

EL MODELO EUROPEO DE INTEGRACIÓN

Carlos Molina del Pozo

Introducción

Treinta y cinco años después de la firma del Tratado de Roma, el Tratado de la Unión Europea ha supuesto un nuevo impulso a la construcción comunitaria, con la transformación, si bien en parte, del sistema de las Comunidades Europeas.

A pesar de haber sido criticado por su carácter complejo e incompleto, el Tratado de la Unión Europea se concibe como el último Tratado de la Europa de la guerra fría. Fijando como objetivo político la constitución de una Unión Europea, este Tratado ha permitido a los Estados miembros expresar una voluntad política; profundizar en el camino de la integración económica, política y jurídica y preparar la adhesión de nuevos Estados miembros.

Naturaleza jurídica

Haremos, en primer lugar, referencia al tema de la naturaleza jurídica de la llamada actualmente Unión Europea. La particularidad que presenta esta Unión de Estados hace que no se encuadre en alguna de las categorías conocidas y ahora manejadas por la doctrina, pues posee elementos diferenciadores en relación a cada una de aquellas. Lo cierto es que nos hallamos en presencia de una nueva realidad jurídica para la que probablemente será necesario acuñar un término que sea capaz de exponer interna o externamente el conjunto de elementos caracterizadores de que la Unión es portadora. En consecuencia, consideramos que la cuestión no está en absoluto cerrada. Al tomar elementos propios y específicos, unidos a los tomados de otros modelos vigentes, puede hablarse de una naturaleza ambigua, en relación con dichos modelos habituales, o particular, generadora de una nueva forma en las tipologías organizativas; la naturaleza supranacional.

***Sistema* institucional de la Unión Europea**

La unión Europea, nacida tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, cuenta con un sistema institucional quintipartito. Veremos a continuación las características principales de cada una de estas instituciones:

1. *Consejo de Ministros*: Para algunos autores, el Consejo representa el órgano más importante de la Unión Europea. Para otros, se configura como el cen-

tro de gravedad del equilibrio institucional de la Unión. El consejo es el órgano comunitario que goza de un auténtico poder de decisión; en tal sentido, puede afirmarse que ostenta la potestad necesaria para emanar normas jurídicas, cuya fuente originaria se encuentra en los tratados fundamentales. Se trata de un órgano gubernamental, pues emana de los poderes de decisión y soberanía de los Estados miembros, y, sin embargo, se convierte en órgano comunitario una vez reunido en el seno de las Comunidades Europeas. El Consejo es el único órgano comunitario en el que aparecen representados los intereses de los Estados miembros en cuanto tales. No obstante lo anterior, hay que decir, que es un órgano independiente de dichos Estados, dado que ostenta un poder autónomo que lo capacita para tomar decisiones, así como la voluntad distinta de los integrantes, manifestada por sus propios actos y procedimientos de actuación.

Puede afirmarse, sin duda, que el carácter más relevante, en cuanto a la naturaleza jurídica del Consejo se refiere, es el de aparecer configurado como el órgano legislativo de la Unión Europea. Esta naturaleza aparece expresada claramente en el artículo 145 del TCE, precepto que dota al Consejo de un poder de decisión, para cuyo ejercicio podrá dictar reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes o informes. Como pone de relieve toda la doctrina científica, el Consejo de Ministros tiene poder legislativo para la puesta en práctica de los Tratados fundacionales. Por su parte, el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas ha sido el que, desde hace bastantes años viene relacionando el poder de decisión que tiene atribuido el Consejo en virtud de los Tratados fundacionales, con la potestad legislativa -entendido el término en el sentido dado por Montesquieu, es decir, como una potestad para emanar disposiciones sobre aquellas materias que los Tratados atribuyen a la competencia del órgano comunitario. Se trata, en definitiva, de un órgano legislativo de carácter no parlamentario, que no está sometido, en ningún momento, al control político de ninguna institución comunitaria.

