

MARCO INSTITUCIONAL NORMATIVO DE LA UNION EUROPEA

GERARD NAFILYAN ¹

Quisiera decirles primero, que estoy muy satisfecho de participar en este Coloquio, que es por iniciativa recíproca, que tengo mucho interés por México y que la forma en que me han recibido me ha emocionado profundamente.

Quisiera comentar en una introducción la originalidad del Sistema Comunitario que voy a tratar de definir en mis propósitos, que son contados, por lo que voy a hacer un análisis tan sintético como sea posible de los dos aspectos de los temas que se abordan el día de hoy.

Quisiera ilustrarles sobre el Dispositivo Institucional, tal y como se concibió desde el inicio de la construcción europea, antes de hablar en un segundo punto sobre las consecuencias del Dispositivo Institucional con respecto a la organización francesa y el papel que debe desempeñar en esta aplicación el Derecho Comunitario.

No quisiera volver a los propósitos del Sr. Maus, quien demostró magistralmente la especificidad del Derecho Comunitario. Se van a dar cuenta enseguida de que el Dispositivo Institucional, tal y como se diseñó desde su origen, presenta características originales. Esta originalidad se desprende de un acercamiento que podemos hacer con las organizaciones internacionales de tipo clásico, que por lo general no construyen o no llevan más que un orden jurídico de cooperación convencional.

¹ Director del Centro de Estudios de las Comunidades Europeas de la Universidad de París.

El Sistema Comunitario se aparta de las dimensiones del Derecho Internacional para crear un orden jurídico de subordinación de los Estados, lo cual se desprende de una transferencia de competencia, de atribuciones de los Estados europeos en beneficio de las instituciones comunitarias.

Durante mi ponencia hablaré de la marcada forma de supranacionalidad que encontramos en la construcción europea, idea que tomó cuerpo en forma concreta después de la Segunda Guerra Mundial, para establecer una zona de paz y escapar a los conflictos repetitivos que ensangrentaban nuestro continente, y claro, la idea se imponía a todos los espíritus, pero no se compartían las mismas formas y hubo en esa época dos problemas esenciales, la dimensión geográfica de Europa en el futuro, y el otro problema, el método que inspiraría esta concepción.

La respuesta a la dimensión geográfica se hizo rápidamente, después de algunas experiencias donde se utilizó el método de la cooperación interestatal, que no tiene transferencias de competencias y da lugar a una organización de la posguerra -que nos mencionaban ayer la distancia con la Organización Europea de Cooperación Económica- y que servía únicamente para distribuir los créditos del Plan Marshall. Luego tuvimos la creación del Pacto de Bruselas, que se volvió la Unión Occidental Europea en 1954 y que constituye actualmente el pilar del sistema que tiene el Tratado de Maastrich en el marco de la OTAN. Y la tercera experiencia, que respeta la soberanía de los Estados, es la creación del Consejo de Europa.

En 1949, parecía que los resultados obtenidos con la ayuda de este sistema, que tiene una ventaja anglosajona, no convenían para elaborar realmente una unificación de Europa. Por eso se pensó que había que crear primero solidaridad en un sector económico, que pudiera fácilmente pasar a una Unión Económica y Monetaria, que debiera considerarse como consecuencia ineludible de la realización

de este Mercado Común y luego, claro, dejábamos suponer en el preámbulo del Tratado, que el objeto fundamental de la construcción a través de la integración, era la unión de todos los pueblos, deliberadamente una intención no sólo política. He aquí, de alguna forma, cuál es la decoración, la escena.

El Dispositivo Institucional tiene tres puntos esenciales para mí, primero, rápidamente, he de decirles quién hace qué y cómo ocurren las cosas, y eso me va a permitir indirectamente responder a una pregunta que se planteó ayer, ¿quién toma las decisiones en Bruselas? Espero convencerles, aun a través de las dificultades de comprensión y de lucha que debe tener una propuesta antes de que se vote en el Consejo de Ministros, pero luego les hablaré de esto en forma más precisa.

El segundo punto que quisiera abordar, después de haber descrito el Dispositivo Institucional básico, es decirles cuál fue la evolución institucional y luego, para situarnos en la actualidad más cercana, les hablaré de los problemas que se planteaban en los dispositivos institucionales para las exigencias de llenar un déficit democrático de algunas instituciones. A través de estos tres tipos de preguntas que voy a resumir, sin querer desvirtuarlas, tendrán una mejor idea de la forma como ocurren las cosas en Bruselas.

