

ANTONIO TRUYOL SERRA

LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA
DESDE SU AMPLIACION

Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, núm. 50, 1974

I. *De los Seis a los Diez y a los Nueve.*

El proceso de la ampliación en el plano constitucional de los Estados miembros.—Las ratificaciones parlamentarias y referendarias de los Tratados de adhesión a lo largo de 1972.—La negativa del cuerpo electoral noruego.

II. *La conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de París.*

La Declaración final.—Los fines proclamados.—Nuevos rasgos de la C.E.E.—Hacia una Europa social.

III. *La puesta en marcha de las instituciones entre los Nueve.*

Reajuste de los Tratados con motivo de la no-adhesión noruega.—La nueva Comisión.—La nueva Asamblea Parlamentaria.

IV. *Problemas institucionales de la Comunidad ampliada.*

La pesada máquina de la C.E.E.—El problema de las decisiones.—Deslizamiento del centro de gravedad de las mismas hacia el Consejo.—Estancamiento de la supranacionalidad.—El papel de la Asamblea.—El papel de la Comisión.

La Comunidad Económica Europea desde su ampliación

por el Académico de número

Excmo. Sr. D. ANTONIO TRUYOL SERRA

I. *De los Seis a los Diez y a los Nueve.*

El 22 de enero de 1972 tuvo lugar en el palacio de Egmont, en Bruselas, la ceremonia de la firma del Acta final de la Conferencia de negociación de las Comunidades Europeas con el Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega, así como de una serie de textos que formalizaban su incorporación a las mismas. Y se vino hablando de la transformación de la Europa de los Seis en una Europa de los Diez, pues parecía muy improbable que las laboriosas negociaciones que felizmente plasmaron en los acuerdos de aquel día memorable se vieran desautorizadas en el proceso de ratificación en cualquiera de los Estados candidatos.

Sin embargo, así ocurriría, por lo cual la virtual Europa de los Diez se quedó finalmente en una Europa de los Nueve, dejando de integrarse en ella, ante la puerta abierta de las Comunidades y voluntariamente, Noruega.

Nada muestra mejor la trascendencia que para todo aspirante al ingreso en las Comunidades Europeas, y especialmente en la Comunidad Económica Europea, tiene el paso que ello supone, que el clima de acaloramamiento, e incluso de pasión, dentro del cual se desarrolló, en los

(*) Disertación en Junta del 12-VI-1973.

cuatro países en cuestión, el proceso de ratificación de los acuerdos de adhesión. A nuestro juicio, este clima sólo tenía como precedente, en este aspecto, el que había imperado en Francia dieciocho años antes, cuando la finalmente fallida ratificación del Tratado que instituyera la Comunidad Europea de Defensa. En el caso de la ampliación de la C. E. E., por otra parte, los pueblos tuvieron una intervención directa en dicho proceso, por imposición, en unos, de las respectivas constituciones, y en otro, por la opción del Jefe del Estado dentro de las reglas constitucionales, pero no en virtud de una cláusula imperativa. Nos hemos referido con ello, de un lado, a Irlanda, Dinamarca y Noruega, y de otro, a Francia.

Para Irlanda, Dinamarca y Noruega, en efecto, la ratificación implicaba sendos referéndums, y si bien en el caso de Noruega la consulta popular carecía de carácter jurídicamente vinculante para el Parlamento, no dejaba de tenerlo, como es obvio, políticamente, y sería en la práctica decisivo el resultado del veredicto del cuerpo electoral así consultado directamente.

En el *Reino Unido*, principal interlocutor, y por lo demás promotor de la adhesión de los Cuatro a la Comunidad, la ratificación requería una legislación complementaria en el plano puramente parlamentario, y la petición de un referéndum hecha por el jefe de la oposición laborista, Mr. Wilson, fue rechazada sin vacilación alguna por el Primer Ministro, Mr. Heath, por opuesta a la tradición británica. La aprobación final del Acuerdo de adhesión, por moverse en este plano, no ofrecía dudas, pues ya habían tenido lugar en la Cámara de los Comunes dos votaciones favorables. No faltó en ellas ciertamente el *suspense* (bien podemos aquí usar el término en su forma originaria). La primera votación, el 21 de octubre de 1971, relativa a la adhesión en las condiciones obtenidas, cuando ya se habían aceptado por las partes, pero antes de su formalización definitiva en los Acuerdos del 22 de enero siguiente, había arrojado una mayoría de 112 votos (356 contra 244), gracias al apoyo dado al Gabinete por los laboristas que entendían que tales condiciones eran satisfactorias. La segunda votación, en cambio, el 17 de febrero de 1972 (o sea, después de la firma del Tratado de adhesión) sólo alcanzó la mayoría de 8 votos (309 contra 301). La tercera y última, definitiva por lo que a los Comunes respecta, el 13 de julio, vio la escasa mayoría anterior elevarse a 17 votos (301 contra 284). El resultado no puede calificarse de brillante, lo cual no obsta al carácter indiscutible de su validez; pero dejaba de ser un factor negativo la oposición de la mayoría del partido laborista no al ingreso en

sí, sino a las condiciones del mismo, reforzada por su proclamada intención de revisarlas al volver al poder (diríase mejor, de solicitar su revisión, pues ésta, una vez instaurada la adhesión, es asunto bilateral), y su negativa a enviar representantes suyos a la Asamblea Parlamentaria Europea. Mejor fortuna tuvo Mr. Heath en la Cámara de los Lores, que confirmó su anterior postura muy mayoritariamente favorable, al aprobar en tercera lectura, el 20 de septiembre, los textos correspondientes por 161 votos a favor y sólo 21 en contra. Con oposición, reservas o indecisiones en la opinión y en la clase política, el Reino Unido había ingresado en la C. E. E. con todas sus consecuencias.

Tampoco ofrecía la menor duda la ratificación de los Acuerdos del 22 de enero en los seis Estados ya miembros de la Comunidad; y ésta no tendría propiamente historia sin la decisión del Presidente Pompidou, hecha pública en su conferencia de prensa de 16 de marzo de 1972, de recurrir al procedimiento del referéndum y no del debate parlamentario. Ahora bien, lo insólito del camino escogido (pues no se había recorrido para la ratificación de ninguno de los tratados de las tres Comunidades, no menos importantes que el que ahora estaba en juego), las polémicas que en consecuencia se desencadenaron, y las consideraciones de política interior francesa que pesaron sobre la consulta (deseo o temor, respectivamente, de que el voto afirmativo se tomase como voto favorable también al Presidente; consigna de abstención dada por el partido socialista, que de suyo propiciaba el ingreso de los nuevos Estados; diferencias notorias que acerca de la naturaleza misma de la Comunidad y sus instituciones, especialmente con respecto a la supranacionalidad, resplandecían entre los mismos que propugnaban el "sí") la desproveerían de auténtica significación. En definitiva, el referéndum francés, celebrado el 23 de abril, se reveló perjudicial para el Presidente Pompidou y para la causa europea. Aunque el partido comunista había aconsejado, a diferencia del socialista, el voto negativo, el fracaso del referéndum contribuyó poderosamente al ulterior acercamiento entre ambas fuerzas políticas y a la elaboración de su "programa común" (en unión con los radicales de izquierda). Fuera de Francia, disgustó que un asunto de tanta entidad hubiese sido utilizado como instrumento de la lucha política interna, siendo así que la cuestión de la ampliación de la C. E. E. no ofrecía, a estas alturas, la misma trascendencia para los Seis, ya instalados en ella, que para los Cuatro. Se reprochó también al Presidente haber buscado un éxito de prestigio frente a sus interlocutores europeos. Recordemos que el por-

centaje de abstenciones fue del 39,48 por 100, y que de los sufragios emitidos (15.886.145, o sea, el 53,21 por 100 del cuerpo electoral), 10.854.044 fueron en pro (el 68,32 por 100), y 5.032.101 en contra (el 31,68 por 100).

