

La comunidad y sus instituciones (*)

1. EL PROCESO DE INTEGRACION EUROPEO

Desde muy antiguo han existido múltiples proyectos de juristas, economistas, filósofos y políticos tendentes a la construcción de una Europa unida. Sin embargo, podemos destacar una fecha como especialmente importante: 1924, año del manifiesto paneuropeo en el que se puede leer: «Con una inconcebible ligereza, Europa juega con su destino, con una inconcebible ceguera se niega a ver lo que viene, con una inconcebible pasividad se deja empujar hacia las peores catástrofes que haya podido jamás amenazar a un continente. La única salud se encuentra en la Paneuropa, en la unión de todos los Estados democráticos del continente en una organización política y económica internacional».

En 1929, ARISTIDE BRIAND, Presidente del Consejo francés, en un discurso ante la Sociedad de Naciones en Ginebra lanza un llamamiento a los europeos para que se unan a través de unos ciertos vínculos federales. El contenido de este discurso fue recogido en un memorándum de 1 de mayo de 1930 proponiendo la organización de un régimen de unión federal europeo.

Sin embargo, desde 1930 a 1945 asistimos a un florecimiento de los nacionalismos, lo que dificulta cualquier intento europeísta, y si durante la segunda guerra mundial se escucharon algunas voces en favor

(*) Este trabajo y el que se publica a continuación corresponden a conferencias pronunciadas en el Curso de Derecho Comunitario Europeo, celebrado en Madrid durante los días 9 al 12 de abril de 1985, por iniciativa del Centro de Estudios Hipotecarios, del Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad.

de una Europa unida, fueron más una reacción de unidad frente al agresor que un verdadero proyecto político.

El año 1946 marca una nueva etapa en la construcción europea. En Zurich, el 19 de septiembre, WINSTON CHURCHILL propone la creación de unos Estados Unidos de Europa.

Más tarde, en septiembre de 1947, se reúnen en Montreux los primeros estados generales de los movimientos federalistas europeos y en mayo de 1948 tiene lugar en La Haya el Congreso de Europa, en el que nace el movimiento europeo que da origen al Consejo de Europa.

Pero la fecha clave la constituye el 9 de mayo de 1950, cuando ROBERT SCHUMANN propone «colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una Alta Autoridad común en una organización abierta a la participación de otros países de Europa». La propuesta de ROBERT SCHUMANN es aceptada por Alemania, los países del Benelux e Italia, y el 18 de abril de 1951 se firma en París el Tratado constitutivo de la CECA.

La evolución parecía rápida. El 27 de mayo de 1952 los seis firmaron un Tratado constitutivo de una Comunidad europea de defensa, que implicaba la puesta en común de las fuerzas militares bajo una autoridad conjunta. Sin embargo, Francia se negó a ratificar el Tratado, con lo que momentáneamente los proyectos de unificación europeos quedaron paralizados.

En 1955, la Conferencia de Mesina reúne a los Ministros de Asuntos Exteriores de los seis para examinar las modalidades de una integración general, preconizada por los países del Benelux, Alemania e Italia. Un Comité, presidido por PAUL-HENRI SPAAK, elabora un informe que concluye en la creación de un mercado común general y el establecimiento de una comunidad de energía atómica.

La Conferencia de Viena aprueba, el 29 de mayo de 1956, las conclusiones del informe Spaak y convoca una conferencia intergubernamental encargada de asegurar su ejecución.

El 25 de marzo de 1957 se firman en Roma dos nuevos Tratados: uno creando la Comunidad Económica Europea y otro dando vida a la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

2. LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

Desde 1951 la estructura institucional de la Comunidad se caracteriza por ser cuatripartita. Desde MONTESQUIEU, se distingue en el Gobierno de un Estado un poder legislativo, un poder ejecutivo y un poder judicial que se ejercen por órganos constitucionales diferentes; sin em-

bargo, los autores del CECA rompieron con este modelo tradicional con el fin de crear una estructura institucional que correspondiese a las exigencias propias de una Comunidad caracterizada por una transparencia parcial y progresiva de competencias. La estructura cuatripartita de la Comunidad toma tres instituciones del sistema tripartito clásico: la Asamblea o Parlamento, el Consejo y el Tribunal de Justicia. La cuarta institución es la Comisión, que debe, ante todo, defender el interés de la Comunidad, mientras que en el Consejo, aunque sea igualmente una institución comunitaria, priman los intereses de los Estados.

La evolución de la estructura cuatripartita de la Comunidad presenta un especial dinamismo, habiendo conocido profundas modificaciones.

Así, en primer lugar hay que mencionar las relaciones entre el Consejo y la Alta Autoridad o Comisión. Mientras que en la CECA, la Alta Autoridad era preminente en cuanto al poder de decisión, los Tratados CEE y CEEA se basan en una colaboración necesaria entre el Consejo y la Comisión. Esta necesaria colaboración ha sido establecida por los Tratados y confirmada por el Tratado de fusión de 8 de abril de 1965. Según el artículo 15 de este último, el Consejo y la Comisión deben consultarse y organizar de común acuerdo las modalidades de su colaboración. Con ello se logra una fórmula de equilibrio entre las competencias de los Gobiernos nacionales y las de la institución comunitaria por excelencia.

En segundo lugar, la institución parlamentaria ha adquirido una importancia creciente. La Asamblea de la CECA, de la CEE y de la CEEA, tiene, de acuerdo con los Tratados, un poder fundamentalmente de control y consultivo. No posee ni un *gouvernement making power*, aunque pueda obligar a los miembros de la Comisión a dimitir en bloque, ni una potestad legislativa. Sin embargo, dos factores han contribuido de forma considerable a acrecentar la importancia política de la Asamblea: por un lado, el aumento de sus competencias en materia presupuestaria y, por otro, la elección de sus miembros por sufragio universal directo en aplicación del Acta de 20 de septiembre de 1976.

2.1. ORGANOS DE DECISIÓN

En el momento de su creación cada una de las tres Comunidades contaban con dos órganos de decisión: en el marco de la CECA, la Alta Autoridad (art. 8 y sigts.) y el Consejo especial de Ministros (artículo 26 y sigts.) y dentro de los Tratados CEE y CEEA, la Comisión (artículo 155 y sigts. CEE y 124 y sigts. CEEA) y el Consejo (art. 145 y sigts. CEE y 115 y sigts. CEEA).

Sin embargo, el equilibrio y el reparto de competencias entre las instituciones de cada Comunidad no se realizaron, como exponíamos anteriormente, de igual forma en cada uno de los Tratados.

En el Tratado de París, constitutivo de la CECA, el órgano motor es la Alta Autoridad. Es la encargada, como dice el artículo 8, «de asegurar la realización de los objetivos fijados por el Tratado», el Consejo especial de Ministros sólo dispone de unos poderes limitados.

En los Tratados de Roma, constitutivos de la CEE y la CEEA, por el contrario, la primacía se reserva al Consejo, aunque la Comisión esté estrechamente ligada a la obra del anterior.

Esta dualidad institucional se consideró perjudicial y el Tratado de 8 de abril de 1965, que entró en vigor el 1 de julio de 1967, estableció un sistema institucional único para las tres Comunidades basado en dos órganos: el Consejo y la Comisión únicos.

Pero esta fusión es puramente orgánica. No afecta a las competencias atribuidas a las instituciones por cada uno de los tres Tratados. Esto significa que el Consejo y la Comisión únicos ejercen las competencias en su día atribuidas a la Alta Autoridad y al Consejo especial de Ministros dentro de la CECA y al Consejo y a la Comisión en la CEE y la CECA.

2.1.1. *El Consejo*

2.1.1.1. Composición

El artículo 2 del Tratado de fusión preceptúa: «El Consejo estará compuesto por los representantes de los Estados miembros. Cada Gobierno estará representado en él por uno de sus miembros».

Cada miembro del Consejo ejercerá por rotación y durante un período de seis meses la Presidencia, según el orden siguiente de los Estados miembros: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido».

Cada Gobierno elige libremente a su representante y éstos varían según las cuestiones a tratar. Así, y en lenguaje comunitario, se habla de un Consejo de Asuntos Exteriores, de un Consejo Agrícola o de un Consejo de Transportes.

