

# EL PROCEDIMIENTO DECISORIO COMUNITARIO. PARTICIPACION DE LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES. REFERENCIAS AL CASO ESPAÑOL

por Enrique GONZALEZ SANCHEZ (\*)

## I. INTRODUCCION

En un artículo publicado en 1983 (1) analizaba los caracteres del procedimiento decisorio en la Comunidad Económica Europea, pasando revista tanto a sus aspectos formales, como a los mecanismos informales que influyen notablemente dicho procedimiento.

A partir de dicha fecha han tenido lugar dos acontecimientos importantes, de naturaleza diversa, que justifican nuevamente, en mi opinión, el tratamiento del tema. El primero de ellos es la ampliación de la Comunidad, con la incorporación de España y Portugal a la misma el 1.º de enero de 1986. El segundo la entrada en vigor del Acta única europea el 1.º de julio de 1987, tras su firma en Luxemburgo y La Haya en febrero de 1986.

El Acta única europea (2), primera modificación de importancia de carácter general de los tratados constitutivos (3), contiene varias disposiciones institucionales que afectan al procedimiento decisorio, especialmente mediante la atribución de facultades de ejecución a la Comisión y el establecimiento de un procedimiento de cooperación con el Parlamento Europeo. Con posterioridad a la entrada en vigor del Acta única, el Consejo ha procedido a una reforma de su reglamento interior en relación con la iniciativa para proceder a una votación en su seno y ha regulado el ejercicio de las competencias de ejecución conferidas a la Comisión.

El Tratado de adhesión de España y Portugal (4) incluye también una serie de disposiciones institucionales, relativas a la participación de ambos países en las

---

(\*) Consejero de Embajada. Director en la Secretaría General del Consejo de las Comunidades Europeas.

(1) GONZALEZ SANCHEZ, E.: «El procedimiento decisorio en la Comunidad Económica Europea», *Documentación Administrativa*, núm. 199, julio-septiembre y octubre-diciembre 1983.

(2) *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 169 de 29 de junio de 1987. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 158 de 3 de julio de 1987. Un texto consolidado de los tratados incluyendo las modificaciones del Acta única figura publicado en *Gaceta Jurídica de la CEE*, núm. 35, julio 1987.

(3) Sobre el contenido del Acta única, vid., entre otros, DE RUYT, J.: «L'Acte unique européenne», Institut d'Etudes Européennes, Editions de l'Université de Bruxelles, 1987. GLAESNER, H. J.: «L'Acte unique européenne», *Revue du Marché Commun*, núm. 298, junio 1986. ELIZALDE, J.: «El Acta única europea», *Gaceta Jurídica de la CEE*, núm. 37, septiembre 1987. GONZALEZ SANCHEZ, E.: «El Acta única europea», *Revista General de Derecho*, en prensa.

(4) *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 302 de 15 de noviembre de 1985. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 1 de 1 de enero de 1986.

instituciones comunitarias (5), pero ninguna derogación temporal a la participación en el procedimiento decisorio, lo que significa que desde el momento de su adhesión los dos nuevos países participan en pie de igual con el resto de países miembros en dicho procedimiento.

En el presente artículo se pasa revista, en primer lugar, a las modificaciones introducidas en el procedimiento decisorio a partir del Tratado de adhesión y del Acta única, a lo largo de las tres fases que caracterizan a dicho procedimiento: iniciativa del acto comunitario mediante la propuesta de la Comisión, intervención del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social y adopción de la decisión por el Consejo. En una segunda parte se analiza la participación de las administraciones nacionales en el procedimiento decisorio, partiendo de la fijación de la posición nacional, el papel que juegan las representaciones permanentes y la influencia directa o indirecta de las administraciones nacionales sobre el procedimiento; todo ello con referencias específicas a la experiencia española. En este sentido, aunque la experiencia española no debería diferir sustancialmente de la del resto de los países miembros, la todavía muy reciente incorporación de España a la Comunidad explica una serie de actuaciones específicas, que en algunos casos responden a una actitud deliberadamente diferente, pero que en otros son resultado todavía de la incorporación más tardía (6). La importancia del papel de la Presidencia del Consejo y su ya relativamente próxima asunción por España justifica igualmente un tratamiento del tema, tanto en lo que se refiere a la preparación de la misma, como a su ejercicio en el semestre correspondiente.

## II. EL PROCEDIMIENTO DECISORIO

Como es sabido, el procedimiento decisorio comunitario implica tres fases sucesivas: propuesta de la Comisión, dictámenes del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social, decisión del Consejo. A lo largo de estas tres fases, que de hecho se solapan e interrelacionan entre sí por la interacción de las diferentes instituciones, la intervención de las administraciones nacionales en el procedimiento es continua.

### 1. La propuesta de la Comisión

La iniciativa del acto comunitario corresponde a la Comisión, sin que el Acta única haya introducido modificaciones a este respecto.

El Acta única, sin embargo, refuerza las competencias de ejecución de la Comisión al añadir un nuevo párrafo al artículo 145 del Tratado CEE que hace de

---

(5) Vid. sobre el tema GONZALEZ SANCHEZ, E.: «Participación de España en las Instituciones comunitarias, en el proceso de decisión comunitario y en los mecanismos de la cooperación política», *Documentación Administrativa*, núm. 201, julio-septiembre 1984.

(6) En relación con el primer año de pertenencia de España a la Comunidad, vid. Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas: «Balance del primer año de adhesión de España a la CEE», Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores.

la Comisión el órgano ejecutivo natural de la Comunidad, dando el mismo artículo un carácter excepcional a la reserva por el Consejo del ejercicio directo de las competencias de ejecución. Sobre la base de dicha disposición, el Consejo ha aprobado una decisión el 13 de julio de 1987 (7) por la que se fijan las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución conferidas a la Comisión. Aún tratándose de competencias de ejecución, parece oportuno referirse a las mismas al tratar del procedimiento decisorio, pues se trata efectivamente del establecimiento de modalidades diferentes de asociación de las administraciones nacionales al procedimiento de adopción por la Comisión de disposiciones de ejecución.

A través de la decisión que comentamos se ha querido racionalizar y limitar el número muy variado de comités compuestos por representantes de los países miembros que cooperan con la Comisión en el ámbito del procedimiento de toma de decisiones. El resultado, sin embargo, no ha sido el que la Comisión hubiera deseado, quien en su propuesta preveía la existencia de tres tipos únicos de comités: comités consultivos, comités de gestión y comités de reglamentación.

La decisión aprobada prevé en su artículo primero que el Consejo puede reservarse en «casos específicos» las competencias de ejecución. Aunque el citado artículo no lo señala, ni tampoco el nuevo párrafo tercero del artículo 145 del Tratado CEE, hay que entender que la reserva de facultades de ejecución por el Consejo, aún tratándose de casos específicos —sin que vaya a resultar siempre fácil discernir entre casos específicos y casos genéricos—, deberá tener un carácter excepcional si se quiere ser coherente con la nueva disposición del Acta única dirigida a reforzar las facultades de ejecución de la Comisión.

La nueva redacción del artículo 145 del Tratado CEE preveía también la fijación por el Consejo de las modalidades de ejercicio de las facultades de ejecución. Sobre esta base, la decisión aprobada incluye en su artículo 2 tres procedimientos diferentes que engloban y limitan los nuevos tipos de comités, todos ellos compuestos por representantes de los países miembros y presididos por un representante de la Comisión. El procedimiento I coincide con el comité consultivo, es decir, que el dictamen emitido por dicho comité no modifica el procedimiento, si bien la Comisión debe tener en cuenta en la mayor medida posible su contenido. En una declaración inscrita en el Acta final de la Conferencia intergubernamental para la elaboración del Acta única, la Conferencia solicitaba al Consejo que se reserve al procedimiento consultivo un lugar preponderante en el ejercicio de las facultades de ejecución de la Comisión en el ámbito del nuevo artículo 100 del Tratado CEE, es decir, en la realización del mercado interior, justificándose dicha recomendación en aras de la rapidez y eficacia del procedimiento de decisión.

El procedimiento II, en sus dos variantes a) y b), recoge la fórmula de los comités de gestión. El comité emite su dictamen por mayoría cualificada sobre el contenido de las medidas propuestas por la Comisión. Esta última adopta dichas

(7) Decisión del Consejo de 13 de julio de 1987 fijando las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución conferidas a la Comisión (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 197 de 18 de julio de 1987). Vid. texto de las declaraciones inscritas en el acta del Consejo en «Europe Documents», núm. 1477, de 28 de octubre de 1987. El Parlamento Europeo ha interpuesto un recurso ante el Tribunal de Justicia solicitando la anulación de esta decisión por considerar que supone una violación de los tratados (Boletín Europe, núm. 4632 de 5 y 6 de octubre de 1987).

medidas, las cuáles, en el caso de no coincidencia con el contenido del dictamen, son comunicadas al Consejo. Esta última institución puede, por mayoría cualificada, adoptar una decisión diferente durante un plazo máximo de un mes (variante a) o de tres meses (variante b), quedando aplazada durante dicho período la aplicación de las medidas de la Comisión.

El procedimiento III vendría a coincidir en términos generales, también en sus dos variantes, con la fórmula de los comités de reglamentación. También en este caso el comité se pronuncia por mayoría cualificada. En caso de no coincidencia del dictamen con las medidas propuestas o en ausencia de aquél, la Comisión remite al Consejo su propuesta, el cuál se pronuncia por mayoría cualificada. En caso de ausencia de decisión por parte del Consejo en el plazo que se fije o en el período máximo de tres meses, la Comisión adopta las medidas propuestas (variante a), salvo en los casos en que el Consejo se pronuncie por mayoría simple contra dichas medidas (variante b). En este último caso (procedimiento llamado de «contrefilet»), se produce un verdadero bloqueo de la decisión, puesto que la Comisión no puede adoptar las medidas, ni tampoco el Consejo puede hacerlo por carecer de la mayoría cualificada necesaria; de ahí la declaración al efecto inscrita por la Comisión en el acta del Consejo deplorando la posible aplicación de dicho procedimiento.

El artículo 3 de la decisión prevé un procedimiento específico para el caso de adopción por la Comisión de medidas de salvaguardia. Dichas medidas son comunicadas por la Comisión al Consejo y a los países miembros, pudiendo cualquiera de estos últimos solicitar el pronunciamiento del Consejo. Este último, por mayoría cualificada, puede adoptar una decisión diferente en el plazo prefijado (variante a) o, también por mayoría cualificada, confirmar, modificar o derogar la decisión de la Comisión, entendiéndose, en este caso, que la ausencia de decisión del Consejo en el plazo prefijado, implica la derogación de la decisión de la Comisión (variante b).

