, suelen defender los puntos de vista nacionales ante la comisión y el punto de vista comunitario ante los gobiernos nacionales. Por su función han de congrarse en permanencia y "full time" a los asuntos comunitarios.

Dos hechos confirman su importancia: por una parte tienen a menudo acceso directo a los jefes de Estado; o de gobierno de su país; por la otra disponen de efectivos constituidos por personas calificadas; en número de un centenar, cuentan 13 representantes permanentes y adjuntos, 28 consejeros y adjuntos y aproximadamente 65 secretarios de embajada y agregados. El Comité de representantes permanentes entra en la esfera comunitaria con su sede principal en Bruselas. Por más de una razón se lo puede considerar como un organismo que forma parte del conjunto institucional. Aunque su vinculación es nacional, esos representantes nacionales desempeñan hoy, junto con la secretaría del Consejo,

¹⁶³ El art. 4 del Tratado de fusión establece la existencia institucional del CRP en el marco del Consejo. El CRP tiene como función preparar los trabajos del Consejo y ejecutar sus mandatos.

un papel en el examen de las proposiciones de la Comisión y en las negociaciones y trabajos que preceden a su adopción por el consejo. Ese organismo híbrido, refuerza, si aun fuere necesario, la representación de los estados miembros integrándola aun más el mecanismo común. Ese tipo de organismos, que marca la fase confederal o prefederal en la formación de un Estado federal, ha de desaparecer en el nivel federal. En efecto, el gobierno federal procede a veces a consultar directamente a los gobiernos de los miembros. A su vez, los Estados miembros o los cantones de un Estado federal participan en las funciones legislativas o de control por intermedio de la doble representación en el Parlamento.

2. Otras instituciones

En ese sistema bicéfalo las demás instituciones, con excepción de la Corte, se reducen a desempeñar un papel derivado o secundario. La Corte de Justicia, en efecto, no deja de hacernos recordar, dentro del restringido margen comunitario, una corte federal polivalente. A pesar del origen "intergubernamental" de sus jueces, diversas disposiciones y sobre todo una larga tradición garantizan su imparcialidad. Entre otras cosas, la Corte controla la legalidad de los actos de las instituciones, se pronuncia acerca de los conflictos de atribuciones entre los Estados miembros y las instituciones, así como de las infracciones de un Estado o institución. Pueden acudir a ella tanto el ejecutivo como un Estado, una persona o una empresa (dentro de ciertos límites). También funciona a título de tribunal administrativo. Pero lo esencial parece ser el hecho de que se trata de una jurisdicción obligatoria o permanente que se hace cargo del equilibrio de poderes y de la legalidad dentro de la CE. Debido a sus atribuciones, su actividad es variada; durante el período desde mayo de 1962 hasta marzo de 1963, examinó 23 asuntos que interesaban la CEE; dos recursos de la Comisión contra los Estados miembros por violación del Tratado; trece recursos contra actos de las instituciones, tres de ellas recursos de los Estados miembros contra las decisiones de la Comisión; diez recursos de organismos privados contra reglamentaciones del Consejo /6/ contra las decisiones de la Comisión /4/. No se conoce ningún caso de desobediencia de un Estado a un fallo de la Corte.

Según el X Informe General de la Comisión sobre la actividad de la CEE, 20 nuevos asuntos han sido sometidos a la Corte en el período del 1º de abril de 1966 al 31 de marzo de 1967. Estos recursos actualmente en instancia se reparten de la manera siguiente: 13 recursos introducidos por organismos privados contra la Comisión (en virtud del art. 215, par. 2); 6 demandas de opiniones pre-judiciales sobre la interpretación del derecho comunitario (art. 177); y 1 recurso introducido por un agente de la Comisión (art. 91 del Estatuto del personal). En el mismo período, la Corte se ha pronunciado sobre 9 asuntos: 4 opiniones pre-judiciales, 3 recursos de empresas contra la Comisión y 2 de Estados miembros (recursos de anulación).

El Parlamento europeo no se sustrae menos a una clasificación precisa: no puede compararse ni con un Senado ni con una Cámara de representantes. Institución híbrida, el PE no representa al pueblo europeo y ni siquiera a los pueblos europeos, a no ser en segundo o tercer grado. La designación de sus parlamentarios por los parlamentos nacionales lo asemejaría a un cierto tipo de Senado cuyos miembros serían nombrados por los legislativos de los países miembros. Esta comparación falla en vista de la distribución de sus miembros como ante la perspectiva de una elección por medio de un sufragio universal directo que confirma su vocación de parlamento de la unión.²⁰ En la práctica se muestra en el mismo sentido: los parlamentarios se agruparon, en un principio, según sus afinidades políticas y no según su nacionalidad: un grupo de demócratas cristianos /69/, un grupo de socialistas /35/ y un grupo, por demás heterogéneo, de liberales y afines /26/. Una excepción: el grupo de los /15/ UNR, que forma la Unión democrática europea único grupo "nacional" y por lo tanto más homogéneo y disciplinado que cualquier otro.²¹ A pesar de que res-

¹⁸ La proposición aligera, además la mayoría calificada que es de 12 voces sobre 17. Dicho con otras palabras, el acuerdo de los tres grandes es suficiente cuando hay proposición. Si falta ésta, las 12 voces deben incluir el voto favorable de cuatro miembros por lo menos; es ésta una garantía acordada a los pequeños Estados.

¹⁹ VI a R. G. ,p. 316.

²⁰ El proyecto de elección tiende también a restablecer la representación real de las fuerzas políticas al no excluir la extrema izquierda que, de hecho, se halla ausente del PE.

pete hasta cierto punto el principio de la distribución por nacionalidad, lo esencial del trabajo del PE está organizado sobre la noción de grupos políticos (bancas, listas de candidatos a las comisiones, portavoz, papel en la elección del presidente). Estos atestiguan, en realidad, una cierta cohesión y disciplina que, no obstante, ceden a veces ante la solidaridad nacional, en ocasión de la votación del proyecto de elecciones con abstención de los socialistas, alemanes en 1960; en mayo de 1962, cuando los socialistas holandeses se aliaron contra el control de las tarifas de transporte; o a principios del mismo año, cuando todos los miembros italianos, menos uno, votaron contra la protección en favor de la energía, luego de una visita de E. Mattei al PE.^{21a} Es al mismo tiempo uno de los pocos casos en que un grupo de presión atribuyó tanta importancia a los votos de esa Asamblea. Pese a sus defecciones o escisiones, los grupos políticos forman núcleos de futuros partidos federales o futuras federaciones de partidos. Esta última hipótesis parece más probable si tenemos en cuenta las experiencias americana y suiza.