De todos modos, y paradójicamente, Francia había sido el primero de los diez Estados interesados que ratificara el Tratado de adhesión.

Donde la ratificación alcanzó su resonancia popular más honda fue, como era de esperar, en lo que bien podemos llamar los países de referéndum obligatorio.

El primero de ellos en pronunciarse, el 10 de mayo de 1972, lo hizo de manera contundente y positiva. Fue *Irlanda*, donde, en términos del Primer Ministro, Jack Lynch, los resultados superaron todas las esperanzas, pues hubo una intensa propaganda adversa de parte de ciertos sectores. La participación electoral fue del 71,09 por 100, es decir, la mayor registrada hasta ahora en una consulta de este tipo, recogiendo el "sí" 1.041.890 votos (el 83 por 100 de los votantes), y el "no", 211.891 (el 17 por 100).

Los dos últimos referéndums se demoraron hasta el otoño, celebrándose ya en vísperas de la reunión de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Comunidad o a punto de serlo, cuya iniciativa había tomado el Presidente Pompidou meses antes. El de *Noruega* se llevó a cabo los días 24 y 25 de septiembre, y, no propiamente con sorpresa —dado el vigor emocional de la oposición a la adhesión manifestada durante la campaña electoral—, pero sí en un ambiente de preocupada expectación, dio un resultado negativo, por reducida que fuese la diferencia. El alto porcentaje de la participación electoral (el 77,68 por 100), mayor aún que el del referéndum irlandés, es prueba de la importancia que el cuerpo electoral dio al asunto. De los sufragios emitidos, fueron contrarios a la ratificación 1.099.398 (el 53,49 por 100), y favorables, 956.043 (el 46,51 por 100).

Un análisis de sociología electoral indica que en dicha coyuntura se produjo una convergencia, en el voto negativo, de dos sectores extremos y opuestos del electorado: los sectores vinculados económicamente a la agricultura y sobre todo a la pesca, de talante conservador, y un amplio sector de la juventud contestataria, crítica con respecto a la llamada "sociedad de consumo" y temerosa de ver agravadas las secuelas de la industrialización; mientras votaron a favor por lo general la burguesía y las profesiones liberales de las ciudades.

El resultado provocaría una crisis política interna, pues el Gobierno, como había anunciado su Presidente, Sr. Bratteli, que lo haría en

el supuesto de que se rechazase la adhesión, dimitió, sin que resultase fácil la formación del siguiente (1).

Una de las incógnitas, la mayor desde luego, que encerraba el resultado adverso del referéndum noruego, era la influencia que pudiera tener sobre el *referéndum danés* del 2 de octubre, o sea, de una semana justa después. Este, previsto en principio para junio, había sido al principio fijado para una fecha posterior para que los electores dispusiesen de un "plazo de reflexión", a la vista de la actitud de sus vecinos nórdicos. ¿Cuál de las solidaridades en pugna, la nórdica o la europea, prevalecería? La propaganda en pro y en contra fue intensísima, y, finalmente, el resultado positivo sorprendió no tanto en sí mismo, cuanto por el amplio margen de la mayoría alcanzada por el "sí": aprobaban el ingreso en la Comunidad Europea 1.955.932 votos (el 63,5 por 100 de los emitidos), y lo rechazaban 1.124.106 (el 36,5 por 100). El grado de participación de votantes es realmente significativo, ya que se elevó al 89,9 por 100, es decir, un 2 por 100 más que en las últimas elecciones generales (2). Es de advertir que el *Folketing*, el Parlamento danés, por su parte, había ratificado con anterioridad los acuerdos de adhesión, en tercera y última lectura, el 8 de septiembre, por 141 votos a favor y 34 en contra —era necesaria una mayoría de los 5/6— (3).

La crisis que el referéndum noruego supuso en el proceso de ampliación de las Comunidades Europeas, y que provocó la inmediata retirada de Noruega de todos los organismos comunitarios de consulta en los que ya venía interviniendo con los otros tres futuros miembros, quedaba, con todo, limitada por la actitud danesa, y la vislumbrada y temida Europa de los Ocho pasaba por de pronto a ser la Europa de los Nueve. No parece aventurado suponer que el voto negativo noruego contribuyó en última instancia a reforzar el "sí" danés, por cuanto muchos electores que se hubiesen abstenido o hubieran votado "no" para expresar reservas o una advertencia o reducir el margen del triunfo de los "síes", sin por ello desear la no adhesión (dada la vinculación eco-

(1) Teóricamente, el Sr. Bratteli podía no haberse comprometido de antemano a dimitir si el resultado era adverso, y recurrir después al *Storting*, donde la ratificación requería la mayoría de los 3/4 de sus 150 diputados.

(2) En Groenlandia, hubo una mayoría adversa; lo cual, dada la situación constitucional del territorio, crearía cierta tensión interna.

(3) Se registraron dos abstenciones, que eran de los representantes de las islas Feroe, disponiendo el archipiélago de un plazo de reflexión de tres años para decidirse.

nómica de Dinamarca a Gran Bretaña, más estrecha que la de Noruega), pasaron a votar "sí" ante el temor precisamente de un resultado global negativo.

Sea de ello lo que fuere, el resultado del referéndum noruego tuvo una virtud: la de provocar una reflexión más profunda, a la manera de un examen de conciencia sobre la naturaleza misma de la construcción europea, de sus fines y de su dimensión popular y humana. Parecía en efecto haberse acreditado en el veredicto noruego la imagen de una Europa no sólo tecnológica, sino también tecnocrática, con menor capacidad de atracción que la de antaño. El Presidente de la Comisión de las Comunidades, Sicco Mansholt, expresó la situación psicológica creada, con palabras características de su directo estilo: "Esta derrota de Europa tiene que darnos, a todos nosotros, materia para reflexionar, especialmente en vísperas de la conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno. Tiene que llevarnos a hacer cuanto esté en nuestras manos para que la construcción europea suscite más interés en el pueblo, creando una verdadera democracia europea y una Europa social" (4).

II. *La Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de París (19-20 de octubre de 1972).*

Las palabras del Presidente Mansholt que acabamos de citar nos conducen al acontecimiento más importante producido en la C. E. E. entre la firma de los Tratados de adhesión y la entrada en vigor de los mismos: la *Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de la Comunidad ampliada*, sugerida ya en agosto de 1971 por el Presidente Pompidou y confirmada en cartas-invitaciones el 15 de septiembre del año siguiente, a raíz de la conferencia ministerial de Frascati, celebrada unos días antes (11-12 de septiembre).

Como tantas veces ha ocurrido en la historia de las Comunidades Europeas, las divergencias iniciales indujeron a poner en duda la posibilidad de llevarla a cabo, pues de reunirse, tenía que existir la seguridad de lograr resultados concretos. Pero una vez más también, entrevistas bilaterales a varios niveles y la paciente labor negociadora en reuniones de Ministros, con la participación de la Comisión, permitie-

(4) Cf. *Bulletin des Communautés Européennes*, 1970/10, p. 227.

ron superar o aminorar los obstáculos de más peso, y la conferencia se celebró en la fecha prevista, el 19 y 20 de octubre.

