

XXXIII. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO: UN EJEMPLO DE “DERECHO DE LA INTEGRACIÓN”

VINCENZO GUIZZI*

INTRODUCCIÓN: EL “NACIMIENTO” DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

PUEDA ser útil e indispensable, al afrontar el tema del ordenamiento jurídico comunitario, y, por tanto, de las estructuras institucionales y de las normas jurídicas de la Comunidad Europea, recordar brevemente las razones de su surgimiento.

Las destrucciones y el desastre económico más o menos general provocados por la segunda Guerra Mundial, impusieron una reflexión sobre la forma más apropiada de colaboración entre los diversos países, pequeños y grandes, con el fin de superar la división entre vencidos y vencedores.

A nivel internacional se creó la Organización de las Naciones Unidas como un organismo con funciones políticas generales a escala mundial, con un sistema complejo de organizaciones sectoriales. Para hacer frente a los aspectos económicos y sociales, nacieron tres organizaciones de carácter económico: el Fondo Monetario Internacional (FMI), que debía crear un verdadero sistema monetario internacional; el Banco Mundial (BM), para las intervenciones a mediano y largo plazo dirigidas a la reconstrucción y desarrollo de los países más desfavorecidos, y el GATT, para instrumentar la progresiva liberación del comercio internacional.

Como un reflejo de lo que se realizaba a nivel internacional se intentó, a nivel “regional”, la reconstrucción de la unidad política de Europa, y nació así la primera organización de carácter político general: el Consejo de Europa y, para los aspectos económico-monetarios, la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), destinada no sólo a gestionar la ayuda del Plan Marshall, sino también a desarrollar, dentro de Europa, funciones análogas a las del GATT, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

Desde un principio se vio la necesidad de llegar, por un lado, a una superación definitiva de la rivalidad entre los dos países que hicieron nacer los

* Traducción de Alicia Pérez Duarte y Noroña.

dos conflictos mundiales, es decir, Alemania y Francia, y, por otro, establecer vínculos primordialmente económicos. Entre la tesis extremista de los federalistas europeos que deseaban una organización política inmediata, y la tesis "funcionalista" que pugnaba por una integración económica partiendo de los sectores más importantes, prevaleció esta última. Así, gracias al trabajo del verdadero padre de la integración europea, Jean Monnet, y del intérprete político de esta aspiración, Robert Schumann, se lanzó la idea de la primera comunidad europea el 9 de mayo de 1950: la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), nacida con el tratado firmado el 18 de abril de 1951, y que entró en vigor el 23 de julio de 1952, en París. Seis países la integraron: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Los Países Bajos y Luxemburgo (estos últimos tres ya tenían el desarrollo embrional de una unión económica: el Benelux).

Inmediatamente se percataron de que no era suficiente. Más bien era imposible detenerse en la integración de sólo dos sectores económicos, por más importantes que fueran (el carbón y el acero). Era necesario llegar a una forma de integración política y también económica mucho más amplia, concebida dentro de una línea federalista. Gracias a los hombres de Estado comprometidos con el proceso de integración —como Adenauer, De Gasperi, Sforza, Spaak, además de los ya citados Monnet y Schumann—, se llegó a la firma, en París, el 27 de mayo de 1952, del Tratado institutivo de una Comunidad Europea de Defensa (CDE). Este tratado contenía un artículo, el 38, propuesto por el jefe del gobierno italiano, De Gasperi, en el que se establecía que la Asamblea de la CECA, integrada y transformada en una Asamblea *ad hoc*, estudiaría la transformación de la entonces Comunidad en una estructura federal, con un verdadero Parlamento bicameral. Desafortunadamente, el Tratado CED no fue ratificado, pero, cuando menos, se llegó a la creación de dos comunidades, a través del llamado "*rilancio de Messina*" (1-2 de junio de 1955). Una de ellas, también sectorial, para la energía nuclear (CEEA o EURATOM), y la otra, que comprendió todos los sectores económicos y sociales (Comunidad Económica Europea, CEE). Los dos tratados constitutivos de la CEE y de la EURATOM se firmaron en Roma el 25 de marzo de 1957 y entraron en vigor el 1o. de enero de 1958.

En oposición al nacimiento de estas comunidades, el Reino Unido, que no quiso entrar, buscó obstaculizar a toda costa su creación y propició con otros países la creación de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA; compuesta, además de la Gran Bretaña, por Austria, Suecia, Noruega, Dinamarca, Suiza y Portugal). A pesar de las presiones ejercidas por Gran Bretaña, los seis países de la Comunidad continuaron con el desarrollo del proceso de integración apenas iniciado. En tal virtud, la Comunidad se convirtió, en pocos años, en la primera potencia comercial a nivel mundial, ejerciendo un

creciente poder de atracción a través de una fina red de acuerdos comerciales y de verdaderas asociaciones con países en lo individual, o con grupos de países. Este poder de atracción, como es notorio, condujo a la ampliación de la Comunidad, primero a nueve países, desde el 1o. de enero de 1973 con el ingreso del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca; después a diez, con la anexión de Grecia el 1o. de enero de 1981, y, finalmente, a doce, con España y Portugal el 1o. de enero de 1986.

Llegados a este punto es útil recordar que si existen tres distintos tratados, se ha afirmado, paulatinamente, la idea de una sola comunidad. La fusión de las distintas instituciones y la evolución histórica que ha caracterizado el proceso de integración comunitaria ha evidenciado la existencia de una Comunidad integral que absorbió las dos comunidades sectoriales (CECA y EURATOM), en la más amplia y general: la CEE. Pero en el plano jurídico-formal siempre se hace la distinción porque son distintos los instrumentos jurídicos y es, también, distinto el reparto de las competencias entre las instituciones, sobre todo en lo que se refiere a la CECA, por un lado, y a la CEE y a la EURATOM, por otro.