El Consejo debe diferenciarse claramente del llamado Consejo europeo. Este está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros, acompañados de sus Ministros de Asuntos Exteriores. Tiene su origen en la Conferencia celebrada los días 9 y 10 de diciembre de 1974 en París, en cuyo comunicado final se decía que, preocupados por globalizar las actividades comunitarias y las que se

refieren a la cooperación política, los Jefes de Estado o de Gobierno habían decidido reunirse acompañados de sus Ministros de Asuntos Exteriores tres veces al año y cada vez que se considere necesario a título de cooperación política. El texto añadía que «estas disposiciones no afectan de modo alguno las reglas y procedimientos establecidos en los Tratados, ni las previstas por los acuerdos de Luxemburgo y Copenhague en lo que se refiere a la cooperación política».

Jurídicamente hablando, no se trata de una nueva institución, sino de una decisión política que tiene por finalidad asegurar la representación personal de los Jefes de Estado o de Gobierno tanto en las reuniones del Consejo de la Comunidad como en las organizadas por razones de cooperación política.

En consecuencia, y dado que, como veíamos en el artículo 2 del Tratado de fusión de 8 de abril de 1965, permite una composición variable del Consejo, el Consejo Europeo puede actuar como Consejo de la Comunidad, adoptando actos comunitarios (reglamentos, directivas y decisiones), a condición de que se respeten los procedimientos comunitarios y muy especialmente el de iniciativa de la Comisión.

2.1.1.2. Funcionamiento

El Consejo se reúne cada vez que se considera necesario, previa convocatoria del Presidente, por iniciativa de éste, de uno de sus miembros o de la Comisión.

En el ejercicio de su misión el Consejo se encuentra asistido por el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), compuesto por los representantes de los Estados miembros acreditados ante las Comunidades. Este Comité no se encuentra previsto en los Tratados de Roma, pero, sin embargo, sí se encuentra una referencia en los artículos 151 CEE y 121 t. CEEA, que preveían que el Reglamento interior del Consejo podía instituir un Comité formado por representantes de los Estados, determinando su misión y competencias.

Fue el Tratado de fusión de 8 de octubre de 1965 el que creó este Comité con una doble competencia: 1.º) preparar los trabajos del Consejo, y 2.º) ejecutar los mandatos que le hayan sido confiados. En su fusión de preparación de los trabajos del Consejo el COREPER debe buscar soluciones y elaborar los textos de las disposiciones, pero, aún cuando se llegue a un acuerdo, éste será provisional y deberá, en todo caso, ser confirmado por el Consejo para que despliegue todos sus efectos jurídicos.

En cuanto a la ejecución de determinados mandatos, el COREPER no puede ser el beneficiario de una delegación de poderes del Consejo. La doctrina (Mégret) y el T. de J. indirectamente (as. 9/56 Meroni contra

Alta Autoridad CECA Rec. 1958, pág. 11, ver 6 A, pág. 255) mantienen que la delegación sólo puede recaer sobre determinados poderes de ejecución claramente especificados.

Las decisiones en el seno del Consejo se adoptan bien por unanimidad, bien por mayoría simple o cualificada, según el Tratado que se trate de aplicar y la materia en causa.

Normalmente, en el marco de los Tratados CEE y CEEA, la regla de la unanimidad debería haber desaparecido progresivamente, ya que en base al artículo 148, apartados 1 y 2 t. CEE y 118 apartado 142 t. CEEA «salvo disposición en contrario, del presente Tratado el Consejo adoptará sus acuerdos por mayoría de los miembros que lo componen» mayoría simple o cualificada. Esta última se determina sobre la base de los votos atribuidos a cada Estado, a saber:

- Francia, Alemania, Italia y Gran Bretaña: 10.
- Bélgica, Grecia y Holanda: 5.
- Dinamarca e Irlanda: 3.
- Luxemburgo: 2.

Para su adopción los acuerdos del Consejo requerirán al menos 45 votos cuando deban adoptarse a propuesta de la Comisión y 45 votos que representen la votación favorable de seis miembros, como mínimo, en los demás casos. Esta ponderación tiene por objeto impedir una coalición de los «Grandes», así como el derecho de veto de un solo Estado.

El uso de la adopción de acuerdos por mayoría engendró ciertas reticencias por parte del Gobierno francés, que temió que, especialmente los principios de política agrícola común, que habían sido adoptados por unanimidad, pudiesen, a partir de la tercera etapa, ser modificados por mayoría. Este temor fue puesto de manifiesto por el Presidente de la República en su conferencia de prensa de septiembre de 1965 y que llevó a Francia o no participar en las reuniones del Consejo de julio de 1965 a enero de 1966.

Esta grave crisis encontró su desenlace en los acuerdos de Luxemburgo de 28 de enero de 1966. Estos acuerdos no modifican las disposiciones de los Tratados relativas a las formas de votación, dado que ello sólo hubiera sido posible a través de una revisión de los Tratados, constituye una especie de *gentleman's agreement* en virtud del cual, «cuando en el caso de decisiones susceptibles de ser adoptadas por mayoría a propuesta de la Comisión, estén en juego intereses importantes de uno o varios Estados, los miembros del Consejo se esforzarán, en un plazo razonable, en llegar a soluciones que puedan ser adoptadas por

todos los miembros del Consejo, con el respeto de sus intereses y de los de la Comunidad, de conformidad con el artículo 2 del Tratado». Por tanto, sin renunciar a la regla de la mayoría, se comprometen a negociar para tratar de obtener un acuerdo unánime.

Conscientes de la ilegalidad del compromiso de Luxemburgo y de sus efectos paralizantes sobre los mecanismos decisorios, los Jefes de Estado o de Gobierno declararon, en la cumbre de París, de 1974, «que era conveniente renunciar a la práctica que consistía en subordinar al consentimiento unánime de los Estados miembros la decisión sobre cualquier cuestión fuera cual fuese su posición respectiva en relación con las conclusiones adoptadas en Luxemburgo el 28 de enero de 1966». Desde esta fecha asistimos a una vuelta a las decisiones adoptadas por mayoría, salvo que se trate de cuestiones de una especial trascendencia política.

2.1.1.3. Competencias

Las competencias del Consejo no son idénticas en las tres Comunidades; en la CECA su papel es menor, mientras que en las otras dos Comunidades es preponderante.

Esta diferencia se explica, de un lado, por la evolución política que se manifiesta en la firma de los Tratados; evolución marcada especialmente por el fracaso en 1955 de la Comunidad Europea de Defensa, y, de otro, por la extensión del ámbito de aplicación del Tratado CEE, que abarca el conjunto de lo económico y de lo social.

Estas divergencias teóricas se han visto atenuadas en la práctica no por una reducción de las competencias del Consejo dentro del ámbito de aplicación de los Tratados de Roma, sino por una ampliación de sus competencias dentro del Tratado CECA, en detrimento de la Comisión (antigua Alta Autoridad).

2.1.1.3.1. Caracteres

Las competencias atribuidas al Consejo se caracterizan por dos notas: son competencias de atribución y no pueden ser objeto de delegación.

En cuanto a la primera de estas características, las competencias reconocidas al Consejo pueden calificarse de competencias de atribución en el sentido de que sólo dispone de las competencias que le han sido expresamente atribuidas por los Tratados (art 4 y 145 Tratado CEE, 3 y 115 Tratado CEEA y 3 y 26 Tratado CECA).

Existen, sin embargo, en los tres Tratados una serie de disposiciones generales que aparecen como reserva de competencia. Así, puede citarse

el artículo 235 Tratado CEE, el artículo 203 Tratado CEEA y el artículo 95, 1 y 2, del Tratado CECA.

Concretamente, el artículo 235 Tratado CEE dice: «Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del Mercado Común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto las potestades necesarias al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y oída la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes».

Con este precepto, los autores del Tratado, conscientes de que el sistema de competencias de atribución podía ser demasiado riguroso en un proceso evolutivo como el de la integración europea, han introducido una disposición general que permite llenar las lagunas existentes y emprender así las acciones necesarias para realizar o salvaguardar los objetivos comunitarios.