Recordemos tan sólo que las mayores discrepancias habían surgido en torno a la propuesta francesa de creación de una Secretaría Política para cuya sede se indicaba París; a la propuesta neerlandesa de un robustecimiento de las instituciones comunitarias, y en particular de los poderes del Parlamento Europeo, y de aplicación rápida al mismo del sistema de elección por sufragio universal previsto en los Tratados; y, finalmente, a la propuesta británica de una política regional común. Descartado entre tanto el primer problema, veremos cómo se llegó a un compromiso con respecto a los otros dos, en espera del desarrollo del proceso de ampliación y de profundización de la Comunidad.

La conferencia en la cumbre de París de octubre de 1972 señala un hito en la historia de las Comunidades, como antes la de Ministros de Asuntos Exteriores de Messina (de la "relance européenne") en 1955 y la de Jefes de Estado o de Gobierno de La Haya en 1969, reunida también por iniciativa del Presidente Pompidou después de la retirada del General De Gaulle.

No es éste el momento de entrar en el estudio detenido de las diversas posiciones de los Nueve (la invitación dirigida al Jefe del Gobierno noruego no pudo finalmente ser aceptada como consecuencia del referéndum negativo). Bastará dedicar nuestra atención al extenso documento aprobado por la conferencia, y que lleva el título de *Declaración* en vez del de Comunicado, lo cual le confiere un valor programático del mayor alcance. Declaración que sintetiza toda la labor llevada a cabo en la conferencia, sobre la base de detenidos y minuciosos trabajos preparatorios, a los que antes nos hemos referido.

Sin ser espectaculares, y menos revolucionarios, los resultados de la conferencia son sumamente positivos, y más si tenemos en cuenta la perspectiva poco halagüeña de la fase inicial de las negociaciones, así como el hecho de que por vez primera intervenían los nuevos miembros, lo cual de suyo constituía un factor inédito. La Declaración revela la influencia de esta presencia de los nuevos miembros, reflejándose en ella también el contexto cambiante de la sociedad internacional, la llamada "crisis de civilización", el choque psicológico de la negativa noruega. A las preocupaciones anteriores de los Seis se suman otras, especialmente de carácter social y humano. En resumidas cuentas, la imagen de la Europa comunitaria adquiere un perfil más matizado. Sobre todo, se rehuyen las generalidades y se ponen las bases de un desarrollo comunitario paulatino, pero claramente programado. Uno de

los rasgos más llamativos del documento es, en efecto, la fijación de plazos determinados, de fechas precisas, para la realización de los objetivos señalados.

La vocación programática de la Declaración de París se pone de manifiesto en el Preámbulo en siete puntos, que formula los principios políticos y jurídicos que inspiran la construcción de la Europa comunitaria, así como sus grandes finalidades.

A la manera de un pórtico, el punto primero explicita lapidariamente la filosofía política de los Estados miembros y, por consiguiente, también de la Comunidad, que en los tratados fundacionales estaba implícita. No es otra que la que plasmara en el Estatuto del Consejo de Europa, del que los Nueve, con otros Estados más (entre ellos, Noruega) forman parte, y en el Convenio de Roma relativo a la salvaguardia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, con sus Protocolos adicionales. “Los Estados miembros reafirman su voluntad de fundar el desarrollo de su Comunidad sobre la base de la democracia, la libertad de las opiniones, la libre circulación de las personas y de las ideas, la participación de los pueblos por medio de sus representantes libremente elegidos”.

Después de confirmar los firmantes (punto 2.º) su propósito de instaurar una Unión Económica y Monetaria, manifestado en la conferencia en la cumbre de La Haya tres años antes, se ensancha el horizonte de la empresa comunitaria, llamada a trascender los límites de lo puramente económico. “La expansión económica, que no es un fin en sí, tiene que permitir atenuar, prioritariamente, la disparidad de las condiciones de vida. Ha de llevarse a cabo con la participación de todos los copartícipes sociales (los “partenaires sociaux”). Ha de traducirse “en una mejora tanto de la calidad cuanto del nivel de la vida”, por lo que, “de conformidad con el espíritu europeo (‘le genie européen’), se dedicará especial atención a los valores y los bienes no materiales y a la protección del medio ambiente, al objeto de poner el progreso al servicio de los hombres” (punto 3.º).

El punto cuarto se dedica a la persistencia del subdesarrollo en el mundo, afirmando los Nueve “la voluntad de incrementar, en el marco de una política global con respecto a los países en vía de desarrollo, su esfuerzo de ayuda y de cooperación con respecto a los pueblos más necesitados”, en especial a los países ya vinculados a la Comunidad. Los dos puntos siguientes, en cambio, contemplan, de un lado, los intercambios internacionales que han de desarrollarse, con todos los países, y las negociaciones en el marco del Fondo Monetario Internacional

y del G.A.T.T.; y de otro, las relaciones de buena vecindad que deben existir con los países de la Europa oriental, particularmente con ocasión de la Conferencia sobre seguridad y cooperación europeas.

El punto séptimo concluye este Preámbulo con el anuncio del *establecimiento de una Unión Europea* para antes de diez años: “De conformidad con sus finalidades políticas, la construcción europea permitirá a Europa afirmar su personalidad en la fidelidad a sus amistades tradicionales y a las alianzas de sus Estados miembros y de señalar su lugar en los asuntos mundiales en tanto que entidad distinta, resuelta a favorecer un mejor equilibrio internacional, en el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Los Estados miembros de la Comunidad, elemento motor de la construcción europea, afirman su intención de transformar, antes de que finalice el actual decenio, el conjunto de sus relaciones en una Unión europea”.

Se ha objetado que la unión europea en cuestión no aparece nítidamente perfilada. Es cierto. Difícilmente podía ocurrir de otro modo, dada la pluralidad de las concepciones en presencia. Pero acaso sea preferible esta imprecisión, que deja al tiempo y a la propia práctica comunitaria, a la dinámica misma del proceso integrador, la configuración concreta de la nueva entidad, evitando así discusiones doctrinales susceptibles de dificultar prematuramente la empresa, al nivel de los Gobiernos. Lo importante es aquí el compromiso asumido y el plazo perentorio fijado. En ningún momento, hasta entonces, la meta de una unión europea que, por el contexto del documento, tiene que ser política, se había hecho tan presente. Por otra parte, el progreso de la Unión Económica y Monetaria, ya iniciada, y cuya segunda etapa ha de comenzar el 1.º de enero de 1974, es el resorte más eficaz para promover dicha “Unión Europea”, de aquí a 1979-1980. Señalemos de paso que las Comunidades europeas, que según el Comunicado de La Haya de 1969 se consideraban como “el núcleo original a partir del cual se ha desarrollado y ha levantado su vuelo la unidad europea”, reasumen la responsabilidad histórica de proseguir su tarea, en cuanto “elemento motor de la construcción europea”.

El resto de la Declaración desarrolla todos estos puntos, con propuestas detalladas, a plazo corto y, reiteradas veces (como ya hemos indicado) fijo; entre las cuales cabe destacar:

- una política común con respecto a los países del Este a partir del 1.º de enero de 1973;
- la creación de un Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (núcleo de lo que habrá de ser en su día un Banco Europeo de

Reserva, sobre el modelo del Banco Federal de Reserva en los Estados Unidos) el 1.º de abril de 1973;

- un informe de la Comisión Europea sobre las medidas a adoptar para asegurar un buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria en el plano institucional (complemento del llamado informe Werner de 1970) el 1.º de mayo;
- una decisión acerca del perfeccionamiento de los procedimientos de decisión comunitaria, y un informe de los Ministros de Asuntos Exteriores acerca del perfeccionamiento de la cooperación política (complemento del llamado informe Davignon de 1970), ambos para el 30 de junio;
- la definición, por las instituciones comunitarias, de una concepción de conjunto referente al comercio mundial con miras a la negociación con el G.A.T.T., el 1.º de julio,
- la creación de un Fondo de Desarrollo regional, el 31 de diciembre.