Los objetivos de las tres comunidades son sustancialmente idénticos: la creación de un mercado común; sectorial para la CECA y la EURATOM, y general —para los productos agrícolas e industriales, las mercancías, las personas, los servicios y los capitales— para la CEE.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL ACTUAL DE LA COMUNIDAD

Con la estructuración de las otras dos comunidades (CEE y EURATOM), a partir del 1o. de enero de 1958, se creó una nueva instancia y se construyó un andamiaje institucional sustancialmente distinto. Inicialmente se previó sólo la unificación de las dos instituciones, es decir, la Asamblea Parlamentaria y la Corte de Justicia. Con posterioridad a la entrada en vigor del llamado Tratado de Fusión, el 1o. de julio de 1967, se completó la unificación de las instituciones que sustituyeron al Consejo Especial de Ministros de la CECA y los dos consejos de ministros de la CEEA y de la CEE en un único *Consejo* (de ministros) de las Comunidades Europeas y de la Alta Autoridad de la CECA, así como las dos comisiones de la CEEA y la CEE en una sola Comisión de las Comunidades Europeas. El tratado de fusión desplazó el poder de decisión efectivo hacia el Consejo de los Ministros al que se le anexó un órgano, llamado COREPER (Comité de Representantes Permanentes), el cual prepara los trabajos.

Así, mientras en el esquema preestablecido con la CECA, el poder de deli-

beración se confiaba a una autoridad supranacional, en las otras dos comunidades decide un organismo de cooperación intergubernamental.

Ciertamente los ámbitos son distintos, por lo cual para los problemas de la CECA, la Comisión de las comunidades reasume los poderes de decisión propios de la precedente alta autoridad. Es de hacer notar que también en el modelo CECA existieron y existen grandes anomalías a pesar de que es apreciable la concentración del poder de decisión en un órgano marcadamente supranacional, porque es también cierto que existe, en la acción de la alta autoridad, una yuxtaposición de poderes y un desequilibrio sustancial en detrimento del Parlamento Europeo, el cual sólo tiene poderes esencialmente consultivos y, por tanto, muy limitados.

Examinando la actual estructura funcional existen cuatro instituciones y dos órganos. Las cuatro instituciones son: la Comisión, el Consejo, la Corte de Justicia y el Parlamento. Los órganos: el Comité Económico y Social (por la CECA: Comité Consultivo) y la Corte de Cuentas, a los cuales se les agrega, tradicionalmente, un órgano que puede definirse como *sui generis*, el Banco Europeo para las Inversiones (BEI).

La Comisión se compone de 17 miembros designados de común acuerdo por los gobiernos, aunque son independientes de éstos. La Comisión de las Comunidades Europeas (además de los casos en que actúa dentro de los ámbitos de la CECA, con poderes de decisión que pueden equipararse a los poderes legislativos), desarrolla funciones y tiene poderes ejecutivos, es decir aquellos que son propios de un gobierno a nivel nacional. Tiene el poder de la iniciativa legislativa y de presentar al Consejo las propuestas de reglamentos, directrices o decisiones, según el caso. La Comisión, en su misma calidad "ejecutiva", tiene, también, la gestión de todas las políticas comunitarias y de los diversos instrumentos financieros. En su actividad de gestora, es auxiliada por varios "comités de gestión", y en torno a ella giran otros comités consultivos. Los tratados también depositan en la Comisión la tarea de "custodia" de la correcta aplicación de las normas y de las medidas comunitarias. Tanto que es costumbre decir que es "el guardián" de la Comunidad y, en gran medida, el motor de todo el mecanismo comunitario a través de una estrecha dialéctica con el Parlamento Europeo, por un lado, y con el Consejo, por el otro.

El Consejo de Ministros es el órgano en el cual están representados los gobiernos nacionales y que, por tanto, asegura la cooperación intergubernamental. Tiene el máximo poder para deliberar en el sentido de que es éste el que aprueba las normas que —siguiendo la terminología jurídica— se definen como primarias, respecto a las cuales las normas aprobadas por la Comisión guardan una relación de subordinación y, por tanto, tienen un carácter ejecutivo de las aprobadas por el Consejo.

Es de hacer notar que el Consejo, desde el 1o. de enero de 1966, debió tomar gran parte de sus decisiones por mayoría donde los tratados no dispusieran otra cosa, pero, en razón de la grave crisis que atravesó la Comunidad en el segundo semestre de 1965, y a raíz del Acuerdo de Luxemburgo de enero de 1966, se siguió una práctica con base en la cual se acordó decidir por unanimidad donde hubieran en juego intereses fundamentales de uno de los estados miembros. Esta práctica determinó, sin lugar a dudas, un ritmo lento en los mecanismos de decisión que no fueron favorecidos por la institucionalización de los "vértices" de los jefes de Estado y de gobierno, transformados, a partir de finales de 1974, en consejos europeos. Es evidente, por otro lado, que estos últimos no pueden tomar decisiones formales en tanto el Consejo Europeo es un órgano *extra ordinem* no previsto en los tratados y fue incluido en el sistema con el *Acto Único Europeo* que entró en vigor el 1o. de julio de 1987.

El mismo Acto Único previó varios casos de deliberación del Consejo por mayoría calificada (modificando el texto del Tratado CEE, en donde éste establecía originalmente decisiones por unanimidad).

Un aparente aceleramiento de los trabajos del Consejo se debió a la recién adquirida y creciente importancia del Comité de los Representantes Permanentes (COREPER). En efecto, en la práctica sucede que las decisiones sobre algunos problemas son sustancialmente tomadas por la COREPER, porque el Consejo se limita a ratificar las operaciones de los "representantes permanentes". Por tanto, toda una serie de actos son aprobados, de fondo, no por los ministros sino por sus embajadores, con una alteración evidente del precario equilibrio institucional de la Comunidad.

La Corte de Justicia es el órgano jurisdiccional de la Comunidad dotado de múltiples funciones. Entre ellas, la de dirimir los conflictos entre las instituciones o entre éstas y los estados miembros; de examinar los recursos cuando un Estado haya faltado a una de las obligaciones que le incumben (artículo 169 del Tratado CEE); de ejercitar un control de legitimidad sobre los actos normativos del Consejo y de la Comisión (artículo 173); examinar los recursos de los estados miembros y de las otras instituciones comunitarias contra el Consejo o la Comisión cuando éstos se abstienen de pronunciarse (artículo 175).