Esos aires de parlamento nada pueden contra la impotencia real del PE. En virtud de su derecho de votar una moción de censura ejerce un control general, permanente pero también teórico, sobre la Comisión. Como su poder de censura sólo puede dirigirse contra la Comisión, deja toda libertad incontrolada a la institución que, a proposición de la Comisión, posee el poder final de decisión: el Consejo. El PE puede llegar al Consejo sólo en la medida en que su censura en contra del ejecutivo paralice el engranaje central de la CE, el tándem Comisión-Consejo. Pero, apuntando al Consejo, asestaría el golpe al ejecutivo: al obligar a sus miembros a presentar su renuncia, los expondría al arbitraje de los gobiernos que, sólo ellos, pueden designar a los nuevos Comisarios, eliminando a aquellos que hubieran pecado por demasiado europeísmo. Rompería así el frágil equilibrio Consejo-Comisión en detrimento de éste. De ahí lo absurdo del sistema de control actual, al cual el PE se abstiene de recurrir, tratando, por el contrario, de apoyar al ejecutivo. Además se puede observar que esa curiosa combinación de federalismo (diversidad) y parlamen-

²¹ Datos de mayo de 1966.

^{21a} Véase Murray Torcuth, *The Parliament of the European Communities*, PEP, London, 1964, p.35-36.

tarismo (inestabilidad) no existe en la práctica actual de los Estados federales. No la hay ni en Suiza, ni en los Estados Unidos. En Alemania federal está excluida por el gobierno de legislatura o de coalición duradera; en el PE también, por su voluntad de apoyar a la Comisión.

El parlamento europeo está ligado en forma obligatoria al proceso legislativo en 18 y 11 casos previstos por los tratados de Roma. Desde enero de 1958 hasta mayo de 1963 se le consultó 71 veces; en 15 casos se trató de consultas facultativas no impuestas por los tratados. Su actividad era intensa: término medio, catorce consultas por año. ¿Qué importancia se da a sus consejos? Salvo algunas excepciones (por ejemplo: la elaboración de la legislación antitrust), el ejecutivo y sobre todo el Consejo no les atribuyeron el suficiente valor como para conformar a ellos sus decisiones. Por lo tanto es normal que los parlamentarios reclamen mayores poderes legislativos y presupuestarios. ¿Habrá que exigir, pues, como lo hacen algunos, un monopolio de las funciones legislativas para el PE? Esto sería un error porque así se prepararía en los espíritus, y acaso hasta en los hechos, el camino hacia Europa unitaria; en esa construcción unitaria, un Parlamento inclinado más hacia una Cámara de Representantes que no hacia un Senado tendría todo el poder legislativo. Expresaría así las opiniones de la mayoría del pueblo, sería democrático, pero descuidaría la representación por Estado miembro. Para asegurar esa doble representación, popular y estatal, todos los Estados federales conocen un sistema bicameral. En su proyección o en su reivindicación, esa exigencia debe tenerse en cuenta. Podría realizarse en un futuro próximo por medio del ejercicio de esas funciones en forma mancomunada entre el Consejo (a proposición de la Comisión) y el PE. Sería posible prever que, si el PE niega su aprobación a una ley comunitaria, promulgada por el Consejo, éste no pueda ponerla en vigor a no ser por unanimidad. De todos modos, por el momento el PE cumple principalmente una función de corporación consultiva, limitada además por el carácter parcial de la CE.

El Comité económico y social oficializa, tal como lo indica su nombre, la participación de las fuerzas sociales en la actividad orgánica de la CE. A la manera de sus precedentes nacionales —el Consejo económico en Francia, Bélgica y los Países Bajos—

el CES establece la representación de las diferentes categorías de la vida económica y social en el seno de un organismo consultivo. Aquí, igual que en el PE, los miembros han constituido tres grupos:

(I)

a) El grupo de empleadores cuya homogeneidad queda asegurada por la presencia de grandes centrales de los países miembros, reunidas en la UNICE.

(II)

b) El grupo de trabajadores desequilibrado por la ausencia de la CGT francesa y de la CGIL; su coherencia está garantizada por la cooperación en el plan europeo de los elementos de la CISL y de la CISC; la coordinación de sus actividades en el CFS es obra de dos secretarías sindicales europeas. La disciplina del voto se exige, en principio, cuando se trata de cuestiones importantes.

(III)

c) El grupo mixto que es el más dispar: junto con las asociaciones de cooperativas y de familias están presentes los "independientes", profesiones liberales, bancos, organismos estatales, etc.

Al CES se le debe consultar obligatoriamente en una quincena de casos dentro del margen de la CEE (12 por el Consejo) y en 7 casos por la Comisión de Euratom. En el transcurso del período de 1958 hasta abril de 1963, el CES recibió 45 pedidos de consejo obligatorio y 17 facultativos nueve de los cuales fueron presentados por la Comisión de la CEE. Es una cantidad considerable. Pero la cuestión principal consiste en saber cuál es la importancia de esos consejos. En principio y por el momento parecen tener más peso que los PE porque reflejan, acerca de las cuestiones económicas, la opinión de los medios interesados.

¿Cuáles son los elementos federativos en el CES? Por cierto es

posible sostener que la participación de las comunidades de interés en el proceso de la decisión se justifica tanto como la de las comunidades regionales. Hasta puede invocarse el ejemplo original de la constitución yugoeslava donde la Asamblea se compone de un Consejo de delegados de los ciudadanos de las Repúblicas y de las comunas, así que de un Consejo económico, de un Consejo de educación y cultura, de otro para los asuntos sociales, y de un Consejo de las comunidades de trabajo. Por otra parte, se puede argüir contra la necesidad de una representación oficial de los intereses potentes que, de todos modos, están en condiciones de ejercer una fuerte presión sobre el aparato político: además, esa asociación de los organismos profesionales de elaboración y ejecución de decisiones en el seno de las comisiones permanentes o *ad hoc* ya tiene el valor de una tradición en la práctica del federalismo suizo. Se trata pues de un hecho admitido más o menos abiertamente, tanto en los Estados centralizados como en los federales. En el CES, los aspectos deferativos derivan de la representación de las categorías por nación, así como de la forma todavía confederal de la acción patronal o sindicalista en el nivel comunitario.