A más largo plazo, el párrafo final de la Declaración pide a las instituciones de la Comunidad que elaboren, antes de que termine el año 1975, un informe sobre la puesta en marcha de la Unión Europea, que pueda ser sometido a una conferencia en la cumbre ulterior.

Los temas polémicos de la política regional y del “reforzamiento institucional” fueron resueltos con sendos compromisos. En lo que toca a aquélla (apartado 5.º), no se decidió el carácter comunitario de la misma, que reclamaba el Reino Unido, solicitándose de la Comisión un informe al respecto, y previendo, entre tanto, la creación del Fondo de Desarrollo Regional antes mencionado. Por lo que se refiere a las instituciones, hemos comprobado ya la preocupación por una mayor eficacia de su funcionamiento y de los procedimientos de decisión. Acaso lo más relevante sea, como concesión a la demanda neerlandesa, el deseo expresado de reforzar los poderes de control de la Asamblea Parlamentaria Europea, “independientemente del momento en que, de conformidad con el artículo 138 del Tratado de Roma, sea elegida por sufragio universal”; y el propósito de mejorar las condiciones de su funcionamiento, invitando “al Consejo y a la Comisión a poner en marcha sin demora las medidas prácticas encaminadas a realizar este reforzamiento y a mejorar las relaciones tanto del Consejo como de la Comisión con la Asamblea” (apartado 15/4).

Es de justicia hacer constar que por regla general la Comunidad Europea ampliada, cuyos reajustes institucionales describiremos bre-

vemente más adelante, ha ido desarrollando su actividad en la línea de las orientaciones de la Declaración de París.

Así, la Comisión aprobó, el 4 de abril último, un memorandum sobre las futuras relaciones de asociación entre la C. E. E. y los países africanos francófonos y anglófonos, y otros del Caribe, el Indico y el Pacífico, en el que figura una cláusula que, de adoptarse, podría transformar las relaciones entre países desarrollados y países en vía de desarrollo: se propone a los países africanos en cuestión garantizar las recetas que les procura la exportación de los productos de base (café, cacao, algodón, azúcar, cacahuets, aceite de cacahuete, plátanos y cobre), de los que depende en gran medida el equilibrio de su balanza de pagos (5).

Más recientemente, en la segunda quincena de abril, un informe de la Comisión sobre las directrices de un programa de acción social, susceptible de empezar a ser puesto en práctica el 1.º de enero de 1974 tras su examen por el Consejo y su discusión por una conferencia tripartita —compuesta por representantes de trabajadores, patronos y poderes públicos—, preconiza entre otras medidas la supresión del trabajo en cadena, por cuanto éste provoca perjuicios psicológicos serios (6).

III. *La puesta en marcha de las instituciones entre los Nueve.*

La puesta en marcha de las instituciones y órganos de la Comunidad ampliada tuvo lugar en enero de 1973, una vez realizada la adaptación de los acuerdos de adhesión que la no-ratificación noruega imponía (1.º de enero).

Indiquemos tan sólo, y brevemente, algunos de los puntos más importantes de dicha adaptación.

(5) Cf. *Le Monde* de 6 de abril de 1972, cuyo artículo de fondo, dedicado al tema, subraya la originalidad de la fórmula, por cuanto garantiza no los precios, sino los ingresos, independizándolos así tanto de la fluctuación de los precios cuanto de la de las cantidades producidas que resultan especialmente de factores climáticos. El informe fue presentado al Consejo el 9 de abril. Texto en *Bull. C.E.*, suppl. 1/73.

(6) Cf. *Le Monde* de 22/23 de abril de 1973, p. 22. El informe fue sometido al Consejo el 19 de abril. Texto en *Bull. C.E.*, suppl. 4/73. Dos días antes, la Comisión había presentado también un programa de acción comunitaria en materia de medio ambiente, con propuestas concretas. Texto en *Bull. C.E.*, suppl. 3/73.

El *Consejo* se compone de nueve miembros, uno por cada Estado miembro. La mayoría cualificada, en el caso de una decisión basada en una propuesta de la Comisión, se da cuando la propuesta ha recogido por lo menos 41 votos (en vez de los 43 previstos). Si el Consejo delibera sin propuesta de la Comisión, una decisión sólo se logra si los 41 votos (en vez de los 43 previstos) expresan la opinión favorable de por lo menos seis miembros (aquí no hay variación).

La *Comisión* queda reducida a 13 miembros (en vez de 14), quedando inalterado el número de vicepresidentes.

La *Asamblea parlamentaria* se compone de 198 representantes (en vez de 208).

El *Comité Económico y Social* pasa a tener 144 representantes (en vez de 153).

El *Tribunal de Justicia* está compuesto por 9 jueces (en vez de 10) y 4 abogados generales (en vez de 3).

La composición de la nueva Comisión había sido decidida por los Estados miembros el 16 de diciembre de 1972, y sus miembros, nombrados el 1.º de enero de 1973, tomaron posesión de sus cargos el 6. El Consejo de la Comunidad de los Nueve se reunió por vez primera el 15 de enero. La primera sesión de la nueva Asamblea tuvo lugar del 16 al 19.

La Comisión, designada por los representantes de los Estados miembros y adheridos el 19 de diciembre de 1972, tiene como presidente, para el período del 6 de enero de 1973 al 5 de enero de 1975, al ex ministro francés François-Xavier Ortoli. Los cinco vicepresidentes para el mismo período son los señores Wilhelm Haferkamp (asuntos económicos y financieros y C.E.C.A.), Carlo Scarascia-Mugnozza (cometidos varios, compartiendo especialmente con el presidente los asuntos parlamentarios), Sir Christopher Soames (relaciones exteriores), Patrick Hillery (asuntos sociales) y Henry Simonet (instituciones financieras y fiscalidad, Euratom). En cuanto a los miembros, Jean-François Deniau (ayuda al desarrollo, presupuesto) ha sido sustituido entre tanto por Claude Cheysson, mientras a Ralf Dahrendorf (investigación, ciencia y educación) le han nombrado presidente de la London School of Economics and Political Science de Londres, y habrá de ser sustituido por otro miembro de nacionalidad alemana, como él. Los demás son Altiero Spinelli (asuntos industriales y tecnológicos), Albert Borschette (concurrentia, personal y administración y otros asuntos), George Thomson (política regional), Petrus Josephus Lardinois (agricultura) y Finn Olaf Gundelach (mercado interior, gestión de la unión aduanera).

Para comprender el carácter de la acción propia de la Comisión en la Europa comunitaria, hay que tener presente que, dentro de la distribución de sectores de actividad entre sus miembros, la característica fundamental de la Comisión es la de ser un *órgano colegiado*, es decir, un equipo en el que rige el principio de la igualdad de todos los miembros y el derecho de cada uno de ellos de pronunciarse sobre cualquier asunto. Un dato interesante de la misma en cuanto colectividad, es que la media de la edad de los miembros es inferior a los cincuenta años, constituyendo así el equipo más joven que haya asumido hasta la fecha la tarea de representar los intereses de las Comunidades europeas. Por otra parte, los escalonamientos en las designaciones de los miembros hacen que, como en casos anteriores, la renovación vaya a la par con la necesaria continuidad. De los trece miembros iniciales de la actual Comisión, seis procedían de la anterior (habían sido nombrados en 1967 ó 1970): el francés Deniau, los italianos Scarascia-Mugnozza (nombrado en marzo de 1972, tras la dimisión del entonces presidente, Malfatti) y Altiero Spinelli, los alemanes Haferkamp y Dahrendorf, y el luxemburgués Borschette; y siete eran "nuevos": tres procedentes de los países fundadores (el francés Ortoli, el neerlandés Lardinois y el belga Simonet), y cuatro de los países recientemente adheridos (los británicos Soames y Thomson, el danés Gundelach y el irlandés Hillery) (7). Esta proporción se ha alterado, con la sustitución, antes mencionada, de los señores Deniau y Dahrendorf.