Una novedad interesante respecto de las otras jurisdicciones internacionales (además de la Corte de los Derechos Humanos de Estrasburgo en el ámbito del Consejo de Europa) se refiere al hecho de que también las personas físicas y jurídicas pueden presentarse a la Corte, ya sea en relación a actos ilegítimos o en el caso de omisiones en el desarrollo de actos de parte de las instituciones comunitarias cuando las decisiones le competen directamente (artículos 173 y 175).

Una función fundamental desarrollada por la Corte es la de asegurar la interpretación uniforme del derecho comunitario por parte de los jueces nacionales. Se trata de pronunciamientos en "vía prejudicial" (artículo 177). En este caso se realiza un mecanismo similar al del juicio frente a la Corte Constitucional, solicitado por los jueces italianos acerca de la constitucionalidad de normas legislativas.

Todo lo dicho para los miembros de la Comisión vale también para los 13 jueces y los seis abogados generales. Éstos son designados por los gobiernos pero, una vez nombrados, desarrollan sus funciones con absoluta independencia.

El Acto Único, que introdujo un nuevo artículo 168A en el Tratado CEE, previó la creación de una "jurisdicción competente para conocer en primera instancia", para yuxtaponerla a la Corte de Justicia. La decisión 88/591 del 24 de octubre de 1988, instituyó un Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, compuesto por 12 jueces (uno por cada Estado miembro). Las razones que indujeron a crear esta jurisdicción de primera instancia se basan, más que en la exigencia de asegurar una mayor garantía mediante la doble instancia, en la necesidad de aligerar la carga de causas que atendía la Corte de Justicia. El artículo 168A indica el ámbito de competencia del Tribunal: los recursos propuestos por las personas físicas o jurídicas, excluyendo los propuestos por los estados y por las instituciones, no así los correspondientes a la vía prejudicial (ex artículo 177).

La otra institución "original" de la construcción comunitaria es el Parlamento Europeo. Nació como "asamblea común" de la CECA con 78 miembros, se transformó sucesivamente en asamblea de las tres Comunidades con 142 miembros, a partir del 1.º de enero de 1958, y se autodefinió como Parlamento Europeo en marzo de 1962. Actualmente consta de 518 miembros.

Inicialmente, el Parlamento Europeo se formó, hasta el 10 de junio de 1979, por los parlamentarios electos en segundo grado por los miembros de los parlamentos nacionales. Después de una larga y difícil gestación se arribó, finalmente, el 20 de septiembre de 1976, con el llamado Acto de Bruselas, a la elección directa.

El Parlamento, desde el inicio de su actividad, se estructuró como cualquier parlamento de un Estado democrático-parlamentario. Existe la Presidencia, actualmente formada por un presidente, 14 vicepresidentes y cinco magistrados. El Parlamento trabaja mediante comisiones (18 en la actualidad) y, para los contactos con los países asociados o con aquellos con los que la Comunidad ha establecido algún tipo de relación, trabaja a través de numerosas delegaciones.

Es importante puntualizar que la distribución de los miembros del Parla-

mento se da por grupos políticos y no por delegaciones nacionales. En este momento, los grupos políticos son diez, a los cuales se unen los no inscritos. Están representadas las grandes fuerzas políticas europeas (socialistas, demócratas-cristianos, liberal-demócratas, ex comunistas), así como las fuerzas políticas que conservan una clara impronta nacionalista, a pesar de la denominación "europea" que se han adjudicado; tal es el caso de los gaullistas franceses (llamados Alianza Democrática Europea) o de los conservadores ingleses (denominados Grupo de los Demócratas Europeos).

Como es evidente, el Parlamento tiene escasos poderes, pero, de todas maneras, ha desarrollado, dentro de los límites posibles, aquellos que le han sido otorgados, intentando ampliarlos de hecho. El Parlamento tiene un poder de control frente a la Comisión que ejerce a través de las interrogaciones, la discusión del informe anual, el examen del presupuesto. En las relaciones con la Comisión, el Parlamento puede presentar una moción de "desconfianza" (según la expresión usada en los Tratados: "de censura") lo que constituye una novedad significativa a nivel de principios, pero que queda, aún, como una medida más teórica que práctica.

Bajo el perfil estrictamente normativo, el Parlamento se inserta realmente en el proceso legislativo a través del poder de enmienda, pero con el límite insoslayable del carácter esencialmente consultivo de sus intervenciones. El único campo en el cual el Parlamento ha adquirido, desde hace tiempo, poderes reales de decisión, es el del presupuesto. Pues si bien es cierto que tiene poderes de enmienda limitados sobre los llamados gastos no obligatorios, es decir aquellos gastos que no se originan directamente de la aplicación del Tratado, sí tiene el máximo poder para discutir su aprobación definitiva, concluyendo el complejo procedimiento, o de rechazar globalmente todo el presupuesto.

El Acto Único Europeo introdujo el "nuevo procedimiento de cooperación". Después de la opinión expresada por el Parlamento Europeo (tal como en el procedimiento tradicional de consulta), el Consejo elabora una "propuesta común" que es transmitida al Parlamento Europeo para una segunda lectura; éste tiene tres meses para aceptarla, rechazarla o enmendarla. La Comisión puede, si lo considera conveniente, modificar la propuesta que, a su vez, el Consejo sólo podrá modificar por unanimidad. En forma análoga, el Consejo solamente puede adoptar por unanimidad el texto rechazado por el Parlamento Europeo. Si este último enmendó la propuesta común, el Consejo tiene un plazo de tres meses para aprobarla por mayoría calificada.

