

# COOPERACION, CODECISION Y COMPETENCIAS DE EJECUCION EN EL ACTA UNICA EUROPEA

*Alfredo Allue Buiza*

RESUMEN.— La Reforma del TCEE, contenida en el Acta Unica Europea —la cual entrará en vigor el próximo 1 de julio— se ha hecho por el ordinario procedimiento de revisión de Tratados Comunitarios del Art. 236 TCEE. Los artículos reformados del Tratado de Roma abarcan una multiplicidad de ámbitos de actuación comunitarios: el logro de un mercado interior para 1992, la union económica y monetaria, la cohesión económica y social, investigación y desarrollo tecnológico, medio ambiente así como un título específico dedicado a la Cooperación Europea en materia de política exterior.

Para el logro de estos objetivos comunitarios ha sido necesaria la reforma del procedimiento decisorio de las instituciones comunitarias. Procedimiento que se abre en tres frentes: La cooperación que supone una mayor ampliación de poderes del Parlamento Europeo; una auténtica codecisión en el ámbito de la realización de los Tratados de Adhesión y de los acuerdos internacionales con terceros países, donde el Parlamento es coprotagonista y una atribución de competencias de ejecución por parte del Consejo de Ministros a la Comisión de las Comunidades Europeas de los actos normativos que el órgano intergubernamental establezca.

## **1. El procedimiento de Reforma**

El Artículo 236 TCEE tiene en cuenta en toda su amplitud los requerimientos constitucionales internos de los Estados Miembros. La opción de su uso pretende, como expresión de una voluntad política, reunir el consenso de todos los miembros <sup>1</sup> a través de una Conferencia Intergubernamental de revisión del propio Tratado.

<sup>1</sup> La ilusión consensual del Consejo de Milán quedó alterado por varias actitudes: principalmen-

El problema fundamental de este procedimiento es que no asociaba a los trabajos de la referida conferencia al Parlamento Europeo, ya que su única intervención se reducía a la elaboración de un dictamen favorable a la reunión de la propia Conferencia de representantes de Estados Miembros.

De esta manera, toda inspiración, toda posible influencia de la iniciativa parlamentaria en una futura tipificación intergubernamental entraba en una vía muerta, no sólo por las diferencias sustanciales entre los dos Proyectos (Proyecto de Tratado de Unión Europea y Proyecto del Comité Dooge), sino además, sustancialmente, por los dos procedimientos de reforma utilizables respectivamente por los dos Proyectos, ambos radicalmente diferentes.

En primer lugar, para evitar los escollos de los procedimientos clásicos<sup>2</sup> el Parlamento, en su Proyecto de Tratado —artículo 82—<sup>3</sup> dejaba abierto el mismo a la ratificación de los Estados Miembros, la cual se podía producir no sólo en diferentes momentos sino, y ésto es lo fundamental, evitando el consenso y la unanimidad, que en el marco comunitario tiene su traducción inmediata en el recurso al veto gubernamental.

Además el Artículo 82 tiene una traducción en un sentido constitucional-comunitario mucho más profunda en lo que se refiere a la reforma del derecho Originario: evidentemente el contenido del artículo 82 del proyecto parlamentario va más allá de una simple revisión por mucho que afecte a las Instituciones, al proceso decisorio y a la generación de nuevas políticas. «Desde un punto de vista formal el Proyecto de Tratado se concibe como un nuevo Tratado y no como una revisión o reforma de los mismos»<sup>4</sup>.

Permítasenos incidir en esta característica del artículo 82 del Proyecto en relación al artículo 236 TCEE. Cabe, en caso de que se hubiera ratificado por parte de los Estados que representarán más de 2/3 de la ciudadanía comunitaria que la Unión Europea coexistiera con la estructura recogida en los Tratados de París y de Roma. Sin embargo, doctrinalmente se ha considerado que la hipótesis que encierra el artículo 82 del Proyecto de Tratado, hipótesis con resultados auténticamente constituyentes, es, como considera el Profesor Arroyo Lara, que «la Unión

te los obstáculos de Dinamarca, resueltos a través de una consulta plebiscitaria sobre la convivencia o no de la Reforma, o el actual caso de Irlanda, que ha originado un retraso en la entrada en vigor del Acta. El referendun irlandés con un resultado a favor del Acta Unica del 26 de junio de 1987, permitirá que ésta entre en vigor el próximo 1 de julio a tenor del artículo 33 del texto comunitario.

<sup>2</sup> ANTONIO JIMENEZ BLANCO: El proyecto de Tratado de la Unión Europea. Tratado de Derecho Comunitario, Madrid 1986. Tomo I, pág. 247.

<sup>3</sup> Artículo 82 del Proyecto (JOCE C. n.º 77 de 19 de Marzo de 1984, pág. 33 a 54): ... «Cuando el presente Tratado haya sido ratificado por una mayoría de Estados miembros de las Comunidades cuya población represente 2/3 de la población global de las Comunidades, los Gobiernos de los Estados miembros que hayan ratificado se reunirán inmediatamente para decidir de común acuerdo los procedimientos y la fecha de entrada en vigor del Tratado...».

<sup>4</sup> CELESTINO DEL ARENAL: «La reforma institucional de la Comunidad Europea; análisis e implicaciones de los informes Dooge». Comunicación presentada al V Congreso de la Asociación de Ciencia Política y Derecho Constitucional sobre las implicaciones constitucionales y políticas del ingreso en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas. Bilbao y San Sebastián 1985. Actas: Oñati 1986, coordinación: Luis Aguiar de Luque, pág. 417.