En cuanto a su composición, el Consejo está formado por los representantes de los Estados, de modo que cada gobierno delega a uno de sus miembros para que asista en representación de su respectivo Estado a la celebración de dicha reunión. Han de ser, por tanto, quienes asistan a las reuniones del Consejo, ya sean éstas de carácter ordinario o general o de ámbito sectorial. En el primer supuesto, la representación de cada Estado miembro correrá a cargo de los respectivos ministros de Asuntos Exteriores, mientras que, en el segundo, la delegación se hará por cada Gobierno al ministro que ocupe la cartera correspondiente o afín al ámbito de especialización de los asuntos incluidos en el orden del día de la reunión del Consejo. En cualquier caso y sea cual fuere su composición, el Consejo no perderá en ningún momento su unidad jurídica.

La presidencia del Consejo se ejercerá por rotación y durante un período de seis meses. Esta presidencia no es en absoluto honorífica. El Estado miembro que en cada caso la ejerce adquiere una grave responsabilidad, dado que, entre otras

cosas, a la presidencia le corresponde la convocatoria a las sesiones del Consejo, el impulso de los trabajos que deban desarrollarse y la representación de la Unión Europea en los foros internacionales, en las conferencias internacionales y frente a terceros países. También corresponde a la presidencia del Consejo la determinación del orden del día provisional de las reuniones del Consejo, la vigilancia del normal desarrollo de los trabajos emprendidos por el Consejo, así como intentar la búsqueda de soluciones concretas para aplicarlas a los diferentes problemas que se hubieren sometido al Consejo.

Con la finalidad de auxiliar las labores del Consejo, se vino a crear un organismo denominado COREPER (Comité de Representantes Permanentes). Este Comité está formado por los embajadores de todos los Estados miembros acreditados ante la Unión Europea y tiene como principal cometido preparar los trabajos del Consejo y ejecutar los mandatos que le sean confiados por el órgano legislativo de la Comunidad.

2. La Comisión: Cada uno de los tres Tratados fundacionales estableció un órgano ejecutivo, motor del funcionamiento de la respectiva Comunidad. Sin embargo, y dado que las funciones a desarrollar presentaban un mismo contexto y fines para dichos órganos, se hacía absolutamente necesario proceder a fusionar los tres en un único órgano ejecutivo comunitario. Y esto fue lo que, por fin, vino a determinar la firma del Tratado de Bruselas en 1965, llamado de Fusión de los Ejecutivos, en virtud del cual se instituye una única Comisión, que absorbe a la Alta Autoridad CECA, y a las dos Comisiones, la CEE y la CECA. No obstante y pese a la fusión operada, las reglas de actuación de la Comisión siguen siendo diferentes según dicha actuación se lleve a cabo en el ámbito del Tratado CECA, en el del CE o en el del CEEA.

La Comisión, en tanto que órgano ejecutivo de la Comunidad, está formada por veinte comisarios, designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros, en razón de su competencia general y siempre que ofrezcan plenas garantías de independencia. Cada uno de los Estados miembros habrá de contar con, al menos, un comisario, sin que el número de éstos que ostenten la misma nacionalidad pueda ser superior a dos. La Comisión, una vez configurada, tiene un mandato de cinco años, y cuenta con un presidente y dos vicepresidentes.

La Comisión es un órgano colegiado en el que las decisiones se adoptan por mayoría y son asumidas de manera colectiva por el conjunto de los miembros que la componen. La característica de la colegialidad constituye un elemento esencial para hacer aparecer a la Comisión como el órgano portador del interés comunitario. La colegialidad supone la solidaridad entre los miembros que componen el órgano ejecutivo de las Comunidades Europeas y todos ellos son responsables del conjunto de medidas adoptadas por la Comisión.

En relación al funcionamiento, la Comisión adopta sus decisiones cada vez que celebra sus sesiones, habitualmente **una vez a la semana**, aunque puede reunirse en tantas ocasiones como entienda que es necesario, ya sea por convocatoria de su presidente o ya sea a petición de uno o varios Estados miembros.

El volumen de trabajo que tiene la Comisión es tan enorme que amenaza con paralizar el funcionamiento normal de las Comunidades Europeas. Para evitar dicha paralización, la Comisión se ha visto obligada a recurrir a otros modos capaces de solventar el problema, al tiempo que salvar la adopción de decisiones. Con este objetivo, se han puesto en marcha las reuniones preparatorias de los jefes de los respectivos gabinetes de los comisarios, las cuales han adquirido gran importancia y están demostrando constituir un vehículo esencial para la agilización del trabajo de los miembros de la Comisión, así como una práctica positiva por su eficacia de resultado.