Dada la formación de alto funcionario del presidente Ortoli (inspector de Hacienda), y dadas sus anteriores responsabilidades dominantes en varios gobiernos franceses (8), podía temerse que la imagen pública de la Comisión como entidad "tecnocrática" se viese reforzada. Tal vez por ello precisamente, el señor Ortoli, en la primera sesión de la nueva Comisión, acentuó el carácter político de la acción de este órgano. "En los mecanismos institucionales de la Comunidad —dijo—, la Comisión ocupa un lugar particular: es un órgano político compuesto por hombres políticos, ... y todas las condiciones se hallan reunidas para que la Comisión pueda desempeñar plenamente el papel que los tratados le atribuyeron". "Corresponde a la Comisión —añadió— utilizar de la mejor manera sus poderes; y, en primer término, su poder

(7) Véase E. GAZZO, "La nueva Comisión europea", *Comunidad Europea*, año IX, n. 89, enero de 1973, pp. 3-4.

(8) Había sido sucesivamente ministro de la Vivienda, de Educación Nacional, de Economía y Hacienda, del Desarrollo industrial y científico.

de iniciativa que permite aunar imaginación y eficacia, audacia en la concepción y realismo político, y que constituye el fundamento del diálogo permanente entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo" (9).

De hecho, independientemente de su competencia técnica, hombres como Dahrendorf (miembro liberal del *Bundestag* alemán), Haferkamp (que ocupó altos cargos en la Confederación de los Sindicatos Alemanes), Hillery y Ortoli (varias veces ministros en sus respectivos países), Scarascia-Mugnozza (parlamentario demócrata cristiano), Sir Christopher Soames, yerno de Churchill (parlamentario y ministro conservador, luego embajador en París), Spinelli (antiguo militante antifascista, encarcelado por sus actividades y cofundador del Movimiento Federal Europeo), Thomson (parlamentario laborista británico y ministro en varias ocasiones), Lardinois y Simonet (también antiguos ministros), son hombres políticos (10).

Por lo demás, también señaló el presidente de la Comisión, en su primer discurso ante la nueva Asamblea, que ésta se vio asignar por la conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de París plazos precisos para una serie de iniciativas, y ha iniciado la intensa labor que le fuera encomendada, al objeto de respetar las fechas señaladas. Así, ya presentó, el 30 de abril, al Consejo una comunicación sobre el paso a la segunda etapa de la unión económica y monetaria, que según indicamos está prevista para el 1.º de enero de 1974 (para terminar el 31 de

(9) *Bull. C.E.*, 1972/12, p. 15. Cf. también estas palabras de su discurso del 15 de enero, en la primera sesión del Parlamento europeo después de la ampliación: la Comisión "a la que tan fácilmente se califica de órgano tecnocrático, es, por necesidad y por naturaleza, una institución cuyo papel es político. Bastaría, si fuese preciso para que nos convenciéramos de ello, medir las implicaciones del poder de iniciativa de la Comisión y apreciar la significación del diálogo institucional que los tratados organizan entre ella y vuestra Asamblea" (*Bull. C.E.*, 1973/1, p. 14).

(10) Véanse sus datos biográficos en *Bull. C.E.*, 1972/12, pp. 19-29. Como tales hombres políticos, la mayoría pertenece a los distintos partidos y fuerzas políticas de sus respectivos países. Un rasgo de la nueva Comisión es la menor representación de la democracia cristiana, a la que sólo pertenecen Scarascia-Mugnozza y Lardinois. Hay tres socialistas: Haferkamp, Simonet y Thomson, y una personalidad de izquierda próxima al socialismo: Spinelli. Por lo menos otros cinco comisarios pertenecen a formaciones liberales o conservadoras que han sido clasificadas como de centro-derecha, o no están afiliados a ninguna. Cf. E. GAZZO, *loc. cit.*, p. 4, que añade: "En su conjunto, la Comisión representa una amplia gama de opiniones, de tendencia moderada, más reformista que revolucionaria, con exclusión de todos los extremos." Antes, había señalado que el equipo comunitario actual es más político que los anteriores.

diciembre de 1976). Dicho informe reconoce que el balance es decepcionante y que la crisis monetaria ha complicado las cosas, por lo cual, en espera de ulteriores informes, propone una serie de "grandes orientaciones" (11). Ya hemos aludido a otras propuestas suyas en el espíritu de la Declaración de París.

Acaso el órgano comunitario llamado a resultar más afectado por la ampliación de la Comunidad sea el Parlamento europeo, y ello a pesar de que el partido laborista británico decidiese abstenerse de momento de enviar los representantes que le corresponden, en señal de protesta por las condiciones, a su juicio excesivamente onerosas, de la adhesión de su país, pretendiendo con ello dar pie en el futuro a una eventual nueva negociación.

Su primera sesión fue especialmente animada, interviniendo portavoces de los nuevos miembros que se pronunciaron decididamente en favor del incremento del papel de la Asamblea en la vida de la Comunidad y de su control democrático de las decisiones, con una mayor participación en ellas.

Nos parecen significativas estas palabras de su presidente saliente, el socialdemócrata alemán Walter Behrendt, al saludar a las nuevas delegaciones. Después de haber caracterizado la instalación de la Asamblea ampliada como el comienzo de una nueva fase en la historia del parlamentarismo europeo, añadió: "La ampliación significa mucho más que un engrandecimiento geográfico de la Comunidad, que un aumento del número de sus ciudadanos, de su potencial económico y de su participación en el comercio mundial. La dimensión política reviste una importancia muy superior: la Europa occidental se constituye y adquiere forma. Gran Bretaña, con su gran tradición histórica, no está ya al margen. Todo país que todavía permanezca fuera lo hace por su propia voluntad, como los tres países neutrales, o no dispone de la estructura democrática necesaria, sin la cual una adhesión plena y entera no es ni posible ni deseable" (12).

Entre las intervenciones de los nuevos parlamentarios europeos, la más destacada fue la del diputado conservador británico Peter Kirk, vehemente y entusiasta, que llevó al recinto de Estrasburgo la espontaneidad y la libertad de tono del Parlamento de su país. Kirk propuso

(11) Texto en *Bull. C.E.*, suppl. 5/1973.

(12) *Bull. C.E.*, 1/1973, pp. 13-14. Texto íntegro del discurso, en *Journal officiel des Communautés Européennes*, Annexe Parlement, n. 157, janvier 1973, pp. 2-5.

que en cada sesión haya la hora de las preguntas y cuestiones. Desarrolló el punto de vista de que deben multiplicarse las preguntas, las cuales han de ser breves, y de que se requieren respuestas inmediatas de un representante del Consejo o de la Comisión, sirviendo para tener en cuenta la actualidad, mantenerse al corriente de la actividad de las instituciones y preparar de esta suerte debates más vivos y más eficaces. Se declaró convencido de que hay amplias facultades latentes de las que este Parlamento podría valerse, si se decidiese a ello. Independientemente, pues, de un necesario incremento de sus poderes, el Parlamento europeo debe, por de pronto, según Kirk, utilizar a fondo los que en realidad ya posee (control presupuestario mediante el derecho de votar la moción de censura y el de rechazar el presupuesto, preguntas). No hay que olvidar —subrayó— que todo lo que no está expresamente prohibido está permitido, y esto da al Parlamento europeo un poder real; la iniciativa no se otorga, se toma (13).