Europea es una Organización Internacional diferente a las Comunidades Europeas que incorpora condicionalmente el derecho de sus predecesores y que está dotada de personalidad jurídica propia», produciéndose, continúa el autor, «una auténtica sucesión de Organizaciones Internacionales: entre las tres organizaciones primitivas y la Unión existe una identidad de fines, una no continuidad en la personalidad jurídica, y una transferencia operada convencionalmente de potestades, competencias, derechos y obligaciones»<sup>5</sup>.

Dentro de lo que se ha denominado «función constituyente del Parlamento Europeo» o Parlamento «como autor material del Acta»<sup>6</sup>, la contradicción con el procedimiento de Reforma del Tratado de Roma es evidente: el Artículo 236 no prevé, una vez que los órganos comunitarios (Comisión y Parlamento) envían su dictamen de conformidad, que éstos participen o tengan un papel formal en la Conferencia en el sentido, por ejemplo de que el Parlamento, como así lo expresaba su Comisión Institucional, se asociase a los debates de la Conferencia Intergubernamental a través de un procedimiento de concertación del que emanara el texto definitivo de la Reforma, teniendo presente el argumento de la legitimidad democrática directa de la Institución Parlamentaria, legitimidad, que evidentemente chocaba con la de los gobiernos democráticos de los Estados Miembros, los cuales rechazaban introducir la concertación en el marco del artículo 236 TCEE<sup>7</sup>.

La única vía susceptible de «sustraerse al procedimiento del artículo 236» es que en la base del trabajo de la Conferencia figurase junto a los propios informes del Comité Dooge, la Declaración Solemne sobre la Unión Europea. El «adquis» comunitario, y también el Proyecto votado y aprobado por el Parlamento<sup>8</sup>: Este, consumada la Conferencia Intergubernamental, pidió a los Gobiernos que hicieran un examen de los resultados antes de 1989, tomando la Institución nuevas iniciativas como el encargar a la Comisión Institucional que preparara un balance antes del primero de enero de 1988 de cara a preparar, en tiempo útil, las proposiciones de Reforma a proponer a los ciudadanos en las elecciones europeas de 1989<sup>9</sup>.

Otra de las cuestiones a contemplar es el carácter de unicidad del Acta, y por ende, la convocatoria de una Conferencia única con el subsiguiente problema de que dos de las intenciones era establecer un Tratado sobre política exterior y un Tratado de reforma, teniendo en cuenta que el primero podría ser suscrito por los Estados interesados y, en el segundo, era exigible la unanimidad.

<sup>5</sup> ELADIO ARROYO LARA: «Comunidades Europeas, Unión Europea y el problema de la sucesión de organizaciones internacionales». Revista de Instituciones Europeas. Volumen 13, n.º 2. Mayo-Agosto 1986. pág. 425.

<sup>6</sup> HELENA BOYRA: «El Parlamento Europeo y el Acta Unica». Revista de las Cortes Generales. n.º 9, tercer cuatrimestre de 1986, pág. 230 y 231.

<sup>7</sup> JEAN DE RUYT: «L'Acte Unique Europeen». Etudes Europeennes. Bruselas 1987, pág. 83.

<sup>8</sup> CELESTINO DEL ARENAL: Op. cit., pág. 417.

<sup>9</sup> DOCE C. n.º 36 de 17 de febrero de 1986, pág. 144.

La exigencia de un marco único (como así lo estableció el Comité Preparatorio) inducía a la unanimidad a los Estados reticentes, en lo referente a la Reforma, pero deseosos de establecer una tipificación en la cooperación política. Otra razón estriba, como ha considerado H. J. Glaesner<sup>10</sup>, no en una intencionalidad de reunir dos aspectos de la negociación (cooperación política, modificaciones de los Tratados) en un Acta Unica, sino que la decisión de la unicidad lo que busca es remarcar que tanto la revisión de los Tratados de Roma como la cooperación política deben de ser considerados como un instrumento único para progresar en la vía de la Unión Europea. Así se declara «*expressis verbis*» en el párrafo primero del artículo 1 del Acta Unica.

## 2. El procedimiento decisorio recogido en el Acta Unica

### 2.1. *El procedimiento de cooperación y la ampliación de poderes del Parlamento Europeo:*

Los cambios en el proceso decisorial están contenidos en el capítulo I, sección 1ª del Título II del Acta Unica y, en concreto en el establecimiento de un procedimiento de cooperación y un procedimiento de codecisión.

En cuanto al procedimiento de cooperación, en realidad se combinan dos tipos de medidas: una extensión del catálogo de medidas a tomar por mayoría cualificada (sin que ésto implique que las principales cláusulas de unanimidad no sean revisadas: seguridad social, armonización fiscal, sistema monetario) y la introducción de un procedimiento de cooperación con la intención de asociar al Parlamento Europeo en las tomas de decisión del Consejo<sup>11</sup>.

¿Cuál es el campo de aplicación donde es introducido el procedimiento de cooperación?. El ámbito aplicable se recoge en el párrafo 1º del artículo 6º del Acta, donde se establece que la aplicación de la cooperación se hará sobre los siguientes actos: a.- Mercado Interior: artículo 7 TCEE (prohibición de discriminación por nacionalidad); artículo 49 TCEE (libre circulación de trabajadores); artículo 54,2 TCEE (libertad de establecimiento); artículo 56,2, segundo párrafo (coordinación de las disposiciones reglamentarias y administrativas que prevén un régimen especial para los residentes extranjeros por razones de orden público, seguridad o salud pública; Artículo 57 TCEE, excepto segundo párrafo (reconocimiento de diplomas...); artículo 100 A (armonización de legislaciones para el establecimiento del funcionamiento del mercado interior); artículo 100 B (reconocimiento de la equivalencia de reglamentaciones para 1992). b.- Política Social: nuevo artículo 118 A TCEE (artículo 21 del Acta) que permite el estable-

<sup>10</sup> H. J. GLAESNER: «L'Acte Unique Europeen». Revue du Marché Commun, nº 298, Junio de 1986, pág. 308.