La existencia de numerosos comités de expertos parece responder a un empuje similar de los intereses y competencias técnicas. En la CEE son numerosos. Por una parte, los comités permanentes: comité de expertos nacionales o representantes de las administraciones nacionales, llamados "nobles" o autónomos (comité monetario, de política coyuntural, de política a plazo mediano, comité de expertos o representantes de organismos profesionales europeos o nacionales (comités agrícolas) y, finalmente, los comités mixtos (comité de Fondo social); por otra parte, numerosas comisiones *ad hoc* de expertos nacionales o de representantes de organismos profesionales son reunidos por el ejecutivo, igual que el Consejo convoca grupos de trabajo de expertos nacionales oficiales. Esos mecanismos consultativos recuerdan extrañamente la experiencia suiza.

Desde otro ángulo, la CE introduce organismos nuevos que ignoran los esquemas federalistas usuales. Nacida en plena época

³² En tres años (1960-1962), más de 1.800 días de reunión dentro de los Consejos de la CEE y del Euratom, y más de 3.000 para la Comisión de la CEE.

industrial que conoce un acrecentamiento de las responsabilidades públicas en el dominio económico, la CE innova con relación a los aparatos federales concebidos en la era de la economía liberal: instituye un *Fondo Social* para atenuar los riesgos de huelga que puede provocar; establece un *Banco europeo de inversiones* para luchar contra el subdesarrollo regional. Asimismo trata de introducir una programación europea. Esta no es, ni por su naturaleza, ni a priori, federalista ni antifederalista. Se define por el modo empleado en su elaboración y ejecución, así como por los márgenes dentro de los cuales funciona. Por lo menos tan flexible y descentralizada en el nivel de la ejecución como la planificación francesa, que respeta ampliamente la autonomía de las empresas,²³ la programación europea se elaborará sobre la base de planes nacionales y regionales. Vale decir que no sólo los representantes de las naciones o de los grupos de intereses, si no también los de las regiones serán llamados a participar en su formulación. Confederal en estos momentos, su carácter final será una función de la estructura federativa o unitaria de la Europa unida, así que de las presiones nacionales y regionales.

SEGUNDA PARTE: EL ESQUEMA DEL PROCESO DE DECISION

1. La piedra de toque de toda institución es su manera práctica de elaborar y ejecutar las decisiones. Se trata pues de ver cómo el mecanismo comunitario fue ajustado y cómo marcha en la práctica. Para facilitar nuestra exposición, sólo esbozaremos el proceso de la CEE. En el conjunto distinguimos entre *decisiones abiertas* y *decisiones cerradas*.^{23a}

Por *decisiones cerradas* comprendemos aquellas que son el resultado de una labor de preparación y reflexión internas de una institución oficial. En tal elaboración sólo intervienen dirigentes

²³ Es sabido que la planificación, hasta en un Estado tan centralizado como Francia, da un fuerte impulso en sentido de la descentralización y regionalización.

^{23a} Véanse nuestros estudios dedicados a este tema: "Decisiones abiertas et décisions closes" en *Revue Française de Science politique*, abril 1965; "Un aspect du processus de décision: décisions ouvertes et clauses" en *Il Politico*, diciembre 1964 y enero 1965; el texto español fue publicado en *Revista de estudios sociales* (Barcelona), nº 2, 1966.

oficiales. Un ejemplo típico de esas decisiones es la réplica a un ataque armado o bien múltiples decisiones de política exterior. En oposición a ello, las decisiones abiertas las toman las autoridades después de numerosas consultas a las agrupaciones interesadas. En general, ese método de consultas previas se aplica en el dominio económico donde la autoridad no dispone ni de todo el saber o de toda información necesaria para fijar una línea de conducta, ni de todos los medios para ponerla en práctica. En efecto, en distintos sectores de la vida económica necesita del concurso de los interesados para asegurar la ejecución de sus decisiones. Por eso trata de hacerlos participar de antemano en su elaboración para que participen también en forma más activa en su aplicación.

Se sobreentiende que esa distinción no es rígida sino indicativa. Aparte de algunas decisiones, a veces vitales, que son cerradas (el desencadenamiento de una guerra atómica), la mayoría son mixtas y jalonan el camino entre ambos extremos. Además, en el transcurso de la preparación de una decisión se puede observar a veces una sucesión de etapas abiertas y cerradas. Sin embargo, desde el momento en que una elaboración muestra una fase abierta, la decisión que de ella resulte no puede ya pertenecer al tipo cerrado. Por lo demás, las dos formas de decisión no están distribuidas de acuerdo con los sectores: una y otra coexisten por ejemplo en el dominio económico donde ciertas decisiones de política monetaria permanecen cerradas. A tal punto que cuando se dispuso la revaluación del Marco y del Florín parece que no se consultó lo suficientemente a las partes. Por lo general, sin embargo, las decisiones económicas son, más bien, abiertas que no cerradas en sistemas de economía mixta. Vale decir que el tipo abierto predominará en una Comunidad esencialmente económica y técnica.

Los ejemplos de decisiones cerradas no faltan en la Comunidad europea. Así la política comercial común resulta de la colaboración del Consejo y por ende del Comité de representantes permanentes de la Comisión y del Comité III en el transcurso de las negociaciones. En principio, esa elaboración y la puesta en práctica de la política comercial tienen lugar en un circuito cerrado. Esta observación general no excluye las presiones de las agrupa-

ciones interesadas y hasta verdaderos "hearings" (audiencias) como las que se practicaron para determinar las excepciones dentro de los márgenes de la rueda Kennedy. Se podría objetar, es cierto que esas "hearings" no tocan la política, sino cuestiones particulares tales como las modalidades de ejecución o los detalles técnicos. Pero ¿dónde corre la frontera entre técnica y política en ese caso? Cuando las excepciones alcanzan una cierta importancia ¿no constituye por ese hecho decisiones políticas? Por otra parte es igualmente difícil distinguir las "hearings" de las presiones o de las influencias. ¿No es la información técnica uno de los medios predilectos que permiten ejercer presión sobre las decisiones públicas? Otro ejemplo más hermético lo ofrece la elaboración, en 1959, del memorandum del ejecutivo acerca del fracaso de las negociaciones referentes a una gran zona de libre intercambio. Ese memorandum, que ha definido la concepción comunitaria, marcó la política comercial de los Seis. El programa de acción de 1962 es también el resultado de una meditación íntima del Ejecutivo.