En su segunda reunión la Asamblea eligió, el 14 de marzo, su nuevo presidente, el liberal neerlandés Cornelis Berkhouwer, el cual afirmó que desde la conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de París no cabe la menor duda de que el Parlamento tiene el derecho de hacer propuestas para la construcción y la unificación europeas (14).

Recordemos que ya la Asamblea anterior, a la vista de la Declaración de París, declaró en una Resolución que había visto en la "Unión Europea" mencionada en aquélla los mismos objetivos contemplados por el Parlamento europeo en sus tomas de posición precedentes acerca de la "Unión política", y, estimando importante el hecho de que la conferencia hubiese confiado a las instituciones de la Comunidad mandatos relativos a la puesta en práctica de las distintas políticas que constituyen la realidad concreta de la construcción de Europa, se declaraba dispuesta, por su parte, a asumir a este respecto todas las responsabilidades que para ella se desprenden tanto del Tratado de Roma como de la Declaración de París (15).

Es sabido que en el Parlamento europeo los representantes no se agrupan ni actúan con arreglo a su nacionalidad, sino según sus afinidades políticas: no constituyen, pues, grupos nacionales, sino grupos políticos multinacionales. Aunque su composición sea heterogénea y su organización interna, diferente, están oficialmente reconocidos en

(13) *J.O. des C.E.*, Ann. Parlem., n. 157 cit., pp. 13-14.

(14) Véase *Comun. Eur.*, año IX, n. 92, abril de 1973, p. 5.

(15) *Comun. Eur.*, año IX, n. 89, enero de 1973, p. 9.

cuanto tales y sus atribuciones han ido creciendo, desempeñando actualmente un papel esencial (16). El número de miembros para la constitución de un grupo, fijado originariamente en 17, lo fue después en 14. La ampliación de la Asamblea y la renovación de ciertas representaciones, como la del Parlamento francés, a consecuencia de las últimas elecciones, han modificado su mapa político.

Los dos grupos más numerosos han sido siempre el grupo demócrata-cristiano y el socialista. Venía luego el grupo de los liberales y afines. Los diputados de obediencia gaullista, que en un principio se adscribieron al grupo liberal, se separaron de él para formar un grupo aparte, el único que tenía carácter "nacional", es decir, que estaba compuesto por miembros de un solo país: La Unión Democrática Europea. Seguían por último los "no inscritos", entre los cuales figuraban los comunistas (hasta hace poco, italianos todos), dos francófonos belgas, un holandés y un danés.

En el Parlamento ampliado, siguen a la cabeza los grupos demócrata-cristiano y socialista. Los conservadores británicos han formado un nuevo grupo al que se han unido los conservadores daneses. Los gaullistas, que ya sólo son doce (once U.D.R. y un no inscrito en el Parlamento francés), en vez de diez y ocho antes, se han aliado a los irlandeses del Fianna Fail (partido de De Valera y de J. Lynch), para constituir el grupo de los demócratas europeos de progreso (D.E.P.) (17). A los no inscritos, hay que añadir los nacionalistas irlandeses y los neofascistas italianos. En cuanto a los comunistas, un hecho nuevo es que también la Cámara de Diputados francesa ha enviado miembros de este partido a la Asamblea parlamentaria europea, que, junto a los italianos y a un danés del partido socialista popular, han alcanzado la cifra de trece. Es de prever que, al renovar el Senado francés su delegación en la Asamblea, pasarán a ser catorce o quince, pudiendo constituir un grupo propio (18).

Al margen de las instituciones comunitarias, no podemos dejar de hacer alusión siquiera rápidamente a los movimientos de opinión

(16) Para más amplios detalles, cf. H. MANZANARES, *Le Parlement européen*, París, 1964. Véase asimismo nuestro artículo "El Parlamento europeo", *Cuadernos para el Diálogo*, n. 120, septiembre de 1973, pp. 17-21.

(17) Es significativo que los representantes de los Republicanos independientes franceses, que forman parte en el Parlamento de su país de la mayoría gubernamental, se hayan separado de los gaullistas en el Parlamento europeo, adhiriéndose al grupo liberal.

(18) Véase *Le Monde* de 5 de julio de 1973.

y a organizaciones no gubernamentales que, si siempre influyen sobre la vida política, lo hacen con carácter más inmediato en una entidad como la Comunidad Europea, de estructura menos rígida.

A este respecto, hay que destacar el hecho de la creación de la *Confederación Europea de Sindicatos*, de 9 de febrero de 1973, en Bruselas. Es continuación del Secretariado Sindical Europeo y de la Confederación Europea de Sindicatos Libres en la Comunidad, que han funcionado desde 1958. Asistieron al congreso fundacional más de trescientos delegados que representaban unos treinta millones de afiliados. La nueva Confederación engloba a diez y siete centrales nacionales y rebasa geográficamente el ámbito comunitario, pues incluye también organizaciones sindicales de casi todos los demás Estados occidentales (19). Se nombró presidente a Victor Feather, secretario general de las Trade Unions británicas, a pesar de que en septiembre había de retirarse de la vida sindical, para interesar en la empresa a los siempre algo reticentes sindicalistas británicos. Le sustituiría en su día el alemán H. O. Vetter. Para el cargo de secretario general fue designado el belga Theo Ratschert.

La Confederación Europea de Sindicatos está adscrita a la Confederación Internacional de Sindicatos Libres. Su finalidad consiste ante todo en establecer una estrategia sindical europea, cuya inexistencia resultaba anómala, y crear, frente a las empresas transnacionales, una fuerza sindical también transnacional.

En el campo del europeísmo militante, los primeros pasos de la Comunidad ampliada han coincidido con la conmemoración del "Congreso de Europa" reunido en La Haya en 1948 bajo la presidencia de Winston Churchill. Dicha conmemoración dio lugar al "*Congreso de Europa*" de 1973, celebrado en Londres del 11 al 13 de mayo por iniciativa del Movimiento Europeo y que fue clausurado con un discurso del primer ministro británico, Edward Heath. El Congreso, al que asistían algunos de los "padres de Europa" y personalidades destacadas de la vida política y cultural europea actual (Jean Monnet, Duncan Sandys, Walter Hallstein, Altiero Spinelli, Maurice Faure, Roy Jenkins, Jean Rey, Cornelis Berkhouwer, Victor Feather, Mariano Rumor, Franz Josef Strauss, Peter Ustinov, Federico Fellini, etc.), tributó un homenaje especial a Jean Monnet, que con Robert Schuman lanzara en 1950 la idea de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero,

(19) Véase *Comun. Eur.*, año IX, n. 92, abril de 1973, p. 2.

punto de partida de la Europa comunitaria. Al propio tiempo, formuló en una Declaración final las exigencias, permanentes unas, y derivadas del nuevo entorno mundial, otras, de la construcción europea de cara a los próximos veinticinco años. Estas últimas hacer hincapié en preocupaciones ya recogidas parcialmente en la Declaración de la cumbre en París, relativas a los desequilibrios en el desarrollo regional, al progreso social en función del desarrollo técnico y económico, a una actitud de más cooperación con el Tercer Mundo, a la calidad de la vida, a las distorsiones en el desarrollo agrícola, al control comunitario de las compañías multinacionales, a la creación de una moneda europea, a la fijación de una actitud común para la reforma del sistema monetario mundial, y al establecimiento de nuevas relaciones con los países del Este y otros del Oeste.