La decisión del Consejo no afecta a la naturaleza de los comités ya existentes, los cuáles incluso pueden ser mantenidos con su contenido actual o adaptados a los procedimientos antes indicados, según el artículo 4 de la decisión, en el momento en que pudieran ser modificadas o prorrogadas las normas jurídicas que los crean.

Como puede apreciarse, la discusión sobre «comitología» llevada a cabo en el Consejo en base al contenido del Acta única, solo de manera limitada ha racionalizado y simplificado el número de comités existentes. En la nueva decisión se prevén, como se acaba de ver, siete procedimientos diferentes, que, salvo en el caso del comité consultivo, pueden hacer intervenir al Consejo en la adopción de las medidas de ejecución. Además se posibilita la reserva de facultades de ejecución por el Consejo y el mantenimiento de los actuales comités con su mismo contenido, pese al deseo en este último sentido expresado por la Comisión de que se hubiera fijado un plazo para la adaptación de su contenido a los procedimientos previstos en la actual decisión. De acuerdo, no obstante, con su artículo 5, un reexamen por el Consejo de dichos procedimientos deberá tener lugar con anterioridad al 31 de diciembre de 1990, sobre la base del informe que debe presentar al efecto la Comisión.

## 2. La participación del Parlamento Europeo en el procedimiento decisorio

La participación del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social en el procedimiento decisorio tiene un carácter consultivo, excepción hecha en el caso del Parlamento Europeo de su intervención en el procedimiento presupuestario, en el que cuenta con facultades decisorias en un número limitado de casos (rechazo global del proyecto de presupuesto, decisión sobre los gastos no obligatorios en el ámbito del llamado «margen de maniobra»). El Acta única no modifica básicamente dicha situación, aunque ha introducido la «codecisión» del Parlamento en los casos de nuevas adhesiones y acuerdos de asociación y, más importante, una cierta «coinciativa» del Parlamento y modificación consecuente, en su caso, de la modalidad de votación en el Consejo, a través del nuevo procedimiento de cooperación, del que se tratará en el siguiente epígrafe.

El Acta única modifica los artículos 237 y 238 del Tratado CEE, en el sentido de exigir el dictamen conforme del Parlamento en los casos de acuerdos de adhesión y de asociación. El dictamen conforme del Parlamento incluido en el párrafo primero del artículo 237 hace referencia solamente a la respuesta comunitaria frente a la demanda de adhesión y no al contenido del tratado de adhesión sobre el que el Consejo se pronuncia tras consulta del Parlamento (párrafo segundo no modificado). Es decir, que el Parlamento podrá obstaculizar la incorporación de un tercer estado, pero una vez aceptada la demanda, el posterior dictamen del Parlamento relativo a las condiciones de adhesión no tendrá ya carácter vinculante.

En el caso de los acuerdos de asociación previstos en el artículo 238 la situación es diferente, previéndose el dictamen conforme sobre el contenido del acuerdo una vez negociado por el Consejo. La importancia de la intervención del Parlamento planteará quizás con mayor vigor en el futuro las dudas ya existentes en la actualidad sobre la base jurídica aplicable a unos u otros acuerdos: artículo 238 (países AELC, mediterráneos, ACP), artículos 113 y 235 (acuerdos de cooperación), artículo 113 (acuerdos comerciales).

## 3. La decisión del Consejo

El Consejo adopta sus decisiones por mayoría simple, mayoría cualificada o unanimidad, entendiéndose la adopción por mayoría simple siempre y cuando no se indique expresamente otra modalidad de votación. En este sentido, los tratados recogen expresamente los casos en que la decisión debe ser adoptada por mayoría cualificada, casos que han sido ampliados notablemente y de manera generalizada por el Acta única en la óptica de la realización del mercado interior y el desarrollo de algunas políticas. En efecto, el nuevo artículo 100 A del Tratado CEE prevé la mayoría cualificada para la adopción de decisiones que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior, aplicándose en estos casos el procedimiento de cooperación con el Parlamento Europeo.

Entre las adaptaciones institucionales previstas en el Tratado de adhesión figura la modificación de los artículos 28 del Tratado CECA, 148 del Tratado CEE

y 118 del Tratado CEEA, asignándose 8 y 5 votos a España y Portugal, respectivamente, a efecto de la adopción de decisiones por mayoría cualificada, requiriéndose ahora para la adopción de los acuerdos 54 votos favorables cuando se trate de propuestas de la Comisión y 54 votos que representen la posición favorable de al menos ocho países miembros en los demás casos; situándose la minoría de bloqueo en 23 votos.

A efecto de hacer más efectivo el recurso a la mayoría cualificada, en julio de 1987 el Consejo ha aprobado una modificación de su reglamento interior (8). De acuerdo con el contenido modificado del artículo 5 la iniciativa para proceder a la votación corresponde ya no solo al Presidente del Consejo sino también a cualquiera de sus miembros o a la Comisión, siempre que se cuente en este caso con el acuerdo de la mayoría de los miembros que componen el Consejo. Otras modificaciones procedimentales inscritas en el artículo 2 hacen referencia al plazo mínimo (14 días) para la remisión del orden del día de cada sesión del Consejo y a la necesaria indicación en el mismo de los puntos sobre los que se podría proceder a una votación. Dicha disposición no impide, no obstante, la posibilidad de convocar sesiones de urgencia sin respetar el plazo de los 14 días si todas las delegaciones están de acuerdo en ello. Con la modificación introducida se impide el que la Presidencia pudiera bloquear la adopción de un acuerdo, que puede ser aprobado por mayoría cualificada, a través meramente del recurso de no someter la propuesta a votación.

Los nuevos casos de decisión por mayoría cualificada prevén, según el Acta única, la aplicación del procedimiento de cooperación, que constituye la principal innovación del Acta única en lo que se refiere a las relaciones interinstitucionales.

El procedimiento de cooperación aparece recogido en un nuevo párrafo del artículo 149 del Tratado CEE, sin que se modifique la situación preexistente en lo que se refiere al diálogo Comisión-Consejo, que constituye la pieza fundamental del procedimiento decisorio. A tenor del primer párrafo del artículo 149, la decisión del Consejo en contra del contenido de la propuesta de la Comisión solo puede ser adoptada por unanimidad; posibilidad que resulta lógica, puesto que significa que en este caso todos los países miembros están de acuerdo en la adopción de una decisión distinta de la propuesta por la Comisión. A tenor de lo dispuesto en el tercer párrafo (antes segundo), se concede a la Comisión la facultad en todo momento de variar el contenido de su propuesta, a efecto de facilitar con ello la consecución de un acuerdo. Con ello, al mismo tiempo que se facilita este último, se respeta la facultad de iniciativa de la Comisión. En el nuevo párrafo segundo se incluye el procedimiento de cooperación con el Parlamento Europeo, uno de cuyos efectos jurídicos lo constituye la posible modificación de la modalidad de voto en el Consejo pasando de la mayoría cualificada a la unanimidad.

El procedimiento de cooperación se inicia tras la fijación por el Consejo de su posición común, la cuál se adopta en base a la propuesta de la Comisión, sea por

---

(8) *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 291 de 15 de octubre de 1987. El Parlamento Europeo en una resolución de 16 de enero de 1986 (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 36 de 17 de febrero de 1986) se había ya manifestado partidario de una modificación del reglamento interior en sentido parecido.

## EL PROCEDIMIENTO DECISORIO COMUNITARIO

mayoría cualificada, si la misma se atiene al contenido de la propuesta, o por unanimidad, si incluye modificaciones no aceptadas por la Comisión.

La posición común es remitida al Parlamento, informándose plenamente a este último sobre las razones de su adopción. El carácter exhaustivo de la información a facilitar requiere la explicación, en su caso, de las razones por las que la posición fijada pudiera separarse del contenido de la propuesta de la Comisión y/o del dictamen del Parlamento.

A partir de la recepción de la posición común el Parlamento cuenta con un plazo de tres meses para pronunciarse en segunda lectura sobre el contenido de la posición fijada por el Consejo. Dicho plazo puede prorrogarse un mes por común acuerdo de Consejo y Parlamento. En el caso de que el Parlamento apruebe la posición común o no se pronuncie en el período indicado, el Consejo confirma definitivamente la decisión de que se trate de acuerdo con el contenido de la posición común, sin posibilidad ya de modificar esta última. El Parlamento puede también en el plazo ya indicado, por mayoría absoluta de los miembros que lo integran, rechazar la posición común del Consejo o proponer enmiendas a la misma, remitiendo el resultado de sus deliberaciones al Consejo y a la Comisión. El rechazo o la enmienda de la posición común requiere una mayoría más fuerte que en el caso de la aprobación, donde por no especificarse nada en especial debe entenderse de aplicación la mayoría prevista en el artículo 141 del Tratado CEE, es decir, la mayoría absoluta de los votos emitidos.

En el caso de rechazo de la posición común por el Parlamento, el Consejo, en un plazo de tres meses prorrogable un mes, solo puede por unanimidad confirmar en segunda lectura el contenido de la misma. En ausencia de unanimidad en el seno del Consejo la decisión se bloquea y solo una nueva propuesta podría facilitar la decisión.

Si el Parlamento ha introducido enmiendas a la posición común, éstas son reexaminadas por la Comisión a lo largo de un plazo de un mes, pudiendo ser o no ser incorporadas a su propuesta. La intervención de la Comisión en este estadio del procedimiento se justifica para mantener el equilibrio de poderes establecido en los tratados entre Comisión y Consejo y evitar que el mismo pueda desvirtuarse por la intervención del Parlamento. La propuesta reexaminada por la Comisión es remitida al Consejo, junto con las enmiendas del Parlamento no aceptadas y el dictamen de la Comisión sobre estas últimas. El Consejo, durante un plazo de tres meses prorrogable por un mes de común acuerdo con el Parlamento, puede bien por mayoría cualificada adoptar la propuesta reexaminada por la Comisión, bien por unanimidad adoptar las enmiendas del Parlamento no aceptadas por la Comisión o modificar también por unanimidad la propuesta reexaminada de esta última. La última fase del procedimiento respeta escrupulosamente el equilibrio institucional ya preexistente en el artículo 149 del Tratado CEE en el sentido de que el Consejo solo se pronuncia por mayoría cualificada en base a una propuesta de la Comisión, de cuyo contenido solo puede separarse decidiendo por unanimidad en base a una fórmula del propio Consejo o de una enmienda presentada por el Parlamento y no aceptada por la Comisión. Por otro lado, en el texto reformulado del artículo 149 apartado 3 se reitera el derecho de iniciativa de la Comisión, la

cuál puede modificar su propuesta a lo largo de todo el procedimiento, y, por tanto, con posterioridad también al pronunciamiento del Parlamento, hasta tanto el Consejo no haya hecho efectiva su decisión.