En el campo de la ejecución de las normas comunitarias, los casos de decisión cerrada son más frecuentes. Así, por ejemplo, las decisiones relativas al control de acuerdos y concentraciones; o bien los actos que aseguran la aplicación de las medidas de desarme, así como los que se refieren a la aceptación o al rechazo del recurso contra las cláusulas de salvaguardia introducidas por el Ejecutivo. Asimismo podrían mencionarse las decisiones presupuestarias y evidentemente los procesos de recurso y los actos de la Corte de Justicia.

En estas condiciones, nos damos cuenta de la dificultad de establecer un modelo de decisión válido para todos los actos de la Comunidad europea. Tanto más cuanto que la puesta en marcha del Mercado Común requirió una serie de reglamentaciones de base, toda una actividad de iniciativas y de creación de acuerdo con los principios definidos por el Tratado. Una vez montados los principales instrumentos, esa actividad tenderá a disminuir, mientras que la función de la aplicación adquirirá una amplitud cada vez mayor. Quedan por llenar algunas casillas, por cierto, tales como la política del transporte o la política social. Pero, en conjunto, el centro de gravedad de las actividades se trasladará hacia

las tareas de aplicación, de gestión, control y reajuste. En principio, esa transformación debería aumentar las funciones del ejecutivo. Consciente del cambio en favor del Ejecutivo, el Consejo trató de prolongar su control sobre el dominio agrícola estableciendo comités de gestión. Sin embargo, esa transformación no siempre significa que la decisión cerrada sustituye a las decisiones abiertas. Hasta en ese campo de la aplicación, el Ejecutivo se asesora a veces con los comités consultivos: el del Fondo social o los comités agrícolas, comités de transportes, el de la libre circulación.

En cuanto concierne a la decisión abierta, esbozaremos el proceso de elaboración de actos generales y obligatorios que, como dijimos, constituyen la principal actividad de la Comunidad después de su puesta en marcha. Vale decir que nuestro modelo abarca esencialmente esa serie de decisiones autoritarias. Deja pues de lado los poderes de influencia y de persuasión de los cuales dispone el Ejecutivo, sobre todo en materia de coyuntura o de transporte. Aunque su papel es más borroso, asemejándose al de las secretarías de la CEEA muestra además que los poderes de mayor alcance, previstos para las situaciones de crisis, no se pusieron en acción, mientras que los consejos dados a las empresas contribuyeron a orientar la producción del acero. Para tener en cuenta los poderes de influencia sería necesario, según el caso, modificar la posición del Ejecutivo frente al Consejo y los Estados miembros. Su capacidad de negociación, en principio menos asegurada, variará de acuerdo con la coyuntura. Huelga insistir en el punto de que todo modelo general exige una dimensión coyuntural.

2. *El origen* de esos actos reside, en la mayoría de los casos, en las disposiciones del Tratado o en la iniciativa del Ejecutivo, aunque también podría ser una reglamentación, un fallo de la Corte, una iniciativa del Consejo y hasta de un gobierno o de otra agrupación. El Tratado no deja al azar ni a la elección de las instituciones la elaboración de las reglas comunes; contiene plazos exactos así como un calendario automático para la puesta en marcha del Mercado Común. Esa obligación hace presión sobre los responsables, constriñéndolos a resolverse dentro de un plazo fijo; disminuye las posibilidades de prórroga y las condiciona en cierto sentido. Por lo demás, los autores del Tratado parecen haber

confiado en el dinamismo de la integración, en la "demanda de decisiones" y el empuje de los hechos.

La fase preparatoria se desarrolla en el nivel del Ejecutivo. A menudo partiendo de la orientación prescrita por el Tratado, los Comisarios definen su concepción política y encargan a una Dirección general la elaboración del proyecto. A veces, ese primer paso va precedido de un informe elaborado por un experto independiente. De todos modos, la DG competente se vale, en el período de estudios previos, de los servicios de expertos o grupos de expertos (universitarios, instituciones especializadas) y consulta igualmente a las demás direcciones implicadas o bien las hace tomar parte en sus trabajos. Durante esa fase, también puede dirigir cuestionarios a las administraciones nacionales y organizar reuniones de contacto y de estudio con la participación de expertos nacionales o particulares que representan a los organismos profesionales europeos y nacionales. Por esos distintos medios, la DG responsable elabora el expediente y precisa su concepción.

A partir de ese momento se abre un período bastante largo de consultas. Numerosas reuniones y contactos tienen lugar con los representantes de la UNICE. (Unión de las Industrias de la Comunidad Europea), con federaciones profesionales y sindicatos europeos, pero sobre todo con expertos nacionales. Estos asisten a esas reuniones convocadas por el Ejecutivo a título personal. Sin mandato oficial expresan, sin embargo, los puntos de vista de las administraciones nacionales, si bien conservan una cierta libertad de maniobra que les permite tomar parte activamente en la elaboración o terminación de los textos preparados por la DG. Recordemos que en el transcurso de 1960-62 se registraron más de 3.000 días de reunión correspondientes a aproximadamente a 2.000 reuniones de expertos dentro del margen del Ejecutivo de la CEE. Es sabido que los expertos nacionales desempeñan un papel de primer plano en ese proceso: mediante esas consultas, el Ejecutivo asocia a título oficioso a los principales responsables de las administraciones nacionales a la elaboración de sus proposiciones. Esas reuniones le permiten, por cierto, informarse de las posiciones de distintas administraciones, tomar la temperatura y apreciar la libertad de maniobra, pero le procuran también la posibilidad de suscitar un enfrentamiento de vistas entre funcionarios nacionales,

crear un clima de colaboración. De esta suerte, los funcionarios que más tarde se ocuparán en ese asunto a título oficial, no tienen la sensación de que un cuerpo exterior les impone puntos de vista ajenos. Tienen una tarea comparable con la de los representantes permanentes: explicar los puntos de vista del Ejecutivo y de sus colegas a su administración y, a un tiempo, defender los intereses de ésta en el nivel comunitario. Así, por ese mecanismo que provoca un codeo constante de funcionarios europeos nacionales con representantes de diversos grupos de intereses, se asegura la participación en la fase preparatoria.