<sup>11</sup> PIERRE PESCATORE: «Observations critiques sur l'Acte Unique Europeen». Journée d'études sur l'Acte Unique Europeen. Institut d'Etudes Européennes. Bruxelles. 1 marzo 1986, pág. 50.

cimiento de directivas mínimas para la mejora del medio de trabajo. c.- Cohesión económica y social: se aplica el artículo 130 E (artículo 23 del Acta) en relación a decisiones de racionalizaciones de fondos. d.- Investigación y desarrollo tecnológico: artículo 130 Q, 2 TCEE (artículo 24 del Acta).

A pesar de aplicarse a un amplio número de decisiones, el procedimiento comunitario de cooperación no abarca el conjunto, ni con mucho, de la actividad legislativa comunitaria<sup>12</sup>.

El procedimiento de cooperación recogido en el artículo 7º del Acta es un complejo sistema decisorio en el que difícilmente —a pesar de la ampliación de los poderes decisorios parlamentarios— se puede hablar de democratización del proceso ya que, por sus múltiples incidencias y plazos, ralentizará considerablemente el resultado normativo<sup>13</sup>. Además, la naturaleza del poder dado al Parlamento es un poder negativo<sup>14</sup>, de bloqueo del sistema.

Así, el artículo 7º del Acta Unica, que introduce 149 TCEE, establece que cuando el Consejo de Ministros adopta la mayoría cualificada una «posición común»<sup>15</sup> (que no es una decisión final consensuada sino la expresión de la mayoría del Consejo en un período todavía de propuestas), esta opinión se transmite al Parlamento, así como la información del Consejo y de la Comisión de las razones que han guiado al Consejo a adoptar esta actitud, así como la posición de la Comisión.

El Parlamento puede adoptar varias soluciones: en primer lugar, lógicamente por mayoría simple, puede aceptar la posición común del Consejo o establecer un silencio, ante el cual en tres meses, la posición común es adoptada definitivamente a través de un acto normativo del Consejo. En caso de que el Parlamento haya aceptado la posición común, el Consejo la adopta directamente a través de un acto definitivo.

En segundo lugar, el Parlamento puede rechazar la posición común (por mayoría absoluta de sus miembros), ante esto, el Consejo sólo puede adoptar el acto por unanimidad. Se abre así un auténtico juego político pues el Parlamento puede encontrar nuevos aliados, como son los Estados, o mejor dicho, un sólo Estado, para impedir la decisión final del Consejo, bloqueándola o dilatándola en alianza con una minoría del Consejo<sup>16</sup>.

Lo normal es que se produzca otra situación interinstitucional, donde subyace la verdadera filosofía del procedimiento de segunda lectura, y es que el Parlamento proponga enmiendas a la posición común del Consejo. Aquí se abre un auténtico juego político entre el Parlamento y la Comisión por el cual (a tenor

<sup>12</sup> JEAN DE RUYT. Op. cit., pág. 127.

<sup>13</sup> PIERRE PESCATORE. Op. cit., pág. 52.

<sup>14</sup> Dictamen preterado en nombre de la Comisión de Asuntos Políticos sobre el Acta Unica Europea. (ponente Sr. Planas). Parlamento Europeo. Documentos de sesión: Doc. A2-169/86 de 1 de diciembre de 1986, pág. 33.

<sup>15</sup> Naturalmente previa iniciativa de la Comisión y consulta al Parlamento Europeo.

<sup>16</sup> Dictamen... Parlamento Europeo. Doc. Cit. pág. 33.

de los Tratados) ésta puede modificar su posición o propuesta inicial antes de la decisión final del Consejo.

Ante la referida proposición de enmiendas por el Parlamento, la Comisión puede aceptar las enmiendas parlamentarias. ¿Se trata entonces de una nueva propuesta de la Comisión, como si fuera una nueva iniciativa de la misma?: es sustancial la voluntad de la Comisión para que la voluntad del Parlamento sea tomada en consideración (teniendo en cuenta de que además una acumulación global de enmiendas, y en las cuales realmente se expresen cuestiones de fondo, implica, implícitamente, un rechazo de la propuesta).

¿La Comisión puede retirar su propuesta?. En este sentido se pueden plantear dudas de si los Tratados Constitutivos lo permiten, aunque el principio del efecto útil del procedimiento se acaba, por lo que las prerrogativas que el Derecho Originario permite a la Comisión, pueden quedar congeladas por el nuevo procedimiento de cooperación.

Pues bien, si la Comisión de las Comunidades acepta las enmiendas del Parlamento, el Consejo de Ministros puede adoptar la propuesta por mayoría cualificada o, en caso de querer modificar la propuesta, le será obligado al órgano intergubernamental, el lograr la unanimidad en su seno. En caso de que la Comisión rechace las enmiendas parlamentarias, el Consejo de Ministros puede adoptar la propuesta exigiéndosele mayoría cualificada o puede adoptar las enmiendas parlamentarias rechazadas por el ejecutivo comunitario con el agravante procedimental de lograr la unanimidad en la adopción del acto final.

En lo que respecta a los plazos, se exige un plazo de tres meses al Parlamento para aprobar o rechazar la posición común del Consejo, con una prórroga de un mes siempre que el Consejo esté de acuerdo. La Comisión dispone de un mes para reexaminar la propuesta —aceptación o rechazo de enmiendas parlamentarias— y el Consejo, en la fase final de la cooperación tiene un plazo máximo de tres meses para estatuir. Sin embargo se plantea un problema: al Consejo durante la primera lectura, es decir, para adoptar la posición común, no se le exige ningún plazo, así, la espera a la adopción de la referida posición «no está sometida a la más mínima obligación jurídica» y «el Parlamento no puede ejercer ninguna presión formal en este momento del procedimiento»<sup>17</sup>, quedando reducida esta dependencia interinstitucional a compromisos y presiones de carácter político. Así, el Parlamento manifestó su preocupación y propuso una solución a esta carencia procedimental. De esta manera el Informe de Hans Nord preveía que el Consejo modificara su Reglamento y, para evitar se frenara el proceso comunitario de decisión, el Consejo, estatuiría de derecho sobre la posición común, si la Comisión o tres Estados Miembros lo pidieran<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> *Idem.* pág. 32.