Aún sin alterar el equilibrio institucional preexistente, la intervención del Parlamento Europeo en el marco del procedimiento de cooperación reviste especial interés y se corresponde con el estadio actual de desarrollo comunitario (9). En primer lugar, el Consejo al fijar su posición común deberá tener bien en cuenta el contenido del dictamen previo del Parlamento, pues el mismo predetermina ya en alguna medida la posición de dicha institución en el procedimiento de cooperación. En segundo lugar, la facultad que se le otorga al Parlamento de rechazar la posición común del Consejo resulta especialmente importante. Sin implicar una codecisión, al modificar la modalidad de voto y exigir la unanimidad en el Consejo puede significar de hecho un bloqueo de la decisión ante la imposibilidad de obtener el consenso en el mismo, pues resulta indudable que los países que hubieran quedado en posición minoritaria difícilmente cambiarán de actitud tras ver, en su caso, sustentada su posición por la del Parlamento. Este último, no obstante, deberá ser especialmente prudente en el uso de esta facultad, pues su utilización generalizada podría motivar una crisis institucional con una reacción solidaria en sentido contrario de los países comunitarios en el seno del Consejo (10). La Comisión, por su parte, al examinar las enmiendas introducidas por el Parlamento, aún siendo libre para aceptarlas o desecharlas, tenderá a prestarles especial atención, no tanto por razones jurídicas, aunque el rechazo deberá ser motivado, como por consideraciones políticas, basadas en sus relaciones ante el Parlamento. La Comisión deberá cada vez con mayor regularidad justificar ante el Parlamento sus tomas de posición, ya que en caso de inatención injustificada este último podría llegar a hacer uso como «ultima ratio» de su facultad de censura de la Comisión (artículo 144 del Tratado CEE). Consideraciones políticas similares obligarán al Consejo a tener especialmente en cuenta en su decisión final la posición del

(9) Al finalizar la Conferencia intergubernamental para la elaboración del Acta única algunas delegaciones más «europeístas» (BENELUX, Italia) no ocultaron su decepción por los resultados obtenidos en relación con el incremento de poderes previsto para el Parlamento Europeo. Esta misma institución en sendas resoluciones adoptadas el 11 de diciembre de 1985 y el 16 de enero de 1986 ponía en evidencia la modestia del resultado final frente a los objetivos previstos en febrero de 1984 por el propio Parlamento en su propuesta de Tratado sobre la unión europea. Muy recientemente NEMROD, J. en *Le mal européen. Le surprenant trompe-l'oeil de l'Acte unique*, Rivages-Hera, Paris/Marseille, 1987; se hace eco de las mismas críticas y pone en evidencia los escasos resultados de las modificaciones institucionales incluidas en el Acta única. Frente a las anteriores críticas hay que reconocer, sin embargo, que los cambios introducidos reflejan la situación actual de la Europa comunitaria. En la medida en que el peso de los Estados sigue siendo decisivo, cualquier reforzamiento esencial de los poderes de las instituciones más «europeístas» y especialmente del Parlamento hubiera supuesto un desequilibrio sustancial de la estructura institucional, totalmente inaceptable para al menos algunos de los países miembros. La no aceptabilidad siquiera del principio de aprobación de las normas en caso de carencia del Consejo por falta de decisión en el plazo previsto pone en evidencia dicha situación. Ejemplo de la situación descrita lo es el mantenimiento del «compromiso de Luxemburgo» que permite a cualquier país miembro invocar la unanimidad cuando considere que el tema objeto de discusión afecta a sus intereses vitales.

(10) Algo similar podría decirse del abuso por el Parlamento de sus facultades de rechazo del proyecto de presupuesto (art. 203.8 del Tratado CEE) o de censura de la Comisión (art. 144 del Tratado CEE).

Parlamento, pues también en este caso cada vez con mayor regularidad tiende a ser solicitada la presencia de su Presidente en los plenos y comisiones parlamentarios, tanto a lo largo del procedimiento, en el marco del diálogo interinstitucional, como «a posteriori» a efecto de justificar la decisión adoptada. Finalmente, los retrasos muy considerables a que puede dar lugar la falta de acuerdo a lo largo del procedimiento favorece la búsqueda de un acuerdo interinstitucional «ab initio», es decir, desde la fijación de la posición común. En efecto, el agotamiento de los plazos previstos, con la introducción de las correspondientes prórrogas, podría suponer hasta un retraso de nueve meses desde la recepción por el Parlamento de la posición común del Consejo hasta la aprobación, en su caso, de la correspondiente norma jurídica.

### III. PARTICIPACION DE LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES

#### 1. La fijación de la posición nacional

Como se ha visto en las páginas anteriores, el Acta única no ha modificado el que la decisión última siga correspondiendo al Consejo y, por tanto, a los Estados miembros a través de sus representantes en el mismo. Por otro lado, tanto para la preparación de sus propuestas como para la gestión de las políticas comunitarias, la Comisión sigue contando con el asesoramiento de los diferentes tipos de comités, a los que antes se ha hecho referencia, en los que se encuentran representados igualmente los países miembros. Tanto en el Consejo a sus diferentes niveles (grupos de trabajo, COREPER, Consejo de Ministros) como en los comités de composición gubernamental, el representante nacional expresa y defiende la posición de su propio país, la cuál ha debido ser fijada previamente a través, en este caso, del propio procedimiento decisorio interno.

La fijación de la posición nacional, y su posible modificación en función de la evolución de las discusiones en el seno del Consejo, constituye el «a priori» indispensable para la defensa de los intereses nacionales. El establecimiento de la posición nacional supone la concreción de estos intereses y el margen de flexibilidad que se posibilita para su defensa. La concreción del interés nacional resulta necesaria no sólo para reaccionar frente al contenido de la propuesta ya presentada por la Comisión, sino también como manifestación de una estrategia a corto, medio y largo plazo de cada país respecto de la Comunidad. La existencia de una posición nacional permite a corto plazo tratar de influenciar sobre la Comisión a efecto de que el contenido de su futura propuesta sea el más próximo y favorable a los intereses nacionales. A medio plazo la concreción de esos intereses permite al Estado actuar como grupo de presión frente a las instituciones comunitarias para que el desarrollo de las políticas comunes se lleve a cabo en un sentido determinado. A largo plazo finalmente la existencia de una estrategia comunitaria en el ámbito de la política nacional permite saber y actuar en consecuencia sobre el desarrollo futuro de la Europa comunitaria. Si se tiene en cuenta que la experiencia comunitaria se va realizando progresivamente y que su objetivo final, la unión

Europea, no está predefinido y ni siquiera se conoce el camino para llegar hasta él, se comprende la importancia de definir a nivel nacional los intereses propios para la realización de dicho objetivo (11). La ausencia de una posición nacional acaba tendiendo a asociar de hecho al país afectado con las posiciones mayoritarias, sin que las mismas coincidan necesariamente con sus intereses nacionales y ni siquiera siempre con los «intereses europeístas».

La concreción de la posición nacional no resulta, sin embargo, sencilla. En efecto, en cada Estado miembro existe una heterogeneidad y a menudo conflictividad de intereses diferentes que hacen difícil el establecimiento de una posición estatal. Intereses políticos, sociales y económicos aparecen a menudo contrapuestos y de ellos se hacen eco los diferentes partidos políticos, tanto por razones de ideología como a menudo por mera estrategia electoral. Sindicatos y organizaciones patronales y profesionales se contraponen regularmente en la defensa de unos u otros intereses, en ocasiones incluso en el seno de las propias patronales o sindicatos. En el ámbito estrictamente económico, caracterizado por la escasez de recursos, la confluencia de intereses diversos multiplica las posibilidades de confrontación en términos correlativos con la política económica más o menos liberal que el estado en cuestión aplique. El consumidor, débil por naturaleza en las economías capitalistas, lo es aún más en algunos países miembros y sufre la confrontación de sus intereses con los de las grandes empresas u organizaciones empresariales.

Ante esa diversidad de intereses en potencia la responsabilidad de la fijación de la posición nacional corresponde lógicamente al Gobierno. Dicha labor no resulta tampoco fácil, pues en el seno de la propia Administración surgen diversidad de posiciones, también a menudo enfrentadas, entre los diferentes departamentos ministeriales defensores cada uno normalmente de los intereses de un sector específico.

En la medida en que «lo comunitario» no forma parte del ámbito tradicional de las relaciones exteriores, pero tampoco es parte estrictamente de las políticas nacionales por su carácter supraestatal, no le resulta aplicable el esquema tradicional administrativo interno que ha caracterizado a la mayoría de las administraciones europeas desde el siglo pasado. De ahí que en las administraciones nacionales se haya hecho necesario el establecimiento de mecanismos y órganos de coordinación que posibiliten la fijación de la posición nacional o preparen, en los casos más controvertidos, la decisión última del Gobierno. Dichos órganos tienen por misión esencial la coordinación y fijación de la posición nacional. No obstante, cumplen también otras funciones de no menor importancia: Difusión de la informa-

---

(11) A lo largo de los últimos años, en el marco de la reflexión sobre el relanzamiento de la Comunidad, se ha llegado finalmente a concretar en el Acta única como objetivo a medio plazo de la Comunidad, la realización del mercado interior en 1992. La concreción de dicho objetivo ha supuesto un largo proceso de maduración, del que el Acta única ha sido sólo el último eslabón, desde que el Consejo Europeo de Copenhague en diciembre de 1982 hiciera referencia al mismo en sus conclusiones. A lo largo de estos cuatro años el confrontamiento de intereses en el seno de la Comunidad ha acabado dirigiendo a la misma en una dirección que sólo en la medida en que el mercado interior llegue a identificarse con unión económica y monetaria o al menos a ser un componente de la misma seguirá siendo el de la unión europea.

ción comunitaria en el seno de la administración y fuera de ella; contacto directo con los agentes económicos y sociales afectados o interesados por los temas comunitarios —dichos contactos resultan en ocasiones de especial utilidad para facilitar la coordinación—; coordinación, en su caso, con administraciones periféricas o autonómicas; contactos con las comisiones parlamentarias; información a particulares y empresas; etc...