Les recuerdo que hay como institución básica cuatro instancias principales, dos institutos de decisión, que son la Comisión Europea y el Consejo de Ministros, y por supuesto, estamos en un sistema donde dos autoridades pueden tomar decisiones de tipo limitante y deben ser controladas. Por eso hemos dispuesto dos instituciones de control, una de ellas, que es el Parlamento Europeo, que originalmente se llamaba Asamblea Parlamentaria (luego les hablaré de esto), consiste principalmente en ejercer un control político; y un control jurisdiccional, que se encuentra bajo la batuta de la Corte de Justicia de la Comunidad y el Prof. Maus nos dijo ya el papel motor

que jugó en la integración. Creo que durante este análisis podemos detectar en forma más precisa que, si bien hay dos instancias que han desempeñado un papel supranacional, es la Comisión Europea por su independencia y la Corte de Justicia, que según los tratados deben asegurar el cumplimiento del derecho y la interpretación. La Corte de Justicia controla las disposiciones que se toman en la aplicación del Tratado y subordina a los Estados a la autoridad comunitaria. Creo que hay que hablar más sobre esto, pero no voy a abundar demasiado sobre la pareja Comisión-Consejo, puesto que las dos instancias de decisión deben desempeñar un papel en la escena comunitaria en forma concertada.

La Comisión Europea, así como el Consejo de Ministros tienen su sede en Bruselas, pero lo que diferencia a ambos, es que la Comisión Europea es independiente de los Estados. No voy a hablar mucho sobre los nombramientos, pero los comisarios son electos por un periodo de cuatro años -los acuerdos de Maastricht los alargan a cinco años- a partir del primero de enero de 1995. Los comisarios se escogen de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros, pero una vez que se nombran deben actuar de forma totalmente independiente, tienen la tarea de la preservación del interés común y esto apareció como algo sorprendente, que nacionales de un Estado puedan a veces apartarse de los intereses nacionales. Observamos que a pesar de la minuciosidad que tuvieron los gobiernos para escoger personalidades que podíamos esperar que no se apartarían demasiado de las contingencias nacionales, la experiencia nos mostró que trabajan en concierto en Bruselas, lo que nos permite adquirir esta dimensión europea y tomar distancia en relación con el país del cual se es originario.

La Comisión Europea desempeña un papel muy importante; estaba dotada con poderes supranacionales importantes, puesto que prácticamente no sólo era el monopolio de la iniciativa legislativa, sino

también debía tomar todas las decisiones necesarias para llevar a cabo los objetivos del Tratado.

Este marco tenía su sede en Luxemburgo y puesto que había dos nuevas comunidades se distribuyeron entre Bruselas y Luxemburgo. Para mostrarles claramente la voluntad de crear una institución supranacional independiente de los Estados, me parece que la forma es indicarles cuáles son las atribuciones de la Comisión Europea y hay diferencias que muestran la importancia de dar a la Comisión la iniciativa de ser el motor de la construcción europea. En efecto, si se dan facultades al trabajo de la Comisión, sería la primera iniciativa legislativa que detenta los Acuerdos de Maastricht, la cual no ha sido puesta en peligro ni cuestionada. Esta iniciativa, con una pequeña atenuación, que es el Parlamento Europeo, podrá hacer sugerencias a la Comisión a fin de presentar propuestas al Consejo de Ministros.

Este poder de iniciativa reviste toda su importancia cuando se piensa que la Comisión tiene como única tarea la de defender el interés comunitario. Por consiguiente, cualquier proposición toma en cuenta para descargar los intereses nacionales, la defensa del interés comunitario.

La segunda tarea de la Comisión es que ejerce poderes propios de decisión en sectores limitados, pero que tienen una incidencia principal en un área esencial de la vida comunitaria de su ámbito de competencia. La Comisión, por iniciativa propia, puede tomar decisiones para denunciar algunas prácticas o algunas operaciones que transgreden las reglas de la libre competencia. La Comisión, asimismo, muestra también su independencia para diferir a la Corte de Justicia todos los actos de la autoridad del Consejo. La Comisión tiene poderes propios en estos ámbitos y también cualquier poder para adoptar medidas destinadas a la intención de los Estados en lo que se refiere al ordenamiento y condicionamiento de los monopo-

lios que pudieran afectar la competencia. En este punto, les puedo decir que la competencia propia en materia legislativa de la Comisión se ejerce en el sector de la competencia principalmente.

La tercera competencia o facultad de la Comisión es la de ejecución, la cual se ha visto reforzada con el Acta Unica Europea. El Consejo de Ministros, cuyos textos contienen el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, la mayor parte del tiempo delega este poder de ejecución. Después del Acta Unica, esta es una obligación, por lo que la Comisión es mejor instrumentada como órgano permanente para tomar medidas concretas y definir las modalidades según las cuales los reglamentos básicos adoptados por el Consejo van a encontrar su aplicación en todo el territorio comunitario.