Llegado a este punto, no podemos abstenernos de comparar ese proceso con el que se practica en Suiza.²⁴ Allí también la consulta constituye uno de los componentes fundamentales del mecanismo legislativo. Fuera de las relaciones intra-administrativas y de la intervención de expertos y especialistas, se practica allí una doble consulta: mediante contactos directos con organismos profesionales o en comisiones de expertos donde los expertos independientes sesionan al lado de los representantes de asociaciones profesionales. De esta manera, éstas participan en la tarea legislativa. Luego el anteproyecto se transmite para la consulta por escrito a las instancias cantonales y las organizaciones profesionales.

Junto con esta similitud sorprendente, una diferencia es digna de ser subrayada.²⁵ En la etapa preparatoria propiamente dicha, sólo las organizaciones profesionales y los expertos independientes toman parte en la redacción de los textos; los cantones sólo se consultan después acerca del anteproyecto tal como resulta de esos primeros trabajos. En la CE, donde los "cantones" conservan un poder mucho mayor, el papel de los expertos nacionales es primordial y más decisivo que el de los organismos profesionales. Es cierto que en Suiza como en la CE, la participación de los Estados miembros queda asegurada en una fase ulterior, ya sea en el Consejo de los Estados o, de una manera más eficiente, en el Consejo de ministros. Pero el elemento federalista se pone de

²⁴ Cf. Jean MEYNAUD, en colaboración con A. KORFF, *Les organisations professionnelles en Suisse*, Lausanne, Ed. Payot, 1963, pp. 85 y 277.

²⁵ El mecanismo suizo posee un complemento esencial el *referendum*. Este permite a las minorías descontentas —grupos, partidos, ciudadanos— recurrir al arbitraje del pueblo.

manifiesto hasta en la asociación o la consulta de organismos profesionales. En efecto, éstos consultan a sus miembros o sea a las federaciones por rama (federalismo funcional) o a las secciones cantonales (federalismo "político" o territorial). Un método similar se emplea en los organismos profesionales europeos cuyos miembros nacionales conservan, sin embargo, una influencia preponderante, imprimiendo así un giro confederal a la acción en el nivel europeo.

Después de ese ciclo de consultas, la DG, con asistencia del servicio jurídico, redacta su anteproyecto que contiene algunas variantes. Luego ese texto se examina en el gabinete del Comisario competente. Por lo demás éste, igual que sus colaboradores, siguió la evolución de los trabajos en las distintas fases. De allí saldrá el proyecto que someterá, por intermedio del Secretario ejecutivo, al Ejecutivo. Para un observador ajeno es por lo menos difícil seguir el procedimiento, sobre todo en ese nivel. Con todo y en términos generales, la devolución de un proyecto a la DG puede interpretarse, con ciertas reservas, como resultado de una falta de acuerdo entre los miembros del ejecutivo o de la dificultad de formar una mayoría. Una interpretación similar podría darse a la inscripción repetida del mismo asunto en la orden del día de las reuniones hebdomadarias del Ejecutivo. Sin embargo, cabe matizar estas deducciones y tener en cuenta, en particular la dificultad inherente a ciertos casos, así que su importancia política. Tan luego como interviene el acuerdo o el voto, nace la proposición del Ejecutivo que éste transmite al Consejo. En ese sentido puede proceder a un intercambio de opiniones con una comisión del PE o pedir consejo al Comité económico y social. Con esto termina la fase de elaboración en el nivel de la Comisión.

3. La segunda fase se caracteriza por la intervención del Consejo y del Comité de representantes permanentes así que, a título consultivo, del PE y del CES. Los representantes del Ejecutivo toman parte en ese proceso en todos los niveles. Nos acordamos, en efecto, de que el Consejo puede enmendar la proposición sólo con unanimidad y de que, por otra parte, el Ejecutivo tiene la posibilidad de modificar su propia proposición antes que el Consejo haya tomado ninguna decisión. En la práctica, aun cuando el Tratado no prevé ninguna proposición formal, el Consejo no actúa

nunca sin el acuerdo del Ejecutivo.²⁶ Es dentro de este margen donde se inicia el diálogo entre el Ejecutivo y el Consejo el cual, de hecho, se parece mucho más a una negociación compleja en la cual el Ejecutivo sería una de las partes. Los Estados miembros disponen de derechos, pero ante todo del poder; las armas principales del Ejecutivo son el tratado, su "proposición" y su competencia. Por añadidura hay casi siempre algunos Estados miembros cuyos intereses coinciden con los del Ejecutivo encargado de expresar y defender el interés general de la Comunidad. Ejemplos: Francia y los Países Bajos en la agricultura, Alemania en la legislación *antitrust*. Estos son otros tantos aliados fieles del Ejecutivo en sus esfuerzos por imponer soluciones comunitarias.

Por regla general, el Consejo transmite el texto de la proposición al PE y al CES pidiendo su opinión, así como al CRP (Comité de Representantes Permanentes) para su estudio. Es en este nivel donde desempeña su papel importante del CRP, asesorado en sus tareas de examen y sus trabajos preparatorios por la secretaría general del Consejo. Es cierto que el CRP no tiene ningún poder de decisión ni de creación. En este sentido está enteramente subordinado al Consejo. En la práctica, la cuestión es más compleja. Los RP y sus colaboradores constituyen el engranaje del mecanismo comunitario que, aunque no tenga ninguna delegación de poderes, pesa sobre las decisiones por el hecho de su permanencia, de su presencia en los lugares. Además no es superfluo hacer recordar, que, a diferencia de los ministros que se reúnen sólo pocos días por mes y sólo consagran una parte relativamente pequeñas de su tiempo a las cuestiones de la Comunidad europea, los RP son los "dirigentes europeos" que se ven diariamente y en las reuniones de trabajo o sociales. Así surge una cierta solidaridad de función y de amistades entre los Representantes permanentes y sus colaboradores. En virtud de esos contactos entre ellos, con los funcionarios del Ejecutivo así que con los asuntos europeos, su visión no es la misma que la de los funcionarios más o menos aislados en sus capitales. Por eso sucede que, conscientes de la posición de unos y otros, más permeables a los argumentos del Ejecutivo, sirven de intérpretes de los intereses comunitarios ante sus admi-