La ubicación administrativa de los anteriores órganos ha planteado dudas al respecto en las diferentes administraciones, sin que exista un modelo común. Aunque mayoritariamente insertos en los Ministerios de Asuntos Exteriores o dependientes de los mismos, se es consciente de que los temas comunitarios no son estrictamente un tema de relaciones exteriores y de ahí la especificidad de estos órganos en el seno de dicho departamento. En la medida en que algún país pone el acento en los aspectos económicos de la Comunidad se tiende a insertar dichos órganos en los Departamentos de Economía o Finanzas. El objetivo fundamental de la coordinación y especialmente el deseo de incrementar el peso político de la misma recomienda en otros casos sus dependencia directa de la propia Presidencia del Gobierno. En todo caso, la mayor o menor influencia y poder coordinador vendrán a menudo condicionados por el mayor o menor peso político del responsable del órgano o del titular ministerial de quien dependa.

La estructura y funcionamiento de los órganos de coordinación existentes difiere notablemente, destacando por su mayor coordinación el sistema establecido en Francia, frente al sistema menos coordinado existente en otros países, como por ejemplo Italia (12).

El órgano de coordinación establecido en España tiene su origen en el sistema de coordinación creado paralelamente al inicio de las negociaciones de adhesión a finales de los años setenta; sistema dirigido entonces lógicamente a coordinar la fijación de la posición negociadora (13). A partir de la firma del acuerdo de

(12) Sobre los sistemas existentes en cada país vid.: SASSE, C.: «Le processus de décision dans la Communauté Européenne (Les exécutifs nationaux aux Conseils des Ministres)», PUF, Limoges, 1977. WALLACE, H.: *National Governments and the European Communities*, Chatham House/PEP, London, 1973. GONZALEZ SANCHEZ, E.: «El procedimiento decisorio en la Comunidad Económica Europea», *Documentación Administrativa*, núm. 199, julio-septiembre y octubre-diciembre 1983.

(13) Tras el nombramiento, el 10 de febrero de 1978, de un Ministro para las relaciones con las Comunidades Europeas, el real decreto 341/1978, de 2 de marzo (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 57, de 8 de marzo de 1978), estableció sus órganos de apoyo y asistencia, creó un Consejo coordinador de las relaciones con las Comunidades Europeas, de carácter interministerial, presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores, y disolvió paralelamente la Comisión interministerial para las relaciones con las Comunidades Europeas, creada por acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 1970 y que había tenido por objeto la coordinación de posiciones en relación con la gestión y renegociación del acuerdo hispano-comunitario de 1970. Un acuerdo de Consejo de 2 de febrero de 1979 refuerza el papel coordinador del Ministro para las relaciones con las Comunidades Europeas y prevé la posible discusión de las posiciones negociadoras en Comisión delegada del Gobierno. En 1981 se suprime la figura del ministro competente y por real decreto 279/1981, de 27 de febrero (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 51, de 28 de febrero de 1981), se crea la Secretaría de Estado para las relaciones con las Comunidades Europeas en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores, cuya estructura interna se confirma, con modificaciones de denominación, por real decreto 629/1983, de 16 de febrero (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 75, de 29 de marzo de 1983), relativo a la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores; mientras que la composición y funciones del Consejo coordinador se determina por real decreto 1267/1983, de 11 de mayo (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 121, de

adhesión se determina la estructura y funciones del órgano coordinador. Un real decreto de 28 de agosto de 1985 (14) mantiene la existencia de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores, asignándose a su titular la función de «coordinación de la acción de la Administración del Estado en las instituciones comunitarias», sin perjuicio, no obstante, de las competencias atribuidas a otros departamentos. A diferencia de la situación anterior, la Secretaría de Estado cuenta a partir de ese momento con una estructura orgánica completa, que refleja los ámbitos de competencia comunitarios.

Las funciones de coordinación se refuerzan mediante la creación de una Comisión Interministerial para asuntos económicos relacionados con las Comunidades Europeas, por un real decreto de 2 de septiembre de 1985 (15). La Comisión interministerial, presidida por el Secretario de Estado para las Comunidades Europeas y vicepresidida por el Secretario de la Comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos y el Secretario General para las Comunidades Europeas, cuenta como vocales con representantes a nivel de subsecretarios de la Presidencia del Gobierno y de los Ministerios de Hacienda, Agricultura, Pesca y Alimentación, Comercio, Industria y Energía, Trabajo y Seguridad Social, pudiendo ser convocados representantes de otros departamentos cuando se traten temas que les afecten. Su secretaría corresponde al Director General de Coordinación Técnica Comunitaria.

A la Comisión interministerial se le asignan las siguientes competencias: Coordinar la actuación de la Administración del Estado en materias económicas relacionadas con las Comunidades Europeas; ser informada de las decisiones que adopten o hayan adoptado los ministerios en temas de su exclusiva competencia relacionados con las Comunidades Europeas; examinar y resolver, en su caso, los asuntos que, afectando a más de un departamento, no requieran ser elevados a decisión de la Comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos; elevar, a través de su Presidente, a la Comisión delegada para asuntos económicos aquellos temas que por su trascendencia lo requieran o cuando así lo solicite cualquier miembro de la Comisión interministerial. A este último efecto, otro real decreto modifica la composición de la Comisión delegada para asuntos económicos incluyendo en la misma al Ministro de Asuntos Exteriores y al Secretario de Estado para las Comunidades Europeas cuando se trate de temas relacionados con la Comunidad (16).

---

21 de mayo de 1983), cuyo artículo 1.º alude explícitamente a su carácter de órgano técnico de coordinación interministerial responsable de la elaboración de posiciones de negociación.

(14) Real decreto 1485/1985, de 28 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica del ministerio de Asuntos Exteriores y se suprime determinado organismo autónomo del Departamento (Boletín Oficial del Estado, núm. 207, de 29 de agosto de 1985).

(15) Real decreto 1567/1985, de 2 de septiembre, por el que se crea la Comisión interministerial para asuntos económicos relacionados con las Comunidades Europeas (Boletín Oficial del Estado, núm. 213, de 5 de septiembre de 1985).

(16) Real decreto 1568/1985, de 2 de septiembre, sobre modificación de la Comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos (Boletín Oficial del Estado, núm. 213, de 5 de septiembre de 1985).

La estructura del sistema establecido en España pone en evidencia el deseo de conjugar el criterio de la unidad de acción en el exterior —de ahí su inserción en el Ministerio de Asuntos Exteriores— con el reconocimiento de las competencias funcionales de los departamentos «técnicos» (17). La incorporación en la Secretaría de Estado de funcionarios procedentes de diferentes ministerios tiene por objeto facilitar desde el seno de la misma el inicio de la labor de coordinación, dado que los funcionarios técnicos aunque no representen formalmente a sus ministerios de origen, por el hecho de su procedencia mantienen una especial relación con los mismos y constituyen normalmente un cauce privilegiado de relaciones. Ello no impide, sin embargo, que los departamentos afectados sean muy celosos de sus competencias y consideren que la decisión en el ámbito de actuaciones comunitarias coincidentes con las mismas les corresponde en su totalidad. La importancia de la actividad comunitaria en un determinado sector y la personalidad del propio responsable ministerial explican a menudo la mayor o menor autonomía de actuación por parte de los diferentes departamentos (18).

La Secretaría de Estado, que cuenta con una plantilla de 158 personas, sin llegar a poder fijar la posición nacional en su propio seno, promueve la coordinación en el seno de la Administración, básicamente a través de la Comisión interministerial que, según se indica en la exposición de motivos del real decreto constitutivo, tiene por objeto «lograr una unidad de criterio desde las primeras fases del proceso decisorio». Las competencias asignadas a la Comisión interministerial por el real decreto, antes señaladas, ponen claramente en evidencia su responsabilidad como órgano coordinador o cauce para el sometimiento de los temas a la decisión superior del Gobierno. La coordinación se limita, no obstante, a los temas de contenido económico, si bien a menudo será difícil deslindar el contenido económico de otras cuestiones políticas, jurídicas o institucionales. Respecto a estas últimas también a menudo será necesario coordinar las posiciones diversas, si bien en este caso el número de departamentos interesados tiende a ser más reducido. También en estos casos, excepción hecha de los temas relativos a la cooperación política europea (19), la Secretaría de Estado es el órgano competente para promover la fijación de la posición nacional, aunque la Comisión interministerial no sea competente para ello, debiendo producirse la coordinación por otros cauces.

(17) Dicho planteamiento se hace extensivo de manera general a todo el servicio exterior a través del real decreto 632/1987, de 8 de mayo (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 118, de 18 de mayo de 1987), sobre organización de la Administración del Estado en el exterior. Dicho real decreto es una consecuencia de las conclusiones definitivas del Informe sobre el Libro blanco de la Administración exterior del Estado, aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de abril de 1987.

(18) La generalidad de los ministerios han incluido en su organigrama órganos de seguimiento y gestión de los temas comunitarios. En ocasiones dichos órganos deben llevar a cabo una labor de coordinación en el seno del propio departamento entre sus diferentes direcciones generales, a efecto de facilitar la fijación de la posición ministerial.