<sup>18</sup> Rapport fait en nom de la Commission Politique sur le veto au sein du Conseil. Parlement Européen. Documents de Seance. Doc. A2-56/86. Partie I. 30 Mai 1986, págs. 6 a 8. Así, el referido «Informe Planas» (Parlamento Europeo. Doc. Cit. pág. 35), considera que sería aconsejable la inclusión de una cláusula «rebus sic stantibus» en los dictámenes del Parlamento, «cuando por un retraso en la toma de decisión por parte del Consejo, cambien las condiciones que han determinado las direcciones del Parlamento en la primera lectura. En algunos casos el Parlamento podría pedir a la Comisión que retirara el texto, si éste ya no es de actualidad, tal como ya ha sucedido en alguna ocasión».

De todos modos, el procedimiento de cooperación no incita a enfrentamientos interinstitucionales de envergadura (el procedimiento de «reconsulta» del artículo 36 del Reglamento Interno del parlamento sigue siendo el mecanismo más válido cuando el parlamento encuentra en la Comisión un abandono de su natural alianza como órganos comunitarios<sup>19</sup>), y por lo tanto, no constituye una gran innovación. De hecho, y como considera J. P. Jacqué<sup>20</sup>, el marco actual del TCEE, permite lograr el mismo resultado pues es habitual que la Comisión reexamine sus proposiciones a la luz del Dictamen del parlamento y de integrar en sus propuestas ciertas enmiendas parlamentarias.

En lo que respecta a la codecisión, que no es más que un derecho de veto parlamentario, ésta se traduce en dos esferas comunitarias: la conclusión de acuerdos internacionales de adhesión a las Comunidades y de cooperación con terceros países (art. 237 y 238 TCEE). De acuerdo con los artículos 8 y 9 del Acta se exigirá un previo dictamen de conformidad del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de sus miembros<sup>21</sup>. Sin embargo la doctrina<sup>22</sup>, considera que hay una cierta contradicción en el hecho de que para la conclusión de acuerdos de asociación con terceros estados del nuevo artículo 238 TCEE se excluya el dictamen parlamentario de conformidad, las decisiones en materia de política comercial, según los artículos 113 y 114 del TCEE, en los que no se prevé ni siquiera una consulta obligatoria al Parlamento<sup>23</sup>.

## 2.2. Las competencias de ejecución de la Comisión

### 2.2.1. El Control Parlamentario sobre la Comisión

En relación a los ejecutivos comunitarios (Consejo y Comisión), el control democrático no está desarrollado adecuadamente en sus mecanismos. Es posible, como considera C.A. Morand<sup>24</sup> que esta «dictadura transitoria de los ejecutivos»

<sup>19</sup> JEAN PAUL JACQUÉ: L'Acte Unique Européen. Revue Trimestrielle de Droit Européen. n.º 4, octubre-diciembre 1986, pág. 593. Así lo considera también CATHERINE GOIBET: Luxembourg: le Sommet de la relance de l'Europe?. Revue du Marché Commun. n.º 292, diciembre 1985, pág. 595.

<sup>20</sup> JEAN PAUL JACQUÉ. Op. cit. pág. 593.

<sup>21</sup> La Comisión, en cuanto a los poderes del Parlamento proponía introducir el procedimiento de Dictamen Parlamentario de conformidad para los artículos 138,3 TCEE (procedimiento uniforme para la elección de miembros del Parlamento); artículo 201 (creación de nuevos recursos propios); artículo 236 (revisión de Tratados); artículo 237 (adhesión de nuevos Estados). La proposición italiana, la más progresiva de la Conferencia intergubernamental, proponía una mayor ampliación de la codecisión, y en concreto, introducirla en todo lo concerniente al mercado interior y a las nuevas políticas. Ver JEAN DE RUYT. Op. cit. pág. 122.

<sup>22</sup> H. J. DE GLAESNER, Op. cit. pág. 320.

<sup>23</sup> Artículo 144 TCEE: «El Consejo, por unanimidad durante las dos primeras etapas y por mayoría cualificada después concluirá en nombre de la Comunidad, los acuerdos a que se refieren los artículos 111, apartado 2º y 113». Toda referencia al articulado del TCEE se hace en relación al texto publicado en Gaceta Jurídica de la CEE. n.º 2. Junio de 1985, págs. 7 a 107.

<sup>24</sup> C.A. MORAND: «Le controle démocratique dans les communautés européennes». Actes du huitième colloque de L'Institut d'Etudes Juridiques Européennes. Liege, 1976, pág. 80.

se deba a que los inspiradores del sistema institucional comunitario previeran en una primera fase el que las decisiones a tomar, fundamentalmente técnicas, serían ralentizadas inutilmente por un órgano parlamentario. Una vez elaboradas las políticas comunes se pondría en marcha la democratización institucional: elección por sufragio universal de la Asamblea, y, parejo a su legitimación directa, ampliación de los mecanismos de control.

Centrándonos en la Comisión, distinguiremos los diferentes mecanismos de control parlamentario. En primer lugar, tal vez por el carácter «sui generis» que ha tenido la Asamblea y su permanente evolución, equiparar la función de control y la función de expresión y, en segundo lugar, a raíz de la ampliación de los poderes presupuestarios en la década de los años setenta, no equiparar en la función de control de la capacidad de enmienda o la posibilidad de rechazo global del presupuesto<sup>25</sup>.