²⁶ Sucede a veces que, generalmente en casos menores, el Consejo toma una decisión en contra de la voluntad de la Comisión.

nistraciones nacionales, defendiendo al mismo tiempo el interés nacional en la Comunidad europea. Mas no se debe creer que por eso lleguen a ser unos portavoces del interés europeo. En la mayoría de los casos hacen comprender mejor los problemas tales como se plantean sobre el terreno e indican los márgenes posibles de las negociaciones o las mayorías que se perfilan. A veces, si su país está aislado, tratan de persuadir a su administración. Hasta ocurre que ciertos representantes se hagan llamar "comunitarios" por sus colegas de las administraciones nacionales. Por lo demás, la actitud de varios Permanentes depende de factores múltiples, entre ellos su personalidad, su influencia sobre la administración nacional y el dominio que ésta conserva sobre sus representantes.

Aunque considerados a veces como "comunitarios", los RP y sus grupos manifiestan una fuerte propensión a modificar las proposiciones del Ejecutivo. Según la lógica del sistema y conforme a la práctica, representantes del Ejecutivo —nunca Comisarios— toman parte en los trabajos en todos los niveles. Así, el Ejecutivo no sólo se tiene informada de la marcha de los trabajos, sino que está inmiscuida en esa negociación preliminar que aliana el terreno para la decisión del Consejo. Durante ese examen, el acuerdo del representante del Ejecutivo facilita, como aún lo veremos, la decisión final. A veces, sin embargo, cuando los puntos de vista de los RP y del representante comunitario son difíciles de conciliar —sobre todo a causa de las modificaciones profundas adoptadas por los RP y del mandato estricto dado por el Ejecutivo a su representante, aquéllos se desentienden de la posición del Ejecutivo. Tales casos pueden producirse sobre todo cuando el Ejecutivo no presenta una "proposición formal", toda modificación de la cual requiere su consentimiento o bien cuando todos los RP están de acuerdo acerca de las modificaciones por introducir en el texto del Ejecutivo. Ahora bien, en cuanto a las cuestiones importantes es raro que el acuerdo entre los Seis se haga a expensas de la proposición comunitaria. Con mayor frecuencia se asiste a una "negociación compleja" entre siete que no a un simple diálogo entre los RP por una parte y el representante del Ejecutivo, por la otra.

Para cumplir con esa importante tarea, el CRP recurre, con la asistencia de la secretaría general del Consejo, a los expertos nacionales oficiales que son casi siempre aquellos mismos que

colaboraron a título personal con el Ejecutivo. El texto no les es extraño porque contribuyeron a su preparación, pero en este estadio revisten la dignidad de representantes oficiales. Vuelven a encontrarse en familia, pero más recelosos de la defensa de las posiciones nacionales. De acuerdo con ciertos testimonios, los expertos oficiales tienden a atacar rigurosamente las proposiciones del Ejecutivo. Sería interesante estudiar en qué medida se sienten libres para socavar esos textos que contribuyeron a elaborar a título individual; en qué medida les retienen sus sentimientos de paternidad. Es evidente que en sus funciones oficiales son portadores de instrucciones elaboradas por sus administraciones que tienden a restringir su libertad de elección. Así se explica, en gran parte, su cambio de actitud con respecto a las proposiciones del Ejecutivo. Ese mecanismo se complica aún por el hecho de que todas esas actividades de examen, de colada, se apoyan en la administración de los Consejos. Esta se hace cargo de la secretaría de las reuniones del CRP y de los grupos de expertos, toma los protocolos, redacta los informes. ¿Cuál es el papel de la secretaría general de los Consejos en el proceso de la decisión? Unos dicen que sólo cumple tareas técnicas y secundarias. Otros, que constituiría un encuarte comunitario y desempeñaría un papel activo, aunque solapado. El hecho es que esa administración se ha desarrollado considerablemente a partir del núcleo de pocas personas que funcionaba en la CECA. También es plausible que en la redacción de los protocolos y notas, la secretaría puede insinuar sugerencias indirectamente y por su manera de presentar los textos; no está autorizada a expresar un punto de vista o su propia opinión. Por otra parte, por asistir al Presidente del Consejo, del CRP y de los grupos, la secretaría tiene la posibilidad de ejercer una cierta influencia por intermedio de la presidencia. Pero es evidente que el grado de su influencia no formal depende esencialmente de la personalidad del Presidente y de los RP, así que de la competencia y de la personalidad de los altos funcionarios de la Secretaría.

Además del CRP existen algunos comités autónomos instituidos por el Tratado o por el Consejo. La actividad de esos comités ¿está sujeta a la tutela del CRP? Este ejerce en principio una tutela sobre los grupos de expertos. Mas esa tutela parece volverse teórica, más aún, imposible con respecto a los comités autónomos, tales como el Comité de coyuntura, el Comité especial de agricultura

el Comité III. Esos comités compuestos de altos funcionarios nacionales plantean un problema de jerarquía. Hasta qué punto puede el CEP ejercer un control verdadero sobre sus actividades? La misma pregunta es aplicable a las tareas muy técnicas que sobrepasan las competencias reales del CRP cuya polivalencia tiene sus límites. Es inevitable que en tales condiciones surja y crezca una cierta competencia entre los distintos mecanismos que se han desarrollado dentro de los márgenes del Consejo.