Sin embargo, la aplicación del artículo 235 se encuentra subordinada a dos condiciones: 1.^a) que una acción de la Comunidad sea necesaria para la realización de uno de los objetivos de la integración tal y como vienen definidos en el preámbulo del Tratado o en el artículo 2, y 2.^a) que el Tratado no contenga otros medios ni atribuya ningún poder a las instituciones para realizar una nueva acción. Como ha declarado el Tribunal de Justicia en los artículos 73 y 74/63, *Internationale crediet* - en *Handelsvereniging Rotterdam* y ot. contra Ministerio de Agricultura y Pesca en *La Haya*, Rec. 1.964, página 28, «el artículo 235 ofrece un medio de acción subsidiario y se aplica solamente en los casos para los que el Tratado no ha previsto los poderes necesarios para la realización del objetivo que se persigue».

En todo caso hay que tener en cuenta que, como ha puesto de manifiesto el Tribunal de Justicia en el artículo 22/70, *Comisión contra Consejo* (EATR), Rec. 1971, página 263, el artículo 235 no crea una obligación, sino simplemente una facultad.

En consecuencia, al encontrarse definidos y delimitados con precisión los poderes de las instituciones comunitarias en los Tratados existe poco lugar para el reconocimiento de poderes implícitos. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha ido haciendo una aplicación prudente de la doctrina de los poderes implícitos. Así, en 1956 el Tribunal declara que en ausencia de una atribución expresa de poderes a la Comunidad, las normas establecidas por los Tratados contienen implícitamente las reglas sin las que no tendrían sentido o no podrían ser puestas en práctica de forma razonable y útil (art. 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique* contra Alta Autoridad CECA, Rec. 1.955, pág. 291). En 1960 indica que del texto del Tratado o de su economía general pueden derivarse

implícitamente competencias normativas (as. 20/59, Italia contra Alta Autoridad, Rec. 1.960, pág. 663). Además, los poderes implícitos son afirmados y precisados en detrimento de la competencia de los Estados miembros dentro del marco de los objetivos definidos por los Tratados (as. 9 y 11/61, Holanda contra Alta Autoridad, Rec. 1.962, pág. 413) y se declara la irreversibilidad de la atribución de competencias a la Comunidad (as. 6/64, Costa - ENEL, Rec. 1.964, pág. 1141). La segunda característica de las competencias del Consejo es la prohibición de delegación. Esta nota, que es la consecuencia lógica de los artículos 155 Tratado CEE y 124 Tratado CEEA, el Consejo puede delegar en la Comisión para asegurar el funcionamiento y desarrollo del Mercado Común el ejercicio de competencias para la ejecución de las reglas que él establece. La terminología empleada en lo que se refiere a la ejecución puede crear problemas, dado que puede interpretarse de una forma más o menos amplia, teniendo en cuenta la economía general de Tratado y las exigencias de la práctica. El Tribunal ha optado por una concepción amplia en lo que se refiere al contenido mismo de la delegación (as. 23/75, Rey Soda, Rec. 1.975, pág. a, 279), admitiendo que pueda extenderse a las competencias reglamentarias (as. 41/96, Chemiefarmo, Rec. 1970, página 690) y a los límites de la competencia delegada que deben apreciarse no en función de los términos literales de la delegación, sino en los objetivos generales de la organización de mercado (Rey Soda, as/23/75).

2.1.1.3.2. Enumeración

Las competencias del Consejo pueden clasificarse en cinco grandes grupos:

a) *Normativas*.—El Consejo dispone de una potestad normativa. Puede dictar disposiciones generales que adoptan la forma de reglamentos o de directivas. Este poder normativo del Consejo se encuentra muy limitado en el marco del Tratado CECA, primero porque el Tratado de París es un Tratado mucho más detallado que el de Roma y segundo porque en la CECA el poder normativo corresponde a la Comisión previa consulta o informe en su caso del Consejo.

b) *De coordinación*.—El Consejo se encarga de promover la coordinación de las políticas de los Estados miembros (arts. 145 Tratado CEE y 115 Tratado CEEA) y de armonizar la acción de la Comisión y la de los Gobiernos, responsables de la política económica general de sus países (art. 26 Tratado CECA).

c) *Decisorias*.—El Consejo dispone de un poder de decisión en rela-

ción con los actos o medidas de especial importancia (arts. 8, 25, 70, 93, 98, 108 y 109 Tratado CEE), aunque dentro del Tratado CECA este poder decisorio tiene carácter excepcional.

d) *En materia de relaciones exteriores.*—El Consejo tiene la responsabilidad de las relaciones exteriores de la Comunidad (arts. 113, 114, 228, 237 y 238 Tratado CEE).

e) *De asesoramiento.*—El Consejo, fundamentalmente en la CECA, tiene una función asesora que puede adoptar la forma de un simple dictamen o bien las exigencias de un dictamen favorable.

2.1.2. *La Comisión*

2.1.2.1. Composición

La Comisión se compone de catorce miembros, escogidos en razón de su competencia general y que ofrezcan garantías de independencia. Son nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros y su mandato es de cuatro años, siendo renovable.

Solamente los nacionales de los Estados miembros pueden ser miembros de la Comisión, que debe comprender un nacional de cada uno de los Estados, sin que el número de miembros que tengan la misma nacionalidad sea superior a dos. La Comisión se encuentra presidida por un Presidente y cinco Vicepresidentes, nombrados por un período de cinco años, siguiendo el mismo procedimiento previsto para su nombramiento como miembros de la Comisión.

2.1.2.2. Funcionamiento

El funcionamiento interno de la Comisión se regula por su Reglamento interior de 6 de julio de 1967. Los acuerdos de la Comisión se alcanzan por mayoría simple de los miembros que la componen. Previamente dichos acuerdos se preparan por el Comisario competente, en razón de la materia, quien trabaja auxiliado por los servicios de la Comisión.

La Comisión actúa con absoluta independencia, tanto respecto de los Estados miembros como del Consejo o los intereses privados. En relación con los Estados, en virtud del artículo 10 del Tratado de Fusión, «en el cumplimiento de sus deberes la Comisión ni solicitará ni aceptará instrucciones de ningún Gobierno». En relación con el Consejo, la Comisión no puede considerarse como un órgano auxiliar del Consejo. Su independencia se deriva de que el Consejo no puede remover a ningún

miembro de la Comisión, y en caso de falta grave corresponde al Tribunal de Justicia decretar su cese (art. Tratado de Fusión).

En relación con los intereses privados, los miembros de la Comisión no pueden, durante el período en que dure su mandato, ejercer ninguna otra actividad profesional retribuida o no. En el momento de asumir sus funciones se comprometen solemnemente a respetar, mientras dure su mandato y aún después de finalizar éste, las obligaciones derivadas de su cargo y, en especial, los deberes de honestidad y discreción, en cuanto a la aceptación, una vez terminado su mandato, de determinadas funciones o beneficios.

La Comisión es un órgano colegiado. Esto significa, por un lado, que las competencias que detenta corresponden al conjunto de sus miembros y, por otro, que cada uno de ellos es responsable del conjunto de las medidas adoptadas.

Por último, cabe la posibilidad de una moción de censura contra la Comisión. Conforme establece el artículo 144 Tratado CEE (en igual sentido, los 114 Tratado CEEA y 24 Tratado CECA), «en caso de que se someta a la Asamblea una moción de censura sobre la gestión de la Comisión, sólo podrá pronunciarse sobre dicha moción transcurridos tres días como mínimo desde la fecha de su presentación y en votación pública.

Si la moción de censura fuere aprobada por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen a su vez la mayoría de los miembros que componen la Asamblea, los miembros de la Comisión deberán renunciar colectivamente a sus cargos».

2.1.2.3. Competencias

2.1.2.3.1. Caracteres

Del análisis de la naturaleza de los tres Tratados se deduce unas diferencias entre el Tratado CECA, en el que la Comisión dispone de competencias importantes y autónomas, y los Tratados CEE y CEEA, en los que sus competencias son limitadas. Esta diferencia, sin embargo, debe ser matizada, dado que en la aplicación del Tratado CECA la Comisión no ha utilizado siempre las competencias que le son atribuidas.