El Acto Único también introdujo otra importante novedad: la opinión del Parlamento Europeo en materia de acuerdos de adhesión y de asociación. Esta opinión se traduce, en el fondo, en un poder seguro y propio, de codeci-

sión, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 237 y 238 del Tratado, en el sentido de que, de ahora en adelante, no pueden llevarse a cabo acuerdos de adhesión o de asociación sino de conformidad con el pronunciamiento del Parlamento Europeo que asume sus deliberaciones, en este ámbito, por mayoría absoluta de sus miembros.

Una posición distinta, entre las instituciones y los órganos, compete al Consejo Europeo y es la reunión regular (por lo menos dos veces al año y en ocasiones tres o cuatro) de los jefes de Estado y de gobierno de los países de la Comunidad Europea. El Consejo Europeo está asumiendo gradualmente la función del máximo órgano político de la Comunidad a pesar de que no toma decisiones formales que quedan dentro del ámbito de competencia del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea.

Entre los organismos, como ya se vio, existe el Comité Económico y Social (CES) para los tratados CECA y EURATOM, y el Comité Consultivo, para el tratado CECA, los cuales reagrupan a los representantes de las diversas categorías económicas y sociales (sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera). El Comité Económico y Social (189 miembros) y el Comité Consultivo (96 miembros) expresan, conforme a su naturaleza, sus opiniones, tanto a la Comisión como al Consejo.

La Corte de Cuentas, creada por el Tratado el 22 de julio de 1975, entró en funciones el 25 de junio de 1977. Está compuesta por 12 miembros, uno por cada Estado. Ejerce, esencialmente, la función de control y examina la legalidad y regularidad de las entradas y los gastos de la Comunidad, asegurando, así, una correcta gestión financiera. Además de publicar un informe anual, publica informes sobre sectores específicos.

La Banca Europea para las Inversiones no debería incluirse entre los organismos de la Comunidad, pero por tradición se le ha considerado como tal. Ésta desarrolla una función instrumental porque actúa como organismo bancario, pero sin fines lucrativos y tiene, con base en el Tratado, "la tarea de contribuir al desarrollo equilibrado y sin las sacudidas del mercado común".

Para alcanzar los objetivos de la Comunidad, las instituciones comunitarias utilizan instrumentos normativos y financieros. El conjunto de tales instrumentos constituye una "política común". Típico ejemplo de ello es la "política agrícola común". El Tratado CEE prevé otras políticas como la "social", la de transportes, la comercial, la regional, la del ambiente, de la investigación, de la energía, etcétera.

Los instrumentos normativos o, si deseamos utilizar una terminología jurídica correcta, los actos normativos son: reglamentos, directrices, decisiones, en lo que se refiere a los tratados CEE y EURATOM. El Tratado CECA emplea una terminología distinta porque habla de decisiones generales —que

corresponden a los reglamentos CEE— y de decisiones individuales —que se asemejan a las del Tratado CEE— y de recomendaciones —que corresponden a las directrices de la CEE.

Los actos normativos de la CEE encuentran su fundamento en el artículo 189 del Tratado, el cual señala una especie de jerarquía entre las normas comunitarias. Junto a los actos estrictamente normativos: reglamentos, directrices y decisiones, se mencionan también los actos no vinculatorios, como las recomendaciones y las opiniones. Cabe precisar que estas últimas son consideradas, también, como actos no vinculatorios en el Tratado CECA. Las instituciones competentes para dictar tales actos normativos son el Consejo y la Comisión. El primero tiene la máxima autoridad como órgano de decisión y es el verdadero legislador de la Comunidad. La Comisión dicta normas ejecutorias y dispone, también, de un poder normativo autónomo.

Junto a los actos enumerados en el artículo 189, existen otros atípicos como los “programas generales” en materia de libre prestación de servicios y libertad de trabajo, las resoluciones y, finalmente, las decisiones y resoluciones aprobadas no por el Consejo, sino por los estados miembros “reunidos en Consejo”. Este tipo de decisiones podría considerarse como “acuerdos internacionales en forma simplificada”.

Por lo que se refiere a los actos típicos de carácter vinculatorio, se menciona en primer lugar, el reglamento, caracterizado por su generalidad, obligatoriedad y directa aplicabilidad en los estados miembros.

La generalidad es el elemento diferencial entre el reglamento y la decisión ya que, si bien, ambos instrumentos son obligatorios, esta última sólo se aplica a ciertos destinatarios especialmente nombrados por ella misma.

El hecho de que el reglamento sea inmediatamente obligatorio significa que no requiere de ningún instrumento nacional de aplicación al orden interno en un Estado miembro y que, de conformidad con la doctrina imperante, tiene una jerarquía superior a una ley nacional, porque esta última no podría contrarrestar los alcances de un reglamento. Al efecto se ha afirmado la “prevalencia” de las normas comunitarias sobre las internas.

La decisión, como ya se ha visto, tiene en común con los reglamentos el carácter de obligatoriedad y de directa aplicabilidad (aunque esta característica no está explícitamente señalada en el artículo 189). Las decisiones, al igual que las directrices, se notifican a los beneficiarios y, en virtud de ello, alcanzan su plena eficacia.

Por lo que respecta a las directrices, se diferencian de los otros dos actos porque son, antes que nada, para el Estado miembro al que competen. En efecto, el artículo 189 afirma textualmente que la directiva “vincula al Estado miembro” y especifica que ese vínculo es el objetivo por alcanzar (el texto