Es en esos mecanismos, y principalmente en los grupos de trabajo y en el CRP donde será remodelado el texto del Ejecutivo. En términos generales, el trabajo se lleva a cabo, por decirlo en forma aproximada, en más de un 80% por el CRP y otros mecanismos, y en un 20% por el Consejo. Se sobreentiende que éste cumple una tarea esencialmente política de primera importancia. Es él quien toma las grandes opciones, actúa como árbitro y formula las decisiones en última instancia. En la práctica, cuando el acuerdo es unánime entre los representantes de los Estados miembros y del Ejecutivo. El Consejo, en la mayoría de los casos, suele adoptar el texto sin más trámite. En efecto, siguiendo el ejemplo francés, ese proyecto de decisión se inscribe en la lista A cuyos distintos puntos del Consejo los ratifica sin discusión. En caso de desacuerdo, sobre todo de parte del representante del Ejecutivo, éste tiene la facultad de exigir que la cuestión sea llevada ante el Consejo (lista B). En ese último estadio interviene el procedimiento, así que, en gran medida, una negociación de idas y venidas que se complica por el hecho de que a veces se refiere a varias decisiones diferentes. En la mayoría de los casos, largas veladas terminan con un *package deal*, un compromiso o acuerdo global propuesto por el Ejecutivo.²⁷ Los distintos elementos de la negociación constituyen en todo que se deriva, de hecho, de una solidaridad de conjunto de distintos actos y disposiciones comunitarios. Esta dependencia mutua apareció a todas luces en oportunidad del último maratón agrícola o cuando se pasó a la segunda etapa a comienzos de 1962. Acerca de este punto, el Tratado afirma expresamente la solidaridad de los objetivos alcanzados que pone como premi-

²⁷ Es tanto más difícil valorar el papel del CES y del PE cuanto que esta negociación permanece "cerrada". Por lo general, se los mantiene alejados a ese nivel. Así, pese a los esfuerzos del PE, su influencia sobre el mecanismo de decisión es tan sólo marginal en el conjunto.

sa de haber rebasado la primera etapa. En efecto, ese paso implicaba ciertas realizaciones en los campos de la legislación antitrust, de la agricultura y de la igualdad de salarios masculinos y femeninos. Por añadidura existe una condición política que establece un paralelismo entre la industria alemana y la agricultura francesa. Fundada en esa solidaridad, Francia exigió la adopción de una política agrícola común, mientras que Alemania pidió una legislación antitrust basada en la interdicción. Con ese fin, cada uno de sus miembros dió su apoyo determinante a las proposiciones del Ejecutivo. El acuerdo global no se estableció, como en una negociación internacional, sobre el denominador común más bajo. Fue bastante lejos en sentido comunitario al prever sobre todo nuevas atribuciones para el Ejecutivo en el campo agrícola.

En resumidas cuentas, aparece con toda claridad que el engranaje principal de ese mecanismo descansa sobre la colaboración entre la Comisión y el Ejecutivo. El Ejecutivo, ayudado por sus servicios que tienen funciones de gestión, control y ejecución cumple aquí, en el margen de la función normativa, una tarea de concepción, de defensa de los intereses de la Comunidad y desempeña un papel de conciliación y de negociador de primerísima importancia. A su vez, el Consejo con sus engranajes criba proposiciones, las filtra y formula decisiones finales. Es cierto que el Consejo también puede ser origen de ciertas decisiones. Pero la iniciativa y la concepción constituyen, de hecho, poco menos que un monopolio del Ejecutivo. De ello resulta una profunda diferencia en los métodos de trabajo de ambas instituciones. La posición fuerte del Ejecutivo, que no tiene apoyo directo de gobiernos ni de pueblos, queda asegurada por el Tratado y además por el hecho de que no defiende un interés particular, sino el de la Comunidad y de los Estados miembros en su conjunto. Además es el texto del Ejecutivo el que constituye la base de las discusiones. Ahora bien, se conocen el peso del primer texto y las ventajas que brinda a su autor. En razón de diversos factores que dan apoyo al Ejecutivo, éste aparece no como una secretaría internacional que se somete a menudo ante el denominador común más bajo, sino antes bien como un séptimo interlocutor al lado de los Seis y que, al mismo tiempo, representa su conciencia común. En efecto, en

esa negociación compleja el Ejecutivo trata de establecer, fundado en el Tratado, el nivel europeo más alto.

He aquí el modelo de decisión comunitaria, simplificado a ultranza. Deliberadamente y a propósito hemos tomado por el camino más largo: la colaboración orgánica entre el Consejo y el Ejecutivo. Vale decir que este modelo incluye numerosas variantes, entre ellas la de distintos tipos de colaboración voluntaria entre ambas instituciones. Según el caso en cuestión, habrá que abreviar, pues, tal o cual fase o modificar la posición del Ejecutivo. Así por ejemplo, para los actos de ejecución o hasta de readaptación de las reglas existentes, la primera fase a nivel del Ejecutivo será más sumaria. El período de estudios previos será reemplazado por un voluminoso expediente y una experiencia hecha. Cuando, por otra parte, la ejecución incumbe enteramente al Ejecutivo, toda la fase del diálogo entre éste y el Consejo quedará suprimida o será sustituida por un simple intercambio de opiniones y de información. En caso de que la colaboración entre el Ejecutivo y el Consejo no estuviere impuesta por el Tratado, el esquema no se modifica sino ligeramente: en efecto, el Consejo adquirió el hábito de hacer participar a la Comisión en todas sus actividades. Esta asociación voluntaria es tanto más natural cuanto que casi todas las iniciativas son obra del Ejecutivo; lo que cambia es la fuerza de negociación del Ejecutivo que es un poco debilitada por el hecho de que no dispone ya del arma del procedimiento como en la colaboración formal. Sin embargo, en la práctica el Consejo evita actuar en contra de la opinión del Ejecutivo y busca en la mayoría de los casos adhesión. Esta práctica general no excluye las tensiones. Así pueden obtenerse distintas variantes tomando en consideración los diferentes vínculos que existen entre el Ejecutivo y el Consejo, la naturaleza e importancia de sus actos, así como el elemento conjuntural que caracteriza los diversos casos. Es decir que nuestro modelo tiene el sentido de un esquema general de orientación que varía conforme a los distintos factores. Mas no por eso es menos cierto que aquellas variantes no modifican fundamentalmente el proceso descrito que, además, ocupa un lugar preponderante en el mecanismo comunitario, tanto por el número de casos como por su importancia.