La cuarta facultad de competencia de la Comisión está en los poderes de sanción. Es el guardián para la ejecución del Tratado a través de los diferentes protagonistas, que son los Estados miembros y las personas morales y físicas. Por consiguiente, ante las autoridades nacionales o por quejas de los ciudadanos, puede abrir una investigación y hacer comparecer ante el tribunal de justicia al Estado que hubiera faltado a sus exigencias y tomar las sanciones necesarias.

Este poder de justicia de la Comisión está reforzado por la Corte de Justicia, pues según el Tratado de Maastricht, esta última puede, a propuesta de la Comisión, imponer multas a los Estados que incumplan de hecho con sus obligaciones. La sanción se aplica, asimismo, para las empresas que por acuerdos o concentraciones pudieran ir contra la competencia. En tal caso, la Comisión tomaría decisiones directas contra ellas y la única forma de escapar a éstas sería el recurso de apelación ante la Corte de Justicia. La Comisión tiene el control sobre la actividad y la aplicación del derecho comunitario de conjunto con todos los Estados miembros.

La quinta facultad es la administración. La Comisión tiene 15 mil funcionarios; recibe acerbas críticas sobre estos tecnócratas de Bruselas, pero hay que ver su justa proporción y compararla, por ejemplo, con un ministerio medio en Francia, como es el de los transportes, que tiene entre 30 y 35 mil funcionarios, o una municipalidad de París, que tiene más que los de Bruselas. No hay que olvidar, además, que hay 12 nacionalidades representadas, lo que reduce considerablemente el aspecto retórico que escuchamos muchas veces en bambalinas y hemiciclos políticos.

La Comisión, asimismo, está a cargo de presentar el presupuesto. El presupuesto comunitario no está en la dimensión de las preocupaciones ni ambiciones de la construcción europea, pero permite desarrollar un número de políticas, y es del orden de 63 mil millones de ecus, que es una tercera parte del presupuesto francés. Ustedes saben que un ecus vale 360 francos, así que lo pueden indexar al dólar y obtener un valor más preciso del presupuesto. La Comisión es quien propone el presupuesto y, una vez adoptado conjuntamente por el Parlamento y el Consejo, a ella corresponde ejecutarlo siguiendo las reglas presupuestales comunitarias.

La última competencia de la Comisión son las relaciones exteriores. La Unión Europea se ha vuelto la primera potencia comercial del mundo, si tomamos en cuenta el volumen de intercambio intracomunitario y extracomunitario que mantiene. La Comunidad tiene facultades externas en ámbitos precisos que le han permitido tener relaciones importantes y ocupar esa primera posición en materia de política-comercial, en el marco de la negociación de los acuerdos. En nombre de los Estados, el Consejo se compromete y da mandato a la Comisión para negociar el contenido de los acuerdos.

Quienes han seguido con atención las difíciles negociaciones de la Ronda de Uruguay, sabrán que como comisaria de relaciones exteriores es la encargada de llevar la negociación en nombre de la

Comisión bajo las directrices del Consejo de Ministros. A través de este panorama de actividades se puede comprobar el papel que le ha sido atribuido a la Comisión desde su origen. Por supuesto, de acuerdo al adagio conocido, la Comisión propone y el Consejo dispone.

El Consejo de Ministros está compuesto por representantes de los gobiernos de los Estados miembros. Cada Ministro, que tiene un escaño en el Seno Común Gubernamental, forma parte del Consejo de Ministros de la Comunidad, y cuando se reúne en Bruselas o en Luxemburgo, que son las sedes institucionales, se sabe la identidad de las personas que van a participar. Es necesario para ello saber de qué tema se va a hablar y cuál es la propuesta de la Comisión, porque si se trata de una propuesta agrícola, son los ministros de agricultura quienes asisten, cuando la propuesta se refiere a los intereses esenciales de los Estados, son los cancilleres quienes participan.

La presidencia del Consejo de Ministros de la Comunidad, de la Unión Europea, pasa por cada uno de los Estados miembros. La República Federal Alemana sucedió a Grecia y Francia a Alemania, en un contexto político delicado, puesto que coincidió con las elecciones francesas.