usa el término "resultado"), dejando a salvo la competencia de los órganos nacionales "en cuanto a la forma y a los medios" para llegar al objetivo. El recurso de la directriz está previsto específicamente en varias normas del Tratado y es utilizado, sobre todo, en los casos en los cuales se debe realizar un trabajo de armonización que requiera una mayor elasticidad y la necesidad de una cierta discrecionalidad por parte de los estados miembros. No es por casualidad que el instrumento de la directriz esté previsto expresamente por el Tratado en las áreas dedicadas al "acercamiento de las legislaciones" (artículos 100-102). Por otro lado, esta característica de la directriz no altera, en absoluto, su naturaleza normativa. Se observó, a propósito, que la directriz es un instrumento intermedio en la frontera entre la soberanía nacional, en tanto el principio de obligatoriedad surge de una autoridad supranacional, mientras que los medios de ejecución son de competencia nacional y se dejan a la libre elección de los estados miembros. Sin embargo, es de observarse que la discrecionalidad para el uso de los medios de actuación a los estados miembros es la exigencia de una indicación de principios y criterios rectores en los textos comunitarios. La praxis normativa ha registrado un notable alejamiento del esquema previsto en el Tratado, porque el Consejo y la Comisión siempre han dictado directrices muy específicas, las cuales no sólo contienen las líneas generales, típicas de una norma de cuadro, sino también disposiciones muy particulares. Por tanto, a los estados les queda un margen de acción muy estrecho. Esta praxis justifica la decisión jurisprudencial de la Corte de Justicia de la Comunidad Europea que, a partir de los años setenta, sostiene la inmediata aplicabilidad de algunos de los mandatos de las directrices (*cf.* las sentencias en las causas 33/70, 41/74, 51/76 y 8/81).

Para concluir este breve análisis de los actos normativos, hay que recordar que, si bien sólo el Consejo de Ministros y la Comisión son las únicas instituciones con poder para dictar dichos actos normativos, de carácter primario y de ejecución, respectivamente, tanto el Parlamento Europeo como el Comité Económico y Social, pueden dar su opinión sobre las propuestas presentadas.

Un resultado parcial en el largo camino institucional del Parlamento Europeo es el acuerdo a que se llegó con el Consejo, el 4 de marzo de 1975, sobre el procedimiento de concertación en el que se establece, precisamente, que el Consejo escuche al Parlamento Europeo, estableciendo una verdadera concertación para los actos normativos que se refieren a los compromisos financieros. Aun sin darle al Parlamento un poder de codecisión, éste fue un medio para insertar la institución parlamentaria en el circuito de predisposición normativa de manera más eficaz en virtud de que se le concede un poder en materia presupuestal, aunque no se le otorgó un poder normativo en ma-

teria de los actos normativos referentes a las normas sustantivas que establecen los mecanismos del gasto.

NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Después de haber hecho una breve descripción de la estructura institucional y de los actos normativos surgidos de las instituciones, es oportuno hacer algunas consideraciones sobre la particularidad de un fenómeno como el establecido con la creación de las Comunidades Europeas, que nació, como ya se vió, con fines esencialmente económicos (aunque en el fondo también son políticos) y se ha venido desarrollando —incluso más allá de todo lo establecido en los Tratados— a través de la ampliación de su campo de acción, tal que lo hace ser una entidad excepcional en el panorama de las organizaciones internacionales.

Existe, en primer lugar, la originalidad de una construcción nacida por acuerdos internacionales pero que se desarrolló como una entidad autónoma que asume, aun en su particularidad, un carácter que parece derivar de una Constitución, si bien *sui generis*. Teitgen, un autor que ha profundizado mucho en el fenómeno de integración jurídica y política surgido con la Comunidad Europea,¹ define en forma muy colorida, la integración creada por el Tratado CEE como una construcción en dos niveles. En efecto, surgida sobre la base aduanera, se previó la organización progresiva de una unión económica.

Quisiera completar esta imagen añadiendo un tercer nivel: la unión política que, como acabo de afirmar, existe en el fondo y que los tratados —explícitamente el de la CEE— señalan como un objetivo terminal de la Comunidad, cuando en el preámbulo se hace referencia a la “unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos”. Los primeros ocho artículos del Tratado contienen los principios que inspiran a la comunidad: instauración de un mercado común, acercamiento de las políticas económicas de los estados miembros, desarrollo armonioso de las actividades económicas del conjunto de la comunidad, expansión continua y equilibrada, estabilidad creciente, mejoramiento rápido de los niveles de vida, relaciones más estrechas entre los estados miembros. En las demás partes, el Tratado describe las formas y los instrumentos así como las instituciones para alcanzar los objetivos indicados.

En efecto, si la Comunidad fue, en primer lugar, una unión aduanal (obje-

¹ H. Teitgen, *Droit institutionnel communautaire*, Paris, 1977.

tivo aún no logrado del todo) de inmediato fue evidente que no era suficiente alcanzar un mercado único y que ese mismo mercado común exige intervenciones de política económica y políticas, en sentido amplio. En otras palabras, es necesario alcanzar una verdadera unión económica y monetaria, realizable, en gran parte, a través de los instrumentos que el mismo Tratado ofrece y a través de otros que se fueron creando sucesivamente y otros que se están elaborando con las reformas de los Tratados actuales, todavía en discusión en las "conferencias intergubernamentales". El famoso objetivo del mercado único para el 31 de diciembre de 1992, establecido por el Acto Único Europeo, en realidad se está construyendo día a día desde la constitución de las comunidades en los años cincuenta. El objetivo es llegar a una liberación del mercado desde cuatro aspectos: la libre circulación de las personas, de las mercancías, de los servicios y de los capitales.

No es posible, ni siquiera a través de un resumen, describir, en este foro, los progresos y las realizaciones alcanzadas por la comunidad, ni indicar los límites encontrados en la realización gradual de los objetivos indicados. Es cierto que la Comunidad, además de ser la primera potencia comercial, tiene un notable potencial económico y ha logrado, en gran parte, una integración en muchos sectores. Es de hacer notar que el sector más estructurado y normado es el agrícola, aunque también se ha logrado una gran liberación en el terreno de la circulación de las personas, de las mercancías en general, de los capitales y, en parte, de los servicios. Por lo que se refiere tanto a las mercancías como a los profesionistas libres, se ha acelerado el trabajo de liberación a través del llamado "mutuo reconocimiento". Esta expresión quiere decir que una mercancía producida y comercializada en un país debe poder circular libremente en los demás países; análogamente sucede con las personas y con los títulos profesionales expedidos en un Estado que deberán ser reconocidos en los demás, aunque con algunas adaptaciones. Así, la Comunidad trabaja en dos niveles: a través de la promulgación de normas que regulan algunos aspectos (lo cual sucede con los reglamentos) o realiza una obra gradual de armonización y acercamiento de las legislaciones mediante instrumentos adecuados como la directriz.