Junto a la celebración de sesiones semanales, la Comisión adopta decisiones a través del denominado procedimiento escrito para adopción de decisiones y de las delegaciones o habilitaciones.

Por último, en lo que a las competencias de esta institución se refiere, señalaremos, en primer lugar, el poder de control. En efecto, el artículo 155 del TCE viene a otorgar a la Comisión la tarea de vigilar el Derecho Comunitario, se incluye en él tanto el derecho originario como el derecho derivado. Junto a este poder de control, la Comisión tiene un poder normativo, un poder de decisión y un poder de ejecución. Debemos destacar, además, el denominado poder de negociación que se refiere a la competencia para llevar a cabo negociaciones en el ámbito exterior de la Comunidad Europea.

3. *El Parlamento Europeo*: Es la institución de carácter esencialmente político que representa a los pueblos de los Estados reunidos de la comunidad, su objetivo consiste en servir de consulta a las instituciones comunitarias que gozan de la competencia normativa.

Para llevar a cabo un encuadre adecuado del tema de la composición del Parlamento, es necesario distinguir dos momentos diferentes en la vida de este órgano institucional comunitario. Ante todo, conviene marcar una fecha histórica de separación, el 9 de junio de 1979; este día se celebraron las primeras elecciones por sufragio universal directo en los Estados miembros de la Comunidad para elegir a sus representantes en el Parlamento Europeo. Antes del año 1979, el Parlamento se componía de diputados designados por los distintos Parlamentos nacionales de los Estados miembros, en un número que no correspondía a un criterio proporcional en relación a la extensión geográfica y a la cifra de habitantes de cada uno. El año 1979, viene a significar un nuevo lanzamiento de la construcción europea. A partir de esa fecha, y tras las ampliaciones de Grecia, España y Portugal, el Par-

lamento Europeo contaba con 518 diputados. Actualmente, tras la adhesión de Suecia, Austria y Finlandia, cuenta con 626 diputados.

Los diputados elegidos para ocupar un escaño en el Parlamento Europeo no pueden quedar ligados a ningún tipo de instrucción ni tampoco recibir mandato imperativo; su voto es personal e individual. Los diputados disfrutan de una serie de privilegios e inmunidades inherentes a su condición. La condición del mandato es de cinco años, durante los cuales los diputados se encuentran ubicados dentro de algún grupo político, en los que se organizan en función de sus respectivas ideologías afines y no, por tanto, en razón de sus nacionalidades.

La competencia más relevante que tradicionalmente le ha sido atribuida al Parlamento ha sido la de la aprobación del presupuesto general de la Comunidad. Junto a esta competencia, el Parlamento ostenta un poder de deliberación, un poder de control político que se reduce a la moción de censura colectiva sobre la Comisión, un poder de participación en la revisión de los Tratados y un poder de participación en la conclusión de determinados acuerdos internacionales.

4. *El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas:* La función jurisdiccional de la Comunidad Europea corresponde al Tribunal de Justicia, único para las tres Comunidades CECA, CEE y CEEA, desde la firma del Convenio relativo a ciertas instituciones comunes, anexo a los Tratados de Roma, el 25 de marzo de 1957, por el que se unifican los tres órganos jurisdiccionales previstos en los Tratados de París y Roma, al mismo tiempo que se crea la CEE y la CEEA. Pero, además, la función jurisdiccional comunitaria corresponde también en parte, cuando proceda por razón de la materia, a todos los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, ya que tienen la facultad y el deber de aplicar, a instancia de parte o de oficio, el ordenamiento comunitario en la resolución de los asuntos litigiosos de que conozcan.