El Consejo de Ministros no es un órgano permanente y sólo se reúne en Luxemburgo o Bruselas cuando tiene que dar un fallo sobre las propuestas de la Comisión. Ahí existe una dificultad importante porque las reglas de voto previstas en el marco del Tratado se apartan de las inspiradas por los autores de los tratados internacionales. Por lo general, es la regla de la unanimidad la que prevalece, lo que quiere decir en otros términos que cada Estado dispone de un derecho de veto.

El Sistema Comunitario tomó tres sistemas de voto: el voto por mayoría simple, que es un ámbito muy limitado y secundario, por

lo que no voy a explicar más. La regla de la unanimidad, que se contempló para aplicarse en dos circunstancias durante los primeros ocho años de la vigencia del Tratado, durante las dos primeras etapas de la historia del 14 de enero de 1958 y 1 de enero de 1966, cualquier propuesta de la Comunidad debía adoptarse por unanimidad. Otras circunstancias imponen la obligación de la unanimidad, como son las cuestiones de interés vital para la Comunidad, la revisión de tratados -porque es obvio que no pueden imponerse nuevas obligaciones a los Estados si no están de acuerdo- en el caso del incremento del presupuesto de la Comunidad, en la afiliación de nuevos Estados a ella, en la armonización de la legislación que pueda tener influencia sobre el buen funcionamiento del Mercado Común y también en el caso particular de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que fue creada por un periodo de 50 años, y el Tratado de Roma, que se hizo para un periodo ilimitado, lo que es un caso rarísimo en la escena internacional.

Cualquiera que sea el momento, en los campos que he evocado siempre tiene que haber unanimidad, pero, por otra parte, y aquí está la originalidad del sistema, lo importante es el voto por mayoría calificada. Creo que estarán de acuerdo conmigo en decir que la ambición de los autores del Tratado es que éste no ha cesado de crecer, a través de las distintas modificaciones del Tratado original, que implican la introducción de la regla mayoritaria, sin la cual nunca podremos progresar. Cabe preguntarse y es algo esencial, qué es esta regla de mayoría calificada dentro de la Comunidad. Significa que, cuando el Consejo se reúne para fallar sobre una propuesta de la Comisión, cada Estado miembro de la Unión Europea dispone de cierto número de votos que se pondrán en función de tres parámetros: el parámetro demográfico, el parámetro económico y el parámetro político. Así, hay cuatro Estados que tienen diez votos, la República Federal Alemana, Francia, Italia y el Reino Unido; España sólo dispone de ocho votos; hay un grupo de cuatro países con cinco votos, los países bajos, Grecia, Portugal y Bélgica; dos

pequeños países, Dinamarca e Irlanda, tienen tres votos; y Luxemburgo tiene dos. Si globalizamos todos estos votos llegamos a la suma de 73.

En función de los términos del Tratado, se considera como mayoría calificada cualquier propuesta que tenga 54 votos de los 73 posibles. Tal vez piensen que este número es muy alto, pero se hizo así para evitar que hubiese una coalición de los grandes Estados que entonces podrían imponerse a los pequeños. Por esta razón, cada vez que una propuesta de la Comisión se adopta por mayoría calificada significa que por lo menos tiene un consenso mínimo de dos pequeños Estados.

Ahora hablaré brevemente sobre el Parlamento. El Parlamento Europeo en un principio se llamó Asamblea Parlamentaria, ya que no quería darse crédito a la idea de que este Parlamento Europeo tuviese las mismas prerrogativas de cualquier otro parlamento. En efecto, el Parlamento Europeo en aquella época no tenía iniciativa legislativa, tampoco podía votar sobre las leyes, ni podía ratificar Tratados; se trataba únicamente de un órgano consultivo y su papel principal durante mucho tiempo fue ejercer un control político sobre la Comisión, por medio de distintos procedimientos, inspirados de los distintos regímenes parlamentarios nacionales. El Consejo aceptó por fin someterse también al control político, pero el elemento de mayor peso en la evolución institucional es el crecimiento del poder del Parlamento Europeo, ya que anteriormente tenía muy poco poder frente a otras instituciones.

La cuarta institución básica es la Corte de Justicia, sobre la que no insistiré, puesto que ya se les ha explicado el papel que juega en la integración del derecho comunitario, sobre todo en los últimos 15 años de puesta en vigor del Tratado. La Corte de Justicia tiene su sede en Luxemburgo y tiene atribuciones expresas, pero no puede juzgar el derecho comunitario. No tiene los poderes de una Corte

Suprema General, que sí tendría la posibilidad de invalidar o no las propuestas comunitarias. En cambio, la aplicación del derecho comunitario pertenece únicamente a la competencia del juez regional y, por ello, se instauró un procedimiento de cooperación para evitar que el juez, sin conocer el derecho comunitario, pueda dar veredictos contradictorios.