Después de haber descrito los perfiles de la Comunidad Europea es oportuno detenerse en su "colocación", buscando darle una fisonomía e indicar su naturaleza jurídica y su posible individualidad.

Muchos internacionalistas afirman que las Comunidades no son distintas de otras organizaciones internacionales nacidas con fundamento en un acuerdo entre los países contratantes. Una parte de la doctrina tiende a acentuar los trazos distintivos y particulares para destacar la originalidad de las Comunidades respecto de otras organizaciones internacionales, en especial por-

que están dotadas del requisito de la supranacionalidad que las coloca en una posición de autonomía y prevalectencia respecto a los estados miembros.

Dactoglou, posiblemente con una cierta petición de principio, parece concluir que la mejor forma de definir la Comunidad es la de calificarla de "comunitaria", evitando así disquisiciones sucesivas y concentrando la atención "sobre la determinación de las características sobresalientes".² En la postura de este autor existe una parte de verdad. En efecto, la doctrina se ha esforzado mucho por encasillar a la Comunidad, por colocarla en los esquemas de la dogmática jurídica y por acercarla a un modelo histórico.

Es también cierto que es natural y útil, para una mejor comprensión por parte de los no juristas y, en general, de la opinión pública, su identificación con la entidad a la que se está más habituado, es decir, al Estado, buscando, en particular, establecer líneas paralelas entre las instituciones comunitarias y las nacionales. Desde esta perspectiva nos parece compartir el criterio sustancialmente pragmático adoptado por Teitgen, el cual, después de haber examinado las características propias de las organizaciones internacionales desde la perspectiva de las organizaciones interestatales y del Estado federal, concluye que la estructura constitucional dada a la Comunidad la coloca a mitad del camino entre las organizaciones de simple cooperación y el sistema federal. Si no se quiere aceptar la definición de organización internacional *sui generis e*, incluso, de *tertium genus*, para la Comunidad, no se puede desconocer, a pesar de los esfuerzos que se hagan, que existe una cierta originalidad en este proceso de integración en los últimos cuarenta años.

Desde mi punto de vista, la Comunidad constituye una especie de laboratorio extraordinario de cómo se ha venido formando —a través de la acción cotidiana, con saltos adelante, pero también hacia atrás— una entidad de un devenir continuo que, como dice el gran Pirandello, se comporta como uno de esos "personajes" que escapa de su autor (en este caso: los autores de los Tratados).

A despecho de los esfuerzos de la doctrina que intenta cristalizarla en esquemas prefijados, la Comunidad se está imponiendo como una realidad autónoma a través de las mutaciones que van forzando los límites de los Tratados.

EVOLUCIÓN DE LA COMUNIDAD

Para comprender mejor la progresiva consolidación del proceso de integración puesto en marcha por la creación de las tres comunidades que de hecho

² Dactoglou, "Sulla natura giuridica della Comunità europea", *Trent'anni di diritto comunitario*, Luxemburgo, 1981, pp. 35-44.

se están afirmando como una única Comunidad, es útil recordar brevemente las tentativas recurrentes para darle un contenido estrictamente político y una estructura institucional tal que la transforme si no en una verdadera federación, sí en una entidad muy cercana a la idea federal.

La primera estructura federal se concibió, en un principio, cuando se buscó crear una comunidad política con un parlamento propio, con estructura bicameral, un verdadero ejecutivo europeo, una corte de justicia y un órgano consultivo en representación de las categorías sociales y profesionales. Sucesivamente, en los años sesenta se renovaron los intentos, bajo la influencia de las tesis gaullistas, por imponer un discurso sobre las bases de una confederación y, por tanto, de una simple colaboración intergubernamental (se trata de los Planes Fouchet y Cattani). Las tensiones de la mitad de los años sesenta que desembocaron en el “compromiso de Luxemburgo”, de enero de 1966, provocaron una desaceleración de los esfuerzos hacia una mayor profundidad en términos políticos de la Comunidad. En los años setenta se renovaron los esfuerzos, por un lado, de crear una unión económica y monetaria, abortada a causa de la grave crisis monetaria internacional con fuertes repercusiones en la Comunidad y en la creación de la llamada “serpiente monetaria europea” y, por otro, por el resurgimiento del tema de la reforma institucional y de la creación de una política colateral respecto de la económica (se puede recordar, para el proyecto de unión económica y monetaria, el informe Werner y, para los aspectos políticos, los informes Tindemans y Davignon, que, de hecho, constituyeron un primer intento de cooperación política sobre las bases diplomáticas).

Un desarrollo efectivo en la toma de conciencia de la exigencia de una reforma institucional de la Comunidad se profundizó con el trabajo del Parlamento de los años ochenta y desembocó en el proyecto del Tratado sobre la Unión Europea aprobado el 14 de febrero de 1984 (el llamado proyecto Spinelli). Este proyecto, a pesar de demostrar un gran pragmatismo para salvar el llamado *acquis* comunitario (es decir, la mejor de las metas ya alcanzadas), delineó, a pesar de la apariencia de Tratado, una verdadera constitución europea, caracterizada por los elementos propios de un Estado de derecho, con una división de las competencias entre los niveles comunitario y nacional, inspirado en el principio de subsidiaridad —tan de moda hoy en día en Europa— que se traduce en el ejercicio, por parte de la Unión, de las tareas que no podrían ser desarrolladas de manera satisfactoria por los estados individualmente considerados. En pocas palabras, así se puede resumir la esencia del proyecto de unión propuesto por el Parlamento Europeo: establecimiento de la tutela de los derechos fundamentales; distinción entre método de la “acción común” y el de la cooperación intergubernamental que, en la

realidad, permanece; una estructura plenamente democrática con un Consejo (que conserva el vínculo con los estados nacionales) y un parlamento dotado de poderes legislativos plenos; establecimiento de todas las políticas que normalmente estructuran una federación. Solamente quedan atenuados los aspectos relativos a la política exterior y a la defensa.