Algunos autores tienden a atribuir al Tribunal de Justicia una naturaleza muy diversa en función de los distintos campos en que interviene, así, se habla de jurisdicción administrativa, de tribunal constitucional, de jurisdicción internacional y de jurisdicción civil; otros le atribuyen el carácter de corte federal. Sin perjuicio de que en virtud de las competencias que los Tratados atribuyen al Tribunal, en ciertas ocasiones, éste sea asimilable a las jurisdicciones mencionadas, no hay que olvidar que, encima de todo, nos encontramos ante una institución comunitaria, creada por los Tratados con carácter permanente y obligatorio, lo que la diferencia de otros órganos internacionales de carácter jurisdiccional, que intervienen esporádicamente en los litigios que puedan surgir entre los Estados en cuanto a la aplicación del derecho que regula sus relaciones y, en los que el carácter obligatorio del Derecho internacional en el que se inspiran se refiere sólo a las obligaciones a las que los Estados se han sometido libre y discrecionalmente en el ejercicio de su soberanía. Se trata, por tanto, de una jurisdicción interna, de creación original, que se inserta

en un ordenamiento jurídico particular, instaurado por la creación de las Comunidades Europeas y que no deriva ni del Derecho interno de los Estados miembros, ni del Derecho internacional, sino del Derecho Comunitario.

Tras la última ampliación de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia se compone de 16 jueces y 8 abogados generales, designados por un período de seis años, de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros, entre personalidades que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus respectivos países, de las más altas funciones jurisdiccionales o que sean jurisconsultos de reconocida competencia. Cada tres años tiene lugar una renovación parcial de los jueces y abogados generales. Efectuada la renovación, los jueces y los abogados generales salientes podrán ser nuevamente nombrados. Unos y otros gozan de inmunidad jurisdiccional.

En relación a los recursos que se pueden interponer ante este tribunal, existe una opinión doctrinal comunitaria que distingue, en primer lugar, los recursos directos de la cuestión o incidente prejudicial. Mientras que en los primeros el enjuiciamiento de ellos compete al Tribunal de Justicia comunitario europeo con exclusión de cualquier otro, nacional o internacional, en el incidente prejudicial la competencia prejudicial no la ostenta con exclusividad el órgano jurisdiccional comunitario europeo, sino que la comparte con el órgano judicial nacional que plantea la cuestión.

En segundo lugar, dentro de los recursos directos cabe diferenciar, de una parte, los que se refieren al control de los órganos comunitarios, entre los que se incluyen el contencioso de legalidad y el contencioso de plena jurisdicción y, de otra, el que se refiere al control de los Estados miembros, denominado recurso por incumplimiento. A su vez, el contencioso de legalidad abarca los recursos de anulación, carencia y la excepción de ilegalidad, y el contencioso de plena jurisdicción engloba los recursos contra las sanciones impuestas por las instituciones de la Comunidad, los interpuestos para obtener una indemnización por la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, así como de los relativos a litigios de los funcionarios comunitarios contra las instituciones y los sometidos al Tribunal en virtud de una cláusula compromisoria o de un compromiso entre los Estados miembros.

5. El Tribunal de Cuentas: El tratado de la Unión Europea ha elevado al Tribunal de Cuentas a la categoría de institución comunitaria. El antiguo artículo 206 del TCEE ha sido sustituido por el actual 188A, que, efectivamente, cataloga a este Tribunal como una de las instituciones comunitarias contenidas en el artículo 4 del TCE.

El Tribunal de Cuentas se compone de quince miembros que son elegidos entre personalidades pertenecientes o que hayan pertenecido a instituciones de control externo o que posean una cualificación particular para esta función. Deben ofrecer, además, todas las garantías de independencia.

Los miembros del Tribunal son nombrados para un período de seis años por el Consejo, por unanimidad, después de haber consultado al Parlamento Europeo. Pueden ser reelegidos. En el ejercicio de sus funciones, al igual que los miembros de la Comisión y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, no pueden solicitar ni aceptar instrucciones de ningún Gobierno u organismo.

El papel fundamental de esta institución consiste en la información a las instituciones europeas, de la legalidad y la regularidad de las operaciones realizadas, así como de la buena gestión financiera de las Comunidades.