El estricto control del ejecutivo comunitario por parte del Parlamento Europeo se centra, esquemáticamente en los siguientes procedimientos<sup>26</sup>:

1.— Debate del informe general sobre la actividad de la Comisión a tenor del artículo 143 TCEE (programa anual de trabajo y discurso programa del Presidente de la Comisión) lo que no implica ni la elección del Presidente de la Comisión ni el nombramiento de la misma, aunque la Asamblea vote formalmente como si de una «investidura» se tratara en el primer informe o programa de acción presentado por el Presidente del Ejecutivo después de tomar posesión por una duración de cinco años.

2.— Preguntas orales, escritas con o sin debate, comisiones de investigación, «Questions Time» (donde se constata la influencia del sistema parlamentario anglosajón) que, gracias al doble mandato, en vigor durante años, ha introducido un auténtico mosaico de inspiraciones cuya expresión más característica es el propio Reglamento Interno. El Parlamento Europeo ha ampliado este poder de control a través de la interpelación, donde el estrecho marco del artículo 140,3 TCEE queda desbordado por la voluntad reglamentaria al imponer plazos de respuesta tanto al Consejo como a la Comisión.

3.— Moción de censura<sup>27</sup>: colectiva. El conocido «Informe Kirk» plantea la necesidad de exigir la dimisión de miembros individuales de la Comisión, cediendo de esta manera el principio de colegialidad a la responsabilidad individual en sectores determinados<sup>28</sup>.

A pesar de ser un arma con efectos institucionales directos, el parlamento raras veces ha tomado la iniciativa de censurar a la Comisión y nunca ha logrado

<sup>25</sup> En el esquema que establece CRISTOPH SASSE: «Le renforcement des pouvoirs du Parlement Européen, et spécialement ses nouveaux pouvoirs budgétaires». Actes... Op. cit. pág. 36), en lo referente a la función controladora se engloba moción de censura y poder presupuestario.

<sup>26</sup> Ver GUY ISSAAC: «Manual de Derecho Comunitario general». París 1985, pág. 72 a 74.

<sup>27</sup> Art. 144 TCEE: «... Si la moción de censura fuere aprobada por una 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.

<sup>28</sup> M. CRISTOPH SASSE. Op. cit., pág. 53.



el resultado querido por la misma. La razón estriba, como afirma G. Issaac<sup>29</sup>, en que «aunque el parlamento amenace con servirse de ésta, su utilización sólo puede provocar una crisis muy grave, luego, y sobre todo porque no puede afectar más que a la institución que propone la política y la ejecuta, pero no a la que decide esa política. Es evidente, en efecto, que ese medio de sanción no existe, y no podrá existir frente al Consejo, órgano intergubernamental».

### 2.2.2. La Proposición de Reglamento del Consejo por la Comisión

El Artículo 10 del Acta Unica completa el artículo 145 TCEE<sup>30</sup> que define las competencias generales del Consejo:

«... Atribuirá a la Comisión en los actos que el Consejo adopte las competencias de ejecución de las normas que establezca. El Consejo podrá someter el ejercicio de esas competencias a determinadas condiciones. El Consejo podrá asimismo reservarse en casos específicos el ejercicio directo de las competencias de ejecución. Las condiciones anteriormente mencionadas deberán ser conformes a los principios y normas que el Consejo hubiere establecido previamente por unanimidad a propuesta de la Comisión y previo Dictamen del Parlamento Europeo»<sup>31</sup>.

Así, a tenor de esta disposición y de acuerdo con las facultades de iniciativa que le son conferidas a la Comisión por los Tratados<sup>32</sup>, éste presentó al Consejo una proposición relativa a un Reglamento CEE por el que se fijaban las modalidades de ejercicio de competencias de ejecución conferidas a la Comisión. De esta manera, la Comisión, anticipándose a la entrada en vigor del Acta Unica aceleraba el proceso de fijación de los principios de base de Derecho Derivado para la formación de las disposiciones de ejecución; ya que el Consejo tiene la posibilidad de delegar en el órgano ejecutivo la toma de decisión de cara a aplicar las

<sup>29</sup> GUY ISSAAC. Op. cit., pág. 74.

<sup>30</sup> El artículo 145 TCEE es del siguiente tenor: «Para garantizar la consecución de los fines establecidos en el presente Tratado, el Consejo, de acuerdo con las disposiciones del mismo: — asegurará la coordinación de políticas económicas generales de los estados Miembros. — dispondrá de un poder de decisión».

<sup>31</sup> Acta Unica Europea. Diciembre de 1986. Texto editado por el Secretariado General del Parlamento Europeo. Dirección General de Información y de Relaciones Públicas. División «publicaciones y comunicados de prensa». En adelante, toda referencia literal al articulado del Acta se hará en referencia a esta publicación.

<sup>32</sup> La Comisión puede hacer proposiciones, p. ej. en la revisión del Derecho Comunitario Originario (art. 236 TCEE), en materia presupuestaria (203 TCEE en lo referente al establecimiento del anteproyecto de presupuesto anual). La Iniciativa, como considera G. ISSAAC (Op. cit., págs. 65 a 67), alcanza toda su significación en el ejercicio del poder normativo atribuido al Consejo, donde éste no decide sino es a proposición de la Comisión, siendo estas proposiciones expresión de una política dictaminada considerando únicamente el interés común de la Comunidad. El Autor, sin embargo, considera que en los últimos años se ha producido una erosión en el poder de iniciativa y en la capacidad de negociación que a la Comisión le confiere el todavía en vigor art. 149 TCEE (p. ej. la introducción del instrumento de «Comunicación» o de «Documento de Trabajo»).

disposiciones de base, fijadas según el procedimiento ordinario seguido para la adopción de actos comunitarios generales de naturaleza legislativa, siendo el artículo 155 TCEE<sup>33</sup> el que tiene por motivo fijar las competencias de la Comisión. La exigencia, sin embargo, hasta ahora, ha demostrado que el Consejo no ha querido hacer un «uso incondicional» de la facultad habilitante de un poder de delegación, haciendo un uso reservado de esta posibilidad<sup>34</sup>.