(19) La competencia en materia de cooperación política corresponde también al Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de su Secretaría General de Política Exterior, de la que depende una Subdirección General de Cooperación Política Europea encargada de «participar en los comités políticos comunitarios y de analizar y canalizar el flujo de información política que, en virtud de los acuerdos establecidos en el seno de la Comunidad Económica Europea, tendrá lugar entre nuestra Cancillería y las de los restantes países miembros de la misma» (real decreto 1485/1985, de 28 de agosto), siendo su titular el miembro español en el «grupo de corresponsales» europeos. Por real decreto 2030/1986,

La Comisión interministerial se reúne normalmente los viernes de cada semana, habiendo mantenido a lo largo de 1986 un total de 36 reuniones. La Comisión trata los temas de actualidad comunitarios, especialmente en función del orden del día de las reuniones del COREPER y del Consejo. Ello implica que en la medida en que no es posible llegar a la fijación de una posición en el seno de la Comisión, su concreción tiene lugar cuando su discusión en el seno del Consejo se encuentra notablemente avanzada, pues desde semanas y, en ocasiones, meses antes ha sido ya debatida en los grupos del Consejo y sometida previamente a dictamen por la Comisión a los comités técnicos. De hecho la Comisión interministerial, que difícilmente puede fijar las posiciones sobre el conjunto de temas que son objeto día a día de discusión en el Consejo y que cuando lo hace es ya en el estadio casi final del procedimiento decisorio, no puede suplantar los contactos y reuniones más informales que tienen lugar mucho más regularmente entre funcionarios de la Secretaría de Estado y del ministerio o ministerios más interesados y que constituyen a menudo el origen de la «posición» o de las «instrucciones» al representante español en el comité o grupo de trabajo, con el riesgo en todo momento de que otros ministerios u órganos administrativos también interesados no compartan el contenido de dichas «instrucciones» o las mismas no sean confirmadas finalmente, por razones muy diversas, por los superiores de los anteriores funcionarios o por la propia Comisión interministerial (20). En los casos en que en la Comisión interministerial no es posible fijar una posición común y tampoco se llega a la misma por otros cauces más informales, la responsabilidad última para ello corresponde al Gobierno, bien a través de la Comisión delegada para Asuntos Económicos, a cuyas reuniones asiste regularmente el Secretario de Estado de Comunidades Europeas, como también lo hace a las de la Comisión de Subsecretarios, bien en Consejo de Ministros. Ello no impide que incluso en estos casos la actuación de la Comisión interministerial haya sido también útil, tanto para preparar dicha decisión, como para facilitar el intercambio de opiniones y la presentación y justificación de las posiciones encontradas de los diferentes departamentos. La fijación de la posición en estadios superiores retrasa, sin embargo, normalmente su adopción y obliga a hacer intervenir a los mismos órganos para su modificación, lo que resta agilidad al funcionamiento del procedimiento nacional en su relación con el procedimiento comunitario. Al caracterizarse este último por la nota del «compromiso», fruto de la contraposición de intereses entre doce países miembros, la posición nacional que se fije en no importa que nivel debe incluir un margen de flexibilidad y maniobra para el representante nacional, que impida el desencadenamiento sucesivo del procedimiento decisorio interno para modificaciones no sustanciales.

---

de 5 de septiembre (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 236, de 2 de octubre de 1986) se ha creado la Dirección General adjunta de Política, como unidad de apoyo al Secretario General de Política Exterior en las funciones que a éste le corresponden como Director de Política en el contexto de la Cooperación política europea.

(20) El funcionario responsable de un determinado tema en la administración nacional, y mejor conocedor técnicamente del mismo, tiende normalmente en el momento de dar su opinión a aferrarse a sus intereses específicos sin tener en cuenta, porque no le compete, los intereses de otros sectores o los políticos más generales.

En la medida en que la actuación normativa de las Comunidades Europeas restringe las competencias legislativas de los parlamentos nacionales, estos últimos han tratado de ser asociados al procedimiento interno de formación de la posición nacional para, por esa vía, seguir manteniendo cierta influencia sobre la formación de la legislación comunitaria. Independientemente de otras connotaciones políticas de este fenómeno (21), la situación es muy diversa en cada país, existiendo por lo general comisiones o grupos parlamentarios que deben ser informados regularmente sobre la evolución de las políticas comunitarias y que pueden solicitar la presencia de los responsables del ejecutivo como medida de control de sus actuaciones. Dicha acción tiene en todo caso un contenido limitado, que muy escasamente condiciona la actuación del ejecutivo en temas comunitarios (22). Una excepción lo constituye el caso de Dinamarca, cuyo Parlamento (Folketing) debe ser informado sobre el contenido de las propuestas de la Comisión, pudiendo oponerse en los casos de mayor importancia a la línea de negociación que el Gobierno prevé seguir, y sobre los resultados finales de la discusión en el Consejo. La situación en España se asemeja a la general antes descrita, informando regularmente el Gobierno al Parlamento sobre la evolución de las cuestiones comunitarias, especialmente a través de las comparecencias del Secretario de Estado ante la Comisión de Presupuestos del Congreso y ante la Comisión mixta Congreso-Senado, comparecencias que tienen lugar en la actualidad a un ritmo bimensual.

En los estados de estructura federal, regional o autonómica el proceso de formación de la posición nacional debe tener en cuenta también dicha situación, en la medida en que los órganos regionales dispongan de competencias sobre el contenido material de la norma propuesta por la Comisión. Aunque la responsabilidad de la presentación de una posición y su negociación en Bruselas corresponde al Gobierno central, por razones de política interna este último difícilmente podrá desentenderse, en la fijación previa de esa posición gubernamental, de las posturas específicas que adopte cada entidad regional, especialmente cuando el tema en cuestión revista especial entidad para la misma y/o sea parte de sus propias competencias. También aquí el sistema establecido de relaciones entre el gobierno central y los gobiernos o las administraciones periféricas difiere notablemente entre los diferentes países miembros, especialmente en aquellos casos en que el grado de autonomía de las regiones es mayor (Alemania, Italia, España, Bélgica). En el caso de España el órgano responsable de los temas comunitarios mantiene contactos regulares con las Comunidades Autónomas, las cuáles han establecido también generalmente en el seno de su propia administración órganos competentes en cuestiones comunitarias. Dichos órganos, que realizan en ocasiones también una cierta labor de coordinación interna, son el interlocutor regular de los responsables de la Secretaría de Estado, si bien los contactos se llevan a cabo sin un marco legal específico. En sucesivas ocasiones se ha planteado el establecimiento

(21) La expansión creciente de las actuaciones normativas comunitarias supone de hecho una pérdida progresiva en términos generales de niveles de democracia, al no existir en el seno de la Comunidad un órgano de control democrático del contenido de esa legislación.

(22) Vid. sobre el tema SASSE, C., *op. cit.*, pp. 45-73. NIBLOCK, M.: *The EEC: National Parliaments and the European Communities*, Chatham House/PEP, London, 1971.

de dicho marco más formal de relación, sin que hasta el momento el mismo se haya llegado a concretar. Sin carácter oficial y en ningún caso representativo, algunas Comunidades Autónomas (Canarias, Cataluña, País Vasco) cuentan con los servicios de oficinas en Bruselas, que les permiten un seguimiento más regular de los temas comunitarios y un contacto más directo con las instituciones de la Comunidad.

## 2. El papel de las Representaciones permanentes

La fijación previa de la posición nacional constituye el primer estadio para la participación eficaz de las administraciones nacionales en el procedimiento decisorio comunitario. La ausencia de posición hace del representante nacional un espectador pasivo que tiende a dejarse llevar por las posiciones mayoritarias.

La participación más directa en el procedimiento decisorio corresponde en gran medida a los funcionarios de las representaciones permanentes establecidas en Bruselas, dada la frecuencia de las reuniones que tienen lugar en el marco del Consejo y de la Comisión y que impiden su seguimiento por funcionarios que tuvieran que desplazarse en cada caso desde las respectivas capitales. Ello explica el número muy considerable de funcionarios y expertos que componen las representaciones permanentes, más numerosas normalmente en el caso de países más alejados geográficamente de Bruselas.

Al frente de la representación permanente figura un Embajador Representante permanente, acreditado ante las tres comunidades europeas. Aunque las representaciones permanentes tienen su sede en Bruselas, sus miembros están acreditados ante el conjunto de las instituciones u órganos comunitarios, aunque los mismos se encuentren fuera de Bélgica, como es el caso, entre otros, del Tribunal de Justicia, de la Secretaría del Parlamento Europeo o de algunos servicios de la Comisión, todos ellos en Luxemburgo, o del Parlamento Europeo, que se reúne en sesión plenaria normalmente en Estrasburgo. Ello explica en mayor medida el número elevado de miembros de las representaciones permanentes, dado que muchos de ellos deben desplazarse de manera regular para atender a las reuniones de dichos órganos o mantener contactos con sus responsables o funcionarios (23), independientemente del apoyo que pueden prestar «in situ» las embajadas locales de los países miembros.

Las representaciones tienen carácter integrado en el sentido de que las mismas cuentan con funcionarios procedentes de los diferentes departamentos de las administraciones nacionales, más numerosos en aquellos sectores en los que el ámbito de competencias respectivas ha sido asumido totalmente o en mayor medida

---

(23) Cada representación permanente cuenta normalmente con uno o más funcionarios responsables de las relaciones con el Parlamento Europeo, que asiste todos los meses a la sesión plenaria en Estrasburgo, lleva a cabo el seguimiento de las reuniones de las comisiones en Bruselas y controla la voluminosa documentación que emana de dicha institución. Otro funcionario responsable de cuestiones jurídicas se desplaza igualmente con regularidad a Luxemburgo, a efecto de asistir a las sesiones del Tribunal de Justicia, especialmente cuando los casos planteados afectan de manera más directa al país en cuestión.

por parte de la Comunidad. Abstracción hecha del caso de Luxemburgo, las representaciones cuentan con una media de 35-40 funcionarios de nivel superior, si bien el número difiere notablemente entre unas y otras en función básicamente de la importancia del país y la mayor o menor proximidad a Bruselas de las respectivas capitales (24). Un mayor alejamiento implica una mayor dificultad de traslado a Bruselas de los funcionarios de la administración central y, por tanto, una mayor participación de los funcionarios de la representación en las reuniones comunitarias; de ahí que la representación griega con 54 funcionarios de nivel técnico sea la más numerosa de todas, dada la lejanía de su capital.

Las funciones de las representaciones permanentes aunque coinciden formalmente con las asignadas de manera tradicional a las representaciones diplomáticas —representación, información, negociación— varían notablemente por la importancia respectiva de las mismas. La función de representación, aunque de importancia política más relevante, difiere en su ejercicio de las embajadas bilaterales, dada la limitación de actos protocolarios o formales, si bien el Representante permanente, como su mismo nombre indica, actúa en todo momento, en el ejercicio de sus funciones oficiales, en representación de su propio Estado. La función de información caracteriza también en menor medida a las representaciones permanentes, dada la transparencia informativa que existe en las instituciones comunitarias, lo que no impide que la canalización de la voluminosísima documentación e información hacia sus capitales constituya una actividad de especial importancia de las representaciones (25). Pero es la función de negociación la que casi monopoliza la actuación de los miembros de las representaciones permanentes. En efecto, la participación en el procedimiento decisorio a sus diferentes niveles supone una negociación continua con los representantes de los otros países miembros, en defensa cada cual de sus propios intereses nacionales. No se trata en este caso de la negociación esporádica de un convenio internacional, que en el caso de las embajadas tradicionales es además cada vez en mayor medida objeto de negociación por los expertos de la administración central, sino de una negociación continua, en la cual la Comisión va remitiendo sucesivamente al Consejo nuevas propuestas destinadas a convertirse, como fruto de la negociación en su seno, en nuevas normas comunitarias resultado de los compromisos habidos en el mismo (26).