Fuentes del derecho comunitario

El ordenamiento jurídico comunitario está formado por un conjunto de normas y de principios que, con base en los Tratados fundacionales, inspiran el desarrollo armonioso de la vida comunitaria europea, en relación constante con los ordenamientos internos de los Estados miembros. Pues bien, en este orden de cosas, cabe afirmar que el Derecho de la Comunidad Europea se nutre de un amplio elenco de fuentes.

El establecimiento de una estructuración de las fuentes del Derecho Comunitario, sea cual fuere su forma y su contenido, se presenta, pues, como algo necesario y útil a la hora de determinar la inserción y valoración de cada uno de los actos dispositivos que configuran el nacimiento de las Comunidades Europeas, y todo su posterior desarrollo. Es conveniente, por tanto, fijar el marco referencial apropiado dentro del cual habrán de incluirse las diferentes tipologías de normas que conforman el ordenamiento jurídico comunitario. Distinguimos, pues, cuatro tipos de fuentes: obligatorias, no obligatorias, actos sui generis y complementarias.

Dentro de las fuentes obligatorias se incluyen: el Derecho originario, el Derecho derivado, los actos convencionales, los principios generales del Derecho Comunitario y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad.

El Derecho Originario está constituido por los tres Tratados fundacionales de las Comunidades, así como por otros diferentes Tratados que han venido a modificar y completar aquellos.

El Derecho Derivado se manifiesta, dentro de las fuentes obligatorias, a través de las siguientes normas, y en función de cual sea el Tratado a que se refiera: decisiones generales, recomendaciones y decisiones individuales, en el contexto del tratado CECA; reglamentos, directivas y decisiones, en el ámbito del Tratado CEE y en del CEEA.

Los actos convencionales constituyen un conjunto de actuaciones de la Comunidad, que se materializan fundamentalmente a través de cuatro tipos: convenios

concluidos por los Estados miembros por aplicación de una disposición de los tratados; convenios concluidos por los Estados miembros, no previstos por los tratados, pero cuyo objeto aparece estrechamente ligado a su ejecución; decisiones de los representantes de los gobiernos de cada Estado miembro, reunidos en el seno del Consejo; y, finalmente, acuerdos concluidos entre la Comunidad Europea y terceros Estados.

Aunque subsidiariamente, también incluimos dentro de las fuentes obligatorias, los principios generales del Derecho Comunitario y la jurisprudencia

Por otra parte, hemos de considerar las fuentes no obligatorias del Derecho Comunitario Europeo. Dichas fuentes están integradas por toda una serie de actos que emanan del Consejo o de la Comisión y que pueden presentar un carácter general o individual. En consecuencia, se trata de disposiciones que forman parte del Derecho Derivado, y que se concretan en: dictámenes, si se alude al marco del Tratado CECA; recomendaciones y dictámenes, si nos referimos al contexto de los Tratados CE y CEEA.

A continuación, la categoría de fuentes del Derecho Comunitario recogida bajo la denominación de actos sui géneris, nos pone de relieve la existencia, tanto de actos obligatorios, como de actos no obligatorios. En todo caso, se trata de disposiciones cuya naturaleza jurídica es imprecisa, si bien constituyen una parte importante del acervo comunitario. Pertenecientes al ámbito de los actos sui géneris, no obligatorios, cabe citar, entre otros posibles, las resoluciones, los informes, las declaraciones, los programas de acción común, etc.

Por último, habría que considerar a las fuentes que denominamos complementarias. Estarían insertos bajo dicha categoría: el Derecho supletorio, que abarcaría tanto el Derecho Internacional Público, como el Derecho Nacional de los Estados miembros; los principios generales del Derecho; la costumbre y la doctrina de los autores.

Conclusión

Este proceso de integración que vienen siguiendo las Comunidades Europeas desde su constitución, en 1951 y 1957, respectivamente, ha tenido su último desarrollo en el Tratado de Maastricht, que supone un paso más en este proceso, al consagrar, aunque a nivel aún teórico, una Unión Política entre los pueblos de Europa.

Este modelo de integración, si bien ha puesto de manifiesto la existencia de no pocas deficiencias, ha supuesto al mismo tiempo una serie de importantes avances en los niveles económico, jurídico y político. Este hecho hace que este modelo se constituya en paradigma para otras experiencias de integración que se están desarrollando en América Latina.