¿En qué consiste la limitación condicional al ejercicio de competencias de ejecución por parte de la Comisión?. Consiste en una actividad desplegada por el Consejo al objeto de ligar las decisiones de aplicación de la Comisión de Bruselas a la opinión de Comités formados por representantes de los Estados Miembros. Es decir, que a pesar de lo que de eficaz y de democrático tenga el reforzar los poderes ejecutivos a una Comisión devaluada competencialmente<sup>35</sup>, éstos no escapaban a un permanente control por parte del Consejo en detrimento del control, que en buena lógica, debiera de ejercer el Parlamento Europeo<sup>36</sup>, en el sentido de la propia dialéctica institucional comunitaria de que todo lo que acrece el papel de la Comisión acrece el papel de la Asamblea y todo lo que acrece el rol del Consejo hace disminuir el papel de la institución parlamentaria<sup>37</sup>. De esta manera, la Comisión que debiera ser una Institución Autónoma y matriz de la integración europea, quedaba alterada en su naturaleza y funciones por el Consejo, no sólo por la instauración de la regla de la unanimidad y la monopolización del poder normativo y decisorio (no utilización del artículo 155 TCEE) sino

<sup>33</sup> Párrafo 4º del art. 155 TCEE: «Con objeto de garantizar el funcionamiento y desarrollo del Mercado Común, la Comisión: — Ejercerá las competencias que el Consejo le atribuye para la ejecución de las normas por él establecidas».

<sup>34</sup> Ver H. J. GLAESNER: Op. cit., pág. 318. Ver también Avis de la Comisión Jurídique et des Droits des Citoyens (Rapporteur pour Avis: M. Verde I Aldea), Parlement Europeen, Documents de Seance, Doc. A2-78/86, annexe, pág. 4.

<sup>35</sup> Una de las razones que pueden explicar el que la Comisión tenga un poder decisorio menor (TCEE y TCEA) que la Alta Autoridad de la CECA, estriba en la razón que apunta GIANCARLO OLMI (introducción a la obra colectiva: Treinta Años de Derecho Comunitario, Luxemburgo 1981, pág. 2), en el sentido no de que la diferencia sustancial sea que los Tratados de Roma son menos supranacionales que el de París, sino que el TCECA es un Tratado articulado (tratado-ley), mientras que el TCEE es un tratado marco (tratado-constitución) y, dado que su campo de aplicación es extremadamente amplio se limita a definir un cierto número de principios generales. Además el autor señala que la Comisión no tiene, a tenor del TCEE, únicamente el poder de iniciativa en el proceso legislativo sino que conserva un poder de decisión propio en la ejecución del Tratado; este le otorga directamente poderes (aplicación de reglas de competencia, vigilancia de la acción comunitaria de los Estados miembros, la gestión de las cláusulas de salvaguardia, la aplicación del presupuesto y, en lo que aquí nos concierne, el ejercicio de una acción ejecutiva de las reglas definidas por el Consejo, a tenor del Art. 155 TCEE) que «confieren a la Comisión los caracteres propios de un ejecutivo» (Idem. pág. 3).

Esto no impide sin embargo que en los múltiples intentos de reforma institucional posteriores al Tratado de Fusión de Ejecutivos se haya pretendido dinamizar y legitimar a la misma a través de una ligazón con la institución parlamentaria para evitar una real y gradual subordinación al Consejo (ver p. ej. Capítulo V del histórico Informe Tindemans, referente a las tareas de ejecución por parte de la Comisión).

<sup>36</sup> Ya en 1962, en Resoluciones Parlamentarias, se criticaba ampliamente el procedimiento de control del Consejo a través del sistema de Comités.

<sup>37</sup> M. RENE SIMONET: «Un Parlement Pro Européen». Revue du Marché Commun. nº 275. Marzo 1984, pág. 107.

también por la generación de numerosos consejos sectoriales que rompen o quiebran la unidad y coherencia a nivel comunitario<sup>38</sup>.

De marzo a octubre de 1986, en pleno proceso de ratificación por los Parlamentos nacionales de la Reforma Comunitaria, se desarrolla, a través de los cauces procedimentales en vigor en lo que se refiere a la toma de decisiones comunitarias, la elaboración del referido reglamento. El Parlamento en su derecho a ser consultado<sup>39</sup> estableció un proyecto estratégico acerca de la utilización de mecanismos de control, de acuerdo con la posición de principios contenida en la Resolución de 16 de enero de 1986<sup>40</sup>, posición en la que la Asamblea, a pesar de la consideración de la escasez democrática en el procedimiento utilizado para la Reforma Comunitaria y de la ambigüedad y defectos del Acta, confiaba en explotar adecuadamente las posibilidades ofrecidas por la misma, a saber: el reforzamiento de los poderes ejecutivos de la Comisión y el fortalecimiento del rol parlamentario.

La Proposición de Reglamento objeto de la consulta parlamentaria, estableció una serie de restricciones procedimentales en manos en favor del Consejo

<sup>38</sup> E. CEREXHE: «La problematique institutionelle des Communautés». *Revue du Marché Commun.* n.º 238, junio-julio de 1980, pág. 284.