Este es, pues, el escenario. Claro que también hay otras instituciones complementarias sobre las que podré hablar cuando les muestre el mecanismo de la toma de decisiones a través del procedimiento más reciente.

La comunidad tiene ya 45 años y ha pasado por varias etapas de crisis, de cambio y evolución de la práctica institucional. A partir de 1965 hubo una desviación con relación a la ortodoxia original. En primer lugar hubo una profunda crisis institucional, en la cual el gobierno francés practicó lo que se ha dado en llamar *política de la silla*. El 30 de junio de 1965, dentro de una reunión del Consejo de Ministros, al no poder ponerse de acuerdo en una propuesta de la Comisión, el gobierno francés, que en aquella época ocupaba la presidencia del Consejo de Ministros, levantó la sesión. Rápidamente se empezaron a investigar las razones por las cuales Francia había dejado vacía su silla en el Consejo de los Ministros, pero solamente por un compromiso de Luxemburgo del 30 de enero de 1966, se pudieron averiguar las razones por las cuales el gobierno francés tenía la intención de volver a ponerse en contacto con las instituciones comunitarias. A lo que el gobierno francés temía en realidad era a la transición, al paso a la regla de la mayoría calificada, pues como ya lo dije, la regla de la unanimidad en su primera etapa era la regla del derecho común durante los primeros ocho años de aplicación del Tratado de Roma, pero estaba convenido que a partir del 1 de enero de 1966 entraría en vigor la regla de la mayoría calificada. Esto pareció ser contradictorio con los intereses de Francia y, después de esta reunión en Luxemburgo, la separación se hizo con base en un

compromiso. La posición de Francia era la siguiente: cada vez que la Comisión propusiera un texto que afectara algún interés francés esencial, tenía que adoptarse por unanimidad. El Consejo incluyó en actas esta propuesta, dijo que trataría de buscar una solución por unanimidad, pero en caso de fracaso, habría que aplicar las reglas del Tratado, es decir, la regla de la mayoría calificada. Pero el gusano estaba ya dentro de la fruta, porque después de un tiempo en que los otros Estados se indignaron hipócritamente frente a esta pretensión francesa, entendieron que había muchas ventajas en mantener la regla de la unanimidad, ya que cuando se deja a los Estados el apreciar un interés esencial, pueden imaginarse fácilmente a cuantos abusos puede dar lugar.

Esta primera crisis que sacudió a la institución original perduró, ya que la regla de la mayoría calificada se reintrodujo sólo a partir del Acta Unica que entró en vigor en 1987, es decir que, durante más de 20 años, estuvimos sujetos al régimen de la regla de la unanimidad, según el Tratado original. Esto, paradójicamente, favoreció la ampliación de la Comunidad hacia la Gran Bretaña, ya que este país también estaba a favor de la regla de la unanimidad.

Otro cambio en el sistema institucional fue el surgimiento de un nuevo órgano que desde entonces ha desempeñado un papel esencial, que había sido otorgado a la Comisión en un principio. Se trata del surgimiento del Consejo Europeo. El General De Gaulle, cuando volvió a hacerse responsable de los asuntos de Francia en 1958, entendió rápidamente que no fue él ni el inspirador ni el autor del Tratado de Roma; por consiguiente, siempre mantuvo cierta distancia ante la integración y con frecuencia dijo que su concepción europea se basaba en la Europa de las patrias. Por lo tanto, instauró una práctica que ya ha sido consagrada en el Acta Unica, una reunión de jefes de Estado y de gobierno que ahora se ha convertido en el Consejo Europeo, que desde entonces se ha vuelto institución comunitaria. Pero hay que entender que se trata de una instancia de

muy alto nivel, aunque únicamente toma decisiones políticas, ya que se ha acordado que las decisiones jurídicas deben hacerse por el proceso previsto en el Tratado.

La tercera evolución institucional de los últimos años y que representa un acontecimiento muy importante atañe al Parlamento como interlocutor. El Parlamento Europeo tuvo nuevas facultades en el campo del presupuesto, cuando antes tenía solamente un papel de consultor. Este otorgamiento de facultades presupuestales se debe al cambio de asignaciones de los recursos de los Estados dentro del presupuesto de la Comunidad. Durante mucho tiempo este presupuesto fue alimentado por las cuotas de los Estados miembros, fijados por una clave de reparto en una decisión de abril de 1966, en el Tratado de Luxemburgo. Se pusieron a disposición del presupuesto comunitario recursos propios que estaban totalmente fuera del control nacional. Por consiguiente, se dedujo que había que conferir algunas prerrogativas a la única institución que podía tener cierta legitimidad democrática, la de los parlamentarios europeos, y de ahí la razón del ligero crecimiento del Parlamento Europeo, aunque sería ahora muy largo explicarles cuáles son.