OBSERVACIONES FINALES

1. Para completar mencionaremos algunas otras características de la CE que la aproximan a un sistema federativo. Una con la formación de decisiones, el elemento esencial es su aplicación. Todos los autores insisten en el hecho de que las reglamentaciones y decisiones no son tan sólo *obligatorias*, sino también inmediatas.²⁸ Como en un Estado federal, esos actos sin transformación ni control estatal son aplicables directamente a los súbditos de los países miembros. En términos generales, se cuentan un poco más de cuarenta casos que prevén reglamentos²⁹ y más de cincuenta, decisiones. El poder comunitario incide directamente en los individuos y empresas a quienes pueden infligir graves sanciones. En efecto, los actos que incluyen una obligación pecuniaria a cargo de las personas, que no sean Estados, constituyen títulos ejecutivos. La misma discriminación en favor de los Estados vale respecto de los fallos de la Corte que no son susceptibles de ejecución forzosa en cuanto a aquéllos les concierne. El poder comunitario se ejerce primeramente sobre los individuos que pueden ser objeto de una ejecución forzosa, llevada a cabo por el organismo nacional competente según el sistema del desdoblamiento funcional. En virtud de la legislación *antitrust* pueden imponerse sanciones pecuniarias de hasta más de un millón de dólares. Como en todo régimen democrático, los individuos y empresas disponen, como contrapartida de esas obligaciones y sanciones, del recurso directo ante la Corte. Así se restablece el equilibrio obligaciones-garantías. Es éste un aspecto característico de la técnica federal.

¿Cuál es la situación del lado de los Estados? En conjunto existen dos instrumentos: el Ejecutivo tiene la posibilidad, en ciertos casos, de autorizar a los demás Estados miembros a tomar medidas derogatorias contra el Estado que haya infringido las reglas comunes; son represalias controladas por el Ejecutivo comunitario. Sin embargo, el mecanismo *central* consiste en el recurso ante la Corte, abierto tanto al Ejecutivo como a todo Estado miembro contra un Estado que haya faltado a sus obligaciones. Si la Corte lo

²⁸ Pasamos por alto las directivas y otros actos que, por interesantes que sean, siguen siendo mediatos.

²⁹ Entre las reglamentaciones pueden distinguirse las de base y las de aplicación.

comprueba, el Estado tiene el deber de tomar las medidas impuestas por la ejecución de la sentencia. Pero no existen ejecuciones forzadas de tipo comunitario. En realidad, salvo en caso de grave crisis, el factor presión, cuasi de coersión comunitaria, resulta de la estrecha interdependencia de diversos mecanismos, economías, decisiones. Una negativa en el momento de la elaboración o ejecución de una decisión común, de parte de un miembro, podría producir reacciones en cadena que, llevadas a sus últimas consecuencias, entrañarían el peligro de romper la solidaridad, frágil aún, y de poner en cuestión la existencia de la Comunidad. En un cierto sentido limitado, la CE constituye un todo cuyas partes son a la vez autónomas y solidarias. Con todo, la balanza se inclina, por ahora, hacia la autonomía de los países miembros a expensas de su solidaridad.

2. Este mecanismo está basado en un amplio proceso de integración en distintos dominios económicos y sociales.³⁰ Ese movimiento constituye su fundamento más estable. Nos limitamos a hacer recordar aquí en conclusión un aspecto esencial de la integración desde el ángulo del federalismo: la constitución de múltiples organismos profesionales al nivel de la Comunidad. Según los datos disponibles, existen más de 100 agrupaciones europeas en los sectores de la industria, del artesanado y del comercio, que reúnen aproximadamente a 600 organizaciones nacionales como miembros. El sector agrícola está cubierto enteramente por 120 organizaciones europeas que agrupan un total de más 800 organizaciones miembros. Entre esos organismos de desigual importancia observamos algunas organizaciones cumbre o de tipo central, tales como el Comité de las organizaciones profesionales agrícolas (COPA) o la Unión de Industriales de la Comunidad europea (UNICE) en cuyos comités directivos sesionan con regularidad presidentes y altos responsables de las centrales nacionales. Frente a esas numerosas agrupaciones patronales tenemos dos organizaciones europeas sindicalistas: sindicatos libres y cristianos.

Ese aumento de organizaciones profesionales no es un monopolio de la Comunidad. A fines de 1962 se contaron en Suiza más de mil asociaciones nacionales que cubrían a todo el país, a una

³⁰ Tratamos de describirlo en *Dimensions européennes de la science politique*, Paris, L. G. D. J., 1963, pp. 146 a 183.

región o una zona industrial. Entre esa multitud había una docena de organizaciones de primera importancia, entre ellas la Unión de Sindicatos, la Unión de Campesinos o la del Comercio y de la Industria. Igual que en la CE, su nacimiento correspondió a las necesidades reales: entre otras la de asegurar una defensa eficaz de los intereses de sus miembros en los lugares donde se ejerce el poder. Igual que en la CE, su creación a menudo fue apoyada, si no suscitada, por el Ejecutivo. Este, en efecto, necesita interlocutores en el nivel nacional o comunitario. Así, la Confederación subvenciona desde hace mucho las principales asociaciones centrales para permitirles entretener secretarías permanentes. De su lado, el Ejecutivo europeo provocó, por ejemplo, la constitución de una agrupación consumidores europeos. Por su mera negativa de consultar a las agrupaciones nacionales, el Ejecutivo suscita la creación de representaciones organizadas en el nivel comunitario. A partir de ese momento se inicia el diálogo. Esas agrupaciones, así como grupos de intereses nacionales, participan a partir de ahora en el proceso de decisión de la CE. Es cierto que aún no tienen la importancia de sus homólogas suizas, porque en la Comunidad las fuerzas nacionales siguen predominando, y la acción en el nivel europeo tiene más de coordinación y compromiso que no de una reivindicación común. Pero hay motivos de creer que su poder de acción y de organización crecerá proporcionalmente con el fortalecimiento de los poderes comunitarios. Cabe pues preguntarse si desde esta perspectiva también la integración europea no seguirá, a su manera, el camino de la experiencia suiza. Pero le falta lo esencial: una estructura política global fundada en una conciencia europea activa. Con todo, en el estado actual de su desarrollo, la Comunidad, aunque sea demasiado temprano como para pronunciarse acerca de la forma definitiva de la Comunidad que será, hay motivos de concluir que, fuera de sus aspectos federativos, la Comunidad europea conoce un proceso y emplea un método de tipo federativo.