Por otro lado, las competencias de la Comisión, como ocurría en el Consejo, son competencias de atribución, lo que implica que deben ejercerse personalmente (arts. 4 y 155 Tratado CEE, 3 y 124 Tratado CEEA y 3 y 8 Tratado CECA). Sin embargo, esto no significa que no puede admitirse ninguna delegación. El Tribunal de Justicia en el as. 9/

56, Meroni, al que anteriormente nos referíamos, ha precisado bajo qué condiciones la delegación puede efectuarse. Estas son: 1.^a Que la delegación no puede atribuir a la autoridad delegada poderes distintos a los que la autoridad delegante ha recibido del Tratado. 2.^a Que la autoridad delegada debe respetar los mismos requisitos que la delegante en materia de motivación y publicidad. 3.^a Que la delegación de poderes no se presume, debiendo ser siempre un acto explícito. 4.^a Que la delegación no puede recaer sobre el ejercicio de una potestad discrecional que conlleve una amplia libertad de apreciación, sólo puede recaer sobre poderes de ejecución claramente delimitados, cuyo uso pueda ser susceptible de un control riguroso en base a criterios objetivos.

2.1.2.3.2. Enumeración

Las competencias de la Comisión pueden clasificarse de la siguiente manera:

a) De control. La Comisión debe vigilar que se respete el espíritu de los Tratados y que sus disposiciones sean efectivamente aplicadas. Para hacer efectiva esta competencia de control puede, en primer lugar, demandar a un Estado miembro ante el Tribunal de Justicia por incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados (artículo 169 Tratado CEE); en segundo lugar, puede exigir a los Estados miembros y a las empresas cualquier información que necesite para la ejecución de su misión, así como realizar las comprobaciones que considere necesarias, y, en tercer lugar, puede adoptar medidas coercitivas en caso de violación de determinadas disposiciones de los Tratados del derecho derivado. Así, dentro del Tratado CEE puede imponer multas a las empresas que incumplan las disposiciones en materia de competencia; dentro del Tratado CEEA puede adoptar diversos tipos de sanciones que son desde un simple apercibimiento hasta la puesta de la empresa bajo la administración de un tercero en caso de incumplimiento de las disposiciones en materia de seguridad, y dentro del Tratado CECA puede imponer multas por no suministrar las informaciones requeridas o por exceder las empresas las cuotas de producción que se les hubiese fijado.

b) Normativas. En los Tratados CEE y CECA la Comisión tiene la iniciativa legislativa, dado que, salvo excepciones, en las que el Consejo puede actuar directamente o bien con el simple informe de la Comisión (por ejemplo, arts. 84 ó 127 Tratado CEE), éste sólo puede adoptar directivas o decisiones a propuesta de la Comisión. Sin embargo, en base a los artículos 152 Tratado CEE y 12 Tratado CEEA, el Consejo

puede instar a la Comisión para que ejercite este derecho de iniciativa pidiéndole que proceda a los estudios que juzgue oportunos para la realización de los objetivos comunes y a someterle las proposiciones apropiadas. En estos casos la Comisión no puede negarse a someter una proposición si ésta aparece como necesaria para la realización de los objetivos del Tratado y ello podría dar lugar a un recurso del artículo 175 Tratado CEE.

Además de esta facultad de iniciativa, dispone de una potestad reglamentaria en ejecución de las medidas adoptadas por el Consejo y con carácter excepcional de una potestad reglamentaria propia (arts. 10, 2; 13; 22; 33, 7; 45, 2, y 9, 2, Tratado CEE). Dentro del Tratado CECA, por el contrario, es quien detenta la potestad normativa, aunque es necesario no exagerar la importancia de esa facultad, dado el carácter de Tratado-ley del mismo.

c) De decisión. En los tres Tratados la Comisión tiene atribuidos, en términos generales, poderes de decisión (arts. 155 Tratado CEE, 124 Tratado CECA y 14 Tratado CECA).

d) De recomendación y asesoramiento. En base a los artículos 155 Tratado CEE y 124 Tratado CEEA, la Comisión puede siempre emitir una recomendación o un dictamen, que no tienen fuerza obligatoria, aún en los casos en que los Tratados no lo prevean expresamente.

El Tratado CECA sólo prevé la intervención de la Comisión bajo la forma de dictamen (art. 14 Tratado CECA).

e) De ejecución. Son estas unas competencias cuyo ejercicio está prácticamente excluido dentro del Tratado CECA, dadas las competencias limitadas que se reconocen al Consejo. Por el contrario, los dos Tratados de Roma prevén que la Comisión «ejerce las competencias que el Consejo le confiere para la ejecución de las normas que le establece» (artículos 155 Tratado CEE y 124 Tratado CEEA). Esta delegación puede tener por objeto tanto disposiciones reglamentarias como medidas individuales.

En relación con estas competencias, se plantean dos problemas: primero, el saber si el Consejo puede subordinar al cumplimiento de determinados requisitos el ejercicio de la potestad delegada, y, segundo, determinar la extensión de esta delegación.

El primero de estos problemas ha sido resuelto por el Tribunal de Justicia en el as. 25/70, Einfuhr-und Vorratsstelle für retriede und Futtermittell contra Köster, Rec. 1.970, página 1.161, diciendo que el artículo 155, que permite al Consejo habilitar a la Comisión para que adopte las medidas de ejecución relativas a las normas que él establece, es para el Consejo de uso facultativo y que, en consecuencia, éste puede

«determinar las modalidades a las que subordina el ejercicio por la Comisión del poder a ella atribuido», siempre que la estructura comunitaria y el equilibrio institucional no se falseen.

En cuanto al segundo problema, el Tribunal, en el as. 23/75, *Rey Soda Conta Cassa longuaglio Zucchero*, Rec. 1.975, página 1.279, ha precisado que el Consejo debe establecer, conforme a las disposiciones del Tratado, los principios y los elementos esenciales de la materia a regular y que la Comisión debe limitarse a adoptar las medidas de ejecución. En todo caso el Tribunal estima que las competencias atribuidas por el Consejo a la Comisión para la ejecución de las disposiciones del Tratado deben interpretarse ampliamente, de acuerdo con la economía del Tratado y las exigencias de la práctica (as. 25/70). En consecuencia, «no puede exigirse que todos los detalles de los reglamentos se establezcan por el Consejo» (as. 23/75).

f) De gestión. Además de la gestión de los servicios administrativos, la Comisión administra los fondos comunitarios, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

g) De negociación. Por su propia naturaleza, la Comisión es la encargada de negociar los acuerdos externos de la CEE. También, y según el artículo 288, 1, es la encargada de negociar la conclusión de acuerdos entre la Comunidad y uno o varios Estados o una organización internacional. En ciertos casos puede llegar a concluir acuerdos y, además, en base el artículo 229, «debe asegurar el mantenimiento de relaciones adecuadas con los órganos de las Naciones Unidas, de sus organismos especializados y del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, así como las demás relaciones que considere oportunas con todas las organizaciones internacionales.

2.2. LA ASAMBLEA O PARLAMENTO EUROPEO

Cada uno de los tres Tratados prevé la existencia de un Asamblea, compuesta por los representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad (arts. 138 Tratado CEE, 107 Tratado CEEA y 20 Tratado CECA); sin embargo, desde un primer momento se observó la necesidad de operar con una Asamblea única, común a las tres Comunidades, que ejercería las competencias que le eran reconocidas por los tres Tratados. Así, la convención relativa a ciertas instituciones comunes a las Comunidades Europeas de 25 de marzo de 1957 creó una Asamblea única. El 20 de marzo de 1958 esta Asamblea decidió llamarse «Asam-

blea Parlamentaria Europea», denominación que se transformó en «Parlamento Europeo» el 30 de marzo de 1962.

Los poderes de la Asamblea son diferentes, según se trate del Tratado de París o de los Tratados de Roma. Dentro de la CECA sólo tiene un papel muy limitado, recayendo principalmente sobre el control *a posteriori* de los actos de la Comisión. Sin embargo, dentro de la CEE y de la CECA su papel es más amplio y se encuentra últimamente asociado al poder de decisión de la Comisión y del Consejo. En este sentido, los artículos 137 Tratado CEE y 107 Tratado CEEA son reveladores: reconocen a la Asamblea un poder de deliberación y de control, mientras que el Tratado de París sólo se refiere a esta última competencia.