Otro acontecimiento importante en la vida institucional fue obviamente la elección del Parlamento Europeo según el sufragio universal en 1978. Como se había previsto en el Tratado de Roma, pero sin fijarle fecha, el Parlamento podía ser elegido según el sufragio universal, y ya había 20 años de reivindicaciones del Parlamento; esta disposición se aplicó en aquella fecha por primera vez. Aquí he de señalar la importancia de esto, puesto que es la primera vez que en un sistema internacional o mundial la Asamblea Parlamentaria se elige por sufragio universal.

Esta evolución consistió primero en un alejamiento con relación al esquema original, porque la Comisión ya no era un órgano dependiente de los Estados, que podía promover un rol político en la

construcción europea; este rol se le confirió al Consejo Europeo. Vemos ahí aparecer una especie de deslizamiento de la integración. Todo eso hay que considerarlo en comparación con la desconfianza que tenía el General De Gaulle en cuanto a la Comisión, quien en una conferencia célebre dijo que “en adelante ya no podía confiarle a tecnócratas apátridas e irresponsables la responsabilidad de la construcción del destino europeo”.

Ahora, quiero mencionar que la principal crítica que se hizo del sistema institucional fue el déficit democrático, que en cierta forma es el tema actual más delicado. El Tratado de Maastricht permitió revelar esto; por vía del referéndum se le había pedido a la Comisión que diera su aprobación al Tratado de Maastricht, pero la Comisión consideró que la Comunidad estaba siendo construida por tecnócratas y no por ciudadanos. En el Tratado de Maastricht se intentó aportar una solución, aunque muy tímida, a ese problema y se hizo un esfuerzo también por superar este déficit democrático. Primero se hizo en el marco de la Comisión Europea, ya que esta Comisión antaño era elegida por una conferencia de los Estados miembros, es decir, se elegían personalidades, pero eran los Estados quienes los elegían y no tenían la legitimidad democrática. Por esta razón el Tratado de Maastricht previó que la Comisión entrada en vigor el 1 de enero de 1995, con un Presidente nombrado por el Consejo Europeo, fuera nombrado después de una consulta del Parlamento Europeo, que dará su opinión nada más, pero después, que la Comisión esté constituida, deberá presentarse ante el Parlamento Europeo para obtener su voto de confianza sobre su programa de actividades.

Esta es una manera de ejercer un control democrático sobre la actividad de la Comisión. Por otra parte, desde un principio el Parlamento Europeo puede votar censuras si piensa que la acción política de la Comisión es contraria a los intereses de la Comunidad.

El déficit democrático se ha tratado de resolver también a nivel de los ciudadanos, al permitirles votar en las elecciones europeas y poder ser elegidos en elecciones municipales. Claro que rodeando de todo tipo de precauciones este derecho a la elección. El tercer elemento de la democratización es una participación más activa del Parlamento Europeo dentro del procedimiento legislativo. No quisiera entrar en detalles en este punto, pero sí quisiera decirles que el Tratado sobre la Unión Europea extendió considerablemente el campo de acción, por una parte, de las facultades originales de la comunidad y, por otra, desarrollar nuevas facultades que se atribuirán a la Comunidad Europea. Para ello se introdujo un mecanismo de codecisión y, desde ahora, el Parlamento Europeo es un actor pleno, pero no tiene todavía poder legislativo.

Quisiera ahora responder a la pregunta que se me hizo ayer, vamos a ver como han sucedido las cosas realmente, y a propósito me voy a situar dentro de un marco del procedimiento de codecisión en el cual el Parlamento tiene un papel muy importante. La comunidad tiene instrumentos jurídicos específicos, de los cuales los más importantes son los reglamentos y las directrices, los cuales presentaré más adelante.

Imaginemos que la Comisión elabora una propuesta, pero según su derecho de iniciativa, requiere a veces de varias semanas o meses, y el comisario responsable del sector en el cual se hará la propuesta será responsable de realizar un anteproyecto que después se someterá para su aprobación al Consejo con la participación del Parlamento Europeo. Estos anteproyectos se hacen siempre con mucha prudencia y con la colaboración de distintas administraciones nacionales, quienes por medio de Comités Técnicos pueden ayudar a la Comisión a elaborar su proyecto de propuesta. Lo hacemos así porque si la Comisión responsable tiene que vigilar los intereses comunitarios, también tiene que proteger los intereses de los Estados, puesto que serán éstos quienes habrán de aplicar las decisiones

tomadas por el Consejo de Ministros, por lo que se toman todo tipo de precauciones. Por ejemplo, se consultan expertos internacionales y organizaciones profesionales; una vez terminada esta serie de consultas, se presenta un proyecto que se somete cada miércoles en la sesión plenaria de la Comisión y se vota por mayoría simple sobre este proyecto, que se convierte entonces en propuesta de la Comisión. Cuando esta propuesta ya ha sido decidida por la Comisión Europea, se transmite a los Estados.