<sup>39</sup> Se pide dictamen para examen de fondo (art. 100 del Reglamento Interno) a la Comisión Política que establece el primer dictamen el 2 de julio de 1986 (Parlement Europeen, Documents de Seance, Doc. A2-78/86. Rapporteur: M. Klaus Hänsch). Se pide opinión (la diferencia entre examen de fondo y opinión se encuentra en el párrafo 6º del artículo 101 del Reglamento Interno —texto en Boletín de legislación Extranjera n.º 24, 1983, págs. 848 a 913— por el cual la opinión «podrá contener propuestas de modificación del texto que se haya remitido a la Comisión y comprender asimismo elementos para la propuesta de resolución de la Comisión competente para el fondo, pero no podrá contener ninguna propuesta de resolución») a la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Protección de los Consumidores (Parlement Europeen, idem, Rapporteur: Mme. Caroline Jackson). El 9 de julio, el Parlamento en sesión plenaria (DOCE C. n.º 227, de 8 de septiembre de 1986, pág. 54 y ss.) aprobó la propuesta de la Comisión tal y como se recomendaba en la Comisión de Asuntos Políticos, pero con una serie de enmiendas. El ponente solicita en esta sesión plenaria, basándose en el apartado 1º del artículo 36 del reglamento («cuando la propuesta de la Comisión de Bruselas fuera aprobada en su conjunto a reserva de enmiendas que al mismo tiempo se hayan adoptado, podrá el pleno acordar, a propuesta del Presidente de la Comisión competente o del ponente de la misma, que se aplazase la votación sobre la propuesta de resolución hasta que la Comisión de Bruselas haya dado a conocer su posición sobre las enmiendas del Parlamento») conocer la posición de la Comisión sobre las enmiendas presentadas al Parlamento. Ante la negativa de la Comisión en cuanto a la aceptación del texto enmendado, el Ponente, basándose en el artículo 36, párrafo 2º del reglamento Interno pidió se devolviese el Dictamen a la Comisión de Asuntos Políticos para nuevo examen. Así, el Parlamento, antes de concluir el procedimiento de consulta puede desear conocer la posición de la Comisión sobre eventuales proposiciones de modificación. De esta manera se introduce un incentivo procesal contra la Comisión, demandándola para que conozca de las enmiendas parlamentarias y, en caso de rechazo, se pueda producir la remisión del dictamen («reconsulta») a la Comisión competente. La interpretación de este procedimiento se establece, como hemos dicho, en el párrafo 2º del artículo 36 del Reglamento donde se considera que el aplazamiento de la votación y la devolución «constituye no sólo un derecho sino también un deber de aconsejar al Parlamento, deber que incumbe al Presidente o al ponente de la Comisión de referencia a la luz de la apreciación por el uno o por el otro de la actitud de la Comisión de Bruselas». La aplicación del artículo 36, párrafo 2º, y la legitimación del mismo en su utilización por el Presidente o Ponente, no implica que la posibilidad de ejercer el derecho de devolución esté cerrada, sino, que a tenor del artículo 85 del reglamento todo parlamentario puede pedir que se envíe un asunto a una Comisión en el curso del debate hasta que se abra la votación.

<sup>40</sup> DOCE C n.º 36, Diario cit., pág. 143.

que redundaban en la limitación de la capacidad de ejecución de la Comisión:

1. El procedimiento de Comité Consultivo.
2. El procedimiento de Comité de Gestión.
3. El procedimiento de Comité de Reglamentación.

Estos dos últimos procedimientos son los que claramente podían, no sólo limitar, sino realmente impedir cualquier decisión en la ejecución por parte del órgano comunitario, en beneficio del órgano intergubernamental: el Consejo (en el Comité consultivo la Comisión quedaría libre en cuanto decisiones a tomar).

Se diferencian el segundo y tercer procedimiento en las mayorías exigibles: en los Comités de Reglamentación una minoría puede ser suficiente para oponerse a un acto de ejecución.

### 2.2.3. *La propuesta del Parlamento Europeo*

La Asamblea, tanto en el examen de fondo como en las opiniones expuestas por las diferentes comisiones parlamentarias, establecía una coincidencia en la posición contenida en las enmiendas presentadas a la Proposición de Reglamento, a pesar de que en la exposición de motivos se disponía que la proposición podía ser aprobada en sus elementos esenciales, ya que ésta, por primera vez, en lo referente a la materia tratada, contenía una serie de mejoras: a) las modalidades por primera vez son plenamente definidas; b) el número de procedimientos posibles se reduce, lo que redundaba en beneficio de la estabilidad y de la transparencia del Derecho Comunitario<sup>41</sup>.

Las enmiendas propuestas, en el sentido de reforzar el control democrático, tienen su base en la declaración primera contenida en el Acta Unica en relación con el artículo 100-A TCEE<sup>42</sup>:

«La Conferencia pide a los órganos comunitarios que adopten, antes de la entrada en vigor del Acta, los principios y las normas con arreglo a las cuales se determinarán, en cada caso, las competencias de ejecución de la Comisión».

Y continuando la referida Declaración:

«A este respecto la Conferencia invita al Consejo a que reserve en particular al procedimiento del Comité Consultivo en aras de la rapidez y eficacia del proceso

<sup>41</sup> La exposición de motivos de la Comisión de Asuntos Políticos (Parlement Europeen, Doc. cit. págs. 16 y 17) recogía el dato de que en 1985 el número total de Comités Permanentes creados por el Derecho Comunitario Derivado y que asistían a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución, ascendía a 310, admitiéndose dentro de los tipos existentes, multiplicidad de variantes. Más radical es la opinión del dictamen de Verde Aldea (Parlement Europeen, Doc. cit.) en el sentido de que la Proposición de Reglamento a examen no introduce ninguna modificación limitándose a mantener la situación actual.