2.2.1. *Composición*

Los artículos 138 Tratado CEE, 108 Tratado CEEA y 21 Tratado CECA preveían que la Asamblea se compondría de los delegados que los Parlamentos de los Estados miembros nombrasen según el procedimiento por ellos fijado. Sin embargo, este sistema de elección indirecta era provisional y los tres Tratados establecían que la Asamblea elaboraría los proyectos necesarios para permitir la elección mediante sufragio universal y directo, según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros.

En 1960 la Asamblea adoptó un proyecto que organizaba la elección por sufragio universal y directo. Sin embargo, este proyecto, según las disposiciones de los Tratados, debía ser aprobado por unanimidad por el Consejo y, ante la inacción de éste, el Parlamento adoptó, el 12 de marzo de 1969, una resolución amenazando al Consejo con la interposición de un recurso del artículo 175 Tratado CEE.

En realidad la discusión era de carácter político y era a este nivel donde debía buscarse la solución. En efecto, con ocasión de la conferencia en la cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de 9 y 10 de diciembre de 1974, se dio un importante paso, al acordar que la elección de la Asamblea por sufragio universal «debía realizarse lo antes posible..., dado que las competencias de la Asamblea se iban a ver ampliadas especialmente por la concesión de ciertos poderes en el proceso legislativo de las Comunidades».

Como consecuencia de este impulso, la Asamblea elaboró, el 14 de enero de 1975, un nuevo proyecto, cuyas disposiciones fueron adoptadas el 20 de septiembre de 1976 por el Consejo, actuando por unanimidad. Este proyecto se articuló sobre las siguientes bases:

a) La Asamblea contará con 410 miembros: Francia, Alemania, Italia y Gran Bretaña, 81; Holanda, 25; Bélgica, 24; Dinamarca, 16; Irlanda, 15, y Luxemburgo, 6. A ello hay que añadir 24 representantes griegos, según se deriva del acta de adhesión de Grecia (art. 10).

b) La duración de su mandato es de cinco años.

c) La condición de representante de la Asamblea es compatible con la de miembros del Parlamento de un Estado miembro.

d) El día de la elección en los distintos Estados miembros se situará en un período único.

e) El procedimiento electoral se regirá en la primera elección de 1979 por las legislaciones nacionales, debiendo la Asamblea elaborar un proyecto de procedimiento electoral uniforme para las elecciones posteriores.

Las primeras elecciones se celebraron del 7 al 10 de junio de 1979 y las segundas en junio de 1984.

2.2.2. *Funcionamiento*

El Parlamento celebra una sesión anual, reuniéndose el segundo martes de mayo y el tercer martes de octubre y decidiendo sobre la duración de las interrupciones del período de sesiones. Puede, sin embargo, ser convocado extraordinariamente por su Presidente o a petición de la mayoría de sus miembros, del Consejo o de la Comisión.

Tiene su sede para los Plenos en Estrasburgo y las Comisiones y grupos políticos en Bruselas, según resolución de 7 de julio de 1981, reconocida por Luxemburgo y declarada legal por el Tribunal de Justicia (as. 230/81). La Mesa está compuesta por un Presidente y ocho Vicepresidentes, elegidos para cada período de sesiones por votación secreta. El Presidente abre, suspende y levanta las sesiones. Dirige los trabajos del Parlamento, asegura el cumplimiento del Reglamento, mantiene el orden, concede la palabra, pone fin a los debates, somete las cuestiones a votación y proclama los resultados de las votaciones.

Existe un Comité de Presidentes, compuesto por el Presidente del Parlamento, los Vicepresidentes, los Presidentes de las Comisiones y los de los grupos parlamentarios. Este Comité fija el orden del día.

Las Comisiones están presididas por un Presidente y uno o dos Vicepresidentes. Se reúnen previa convocatoria de su Presidente; sus reuniones no son públicas, salvo decisión en contrario. Las Comisiones designan para cada asunto a un ponente, que se encarga de preparar el informe de la Comisión y de defenderlo ante el Pleno. Este informe debe contener los motivos y la propuesta de resolución.

Los parlamentarios se encuentran agrupados no por países, sino por afinidad ideológica, existiendo en la actualidad siete grupos: conservadores, 48 (demócratas europeos); liberales, 33; socialistas, 131; comunistas, 42; partido popular europeo, 109; demócratas para el progreso (gaullistas), 28; otros (verdes, extrema derecha), 43. Su Presidente es en la actualidad el demócrata-cristiano francés PIERRE PFLINLIN, que ha sustituido al socialista holandés PIET DANKERT.

2.2.3. Competencias

Las competencias del Parlamento Europeo pueden clasificarse de la siguiente forma:

a) De control político. La Asamblea asegura el control político de la Comisión a través del procedimiento de moción de censura de los artículos 144 Tratado CEE, 114 Tratado CEEA y 24 Tratado CECA. La moción de censura, que debe ser motivada y presentada por escrito, se notifica a la Comisión. El Presidente lo notifica a la Asamblea y la discusión de abre veinticuatro horas al menos después de dicho anuncio. La votación sólo puede tener lugar tres días después por votación pública y nominal.

Para ser aprobada debe reunir una doble mayoría: los dos tercios de los votos emitidos y la mayoría de los miembros que componen la Asamblea.

En el caso de que la moción prospere los miembros de la Comisión deben abandonar colectivamente sus funciones, aunque deban seguir despachando los asuntos corrientes hasta que sean reemplazados. La colegialidad que caracteriza a la Comisión excluye la posibilidad de que la moción de censura se dirija solamente contra uno de sus miembros. También puede formular preguntas y elaborar resoluciones.

b) De participación en la elaboración de las disposiciones del Consejo o de la Comisión. Esta participación adopta la forma de una consulta a la Asamblea, quien emite su dictamen. En algunos casos la consulta es obligatoria (arts. 43, 56 y 100 Tratado CEE), en otros es simplemente facultativa. En este sentido hay que decir que en aplicación del Tratado de París la Comisión ha consultado frecuentemente a la Asamblea sin que existiese ninguna disposición que le obligase a ello.

Desde 1975 la Asamblea participa más activamente en los trabajos del Consejo, dentro de un procedimiento de concertación. Este procedimiento puede aplicarse a los actos comunitarios de alcance general, que tienen importantes implicaciones financieras y cuya adopción no se exige por disposiciones anteriores. Si surge una diferencia en relación

con tal tipo de actos entre el Consejo y la Asamblea, cada una de las dos instituciones puede pedir la apertura del procedimiento de concertación que se desarrolla en el seno de una «Comisión de concertación», compuesta por el Consejo y representantes de la Asamblea, asociándose la Comisión. A través de esta Comisión se trata de acercar las diferentes posiciones para que la Asamblea emita un nuevo informe y el Consejo decida definitivamente.

c) De participación en la firma de determinados acuerdos internacionales. En principio la Comisión y el Consejo negocian y concluyen los acuerdos internacionales en nombre de la Comunidad sin intervención de la Asamblea. Sin embargo, cuando se trata de acuerdos de asociación (arts. 238 Tratado CEE y 206 Tratado CEEA), que se celebran por el Consejo, la consulta a la Asamblea es obligatoria.

d) Presupuestarias. El proyecto de presupuesto de las Comunidades se elabora en base a un anteproyecto de la Comisión y se aprueba por mayoría cualificada del Consejo, quien, antes del 5 de octubre, debe remitirlo al Parlamento. Este puede, por motivos importantes, rechazar globalmente el proyecto de presupuesto y pedir un nuevo proyecto. Sin embargo, sus facultades de enmienda se encuentran muy limitadas.