La Representación permanente de España ante las Comunidades Europeas fue creada, en sustitución de la anterior Misión, por un real decreto de 17 de enero

---

(24) SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO: *Guía del Consejo de las Comunidades Europeas*, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas/Luxemburgo, abril 1987.

(25) De las Instituciones comunitarias emanan diariamente decenas de documentos que deben ser remitidos con la máxima prontitud a las capitales. De ahí que las representaciones deban contar con medios de transmisión rápidos y flexibles (correo electrónico, telecopia, valija diaria, ...) que permitan dicho traslado, lo que implica una tecnificación notable de las mismas y el abandono de los medios tradicionales de actuación de las embajadas.

(26) Otra función destacada de las representaciones diplomáticas, la protección de los propios nacionales, es ajena al ámbito de actuaciones de las representaciones permanentes, dada la ausencia en su seno de funciones consulares. La propia actividad de gestión en materias comunitarias corresponde en mayor medida a las administraciones centrales y tiene una importancia secundaria en las actuaciones de las representaciones en relación con la participación en el proceso de toma de decisiones.

de 1986 (27), tras la incorporación de España a la Comunidad. La participación de España en los órganos de decisión comunitarios es justamente el elemento que justifica, en la exposición de motivos del real decreto, la creación de la Representación permanente, la cual deberá asegurar la «más eficaz participación en dicha toma de decisiones» y garantizar la «adecuada coordinación con los órganos de la Administración central del Estado encargados de las materias comunitarias»; para ello se señala que la actuación de la Representación estará regida por los principios de unidad de acción, jerarquización funcional y unidad de gestión administrativa. Según se indica en el artículo 1 del real decreto, la Representación permanente, que tiene su sede en Bruselas, asegura la presencia de España en las instituciones y órganos dependientes de las Comunidades Europeas.

Al frente de la Representación figura un Embajador Representante permanente de España, el cual es nombrado por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores. Un Representante permanente adjunto es nombrado igualmente por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores, oída la Comisión interministerial de asuntos económicos relacionados con las Comunidades Europeas. De los anteriores dependen los consejeros, secretarios de embajada y agregados que se estimen necesarios, los cuales son nombrados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, a propuesta de los departamentos interesados, oídos la Comisión interministerial de asuntos económicos relacionados con las Comunidades Europeas y el Embajador Representante permanente.

El artículo 2 del real decreto hace referencia a la recepción de instrucciones y al envío de comunicaciones oficiales. Las instrucciones oficiales son cursadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores o, por delegación, por la Secretaría de Estado de Comunidades Europeas. Dichas instrucciones serán el resultado de la fijación de la posición previa en el seno de la Administración central. Las comunicaciones oficiales de la Representación permanente con la Administración central se canalizan por el Embajador Representante permanente a través del Ministerio de Asuntos Exteriores. La referencia al carácter oficial de instrucciones y comunicaciones abre la puerta a posibles dudas sobre la «oficialidad» de las mismas en muchas ocasiones y con ello a la posible relación directa de los consejeros con sus departamentos de origen con los problemas de falta de coordinación que ello pudiera plantear (28). Tras la creación de la Representación permanente, cada ministerio de la Administración española se ha visto tentado de enviar uno o más funcionarios a la misma, con objeto de hecho de contar en ella con su propio «representante». El entrecruzamiento de competencias entre diferentes ministerios ha motivado con ello la presencia en Bruselas de consejeros con funciones simila-

(27) Real decreto 260/1986, de 17 de enero, por el que se crea la Representación permanente de España ante las Comunidades Europeas (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 38, de 13 de febrero de 1986).

(28) Con el título «El desbarajuste español en Bruselas», un artículo del diario *El País*, de 10 de mayo de 1987, se hacía eco de la supuesta falta de coordinación, gremialismo y rivalidades existentes en el seno de la Representación, que estarían comprometiendo la eficacia del trabajo ante la CEE. La polémica desatada sobre el tema tiene su reflejo en artículos sucesivos en los que se amplía el ámbito del debate, haciéndose eco otros órganos de prensa de los supuestos fallos de coordinación en el Gobierno que habrían hecho desaprovechar la obtención de algunas ayudas comunitarias (*diario ABC*, de 8 de junio de 1987).

res, lo que puede provocar disfunciones de actuación y frustraciones en los funcionarios afectados. El problema puede surgir al no considerar a cada consejero responsable de un determinado sector, sino «representante» de un departamento específico, con el incremento excesivo de efectivos que ello puede suponer. En el real decreto se prevé la figura de un consejero coordinador en aquellos casos en que exista más de un consejero procedente de un mismo ministerio (artículo 5,3). En mi opinión dicha disposición resulta paradójicamente contraria a la coordinación, pues refuerza el «departamentalismo», ya que no se trata de coordinar entre consejeros de un mismo ministerio, cuyas funciones pueden ser muy diferentes, sino, en su caso, entre consejeros con funciones similares, independientemente de su origen; con independencia también de que para dicha coordinación se cuenta con las personas del Representante y Representante adjunto.

En un real decreto de 8 de mayo de 1987 relativo a la organización de la Administración del Estado en el exterior (29), se incluye una disposición adicional que preserva el régimen establecido para la Representación permanente. Con dicha disposición se preserva la canalización obligatoria unitaria de comunicaciones oficiales entre la Representación y el Ministerio de Asuntos Exteriores, mientras que según el nuevo real decreto para el resto de las representaciones diplomáticas, excepción hecha también del régimen aplicable a la Delegación ante la OTAN, se posibilita la comunicación directa entre consejeros técnicos y los departamentos de los que dependen funcionalmente, con independencia del carácter o no oficial de las comunicaciones.

La Representación española cuenta en la actualidad con 46 funcionarios de nivel técnico superior, lo que la sitúa en el segundo lugar por el número de sus funcionarios, tras la de Grecia. Como en el caso de otras representaciones, la necesidad de contar con un sistema rápido de comunicaciones con la Administración central ha motivado una creciente tecnificación de los medios disponibles, constituyendo en la actualidad correo electrónico, telefax, telex y teléfono los instrumentos regulares de recepción de instrucciones y envío de información y documentación (30).

### 3. Participación en el procedimiento decisorio

La pertenencia de un país a la Comunidad implica su participación plena en el proceso de toma de decisiones. Dicha participación tiene lugar incluso, en el caso de ampliaciones, a partir de la firma del acuerdo de adhesión y, por tanto, antes de su entrada en vigor. En este caso el estatus del país adherente es meramente el de observador, si bien puede dar ya a conocer su posición sobre el contenido de

(29) Real decreto 632/1987, de 8 de mayo, sobre organización de la Administración del Estado en el exterior (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 118, de 18 de mayo de 1987).

(30) La incorporación a la Comunidad ha motivado una modificación en los hábitos de trabajo respecto a los imperantes en las embajadas tradicionales. La participación justamente en el procedimiento decisorio comunitario y las características del mismo obligan a contar con medios técnicos de comunicación que permitan el envío instantáneo de nuevos documentos y la reacción en el curso de una reunión a los mismos o a nuevas propuestas.

las propuestas objeto de discusión en el Consejo, a través del procedimiento de información y consulta que figura anejo al correspondiente tratado de adhesión (31).

La participación formal o informal del país miembro en el procedimiento decisorio comunitario se produce, con diferente intensidad, a lo largo de todas las fases que caracterizan a este último.

La iniciativa del procedimiento corresponde formalmente, como es sabido, a la Comisión que elabora la correspondiente propuesta. La iniciativa de la propuesta de la Comisión puede tener su origen, no obstante, tanto en el seno de la propia Comisión, como en el Consejo, por la facultad con que cuenta esta institución, según el artículo 152 del Tratado CEE, de solicitar a la Comisión la presentación de propuestas apropiadas para la consecución de objetivos comunes. En este último caso el Consejo puede solicitar propuestas tanto en el ámbito de una política ya existente como para el desarrollo de nuevas políticas. Al no indicarse otra modalidad diferente, debe entenderse que la decisión de solicitar la presentación de propuestas se hace por mayoría simple. Lo anterior significa que las delegaciones nacionales pueden en el marco del Consejo incidir sobre las facultades de iniciativa de la Comisión. Conviene señalar, no obstante, que el ejercicio formal de las facultades previstas en el artículo 152 del Tratado CEE ha sido extremadamente raro, y que ha sido de manera más informal, mediante sugerencias de la Presidencia en el marco del Consejo, como se ha hecho saber a la Comisión el interés por contar con propuestas en un sector determinado. Otras muchas actuaciones comunitarias tienen su origen en las conclusiones del Consejo Europeo, que aunque de carácter más político y general dan lugar posteriormente a la aprobación de normas específicas (32).

La elaboración de la propuesta tiene su origen normalmente en el seno de la propia Comisión. La elaboración de la propuesta presupone un largo proceso a lo largo del cual son frecuentes los contactos de los servicios de la Comisión implicados con los responsables técnicos de las administraciones nacionales. En efecto, la Comisión en la búsqueda de los objetivos comunes analiza la situación existente en cada país y verifica con los expertos nacionales en qué medida es factible la realización de una acción común. En este sentido y dependiendo de los propios intereses nacionales la actuación de las administraciones nacionales puede implicar un apoyo a la iniciativa de la Comisión en la medida en que el interés nacional coincida con el previsto comunitario o un intento de obstaculizarla en el caso contrario. Todo ello todavía en un ámbito de relaciones y contactos informales. Dichos contactos, sin embargo, revisten especial interés para el estado interesado

---

(31) Sobre los caracteres del procedimiento de información y consulta y la participación de España en el proceso de toma de decisiones a lo largo del período de ratificación, vid. GONZALEZ SANCHEZ, E.: «Las relaciones entre España y las Comunidades Europeas a lo largo del período de ratificación», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 13, núm. 1, enero-abril 1986.