Tanto la Comisión como el Consejo tienen que defender intereses que con frecuencia son contradictorios. La Comisión se interesa por la Comunidad y los Estados se interesan por sus intereses nacionales, así es que el Comité de representantes permanentes, que son delegaciones diplomáticas acreditadas en Bruselas, encargadas de negociar con los miembros de la Comisión el contenido de la propuesta antes de que los ministros fallen sobre la misma, entablan muchas negociaciones con la Comisión y con el Comité. La regla general con frecuencia es llegar a un entendimiento y entonces se puede redactar un informe donde se pueden encontrar dos posiciones. Puede haber una base de acuerdo de componenda y entonces el Consejo de Ministros tendrá solamente que ratificar la decisión de la Comisión, pero si en el informe se ve que hay divergencias, pueden haber dos casos de figura: la Comisión sigue teniendo la posibilidad de mantener su propuesta y si estima que no puede dar más concesiones le tocará al Consejo tomar la decisión. El Consejo toma nota de estas divergencias y tiene dos posibilidades, puede pasar a la votación, o bien, puede pedir una nueva discusión, dándole al Comité de los representantes nuevas instrucciones. Una vez que la propuesta de la Comisión ha sido aceptada definitivamente por el Consejo del Comité de Representantes, el Consejo de Ministros adopta por mayoría calificada lo que se ha dado en llamar una posición común, que es una posición de espera y se transmite al Parlamento Europeo. El Parlamento puede proponer modificaciones a la propuesta, la cual se envía una vez más al Consejo de

Ministros. Si éste no acepta las modificaciones propuestas por el Parlamento, se vuelve a leer la posición común dentro del Parlamento Europeo.

Ustedes pueden apreciar la gran complejidad de esto, aunque realmente estoy simplificando muchísimo los procedimientos. En un plazo de tres meses el Parlamento puede adoptar distintas actitudes; puede aceptar la opinión común por mayoría calificada, o bien, puede no responder. Esto quiere decir que consiente, entonces, la decisión común se convierte en definitiva.

La segunda circunstancia podría ser que el Parlamento Europeo rechace o proponga enmiendas a la posición común. En los dos casos, si el Consejo rechaza las enmiendas de la segunda lectura, o las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo, o la posición común, se crea un Comité de conciliación paritario entre los representantes del Consejo y los del Parlamento Europeo. Si no se llega a un consenso -e insisto que es en el caso de que el Parlamento proponga enmiendas o rechace la llamada posición común-, si el Comité de Conciliación no logra llegar a un acuerdo, simplemente se abandona la propuesta. Por esta razón se ha dado al procedimiento el nombre de codecisión y también derecho de veto conferido de esta manera al Parlamento Europeo.

Para concluir quisiera hablar de las repercusiones de estos sistemas institucionales y de los procesos de decisión sobre el papel y las misiones de las administraciones nacionales, los cuales son imperativos.

La administración nacional puede actuar en tres circunstancias: río arriba, es decir, que a partir del momento en que se presenta una propuesta de la Comisión y se da a conocer el proyecto las administraciones nacionales deben actuar automáticamente y en los distintos departamentos ministeriales pertinentes, por medio de sus

expertos; deben intervenir río arriba a nivel de la propuesta del proyecto para discutir con los funcionarios responsables de Bruselas y dar a conocer a la autoridad comunitaria las incidencias que podría haber a nivel de la norma; es decir, se requiere una vigilancia permanente. Este es su primer papel.

El segundo papel o misión de la administración francesa está en el nivel de la transposición de directrices (aquí es donde la administración nacional debe intervenir realmente), lo voy a decir en forma resumida. La autoridad comunitaria, para poder desempeñar su misión, dispone de instrumentos jurídicos de los cuales dos son más importantes: el reglamento que interviene en el marco de políticas comunes, es decir, donde ha habido una transferencia real y total de las competencias de los Estados miembros en favor de la autoridad comunitaria; por lo tanto, es obvio que cuando se trata de tomar disposiciones en estos campos, la autoridad comunitaria adopte el reglamento que sea más poderoso. Volviendo a lo que dijo el Sr. Maus, ahí tenemos la aplicación del principio de inmediatez federal, por medio de la aplicabilidad directa del Parlamento Comunitario.