Este proyecto no logró traducirse en práctica, pero los gobiernos no pudieron más que proceder a una reforma institucional, si bien limitada, que desembocó en el multicitado Acto Único Europeo que, por un lado, reavivó el proceso de unificación del mercado y, por el otro, introdujo, en términos jurídicos, la cooperación política que hasta ese momento no se había desarrollado más que *de facto*. Esto conllevó algunas modificaciones importantes en los Tratados, introduciendo nuevas políticas comunes; reforzando, aunque parcialmente, las competencias del Parlamento Europeo e introduciendo más casos de decisión por mayoría calificada, dentro de la competencia del Consejo de Ministros, además de los ya existentes.

A pesar de sus limitaciones, el Acto Único, especialmente por obra del Parlamento Europeo y de la Comisión presidida por Jaques Delors, determinó un cierto progreso por una especie de "efecto de arrastre", inducido por la liberación del mercado y del, ahora mítico, 31 de diciembre de 1992. Como ha afirmado acertadamente el presidente Delors, el mercado único se ha convertido en una especie de central de integración.

Los empujes provenientes de la evolución política general, que tuvo su culminación en los años 1989 y 1990, y de las profundas modificaciones inducidas por el incesante progreso tecnológico, han llevado a las instituciones comunitarias y a los estados nacionales a retomar la idea de una unificación económica, monetaria y política de Europa.

En el Consejo Europeo de Roma (14-15 de diciembre de 1990) se decidió la convocatoria de dos conferencias intergubernativas, una para la unión política y otra, para la unión económica y monetaria. En la convocatoria se señalaron las siguientes líneas entre las cuales deben desarrollarse las conferencias.

Para la unión política: *i*) una legitimidad democrática a través del reforzamiento del papel del Parlamento Europeo y una mayor atención a las instituciones regionales; *ii*) la extensión del voto por mayoría en las decisiones del Consejo; *iii*) la confirmación del papel esencial del Consejo Europeo para dar un impulso político determinante; *iv*) el desarrollo de una política exterior y de la seguridad común; *v*) la afirmación del concepto de ciudadanía europea, y *vi*) la ampliación y redefinición de las competencias comunitarias para dar a la Comunidad una verdadera dimensión social y garantizar una mayor cohesión económica y social.

Para la unión económica y monetaria: acuerdo sustancial sobre el proyecto

de unión económica y monetaria y sobre el estatuto del Sistema de Bancos Centrales (EUROFED), elaborados por la Comisión Europea. El proyecto de Tratado sobre la unión económica y monetaria de la Comisión contiene modificaciones a algunas de las normas del Tratado CEE y la adición de nuevos artículos. Está previsto el desarrollo de la unión económica y monetaria en tres fases: la primera empezó el 1o. de julio de 1990; la segunda, que constituye el periodo de transición a la Unión, se iniciará el 1o. de junio de 1994; la tercera será iniciada por el Consejo a propuesta de la Comisión si se hubiere constatado la existencia de las condiciones necesarias. Esta evaluación es confiada al Consejo Europeo y se hará en el término de tres años contados a partir del inicio de la fase transitoria, con fundamento en un informe de la Comisión y del Consejo del Banco Central y después de haber consultado al Parlamento Europeo.

El proyecto del Tratado reelabora las normas de política económica general y coyuntural, estableciendo algunos principios de incompatibilidad (como el financiamiento del déficit presupuestal a través de los recursos del EUROFED o del acceso privilegiado al mercado de capitales). La unión monetaria se basa en los siguientes principios: moneda única (el ECU), política monetaria única y la institución del EUROFED. Este sistema está compuesto del Banco Central Europeo, dotado de personalidad jurídica y caracterizado por su independencia plena, y por los bancos centrales nacionales. La principal tarea del sistema es la definición y conducción de la política monetaria de la Comunidad, aun dentro del ámbito de las orientaciones dictadas por el Consejo. Los órganos de decisión están constituidos por el Consejo, formado por doce gobernadores de los bancos centrales nacionales y por un directorio, formado por seis miembros.

Las dos conferencias intergubernamentales están en curso. En ellas se han evidenciado las diferencias entre los "integracionistas" y aquellos que tienden a realizar sólo una cooperación intergubernativa o, a lo sumo, una Confederación. Aun dentro de estos límites, el esbozo del proyecto de Tratado sobre la unión política, económica o monetaria constituye un esfuerzo de racionalización del existente, tanto como un progreso ulterior. Quedan por desenmarañar algunos nudos de carácter institucional como son el fortalecimiento de los poderes para la toma de decisiones del Parlamento Europeo; el fortalecimiento de la actual Comisión y su transformación en un verdadero "gobierno" europeo dotado de competencia ejecutiva plena y exclusiva (competencia que hoy en día se comparte con el Consejo); ampliación de los ámbitos de competencia de la Comunidad de tal suerte que comprenda las esferas de política exterior así como la de defensa y seguridad, según lo propuesto por la Comisión y por algunos gobiernos; delimitación exacta de las

competencias entre la Unión y los estados nacionales y, por tanto, una puntual definición del llamado principio de “subsidiaridad”; mayor espacio a la dimensión social.

CONCLUSIONES

Por razones de espacio no ha sido posible exponer detalladamente la evolución del proceso de integración, por tanto, intentaré expresar algunos conceptos a manera de síntesis, casi una especie de “sumario razonado”.

Los acontecimientos de los últimos dos años determinaron lo que el gran filósofo italiano Gianbattista Vico habría definido como un “recurso histórico”, apuntando la situación de Europa al principio del proceso de integración, evidentemente enriquecida por todo lo que ha venido sucediendo en estos decenios.

Como ya he afirmado en otra ocasión, se puede perfilar una construcción de “tres círculos” en la cual el Consejo de Europa, que parecía condenado a la decadencia, puede constituir, en cierto sentido, el “área edificable” de lo que se ha dado en llamar “la casa común europea” constituyendo un sólido anclaje con confines precisos para las nuevas, y más amplias, fronteras de Europa. En efecto, en esto podrían coincidir los países centro-orientales europeos.