(32) Cualquier nueva actuación u orientación comunitaria suele tener su origen en la decisión política al efecto adoptada en el Consejo Europeo. Así, por ejemplo, cuando por parte española se ha querido fomentar las relaciones de la Comunidad con América Latina se propició, en base a la declaración inscrita en el Tratado de adhesión, como primer paso la inclusión en las conclusiones del Consejo Europeo de La Haya de Junio de 1986 de una referencia relativa al reforzamiento de dichas relaciones.

c desinteresado, pues en la medida en que comienza a ejercerse influencia en uno u otro sentido a partir de ese momento, el contenido de la propuesta podrá acabar reflejando en mayor o menor medida dichos intereses. Desde la óptica de la Comisión dichos contactos le permiten asegurarse de que el contenido de la propuesta corresponde a la realidad de la situación a regular y prever ya la existencia de un cierto consenso entre los países miembros en la fase posterior de su discusión en el Consejo. En este sentido el conocimiento personal y el contacto regular entre unos y otros funcionarios y expertos constituye una vía de influencia mutua en el proceso de elaboración de las propuestas. La independencia del funcionario comunitario no impide de hecho la existencia a menudo de una relación privilegiada entre el funcionario comunitario y la administración del Estado del que es nacional. De ahí que los Estados miembros sean especialmente celosos del mantenimiento del equilibrio geográfico en la cobertura de los puestos de funcionarios, al menos en lo que se refiere a la categoría superior (33).

La Comisión al proceder a la elaboración de su propuesta lleva a cabo los contactos informales a los que se ha hecho mención, pero mantiene también contactos de carácter formal con los representantes de los Estados miembros en el seno de los numerosísimos comités de naturaleza muy diferente que asesoran a la Comisión y sobre los que se han hecho algunas reflexiones en la primera parte de este trabajo (34). Como ya se ha visto, la tipología de dichos comités es muy diferente, si bien en el caso de elaboración de propuestas su función es meramente consultiva. Dicha consulta, obligatoria en algunos casos, resulta especialmente importante dado que los representantes nacionales en dichos comités son a menudo los responsables nacionales del tema sometido a consulta o los expertos nacionales en el mismo, lo que significa que la opinión expresada en el marco del comité configurará normalmente la posición nacional en la discusión posterior en el Consejo. La defensa más adecuada de los intereses nacionales recomienda la fijación de una posición nacional sobre el contenido de la propuesta que es objeto de elaboración ya en ese estadio a efecto de que el dictamen que se elabore pueda tener en cuenta dichos intereses. El papel específico asignado a los comités en su labor de asesoramiento de la Comisión requiere el conocimiento

---

(33) Con motivo de la incorporación de España y Portugal a la Comunidad se aprueba, como en el caso de ampliaciones anteriores, un reglamento derogatorio que posibilita durante los tres primeros años a partir de la adhesión la incorporación de funcionarios comunitarios de ambas nacionalidades a través de un procedimiento excepcional, a efecto con ello de poder satisfacer el equilibrio geográfico en el caso de los nuevos países adherentes (Reglamento núm. 3517/85, de 12 de diciembre de 1985; *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 335, de 13 de diciembre de 1985).

(34) No resulta fácil dar una lista completa de la totalidad de los comités existentes, dado el carácter muy heterogéneo de los mismos y el hecho de que su constitución tiene, en ocasiones, un carácter meramente coyuntural. Una relación de los comités instituidos por las Instituciones para los que se prevé, con cargo al presupuesto comunitario, la financiación de los gastos en que incurran sus participantes, figura anualmente como anejo a cada presupuesto comunitario. En el presupuesto correspondiente a 1987 (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 86 de 30 de marzo de 1987) se recogen 224 comités, algunos de ellos subdivididos en subcomités o secciones. Una tipología de comités figura en «Comités fonctionnant auprès du Conseil ou de la Commission», *Bulletin des Communautés Européennes*, Supplément 2/80.

por parte de los representantes nacionales no solo de los temas objeto de su competencia sino también de la estructura comunitaria y de sus reglas de funcionamiento, a efecto de poder participar de manera activa y eficaz en el procedimiento decisorio. La participación en los comités presupone igualmente un buen conocimiento de las lenguas más corrientemente utilizadas en el seno de la Comunidad (francés, inglés), pues si bien en el marco de la reunión la interpretación es obligada si así se solicita, existe toda una labor de «pasillos» y contactos personales tanto con la Comisión como con los miembros de otras delegaciones que hace obligado dicho conocimiento.

En los casos en que los comités están constituidos por expertos, no necesariamente miembros de las administraciones nacionales, la influencia de estas últimas en la elaboración de la propuesta depende del grado de interrelación de los expertos con las administraciones y del grado de asunción por parte de aquéllos de la posición nacional.

La aprobación formal del contenido de la propuesta se lleva a cabo por los comisarios actuando de manera colegial, tras deliberación previa por sus jefes de gabinete. También en este caso la independencia absoluta de los comisarios no impide que el estado del que son nacionales trate de ejercer su influencia sobre los mismos, máxime al tratarse generalmente de personalidades políticas de relieve en sus respectivos países. A menudo, no obstante, es también el comisario respectivo quien hace valer frente a sus compatriotas el interés de la actuación comunitaria en un determinado sentido.

La segunda fase del procedimiento decisorio lo constituye la emisión de sus dictámenes por el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social. Dada la naturaleza de ambas instituciones no debe extrañar que la participación de las administraciones nacionales en este estadio del procedimiento sea menor. Ello no impide que a través de cauces informales traten también las administraciones de influir sobre el contenido de los dictámenes. En el caso del Parlamento se es consciente de la creciente autoridad moral de dicha institución y consecuentemente del apoyo que una resolución o un dictamen favorables a los intereses nacionales puede significar para la posterior discusión del tema objeto de los mismos en el seno del Consejo. Más importancia reviste dicha acción cuando por tratarse de propuestas a las que se aplican los procedimientos de concertación o de cooperación el contenido del dictamen influye sobre el propio procedimiento pudiendo retrasar la adopción de la decisión o modificar, en su caso, la modalidad de adopción de la norma. En el caso del procedimiento presupuestario, el diálogo Parlamento-Consejo que tiene lugar en el mismo explica aún en mayor medida la actuación de las administraciones nacionales en relación con dicha institución. Esta actuación se lleva a cabo por vías muy diferentes, aunque tiende a acentuarse en relación con los parlamentarios de la propia nacionalidad y más específicamente entre aquéllos de afiliación al propio partido del Gobierno (35). La regularidad de esta

---

(35) Ideología y nacionalidad son, no obstante, a menudo elementos en pugna en el seno de los debates parlamentarios. Así, con motivo de la elección del actual Presidente del Parlamento Europeo, Lord Plumb, el candidato socialista español, Enrique Barón, no llegó a ser elegido al apoyar los eurodiputados conservadores españoles al candidato inglés de la misma ideología.

acción explica que en la generalidad de los países miembros, y este es también el caso de España, funcionarios de la administración central y de la representación permanente en Bruselas tengan asignada la función de seguimiento de las actividades del Parlamento. Dichos funcionarios se desplazan mensualmente a Estrasburgo para asistir a las reuniones plenarias y siguen en Bruselas los trabajos de las Comisiones, constituyendo su actuación de «pasillo» un elemento fundamental de la actuación informal que llevan a cabo las administraciones. Especial importancia reviste la actuación en relación con los ponentes de dictámenes, informes o resoluciones, quienes elaboran los proyectos que serán luego debatidos en Comisión y sometidos al pleno para aprobación.

Pero la participación más plena de las administraciones nacionales tiene lugar en la fase final del procedimiento relativa a la adopción de la decisión por el Consejo. La propuesta de la Comisión es debatida a niveles diferentes (grupos, COREPER, Consejo) y en todos ellos cada administración nacional trata, en el marco de la negociación entre los doce países miembros, que el contenido final de la norma se adecúe en la mayor medida posible a los propios intereses nacionales.

El primer estadio de discusión en el Consejo y aquél en el que tienen lugar la mayor parte de los debates son los grupos de trabajo. Los grupos de trabajo están constituidos por representantes de los países miembros, a menudo uno por delegación, normalmente miembros de cada representación permanente, dada la frecuencia de las reuniones de los grupos.

La designación del representante nacional en cada grupo de trabajo se lleva a cabo de manera especialmente cuidadosa y meditada dada la responsabilidad y la importancia de su función. En efecto, aunque la posición nacional sobre el contenido de la propuesta se fija por la administración central a través del procedimiento al que antes se ha hecho referencia, es al representante en el grupo a quien incumbe la defensa de esa posición y el tratar que el contenido final de la norma se adecúe a la misma.

Todo lo anterior explica una serie de características en la persona del representante. En primer lugar, la designación clara y precisa del mismo evita situaciones ambiguas en las que no está claro quien es el responsable de la delegación nacional o su frecuente sustitución (36). Debe hacerse abstracción de la organización interna de la administración nacional para evitar que el representante en el grupo pudiera aparecer como mero representante de su departamento o institución de origen y dar lugar a un entrecruzamiento de competencias muy poco operativo en la defensa de los intereses nacionales. Al representante en los grupos de trabajo se le presupone un buen conocimiento, sin llegar a ser un superexperto, en el sector en el que desarrolla su actividad tanto desde la óptica comunitaria como desde la óptica nacional. Con más razón si cabe que en el caso antes aludido

(36) La duración del mandato no debe ser ni muy corta, lo que impediría que el representante resultara especialmente eficaz en su trabajo una vez ya familiarizado con los temas objeto de discusión y con los otros miembros del grupo, ni muy larga por lo que puede representar de rutina en su actividad, con el riesgo de llegar a estar «quemado» para la misma. Dos años podría ser el período ideal, en el bien entendido de que ello no impide que el funcionario correspondiente pase en el seno de la Representación a responsabilizarse a partir de ese momento de otro grupo diferente.

de los comités, el conocimiento profundo de los procedimientos comunitarios, de las lenguas más comúnmente utilizadas en el seno de la Comunidad y de las técnicas de negociación internacional, son elementos que determinan la elección. Igualmente lo es la confianza, que se presupone, por la autoridad nacional que le designa, pero también la buena relación y el conocimiento directo con los funcionarios de todos los organismos o departamentos de la administración central a quienes pudieran afectar los temas objeto de la competencia del grupo de trabajo. A ello se añade la relación continua que el representante deberá mantener con los funcionarios de la Comisión responsables de los mismos temas. Cualquier carencia en alguna de las anteriores notas afectaría muy negativamente al trabajo del representante en el seno del respectivo grupo.