- En lo que se refiere a los gastos que se derivan obligatoriamente de los Tratados o de las disposiciones dictadas en su desarrollo sólo puede proponer, por mayoría absoluta de los votos emitidos, modificaciones al proyecto de presupuesto. Si estas propuestas no tienen como efecto el aumentar la cuantía global de los gastos de una institución, se consideran aprobadas siempre que no se rechacen por mayoría cualificada. Por el contrario, si las propuestas implican un aumento de los gastos globales, deben aceptarse por el Consejo por mayoría cualificada.
- Respecto de los restantes gastos, la Asamblea goza de mayores poderes. Puede introducir modificaciones mediante enmiendas aprobadas por la mayoría de los miembros que la componen. Estas modificaciones pueden ser aprobadas, rechazadas o modificadas por el Consejo. En los dos últimos casos la Asamblea debe pronunciarse nuevamente de forma definitiva por mayoría de los miembros que la componen que representen tres quintas partes de los sufragios emitidos.

e) De participación en la revisión de los Tratados. La Asamblea participa obligatoriamente en el procedimiento de revisión de los Tratados, pudiéndose distinguir dos supuestos:

- Que decida sólo la revisión (art. 95, 3, Tratado CECA) a propuesta del Consejo y de la Comisión y previo informe favorable del Tribunal de Justicia.
- Que se limite a emitir un dictamen en los supuestos en que la competencia de revisión se atribuye al Consejo o a los Estados miembros.

2.3. OTRAS INSTITUCIONES

2.3.1. *Los órganos socio-económicos*

2.3.1.1. El Comité consultivo de la CECA

El Tratado de París prevé en su artículo 18 la creación de un Comité consultivo de 60 miembros como mínimo y 84 como máximo, compuesto, por partes iguales, por productores, trabajadores, usuarios y comerciantes.

Los miembros de este Comité son nombrados a título personal, por un período de dos años, y no están vinculados por ningún mandato o instrucción de las organizaciones que los han designado.

Por lo que respecta a los productores y trabajadores, el Consejo designará las organizaciones representativas, entre las cuales distribuirá los puestos atribuidos a ella. El nombramiento se hará basándose en esta lista.

El Comité designa entre sus miembros al Presidente y a la Mesa por un período de un año. La Alta Autoridad puede consultar al Comité consultivo en todos los casos en que lo considere oportuno y siempre que venga obligado a ello en virtud del Tratado CECA. Además, someterá al Comité consultivo los objetivos generales y los programas establecidos con arreglo al artículo 46 Tratado CECA y le mantendrá informado de las líneas directrices de su acción en materia de inversiones y ayudas financieras y acuerdos y concentraciones.

Si la Alta Autoridad lo estima necesario, puede fijar al Comité consultivo un plazo para la presentación de su dictamen, que no puede ser inferior a diez días. El Comité consultivo es convocado por su Presidente, bien a instancia de la Alta Autoridad, bien a instancia de la mayoría de sus miembros para deliberar sobre una cuestión determinada, remitiéndose al acta de estas deliberaciones a la Alta Autoridad y al Consejo.

2.3.1.2. El Comité Económico y Social

El Comité Económico y Social, previsto en los artículos 193 Tratado CEE y 165 Tratado CEEA, es una institución común a estas dos Comunidades. Se compone de 144 miembros, repartidos de la siguiente forma: Bélgica, 12; Dinamarca, 9; Alemania, 24; Grecia, 12; Francia, 24; Irlanda, 9; Italia, 24; Luxemburgo, 6; Holanda, 12, y Reino Unido, 24. Debe estar integrado por representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social, en particular: productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes, artesanos profesionales liberales y representantes del interés general. Los miembros del Comité se nombran, por acuerdo unánime del Consejo, por un período de cuatro años, siendo su mandato renovable. Para ello cada Estado miembro propone al Consejo una lista que contiene doble número de candidatos que puestos atribuidos a sus ciudadanos.

El Comité designa, de entre sus miembros, al Presidente y a la Mesa por un período de dos años. Comprende secciones especializadas para las principales materias contenidas en los Tratados, teniendo especial importancia las Secciones de Agricultura y de Transportes. También pueden crearse subcomités para elaborar proyectos de dictámenes sobre cuestiones determinadas que posteriormente someterán al Comité.

El Comité Económico y Social tiene una función meramente consultiva, pudiendo ser consultado por el Consejo o la Comisión siempre que lo estimen oportuno y en todo caso, en los supuestos previstos en los Tratados.

La conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno reunida en París el 19 y 20 de octubre amplió los poderes del Comité Económico y Social reconociéndole un derecho de iniciativa. Es decir, la posibilidad de emitir informes sobre cualquier cuestión referente al trabajo comunitario a instancia propia. Este derecho se ha recogido en el Reglamento del Comité.

Por otro lado, el papel del Comité Económico y Social se ha hecho cada vez más importante en la medida en que participa en la elaboración de las disposiciones comunitarias a través de una interpretación amplia del artículo 20 de su Reglamento interior, no limitándose a informar proyectos de disposición totalmente elaborados.

2.3. Los Comités técnicos

No es posible examinar dentro de esta exposición general todos los Comités técnicos que existen. Por tanto, vamos a limitarnos a ciertas ideas generales.

Los Comités técnicos están normalmente destinados a emitir un dic-

tamen o a preparar los acuerdos que deben ser adoptados por las autoridades comunitarias. Fuera de los Comités previstos por los Tratados se puede uno plantear cuál es el fundamento jurídico que ha permitido su creación.

Dentro del Tratado CECA existe una disposición, el artículo 16, 2, que establece que «la Alta Autoridad puede crear Comités de estudio y especialmente un Comité de estudios económicos». Igualmente, en el Tratado CEEA el artículo 134 dice que «la Comisión... puede crear cualquier Comité de estudios necesario para la realización de su misión». Pero no ocurre lo mismo en el Tratado CEE, entendiendo los autores que la creación de estos Comités por el Consejo puede basarse en el artículo 145, que establece la obligación de esta institución de asegurar la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros, dotándola de un poder de decisión, y en cuanto a la Comisión en el artículo 155, primer apartado, pues si está encargada de velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado puede también recabar la ayuda de un Comité o grupo de expertos.

La variedad de estos Comités es muy amplia. Unos han sido creados por los Tratados, otros por actos de la instituciones: Consejo o Comisión. Su composición, igualmente, es muy variable: representantes de los Estados o de los medios profesionales, expertos independientes, delegados de la Comisión...

2.3.2.1. El Comité monetario

Se encuentra previsto por el artículo 105 del Tratado CEE y su estatuto se aprobó por Decisión de 18 de marzo de 1958, modificado por Decisión de 25 de marzo de 1976.

Este Comité tiene por objeto promover la coordinación de las políticas de los Estados miembros en materia monetaria en la medida necesaria para el funcionamiento del Mercado Común. Para ello debe seguir la situación monetaria y financiera de los Estados miembros sobre los que emite periódicamente un informe al Consejo y a la Comisión.

El Consejo o la Comisión deben obligatoriamente solicitar dictamen del Comité monetario en los casos previstos en los artículos 69 (adopción de directivas en materia de libre circulación de capitales), 71 (realización de recomendaciones por la Comisión para sobrepasar el grado de liberalización de capitales previsto en los Tratados), 73 (adopción de medidas de protección por los Estados miembros en el caso en que los movimientos de capitales provoquen perturbaciones en el funcionamiento de su mercado), 107 (adopción de medidas de salvaguardia por los Estados miembros cuando uno modifique su tipo de cambio falseando

gravemente la competencia), 108 (asistencia mutua en caso de graves dificultades de la balanza de pagos de un Estado miembro) y 109 (modificación, suspensión o supresión de las medidas de salvaguardia adoptadas por un Estado miembro para hacer frente a una crisis súbita de la balanza de pagos). En todo caso el Comité puede y debe emitir dictamen por iniciativa siempre que lo considere necesario para el cumplimiento de su misión. Respecto de su composición, forman parte de este Comité dos miembros elegidos por cada Estado miembro y dos por la Comisión y sus dictámenes se aprueban por mayoría de 11 votos.

2.3.2.2. El Comité de Transportes

Se encuentra previsto en el artículo 83 Tratado CEE y su estatuto fue aprobado por Decisión de 15 de septiembre de 1958, modificado por Decisión de 22 de junio de 1964. Está compuesto por expertos designados por los Gobiernos de los Estados miembros. La Comisión debe oír a este Comité en materia de transportes, siempre que lo estime conveniente, sin perjuicio de las atribuciones de la Sección de Transportes del Comité Económico y Social.