Pero existe un segundo instrumento que es en todo original, ya que hay dificultades en esto que no tenemos en los sistemas federalistas que residen sobre una delimitación rigurosa de la transferencias de competencias en favor de la autoridad supranacional, pero en el sistema comunitario hay una imbricación de competencias. Algunas competencias se transfieren en forma global a la autoridad comunitaria, es decir, al reglamento; también hay competencias que son controladas y que requieren de una cooperación entre las administraciones nacionales y con la autoridad comunitaria. Por esta razón, se pensó en diseñar las directrices. Voy a definir de qué se trata. Es una regla restrictiva: la directriz crea una obligación de resultados para los Estados miembros destinatarios de ella, pero se les da la opción de las formas y medios. Los Estados pueden extrapolar la directriz por medio de distintos instrumentos jurídicos que pueden

ser de carácter reglamentario e, incluso, de prácticas administrativas. Claro está que la directriz va a determinar un objetivo y un plazo, al final del cual el Estado tendrá que haber tomado las decisiones necesarias para respetar este objetivo. Si no lo hace, la Comisión no puede sancionarlo por no haber respetado el Tratado.

De inmediato pueden ver ustedes cuán importante es el rol que se otorga a las administraciones nacionales y ministeriales, ya que es obvio que estas directrices, por lo general, conceden dos o tres años para que las administraciones nacionales tomen las decisiones necesarias cuando se ven afectadas.

En el texto del Tratado original se había previsto que la directriz era el instrumento predilecto para armonizar las legislaciones que tengan incidencia sobre el buen funcionamiento del mercado común, dentro de la perspectiva de la realización del acto único, cuyo elemento esencial está constituido obviamente por la realización del gran mercado interior. La Comisión en 1985 había publicado un libro blanco que promovía la adopción de 283 medidas susceptibles de suprimir las fronteras fiscales, técnicas y físicas. Para llegar a ello, se comprobó que los obstáculos que había que superar para permitir esta triple liberalización de las fronteras debía hacerse por medio de directrices. Pues bien, estas directrices debieron ser traspoladas al nivel nacional. Así ven ustedes que la administración misma debe permanentemente estar al corriente de la adopción de las directrices para saber cuáles son los textos nacionales que desde ahora en adelante van a apartarse en beneficio de la directriz en la aplicación del principio de la primacía del Derecho Comunitario. Esto requiere por parte de las administraciones un reflejo europeo automático.

Para concluir diré que no sólo las administraciones nacionales francesas deben reaccionar al principio y, sobre todo, a la aplicación de las directrices, sino que también les compete el ejercer un papel

de vigilancia de la aplicación del Derecho Comunitario, porque si un Estado no hubiese tomado las medidas necesarias para cumplir con los objetivos de las directrices, podría ser sancionado ante una jurisdicción nacional por no haber cumplido con una disposición del Tratado y ahí se habrían podido generar perjuicios en contra de las personas que estuvieran en realidad en un proceso.

En cuanto un programa está en elaboración en Bruselas, a través de los ministerios en cuestión, las administraciones nacionales pueden hacer oír sus intereses. Existe un Secretariado General Interministerial para las cuestiones de cooperación económica, cuyo papel justamente es transmitir a la Comisión los deseos del gobierno francés y hacer conocer a éste las intenciones de la Comisión.

Vieron ya ustedes la complejidad del marco institucional normativo de la Unión Europea. Este aparato institucional se aparta sensiblemente de las técnicas de Derecho Internacional, sin por eso asimilarse a estructuras estatales. La conferencia intergubernamental que va a desarrollarse en 1996 para revisar el Tratado de Maastricht en favor de las nuevas ampliaciones pondrá de nuevo en discusión la cuestión de la reforma institucional y por qué no tratar, a través de la imaginación, de encontrar un modelo que se aparte de los esquemas estereotipados del confederalismo, que han suscitado polémicas sin cese y contribuido ampliamente a debilitar la construcción europea.

Les agradezco su atención y quisiera citar al final de este recorrido una frase de André Malraux, que decía: "Hay una sola cosa que no se puede perdonar, que un Estado no puede perdonar y es que el Estado desprecie el sueño que haya podido tener la población". Esto en un principio se pensó que era una utopía, pero la experiencia nos ha mostrado que la utopía del presente se vuelve la realidad del mañana.