<sup>42</sup> Ver artículo 18 del Acta Unica Europea (Sección II de las disposiciones relativas a los fundamentos de la política de la Comunidad; Subsección I, del mercado interior) por el que se completa el artículo 100 TCEE con el «artículo 100-A TCEE».

de decisión un lugar preponderante para el ejercicio de competencias de ejecución confiadas a la Comisión en el ámbito del artículo 100-A TCEE»<sup>43</sup>.

Así, la Comisión Política del Parlamento consideró que el procedimiento de Comité Consultivo como el más apropiado, ya que supone una garantía en la delegación ilimitada de competencias ejecutivas y, sin embargo, el Reglamento propuesto no establece una jerarquización entre los tres procedimientos.

El crecimiento desmesurado de los poderes de intervención del Consejo deben quedar limitados —en los dos últimos modelos propuestos— por dos medidas diferentes: de un lado, el Parlamento debería de estar asociado a través de la exigencia de una concertación para la elección del procedimiento y, por otro lado, el Consejo no debería de poder apartarse de la decisión parlamentaria más que por unanimidad cuando se prevea recurrir a un Comité de Reglamentación y el Parlamento previamente se haya opuesto, por mayoría de sus miembros, al recurso a ese procedimiento.

De esta manera, «el procedimiento jurídico de veto indirecto para el Parlamento, reintroducido por el Acta Unica Europea en el nuevo procedimiento de legislativo de cooperación, puede ser retomado circunstancialmente»<sup>44</sup>. De esta manera, los procedimientos de Gestión y de Reglamentación son completados por un derecho de vigilancia parlamentaria de acuerdo con la necesaria ampliación de medidas de control parlamentario, consecuencia de la legitimación directa de la Institución y de la ampliación de poderes que se produce como consecuencia. El Parlamento debe de estar asociado al procedimiento gestor para compensar la pérdida de control parlamentario sobre el ejecutivo en tanto que la Comunidad no esté dotada de un sistema institucional acabado, en el sentido de que la Comunidad, que cada vez más interviene directamente en la vida de los ciudadanos, por un reforzamiento de la actividad reglamentaria, no pueda ejercer un poder de gestión ilimitado que escape al control parlamentario. En este aspecto, como en el de la legislación, la Comunidad debe finalmente acceder por la vía del derecho a ciertas mínimas exigencias en materia de democracia<sup>45</sup>.

El segundo dictamen de la Comisión de Asuntos Políticos<sup>46</sup> contenía una proposición de Resolución, aprobada el 23 de octubre de 1986<sup>47</sup>. Esta Resolución contiene sustancialmente los siguientes extremos:

A.— Se desea un mayor control parlamentario sobre la ejecución del Derecho Comunitario.

<sup>43</sup> El Acta Final contiene veinte declaraciones de diversa naturaleza: declaraciones adoptadas por la Conferencia que tienen un carácter interpretativo del Acta, y declaraciones unilaterales de delegaciones nacionales presentes en la Conferencia Intergubernamental, de la Presidencia y de la Comisión que son declaraciones interpretativas, de intención o de reservas. Como considera H. J. GLAESNER (Op. cit. pág. 308), este apartado de declaraciones anexas al Acta creará dificultades de cara a la aplicación de la misma, señalando que el Acta Final no es parte integrante del Tratado y, por tanto, no está sometido a ratificación.

<sup>44</sup> Exposición de motivos... (Parlement Europeen, Doc. cit., pág. 18).

<sup>45</sup> Idem. pág. 20.

<sup>46</sup> Parlamento Europeo. Documentos de Sesión. Doc. A2-138/86 de 20 de octubre.

<sup>47</sup> DOCE C. n.º 297 de 24 de noviembre de 1986, pág. 94 (Se concluye la consulta).

B.— Según el artículo 205 TCEE («La Comisión bajo su propia responsabilidad, y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto de conformidad con las disposiciones del Reglamento adoptado en virtud del artículo 209)<sup>48</sup>, no es jurídicamente lícito recurrir a los Comités en la ejecución del presupuesto.

C.— Los Comités de Reglamentación suponen un procedimiento contrario al TCEE<sup>49</sup> en todos los casos donde las medidas por adoptar entren dentro del marco de ejecución del presupuesto comunitario.

D.— Se acoge con satisfacción que la Comisión esté dispuesta a informar y consultar exhaustivamente al Parlamento sobre los proyectos de medidas de ejecución que tenga intención de remitir a los Comités, así como que la Comisión esté dispuesta a apoyar la posición del Parlamento de jerarquizar los Comités de tal manera que por parte del Consejo se prioricen los Comités Consultivos.

<sup>48</sup> Sobre las competencias en materia presupuestaria atribuidas a cada Institución, véase la obra de FRANCISCO J. FONSECA MORILLO: «El presupuesto de las Comunidades Europeas, análisis jurídico». Madrid 1986, págs. 66 a 92.

<sup>49</sup> Ver EBERHAD GRABITZ (Capítulo V de la Obra Colectiva: Treinta Años de Derecho Comunitario. Op. cit., pág. 111). El TJCE considera no fundadas las objeciones que consideran este procedimiento de desvirtuador de la estructura de las Comunidades y del equilibrio institucional (TJCE, 17-12-70 Aff. 25/70-Köster-Rec. 1970, pág. 1161). En el Procedimiento de reglamentación, el TJCE sólo ha tenido una ocasión de expresarse sobre el carácter de este procedimiento (TJCE, 5-10-77, Aff. 5/77 —Tedeschi/Denkavit— Rec. 1977, pág. 1578). Si se tiene en cuenta su Jurisprudencia sobre el Procedimiento del Comité de Gestión, se puede partir del principio de que el Procedimiento del Comité de Reglamentación no debería de ser inadmisibles más que si la posición de la Comisión se hubiere debilitado tanto que, en la práctica se viera obligada a seguir los dictámenes del Comité.