2.3.2.3. El Comité especial de los artículos 111 y 113 Tratado CEE

Según establecen los artículos 111 y 113 del Tratado CEE, un Comité especial se encargará de asistir a la Comisión en las negociaciones con terceros países. Este Comité se compone de representantes de los Estados miembros, siendo su Presidente el representante del Estado que preside el Consejo. La Comisión participa en sus trabajos y puede, en cualquier momento, pedir su convocatoria.

Emite dictámenes y vigila la ejecución de las directivas del Consejo, así como el respeto de los intereses de los Estados.

2.3.2.4. El Comité de Gestión del Fondo Social

En la gestión del Fondo Social Europeo, que incumbe a la Comisión, ésta se ve asistida por un Comité compuesto por representantes de los Gobiernos y de las organizaciones sindicales de trabajadores y empresarios, cuya presidencia se atribuye a un miembro de la Comisión.

Su funcionamiento se regula por los artículos 9 y 10 del Reglamento 2396/71, de 8 de noviembre. Debe ser consultado sobre cualquier cuestión relativa a la actividad del Fondo y puede, por propia iniciativa, emitir dictámenes. En el caso en que la Comisión no siga el dictamen del Comité debe, en un plazo de seis semanas, informar de las razones que han motivado su decisión.

2.3.2.5. Otros Comités

Además de estos Comités previstos en los Tratados existen otros creados por un acto del Consejo o de la Comisión. Como tales pueden mencionarse: el Comité de Política Económica, que tiene por objeto contribuir a la coordinación de las políticas económicas a corto y medio plazo de los Estados miembros; el Comité Permanente de Empleo, que asegura el diálogo permanente entre los Estados miembros, la Comisión y las partes sociales para facilitar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, armonizándolas con los objetos comunitarios; el Comité de Política Regional, que estudia las medidas que deben adoptarse por la Comunidad para atenuar los desequilibrios regionales y contribuir a la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros; el Comité Permanente de Estructuras Agrícolas, que se encarga de estudiar las medidas y programas previstos por la Comisión para la mejora de las estructuras agrícolas: el Comité del FEOGA, que asiste a la Comisión en la administración del FEOGA; el Comité Consultivo para los Problemas de la Política de Estructura Agrícola, que informa a la Comisión sobre los problemas relativos a la puesta en práctica por la Comunidad de la política de mejora de las estructuras agrícolas; el Comité consultivo en materia aduanera, que informa sobre todos los problemas relativos a la aplicación de las disposiciones comunitarias en materia aduanera; el Comité consultivo para la seguridad social de los trabajadores emigrantes, que informa sobre los principales problemas que se derivan de la aplicación del artículo 51 Tratado CEE; el Comité consultivo para los mercados públicos, que examina los problemas planteados por la aplicación de las medidas adoptadas por el Consejo en lo que se refiere a los mercados públicos de trabajo y de suministro; los Comités consultivos en materia de gestión de programas de investigación, que tienen por objeto garantizar la buena ejecución de cada uno de estos programas; el Comité consultivo de consumidores, que representa los intereses de los consumidores ante la Comisión; el Comité consultivo para la formación de los médicos, que contribuye a asegurar un mismo nivel de formación de los médicos dentro de la Comunidad; el Comité farmacéutico, que debe examinar cualquier cuestión referente a la aplicación de las directivas sobre especialidades farmacéuticas; el Comité consultivo para la formación profesional, que asiste a la Comisión en el cumplimiento de sus funciones en el campo de la formación profesional; el Comité consultivo en materia de acuerdos y posiciones dominantes, que debe ser consultado previamente a la adopción de cualquier decisión como consecuencia de un procedimiento del Reglamento 17, y el Comité consultivo de libre circulación de trabaja-

dores, que examina los problemas de libre circulación y empleo dentro de las políticas nacionales sobre mano de obra, así como emite los dictámenes motivados a petición de la Comisión o por propia iniciativa sobre el mercado de empleo, los movimientos de trabajadores entre Estados miembros y los programas de orientación y formación profesional.

3. PRINCIPIOS GENERALES QUE RIGE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

3.1. EL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL

La construcción institucional comunitaria, como veíamos anteriormente, no se basa en la teoría de la separación de poderes tal y como lo recoge el constitucionalismo clásico. Por muchas razones, que van desde su carácter prefederativo a su misión de administración económica, esta construcción no reparte los poderes a partir de un análisis previo de las funciones que se atribuirán a cada una de las instituciones. Si la función jurisdiccional obedece todavía a este esquema, está claro que no ocurre lo mismo con la función ejecutiva y la legislativa. La función estrictamente consultiva de la institución parlamentaria, comparada con las potestades normativas y ejecutivas reconocidas al Consejo y a la Comisión, hace que el equilibrio institucional comunitario sea más que una expresión particular de la tradicional separación de poderes, una ilustración de las tesis, que criticando dicha teoría han tratado de establecer una doctrina del «poder gubernamental», según la cual deben atribuirse a una misma institución aquellas facultades normativas, de ejecución y de administración necesarias para dotar de eficacia a una determinada acción.

En consecuencia, podemos decir que el equilibrio institucional en la Comunidad conlleva un aspecto individual y otro recíproco. En base al primero no se puede privar a una institución del ejercicio de una competencia en beneficio de otra institución o de un organismo no previsto por el Tratado. Así lo ha expresado el Tribunal de Justicia en su dictamen 1/76, declarando que el Estatuto del Fondo Europeo de Inmovilización de la Navegación Interior constituía «una modificación de la constitución interna de la Comunidad por la alteración de los elementos esenciales de la estructura comunitaria en lo que se refiere tanto a las prerrogativas de las instituciones como a la posición recíproca de los Estados miembros».

En cuanto al segundo, el aspecto recíproco significa que, en el ejercicio de sus competencias, las instituciones deben conservar el lugar y la

misión que les han sido asignadas por el sistema del Tratado, siendo, en definitiva, el respeto a esta repartición recíproca lo que constituye en esencia el equilibrio institucional.

3.2. EL PODER DE AUTO-ORGANIZACIÓN

Un segundo principio de funcionamiento de las instituciones comunitarias es el poder reconocido a las instituciones de organizarse por sí mismas. Este poder, que no puede, evidentemente, ejercerse más que dentro del respeto a los Tratados, encuentra su primera expresión en la elaboración de reglamentos de régimen interior. Estos reglamentos se encuentran previstos en numerosos preceptos: artículos 25 Tratado CECA y 152 Tratado CEE para la Asamblea; 5 y 16 del Tratado de Fusión para el Consejo y la Comisión. Estos reglamentos determinan las modalidades de funcionamiento orgánico, así como los métodos de trabajo. Vinculan a las instituciones que los han elaborado y el Tribunal de Justicia no duda en invocarlos para controlar la regularidad del funcionamiento institucional cuando éste es puesto en tela de juicio. Así ha ocurrido, por ejemplo, en el as. 48/69, *Imperial Chemical Industries Ltd. contra Comisión* (Rec. 1972, pág. 619), en el que la demandante alegó que el pliego de cargos que se le había notificado era irregular porque venía firmado por el Director General de la competencia por delegación cuando dicha delegación de poderes por parte de la Comisión no era admisible. El Tribunal desestimó este argumento considerando que dicha delegación constituía una medida relativa a la organización interna de los servicios de la Comisión conforme al artículo 27 de su Reglamento interno.

