

DR 14 07

Asignatura de Derecho Internacional Público. Título, Comunidades Europeas, Origen, Estructura y Funciones. Autor, Departamento de Derecho Internacional.

En la voz del profesor Luis de la Rasilla. Fecha de grabación, 28 del 4 del 82. Fecha de misión.

El nacimiento de las Comunidades Europeas se remonta a la firma del Tratado de París de 18 de abril de 1951, que instituía la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Tras ser ratificado por los seis Estados firmantes, Francia, Alemania Federal, Italia y los tres de Benelux, entró en vigor el 25 de julio del año siguiente. La iniciativa de ese tratado provino del gobierno francés, que además de la empresa económica, consistente en crear y poner en marcha un mercado común de esos productos básicos, mediante la supresión de los obstáculos a los intercambios comerciales, apuntaba a unos objetivos políticos claros.

De una parte, poner fin al riesgo de nuevas confrontaciones franco-alemanas, y de otra, a iniciar la construcción europea por medio de nuevos métodos. La CECA se concebía así como el fermento de una comunidad más amplia y profunda, su carácter político estaba presente en el pensamiento de Monet y Schumann, y se expresaba por la conocida frase de este último, Europa no se hará de un solo golpe, ni en una construcción de conjunto, se hará mediante realizaciones concretas que creen primero una solidaridad de hecho. Tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa, rechazada en 1954, como ustedes saben, por el Parlamento Francés, siguieron una serie de negociaciones que desembocaron en la firma, por los mismos estados, de los tratados de Roma, el 25 de marzo de 1957, que instituyeron la Comunidad Económica Europea, la CEE, y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, la CEEA, también llamada EURAT, consagrando de este modo la vía de la integración funcional que patrocinara Monet y Schumann frente a la integración política directa.

Mientras los tratados CEEA y CECA son de carácter sectorial, el tratado de la Comunidad Económica Europea aplica la integración al conjunto de la economía de los Estados miembros, siendo un tratado marco. Como ustedes saben, las comunidades europeas fueron ampliadas en 1973 con el ingreso del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. A primeros de 1981 entró Grecia y, actualmente, España y Portugal han presentado sus candidaturas y se encuentran en distintas fases de la negociación.

La Europa, por tanto, de los seis es hoy la Europa de los diez, además de estos dos candidatos que hemos citado. Por lo que se refiere a su naturaleza jurídica, no resulta fácil hacer una clasificación clara y cabría decir que se trata de una organización internacional con caracteres específicos que la hacen estar más cerca de las estructuras federales que de las organizaciones internacionales clásicas. A pesar de que, a primera vista, el derecho de las comunidades se componga de elementos bien conocidos, tratados internacionales, actos jurídicos emitidos por órganos competentes, actos jurisdiccionales, la consideración de conjunto que pone de relieve su peculiar combinación y ensamblaje da una imagen profundamente original.

Así, el profesor Cactú lo ha llamado la paradoja de las comunidades, que es precisamente esa ambición que han tenido los seis miembros fundadores de construir un orden jurídico con las características del derecho interno por medio de técnicas jurídicas cuya base es el Tratado Internacional. Por su parte, Emil Noel, consciente de dicho carácter peculiar, zanja la cuestión limitándose a decir que es un sistema comunitario y deja para los historiadores del derecho la calificación exacta. Hecha esta introducción, pasemos a estudiar los órganos primordiales de las comunidades europeas.

Hoy nos vamos a referir al Consejo de Ministros y a la Comisión. El Consejo de Ministros está compuesto por un ministro delegado por cada uno de los gobiernos, que suele ser el de Asuntos Exteriores, pero que puede variar en función de los temas a tratar. Cada uno ejerce la presidencia del Consejo por rotación durante un periodo de seis meses, aunque la titularidad de la presidencia corresponde a los Estados.

Sus principios generales de organización están fijados por los artículos 1 al 8 del Tratado de Bruselas o Tratado de Fusión de los Ejecutivos, que entró en vigor en 1967, acabando con la separación de órganos ejecutivos existentes. Las decisiones y deliberaciones del Consejo son adoptadas por la mayoría a tenor del artículo 148.2 del Tratado de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, hay numerosas excepciones, siendo la mayoría cualificada la regla más corriente, tras un periodo en el que la regla de la unanimidad se imponía.

Dicha mayoría cualificada se consigue con un total de 45 votos, existiendo una ponderación que atribuye 10 votos a Alemania, a Francia, a Gran Bretaña e Italia, 5 a Bélgica, a Grecia y Holanda, 3 a Dinamarca e Irlanda y 2 a Luxemburgo. A este respecto, que posteriormente matizaremos, hay que señalar el Acuerdo de Luxemburgo de finales de enero de 1966, que plasma la postura adoptada por el Gobierno francés en el sentido de que cuando los temas tratados por la Comunidad comprometan intereses importantes de algún Estado miembro, la discusión deberá proseguirse hasta alcanzar un acuerdo unánime. Estos datos sobre el Consejo deben completarse con una breve referencia al Comité de Representantes Permanentes, más conocido como COREPER.

Lo forman los 10 embajadores representantes permanentes de los Estados miembros ante la Comunidad, carece de competencias decisorias, pero resulta un órgano auxiliar del Consejo de la máxima importancia que enlaza a los órganos comunitarios con las distintas Administraciones Nacionales. A tenor del artículo 4 del Tratado de Fusión, la función del COREPER es preparar los trabajos del Consejo y ejecutar los mandatos que le sean confiados por éste. El otro órgano básico que podríamos llamar ejecutivo comunitario es la Comisión.