En cuanto a las exigencias permanentes, la Declaración reafirma los principios que inspiraron la construcción europea y le dan su fisonomía propia: el principio de la democracia parlamentaria, con partidos políticos reconocidos y representantes elegidos por sufragio universal, un control efectivo del ejecutivo, las libertades sindical y de expresión (20). A este respecto, el congreso asume el papel de motor y de nuevo estímulo en un proceso de integración que a su juicio es demasiado lento a pesar de lo mucho que se ha conseguido. Su inspiración es resueltamente federalista. De ahí su insatisfacción ante el obstáculo que en el proceso de las decisiones significa la regla de la unanimidad, aplicada (desde la crisis provocada por el General De Gaulle en 1955) incluso a las cuestiones menores, y la falta de una institución que exprese la voluntad popular y esté dotada de los poderes de un verdadero Parlamento.

Con esta reafirmación de principios, la Declaración de la conferencia de Europa de 1973 nos conduce al ámbito de los problemas institucionales con los que se encuentra la Comunidad ampliada.

IV. *Problemas institucionales de la Comunidad ampliada.*

Los problemas institucionales de la Comunidad Europea ampliada son por lo general una herencia de la Europa de los Seis. Pero es evidente que la ampliación les ha dado una "nueva dimensión" —utilizando la fórmula aplicada por el presidente Pompidou a la Europa de

(20) Cf. el resumen de los trabajos en la crónica de J. M. Martínez, en *Informaciones* de Madrid de 12 de mayo de 1973.

los Nueve en su conjunto, y que tanto eco ha tenido en los ambientes comunitarios. Por lo demás, ya nos hemos encontrado de paso con algunos, pues tanto la Declaración de París del 20 de octubre de 1972 como el Congreso de Europa de mayo de 1973 los evocan expresamente.

Es habitual denunciar la pesadez y la lentitud de la máquina comunitaria. Estos vicios son ciertamente propios de los grandes aparatos burocráticos de los Estados modernos y de las organizaciones internacionales contemporáneas. Pero en nuestro caso se ven agravados sobremanera por la *complejidad del proceso de las decisiones*. Estas nacen fundamentalmente de un diálogo, de una cooperación, entre la Comisión y el Consejo; pues el Consejo suele establecer sus normas sobre la base de propuestas de la Comisión. Ahora bien, este mecanismo de concertación ha quedado falseado, al no aplicarse (como consecuencia de la negativa francesa, formulada por el general De Gaulle y que se ha mantenido, institucionalizada por el Acuerdo de Luxemburgo de enero de 1966) el principio mayoritario, previsto como regla, en la fase final, por los Tratados (21). De ahí que, teniendo que contar la Comisión con la unanimidad de los Estados en el Consejo, tienda de antemano a un compromiso, y en todo caso a un régimen de consultas previas de tipo diplomático más que comunitario. Hemos insistido suficientemente, en otro lugar (22), sobre los inconvenientes del sistema para volver sobre ello. Digamos tan sólo que estos inconvenientes son por definición mayores entre nueve que entre seis.

El resultado ha sido un deslizamiento del centro de gravedad del poder efectivo hacia el Consejo, en detrimento del equilibrio previsto por los forjadores de la Europa comunitaria. También aquí encontramos, como momento crítico, la animadversión del general De Gaulle con respecto al órgano comunitario al que llegó a calificar, con la injusticia de la intransigencia, "aréopago apátrida". Ahora bien, el ingreso de los tres nuevos miembros no es el más adecuado para producir un viraje en este punto, dado que el Reino Unido comparte las reservas francesas respecto a la supranacionalidad, si bien hay que reconocer

(21) El Acuerdo de Luxemburgo implica en realidad una alteración de los Tratados, que en este punto, por lo demás decisivo, son explícitos. Sobre las circunstancias que condujeron al mismo, remitimos a nuestro libro *La integración europea. Idea y realidad*, nueva ed. con Textos y documentos, Madrid, Ed. Tecnos, 1972, pp. 51 ss. El texto se incluye en la p. 186.

(22) *La integr. eur. cit.*, pp. 59 ss.

que el gobierno británico ha potenciado de hecho a la Comisión, en el marco de sus responsabilidades actuales, al proponer para ejercer en ella sus funciones a dos hombres de reconocido relieve político, pertenecientes a los dos grandes partidos que alternan en el poder.

En todo caso, hay que subrayar lo que antes apuntamos ya: que la Comisión ha tomado una nueva conciencia de su misión. Y coadyuvaron a ello los propios Estados miembros, al proponerse nuevos fines comunes y encomendarle tareas del mayor alcance que, como hemos indicado, ha empezado a acometer sin dilaciones. Por otra parte, la responsabilidad colectiva de la Comisión ante el Parlamento europeo, establecida en los artículos 24, 144 y 114 de los respectivos Tratados, y que da pie a una posible moción de censura, tiene escaso sentido si no se le reconoce a la Comisión el poder correspondiente.

Con esta referencia a la eventualidad de una moción de censura, llegamos a los problemas que afectan al Parlamento europeo.

Como es sabido, éstos son esencialmente dos: la elección de sus miembros por sufragio universal directo, y el incremento de sus poderes.

La elección de los parlamentarios europeos por sufragio universal directo, prevista en los Tratados (arts. 21/3, 138/3 y 108/3), llegó a ser objeto de un proyecto de convenio aprobado en 1960 por el Parlamento europeo, pero que el Consejo no recogió. Ahora bien, el análisis de la Declaración de París de 20 de octubre de 1973 nos ha hecho ver que se trata de una cuestión que sigue a la orden del día, debido principalmente, a nivel gubernamental, a la presión neerlandesa en este sentido. La demora en la implantación de este modo de designación; el único plenamente coherente con la filosofía política que subyace a toda la construcción europea, no es obstáculo, sin embargo, a que la cuestión de los poderes, por su parte, progrese. Aunque ambas estén finalmente ligadas de manera indisoluble, pueden, en la fase actual de la construcción europea, abordarse separadamente, al objeto de que la que ofrece menos dificultades pueda por lo menos encontrar soluciones cada vez más adecuadas. En última instancia, un incremento sustancial de los poderes del Parlamento europeo traería consigo su elección por sufragio universal directo. De ahí que sean muchos, especialmente entre los británicos, los que estimen que lo más urgente es reforzar la posición de la Asamblea parlamentaria. Y este reforzamiento se sitúa en dos planos sucesivos.

Por de pronto, vimos que el jefe del grupo conservador del Parlamento europeo había propuesto medidas inmediatas, a base de los actua-

les poderes inherentes que han de hacerse efectivos y que, confiriendo al Parlamento un papel más activo, no implican modificación de los Tratados fundacionales. Recogiendo las sugerencias de su memorandum, que convergían con preocupaciones de la Comisión que ya anteriormente la habían movido a pedir a un grupo *ad hoc* presidido por el profesor Georges Vedel un informe sobre el incremento de las competencias del Parlamento Europeo ("informe Vedel", con fecha 25 de marzo de 1972), la Comisión transmitió al Parlamento, el 8 de junio de 1973, una comunicación relativa a una serie de "medidas prácticas", susceptibles de una aplicación rápida, encaminadas a "acrecentar el papel y la influencia del Parlamento" utilizando al máximo las posibilidades en orden a los poderes de deliberación y control de la Asamblea y a mejorar sus relaciones con la Comisión y con el Consejo, en cuyo conocimiento las puso el mismo día (23). Estas medidas, ya puestas en práctica, son un primer paso no despreciable.