Por otro lado, la propia jurisprudencia ha establecido las reglas que contribuyen a precisar este principio de auto-organización. En primer lugar, cada institución dispone de un poder discrecional para la organización interna de sus servicios (as. 109/63 y 13/64, *Muller*, Rec. 1964, página 1295; as. 18 y 35/65, *Guttmann*, Rec. 1966, pág. 150). Si el funcionamiento de los servicios o su mala administración causa un perjuicio el Tribunal declara la obligación de reparar los daños causados sin entrar a discutir el poder de la institución (as. 17/68, *Reonarzc*, Rec. 1969, pág. 61; as. 5/70, *Prelle*, Rec. 1970, pág. 1075). La organización de estos servicios se encuentra dominada por la necesidad de garantizar su funcionamiento continuado (as. 26/67, *Danvin*, Rec. 1968, pág. 463), se basa en el principio de jerarquía (as. 16/67, *Laberyrie*, Rec. 1968, página 431) y, por último, las instituciones son las únicas responsables

de las obligaciones contraídas por sus servicios que carecen de personalidad jurídica propia (as. 66/63, Holanda contra Alta Autoridad, Rec. 1964, pág. 1047).

3.3. LA EXISTENCIA DE COMPETENCIAS COMPARTIDAS CON LOS ESTADOS MIEMBROS

El reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros puede examinarse en dos ámbitos distintos: las relaciones exteriores y el orden comunitario interno.

Respecto de las relaciones exteriores, el primer problema que se plantea es el de la capacidad de la Comunidad y sus relaciones con su competencia exterior. La posición adoptada por el Tribunal de Justicia a este respecto no deja lugar a ningún género de dudas. Si, según el artículo 210 Tratado CEE, «la Comunidad tiene personalidad jurídica», hay que deducir que «en las relaciones exteriores la Comunidad goza de la capacidad necesaria para establecer vínculos contractuales con terceros países» (as. 22/70, AETR, Rec. 1971, pág. 263). Además, si fuera de otra manera, no tendría razón de ser el artículo 228 Tratado CEE que se refiere a la hipótesis de la conclusión de acuerdos entre la Comunidad y terceros países o una organización internacional. Habiendo afirmado el Tribunal de Justicia que el artículo 210, colocado a la cabeza de la sexta parte del Tratado consagrado a las disposiciones generales y finales, significa que, en las relaciones exteriores, la Comunidad goza de capacidad para contraer obligaciones internacionales en todo lo que se refiere al campo de los objetivos definidos en la primera parte del Tratado (as. 3,4 y 6/76, Kramer, Rec. 1976, pág. 1279).

Cuando, como ocurre en los artículos 111, 113 y 238 Tratado CEE, los Tratados han previsto esta competencia, no debería existir ninguna dificultad, pero no ocurre lo mismo cuando no existe una atribución explícita. Esto plantea el problema, por un lado, de la existencia misma de la competencia y, por otro, de su exclusividad.

La existencia de una competencia en favor de la Comunidad cuando no existe una atribución explícita por una disposición de Tratado puede considerarse de dos maneras. La una consiste en negarla, basándose en el artículo 228 Tratado CEE, que habla de «los casos en que las disposiciones del presente Tratado prevean la conclusión de acuerdos...». La otra, por el contrario, tiende a reconocer esta existencia basándose en una atribución implícita y en una interpretación finalista del Tratado. Es esta última interpretación la recogida por el Tribunal de Justicia, para quien «una tal competencia resulta no solamente de una atribución explí-

cita del Tratado, sino, igualmente, de forma implícita, de otras disposiciones del Tratado, del acta de adhesión y de los actos adoptados en el marco de estas disposiciones por las instituciones de la Comunidad» (as. 3,4, 6/67, Kramer). Además, «cada vez que el Derecho comunitario establece, en favor de las instituciones de la Comunidad, competencias en el plano interno para realizar un objetivo determinado, la Comunidad se encuentra investida de la competencia para adoptar los compromisos internacionales necesarios para la realización de estos objetivos, aun en ausencia de disposición expresa al respecto» (Dictamen 1/76, de 26 de abril de 1976).

De lo expuesto sobre la existencia de competencia en las relaciones exteriores se deduce claramente su exclusividad. Sin embargo, esta exclusividad ha sido, en cierta medida, atemperada, permitiendo a los Estados miembros participar al lado de la Comunidad en la conclusión del acuerdo, tal es el caso de acuerdo sobre la navegación en el Rhin.

Esto nos puede llevar a preguntarnos cuáles son las competencias que conservan como propias los Estados miembros. A ello podemos responder que todas aquellas que no estén comprendidas en la especialidad de la Comunidad y, además, todas aquellas respecto de las cuales no esté previsto una política común. Sin embargo, desde el momento que se establece la competencia en favor de la Comunidad, aunque ésta no se haya ejercido, los Estados miembros no pueden ejercitarla de forma autónoma.

En cuanto a la competencia comunitaria interna se presenta como una competencia de atribución definida a partir de las limitaciones consentidas por los Estados miembros al ejercicio de sus derechos en determinados campos.

Esta regla general, sin embargo, sólo refleja de una forma imperfecta la realidad, ya que la extensión y profundidad de la empresa comunitaria varía no solamente según los sectores, sino en función del proceso de establecimiento del Mercado Común, de sus exigencias, de sus realizaciones y de sus consecuencias. Así, nos encontramos en presencia de un sistema complejo en el que, junto a competencias totalmente abandonadas por los Estados en favor de la Comunidad, como ocurre en materia de aduanas, existen otras que sólo han sido atribuidas parcialmente a la Comunidad. Pero sobre este sistema la jurisprudencia no ha cesado de ejercer una presión inspirada por las exigencias del concepto de mercado común, con lo que ello implica de solidaridad, unidad y eficacia. Esta presión se ha ejercido en una doble dirección, tanto respecto de las competencias comunitarias a las que ha tratado de dar un fundamento

coherente lo que implica una concepción extensiva, como respecto de las competencias estatales que en determinadas materias ha modificado en cuanto a su naturaleza y campo de aplicación.

En este sentido, el Tribunal ha ampliado las competencias comunitarias mediante la aplicación de la teoría de los poderes implícitos y ha impuesto a los Estados miembros determinadas obligaciones en nombre del deber de cooperación comunitario.

3.4. LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LOS TRES TRATADOS

Como establece el artículo 232 Tratado CEE, «las disposiciones del presente Tratado no modificarán las del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, en particular, por lo que respecta a los derechos y obligaciones de los Estados miembros, las competencias de las instituciones de dicha Comunidad y las normas establecidas en dicho Tratado para el funcionamiento del Mercado Común del Carbón y del Acero.

Las disposiciones del presente Tratado no afectarán a las estipulaciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica».

El Tribunal ha sacado de este principio una doble consecuencia: por un lado, que no es posible resolver un problema que nazca de la aplicación de uno de los Tratados mediante la aplicación de normas de otro Tratado y, por otro, que una disposición más restrictiva de un Tratado no tiene incidencia alguna en la aplicación de otra disposición de diferente Tratado con un alcance menos restrictivo, aunque recaiga sobre la misma materia (Dictamen 1/75, de 11 de noviembre de 1975). Por otro lado, la convención de 25 de marzo de 1957 sobre determinadas instituciones comunes a los tres Tratados, por lo que se refiere a la Asamblea, el Tribunal de Justicia y el Consejo Económico y Social, como el Tratado de Fusión de 8 de abril de 1965, respecto del Consejo y de la Comisión, son disposiciones que se limitan a una unión orgánica sin modificar sustancialmente las competencias y atribuciones de estas instituciones tal y como están definidas en los tres Tratados, lo que en la práctica ha planteado problemas (as. 101/63, Wagner, Rec. 1964, pág. 381, y as. 230/81, Luxemburgo contra Parlamento Europeo, Rec.).

Sin embargo, la unidad orgánica ha influido en la evolución del Derecho comunitario a través de su interpretación. Así, el Tribunal de Justicia habla de una «comunidad de inspiración» entre las disposiciones análogas de los tres Tratados (as. 13/60, Comptoirs de vente du charbon).

de la Rhur, Rec. 1962, pág. 165) o que las disposiciones en materia de funcionarios deben ser interpretadas en «el sentido de la unidad funcional de las Comunidades Europeas y de las instituciones anejas» (as. 27 y 39/59, Capolongo, Rec. 1959, pág. 824).

En consecuencia, se hace preciso una cierta armonización, pues si los Tratados participan de una inspiración común, su independencia corre el riesgo de atenuar las consecuencias normales de esta Comunidad, acentuando artificialmente los caracteres que las diferencian.

CÉSAR ALBIÑANA CILVETI

Abogado del Estado