Por otro lado, así como sucedió en los años cincuenta, cuando del Consejo de Europa nacieron las Comunidades Europeas, algunos o todos los miembros orientales podrían entrar a formar parte de la Comunidad Europea.

Estos dos centros, que permanecen en la imagen geométrica con una construcción variable, podrían insertarse en un centro más amplio: el de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) que fue construida y desarrollada con la firma de la Carta de París para la nueva Europa del 21 de noviembre de 1990.

Los dos primeros y más amplios círculos —el de la CSCE y el del Consejo de Europa— cubrirían el área de la cooperación política y económica en términos generales, así como la tutela de los derechos fundamentales, entre los cuales están los derechos humanos. El tercer círculo, el más restringido de la Comunidad Europea, está reservado al proceso de la verdadera integración económica, política y jurídica. En este escenario global falta ver cómo deberá desenvolverse la futura Comunidad hasta transformarse realmente en una Unión Europea.

La actual estructura institucional puede quedar, sustancialmente, igual. Sin embargo, deberá transformarse el Consejo de Ministros, convirtiéndose en una “cámara de los estados” a la cual se anexaría el Parlamento como “cámara de los pueblos”; la Comisión debería evolucionar hacia un verdadero

gobierno europeo, y la Corte de Justicia debería asumir el papel de una corte constitucional federal.

En el reparto de las competencias entre la Unión y los estados, sería necesario combinar adecuadamente el principio de "subsidiaridad" con el de "atribución", en el sentido de identificar la competencia que deberá atribuirse en varios niveles, con un perfil de competencias concurrentes en la cual debe destacar el principio de subsidiaridad. Pero una Comunidad verdaderamente de derecho y democrática no puede eludir el otro problema, grande y grave, de la adecuada conciliación entre el proceso de unificación e integración y el respeto a las autonomías locales y, en particular, regionales. Este es uno de los mayores desafíos para Europa, como lo es de algunos países como Yugoslavia. El camino a seguir, en mi opinión, es el que ha evidenciado la doctrina anglosajona, es decir, un federalismo cooperativo. Volteando la pirámide, se necesitaría partir de la base, de las regiones, y de ningún otro lado, superando las concesiones previas de cooperación intergubernamental para apoyarse en una cooperación horizontal entre las regiones.

La Comunidad Europea transformada en Unión debería adquirir competencia en materias fundamentales como la política exterior, la defensa, la ayuda, el desarrollo y las líneas generales de programación económica así como las decisiones fundamentales en materia económica y monetaria. El camino es aún largo y difícil, pero ya se han dado algunos resultados importantes no sólo hacia la integración económica sino también hacia la jurídica. Retomando mis estudios de historia del derecho, quisiera concluir observando que el "derecho común" (que en Europa era el derecho romano), fragmentado en varios derechos nacionales, debe recomponerse progresivamente mediante un proceso inverso de reunificación jurídica y de reconstrucción de un nuevo "derecho común". Esto sería, ciertamente, una gran conquista, porque no sería un derecho impuesto desde lo alto, sino un derecho fruto de elecciones políticas y jurídicas. Este nuevo derecho común sería el punto de mayor fuerza del nuevo sistema político europeo constituido, en su núcleo fundamental, por la Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

Ante la imposibilidad de citar la amplísima bibliografía que existe en la actualidad sobre las comunidades europeas, me limitaré a indicar algunas obras de carácter general, remitiendo a la amplia bibliografía que sobre el tema se ofrece en ellas.

Broeben, von der-Boeckh y Thiesing-Ehlermann C. D., *Kommentaar sum Ewg Vertrag*, Baden Baden, 1974.

- Quadri, Monaco y Trabucchi, *Trattato istitutivo della CEE*, Milán, 1965.
 —, *Trattato della CCA*, Milán, 1970.
 Megret, Louis, Vignes y Waelbroeck, *Le droit de la CEE*, Bruselas, 1970-90.
 Smith-Herzoh, *The Law of the European Economic Community. A Commentary on the EEC Treaty*, Albany, 1978.
 Wolfarth, Everling, Glaesener y Sprung, *Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft*, Berlín, 1960.

Entre las obras generales

- Varios, *Trent'anni di diritto comunitario*, Bruselas-Luxemburgo, 1981.
 Ballarino, T., Padua, 1987.
 Cartou, L., *Communautés européennes*, París, 1981.
 Deruyt, *L'acte unique européen*, Bruselas, 1987.
 Lauria, F., *Manuale di diritto delle Comunità Europea*, Turin, 1990.
 Leanza U., *Saggi di diritto della Comunità Europea*, Nápoles, 1981.
 Mattera Ricigliano, R., *Il mercato unico europeo*, Turin, 1990.
 Louis, *L'ordre juridique communautaire*, Bruselas, 1990.
 Mengozzi, P., *Il diritto della Comunità Europea*, Padua, 1990.
 Monaco, R., *Lineamenti di diritto pubblico europeo*, Milán, 1975.
 Panebianco, M., *Introduzione al diritto comunitario europeo*, Nápoles, 1986.
 Pennacchini, Monaco y Ferrari Bravo, *Manuale di diritto comunitario*, Turin, vol. I, 1983, vol. II, 1984.
 Pescatore, P., *L'ordre juridique des Communautés Européennes*, Lieja, 1971.
 Pinto, *Les organisations européennes*, Lieja, 1971.
 Pocar, F., *Lezioni di diritto delle Comunità Europea*, Milán, 1991.
 Teitgen, H., *Cours de droit institutionnel communautaire*, París, 1977.

Fuentes normativas

Para los objetivos del presente trabajo, las principales fuentes normativas son los tratados institutivos de las comunidades europeas y los tratados sucesivos que hicieron modificaciones a los primeros.

Para este *corpus* de normas se recomienda la edición de los tratados bajo el cuidado de la oficina de publicaciones de la Comunidad Europea, Luxemburgo-Bruselas, 1987, 1 118 pp.