Pero es evidente que un auténtico reforzamiento de los poderes del Parlamento europeo, como señaló asimismo el informe Vedel, impondrá una modificación de los Tratados. Y esta eventualidad ha de considerarse como uno de los próximos objetivos de la acción comunitaria cual imperativo de su propio desarrollo. Como consecuencia de una resolución del Consejo de 22 de abril de 1970, la Comunidad franqueará, el 1 de enero de 1975, una etapa decisiva, por cuanto a partir de esta fecha dispondrá de recursos propios, y por consiguiente del primer presupuesto genuinamente comunitario. Lo cual conferirá al Parlamento, con respecto al "presupuesto de funcionamiento" (que incluye los gastos no obligatorios, es decir, no derivados obligatoriamente de los tratados constituyentes o de los actos de aplicación de los mismos), la última palabra. Ello ha motivado que la Comisión sometiera al Consejo, también el 8 de junio, un proyecto tendente a reforzar los poderes presupuestarios del Parlamento (24). El documento se presenta como proyecto de tratado que modifique una serie de artículos de los tres tratados fundacionales y del que fusionó los Ejecutivos de las tres comunidades. Las propuestas de la Comisión se sitúan en el marco del equilibrio institucional definido por los Tratados, y por otra parte pretende reforzar el carácter democrático de la Comunidad

(23) Véase su enumeración y análisis en *Bull. C.E.*, 1973/6, pp. 8-11. Las medidas en cuestión afectan a unos diez puntos.

(24) Texto en *Bull. C.E.*, suppl. 9/73.

principalmente desarrollando la función de control del ejecutivo (25). Prevé para ello, en particular, la transformación de la actual Comisión de control en Tribunal de Cuentas, con una autoridad y una independencia máximas, y que se sumaría a un Comité de Cuentas que el Parlamento tiene intención de constituir. Preconiza por otra parte la asociación del Parlamento a la elaboración de las políticas que tengan una incidencia financiera, mediante un sistema de doble lectura cuando el Consejo se aleje notablemente del parecer del Parlamento, en cuyo caso la Comisión revisaría su propia posición.

El incremento previsto de los poderes del Parlamento sólo afectan, como se ve, a lo presupuestario, respetándose el marco del equilibrio institucional existente, que atribuye la función legislativa conjuntamente a la Comisión y al Consejo. Podrá parecer modesto con relación a las exigencias de la democratización de las estructuras comunitarias, que constituye la meta. La propia Comisión lo advierte. El paso que este incremento de los poderes presupuestarios del Parlamento supone, habrá de ser seguido de otro, más importante y que le dará su significación plena. Porque, como dijo el nuevo miembro de la Comisión, Claude Cheysson, encargado especialmente de los asuntos presupuestarios, en el debate suscitado en torno al tema en el Parlamento, y comentando las propuestas de la Comisión, "la concesión al Parlamento de verdaderos poderes presupuestarios pasa por la concesión de poderes legislativos, y sería totalmente erróneo no reconocerlo desde un principio. Es importante recordar este principio, porque confiamos en que un día el problema podrá aprehenderse en sus términos más amplios, porque confiamos en que un día tendrá lugar una reflexión detenida sobre el funcionamiento de las instituciones comunitarias, sobre el reparto de las responsabilidades entre las instituciones; este día, el conjunto del problema de los poderes presupuestarios podrá ser enfocado de frente" (26).

El hecho actual es, que en virtud de los progresos mismos de la construcción europea contemplados en la Declaración de París, el día en cuestión se presenta como más próximo de lo que antes pudiera pensarse. El establecimiento de una Unión europea de aquí a que termine el presente decenio obligará a plantear de nuevo el problema de los mecanismos institucionales, en un marco que no podrá ser ya el de una

(25) Véase *Bull. C.E.*, 1973/6, pp. 6-7.

(26) *Ibid.*, p. 7.

supranacionalidad inconclusa como la de los Tratados existentes. La Comisión lo ha señalado claramente en los párrafos introductorios de su mencionado proyecto sobre el reforzamiento de los poderes presupuestarios del Parlamento europeo, explicando así el alcance limitado de las disposiciones sometidas a la aprobación del Consejo: “La Comisión ha considerado detenidamente esta importante cuestión bajo todos sus aspectos. Considera que el desarrollo de las Comunidades europeas, y en particular la extensión de sus competencias y de sus poderes, han de llevar a dotar al Parlamento de competencias cada vez más amplias en el terreno legislativo. Esta evolución corresponderá sin embargo a importantes modificaciones de los tratados.” A continuación añade: “Le pareció a la Comisión que las orientaciones fijadas por los Jefes de Estado o de Gobierno llevaban a un procedimiento en varias etapas. En lo inmediato, el Parlamento y el Consejo esperan de la Comisión propuestas relativas a los poderes presupuestarios del Parlamento. Al mismo tiempo, otro plazo ha sido fijado explícitamente, el de fines de 1975; antes de esta fecha, las instituciones deben presentar un informe sobre la Unión europea. La Comisión estima que la elaboración de este informe habrá de ser la ocasión de una reflexión detenida sobre el reparto de responsabilidades entre las instituciones, y podrá conducir a la formulación de propuestas más ambiciosas al objeto de hacer frente a las obligaciones de las instituciones comunitarias cuando el conjunto de las relaciones entre los Estados miembros hayan sido transformadas en una unión europea (27). La referencia a una acción colegislativa del Parlamento europeo está en la línea de las propuestas formuladas por el informe Vedel para una etapa ulterior e implicarían una reforma de los Tratados.

En todo caso, si el propio desarrollo interno de la Comunidad europea conduce hacia un proceso de institucionalización supranacional como etapa en el camino de una federación —la única forma viable de unidad eficaz—, mayor todavía es la urgencia que a semejante proceso confiere la presión de los factores exteriores, como la crisis del sistema monetario internacional, la iniciativa norteamericana de establecer una “nueva Carta Atlántica”, las conferencias sobre seguridad y cooperación en Europa y sobre reducción mutua de tropas y armamentos y medidas relacionadas en la Europa Central, o la crisis mundial de la energía, agravada por el conflicto árabe-israelí de Oriente Medio.

(27) *Bull. C.E.*, suppl. 9/73, p. 3.

En este contexto mundial cambiante, y en presencia de fuerzas imperiales (superpotencias) o transnacionales (panarabismo, panafricanismo, Tercer Mundo), cuyo dinamismo es un dato histórico nuevo, la necesidad para Europa de afirmar su identidad y hablar con una sola voz se hace cada día más perentoria, si quiere desempeñar un papel como factor de equilibrio y de paz en el mundo. Aun con el riesgo de caer en la reiteración, no vemos otra posibilidad de conseguir ambas finalidades si la superación institucional de las soberanías estatales. Por otra parte, parece indudable que, si la integración económica es susceptible de preparar la integración política, a partir de cierto grado de evolución resulta inviable sin el marco de la unión política; y ésta no puede basarse a la larga sobre meras reuniones periódicas de Jefes de Estado o de Gobierno o de Ministros de Asuntos Exteriores solo responsables ante sus Parlamentos nacionales y dotados, en virtud del principio de la unanimidad, del derecho de veto. En este sentido, las propuestas de la Comisión y las que en orden a la Unión europea prevista en la Declaración de París hace entrever, corroboran que la fijación de un fin implica la de los medios.