Al entrar en vigor el Tratado de Bruselas, o de Fusión de los Ejecutivos, al que ya hemos aludido, se constituye una Comisión única que sustituía a las comisiones de la CEE y de la CEA. Así como a la alta autoridad de la CECA. Se trata de un órgano de naturaleza supranacional que tiene por misión fundamental expresar el interés general de la Comunidad.

La Comisión está compuesta por 14 miembros, de competencia e independencia

suficientemente garantizadas que son elegidos para un período de cuatro años prorrogables por los Estados miembros de común acuerdo. Debe haber al menos un nacional por cada Estado y en ningún caso más de dos. Para el cumplimiento de su misión de Canciller o de Guardian de los Tratados, resulta imprescindible la total independencia de sus miembros que, en modo alguno, podrán estar sometidos a la autoridad de los Estados.

Su responsabilidad es de carácter colectivo, lo que no obsta para que a cada miembro o comisario se le asigne la responsabilidad particular de un sector de actividad comunitaria. Las decisiones pueden adoptarse por mayoría, pero en la práctica se procura lograr la unanimidad o, por lo menos, una amplia mayoría. En cuanto a sus competencias, podemos agruparlas siguiendo al profesor Cartú en tres categorías.

En primer lugar, la Comisión participa en la concepción y en la preparación de la política comunitaria presentando proposiciones o propuestas al Consejo de Ministros. En segundo lugar, la Comisión garantiza la ejecución de los tratados y de los actos decididos para su aplicación. En tercer lugar, la Comisión asegura la representación de las comunidades en ciertas negociaciones internacionales.

Ahora nos vamos a referir a un aspecto clave del funcionamiento de la comunidad, lo que normalmente se denomina diálogo-Comisión-Consejo. ¿Qué es? ¿En qué consiste, pues, ese diálogo-Comisión-Consejo? Si en el Tratado CECA era la alta autoridad, ahora la Comisión, quien decidía previo dictamen conforme del Consejo, y en la CEE y en la Euratom, es éste el que lo hace a propuesta de aquella, el caso es que se requiere el concurso de ambas instituciones, Consejo y Comisión, para llegar a alcanzar una decisión. Al mecanismo ideado para articular ese concurso es a lo que se llama diálogo-Comisión-Consejo.

El depósito de una propuesta de la Comisión inicia el diálogo entre los ministros, que normalmente expresan puntos de vista nacionales, y la Comisión, cuya vocación es buscar, en interés de la comunidad, soluciones europeas a problemas comunes, a problemas europeos. Ahora bien, ¿no se verá falseado este diálogo por una posición demasiado débil de la Comisión respecto a los gobiernos conscientes de su autoridad y de los atributos de su soberanía? Para evitar esto, la Comisión tiene el derecho de iniciativa, es decir, a ella le corresponde presentar propuestas que es sobre la única base sobre la cual el Consejo puede discutir. Pero, además, el artículo 149 del tratado CEE y el 119 de la CEEA estipulan que cuando, en virtud del presente tratado, un acto del Consejo es adoptado a propuesta de la Comisión, el Consejo no puede adoptar un acto que constituya enmienda de la propuesta más que estatuyendo por unanimidad.

En este último caso, el Consejo, como es lógico, puede decidir soberanamente pasando por encima de la propuesta de la Comisión, pero, por el contrario, una decisión mayoritaria sólo puede adoptarse de conformidad con dicha propuesta. De otro modo, los Estados, si tienen opiniones divergentes, sólo pueden alcanzar una decisión mayoritaria que coincida con la propuesta de la Comisión y sin la posibilidad de aportar modificaciones a la misma. Por eso,

cuando pueden ponerse en juego las reglas de la mayoría, la situación se presenta de la siguiente manera.

O bien el Consejo adopta por mayoría la propuesta tal y como es presentada por la Comisión, adopta una decisión diferente por unanimidad o, por último, no logra adoptar ningún acuerdo. El sistema supone, evidentemente, un verdadero poder de negociación de la Comisión en el Consejo. Por otra parte, la Comisión desempeña una posición clave en el funcionamiento del Consejo, donde puede ejercer de manera permanente el papel de conciliador entre gobiernos, pudiendo proporcionar también el impulso y la presión precisos para alcanzar fórmulas de entendimiento.

La consecuencia política es muy importante. Las propuestas de la Comisión constituyen la expresión de una política aprobada por la misma, teniendo en cuenta únicamente el interés común del conjunto de la comunidad. La permanencia de la Comisión durante todo el tiempo de su mandato garantiza la continuidad de esa política y el Consejo sólo puede pronunciarse sobre los textos de la Comisión que permiten que tal política se traduzca en hechos.

De esta forma, no es posible que el Consejo, mediante mayorías cambiantes o alternativas al socaire de coaliciones de intereses o de luchas de influencia entre gobiernos, adopte propuestas contradictorias según los temas abordados, y al mismo tiempo se evita que una mayoría del Consejo, sin el acuerdo de la Comisión, pueda imponer a un Estado minoritario una medida que lesione sus intereses. Nada más por hoy. Buenas tardes.