El inicio de la discusión de una propuesta en el seno del grupo requiere que el representante nacional cuente ya con las instrucciones sobre la misma, las cuáles, aunque claras, deben dejar un amplio margen de maniobra al representante nacional, ya que la negociación que se lleva a cabo en el grupo trata de acomodar las posiciones de doce intereses nacionales a menudo muy diferentes. En este sentido es a menudo el propio representante quien por su conocimiento de la situación y posibilidades con mejor conocimiento de causa puede sugerir cambios o adaptaciones en la posición nacional. La situación varía notablemente según se trate de adopción de normas por unanimidad, mayoría cualificada o mayoría simple. En el primer caso cualquier delegación puede bloquear la adopción de la decisión, si bien dicha posibilidad es a menudo más teórica que real, pues la presión política que se ejerce sobre la delegación que queda aislada le hace muy difícil mantener su bloqueo durante un largo período de tiempo. La discusión en el seno de los grupos tiene normalmente un carácter técnico, por lo que a ese nivel no tienden a producirse cambios todavía por razones políticas. Tanto en este caso como más especialmente en los de adopción de decisiones por mayoría simple y mayoría cualificada la labor de cada representante se hace más efectiva a través de la concertación con aquéllas otras delegaciones con las que existe un interés común (37) o a las que se puede atraer hacia la propia posición. Dicha concertación debe producirse paralelamente tanto en Bruselas como, con un contenido más político, en las respectivas capitales. A lo largo de las discusiones en el seno de cada grupo la mejor defensa de la posición nacional justifica una actuación muy activa por parte del delegado nacional presentando nuevos textos y tratando de atraer a la Presidencia y a la Comisión hacia las propias posiciones. La mera reacción a las propuestas presentadas mediante la interposición de reservas no permite que la discusión avance por una vía diferente y a la postre esas reservas acaban siendo retiradas la mayoría de las veces en el mismo grupo o en niveles superiores, sin la obtención de otras compensaciones específicas.

La discusión que se lleva a cabo a nivel del COREPER incluye ya un componente político que puede facilitar en mayor medida la consecución de acuerdos, si bien

---

(37) Aunque en muchos temas tiende a producirse una afinidad de intereses entre países del norte por un lado y países del sur por otro, debe tratar de evitarse la confrontación Norte-Sur y el encasillamiento de la propia delegación en uno u otro grupo a efecto de mantener el máximo margen de maniobra en función de los diferentes intereses.

en la práctica la discusión a este nivel no suele introducir especiales modificaciones en las posiciones de las delegaciones nacionales. La discusión en el COREPER posibilita más fácilmente la desaparición de reservas nacionales de menor entidad, es el marco a menudo para la presentación de propuestas de compromiso por parte de la Presidencia y constituye el estadio previo para la preparación de la discusión en el seno del Consejo. El margen de maniobra del Representante permanente o del Representante permanente adjunto se entiende mayor a este nivel, a efecto de tomar en cuenta consideraciones no estrictamente técnicas. La eficacia de la labor del representante nacional a este nivel viene muy condicionada por el conocimiento previo profundo del estado de cada tema y, por tanto, por la colaboración estrecha con su colaborador responsable del mismo en el grupo de trabajo.

El estadio final decisorio lo constituye la discusión en el marco del Consejo. Dicha discusión se limita a un número muy reducido de puntos en los que no ha sido posible el acuerdo a otros niveles inferiores. En mayor medida ahora el componente político juega un papel fundamental y es el que posibilita muchas veces la consecución final de acuerdos. La existencia de reuniones de Consejos diferentes y de reuniones informales de ministros provoca en ocasiones situaciones de falta de coordinación entre los ministros de un mismo Gobierno, al considerar quien acude como responsable nacional que las actuaciones en el ámbito de «su Consejo» corresponden estrictamente a su competencia ministerial, sin que los órganos de coordinación interna lleguen a asegurar la debida coordinación. Dada la proliferación de reuniones, Ministros de Estado, Secretarios de Estado o Ministros adjuntos encabezan a menudo las delegaciones nacionales en lugar del Ministro y en el caso del Consejo de Asuntos Generales el Secretario de Estado para asuntos europeos, figura esta última que ha tendido a generalizarse en la mayoría de los países miembros y que, en su calidad de responsable de los temas comunitarios, añade a su personalidad política el conocimiento más profundo de los temas en discusión.

La consecución de un acuerdo pone punto final al procedimiento decisorio. En los casos en que son de aplicación los procedimientos de concertación o de cooperación con el Parlamento Europeo el acuerdo se manifiesta en el establecimiento de una posición común que podrá sufrir todavía modificaciones posteriores como resultado del sucesivo diálogo interinstitucional.

#### **4. El papel de la Presidencia**

La Presidencia del Consejo corresponde cada seis meses a un país de la Comunidad, de acuerdo con el nuevo orden establecido en el artículo 11 del Acta de adhesión de España y Portugal. De acuerdo con dicho orden España ostentará por primera vez la Presidencia en el primer semestre de 1989.

El desempeño de la Presidencia supone para el país que la ostenta una participación preponderante durante el semestre correspondiente en el procedimiento de toma de decisiones (38). Sin que ello suponga una dejación del deber de neu-

(38) Sobre los caracteres de la Presidencia, vid.: European Institute of Public Administration:

tralidad que debe presidir la acción de toda Presidencia, a través del establecimiento del calendario de reuniones de los diferentes consejos (39) o de la fijación de su orden del día provisional, la Presidencia cuenta con la posibilidad de dar impulsión a aquellos temas que considere de mayor interés y retardar aquellos otros de menor prioridad para la misma. Por otro lado, se hace cada vez más frecuente el que sea la Presidencia quien en su responsabilidad de dirigir los debates facilite la consecución de consensos o de las mayorías necesarias mediante la presentación de fórmulas de compromiso que puedan satisfacer a la generalidad de las delegaciones. La Presidencia, que cuenta para su ejercicio con el apoyo de la Secretaría General del Consejo, actúa en contacto directo con la Comisión, aunque sin suplantar a esta última en su facultad de iniciativa. En los casos, por tanto, en que la Comisión no da su apoyo a la «fórmula de compromiso», esta última deberá contar para su aprobación con el acuerdo de todos los países miembros, por tratarse entonces de una modificación del contenido de la propuesta de la Comisión que, como se señala en el artículo 149,1 del Tratado CEE, solo puede ser adoptada por unanimidad.

El ejercicio de la Presidencia, aunque importante políticamente para el país que la ejerce, impone una dura carga al mismo, por lo que su ejercicio debe ser preparado concienzudamente.

El país que va a desempeñar la Presidencia debe, en primer lugar, definir claramente sus prioridades, lo que será normalmente resultado de la debida conjugación de los intereses comunitarios y nacionales. En función de ello se establece el calendario de reuniones del Consejo y el ritmo de trabajos en COREPER y grupos. La limitación temporal de cada Presidencia —un semestre— recomienda una cierta concertación con las presidencias anterior y sucesiva, a efecto de poder coordinar, en la medida de lo posible, las prioridades y la realización de los trabajos (40). El margen de actuación procedimental de una Presidencia aunque importante, se encuentra políticamente limitado por la consecución de objetivos que la propia Comunidad se va fijando, especialmente en las reuniones periódicas del Consejo Europeo (41).

La preparación de la Presidencia recomienda la no sustitución del Representante permanente ni del Representante permanente adjunto en los meses previos

---

«The Impact of European affairs on national administrations. The case of the Presidency». Maastricht, 1984, EDWARDS, G. y WALLACE, H.: *The Council of Ministers of the European Community and the President-in-office*, Federal Trust for Education and Research, London, 1977. *The Presidency of the European Council of Ministers, Impacts and Implications for national governments*, Ed. Colm O'Nuallain, London, 1985.

(39) Sete meses antes del inicio de cada Presidencia se presenta por el país correspondiente el calendario provisional de reuniones del Consejo durante dicho semestre.

(40) La Presidencia española será precedida por la griega y seguida por la francesa. En ambos casos se da una afinidad de ciertos intereses, por lo que no deben preverse normalmente rupturas en el ritmo de los trabajos.

(41) Se entiende, por ejemplo, que un objetivo como el de la consecución del mercado interior en 1992 será prioritario para todas las Presidencias hasta dicha fecha. No obstante, unas u otras podrán poner mayor énfasis en el avance en unos u otros sectores o en la concreción paralela de la realización de la cohesión económica y social, todo ello en el ámbito de la realización de un mercado único.

a su inicio, pues en caso contrario al recién llegado le faltaría tiempo materialmente para conocer debidamente a sus colegas, familiarizarse con los procedimientos comunitarios y dominar técnicamente el estado de los temas en discusión. La preparación de la Presidencia implica también la designación al menos seis meses antes de su comienzo de los responsables nacionales que van a presidir cada grupo de trabajo en el seno del Consejo. Dicha designación tiende a recaer normalmente, en los casos de grupos que se reúnen cada una o dos semanas, en quienes en cada representación son los responsables nacionales de los mismos. Dicha decisión parece la más acertada, por ser ellos quienes mejor conocen el estado de los *dossiers*, los procedimientos y a sus colegas comunitarios. La designación de los presidentes de los grupos implica que debe preverse también el nombramiento del funcionario o experto que representará al país de la Presidencia como delegado nacional, el cuál para poder reunir también las características a las que se aludía en el apartado anterior deberá haber sido previsto igualmente su nombramiento varios meses antes. Por otro lado, en aquellos casos en que un miembro de la Representación actúa como representante en dos o más grupos de trabajo deberá tenerse en cuenta que durante el semestre de la Presidencia difícilmente podrá asumir la presidencia de más de uno o a lo sumo dos grupos, por lo que deberá contarse en el momento oportuno con otros funcionarios. En efecto, la labor de la Presidencia no se limita a la mera dirección de los trabajos del grupo, sino que entre una y otra reunión se mantienen contactos continuos con los miembros de otras delegaciones, de la Comisión y de la Secretaría del Consejo y, fruto de todo ello, se van elaborando fórmulas de compromiso, lo que representa en definitiva, mucha mayor actividad que la que normalmente implica la representación en un grupo.

El semestre de la Presidencia supone también una duplicación de esfuerzos para los ministros del país que la ostenta, especialmente en aquellos casos de Consejos muy frecuentes (Asuntos Generales, Agricultura, Economía y finanzas, ...), pues también en este caso el Ministro no se limita a presidir las correspondientes reuniones, sino que debe desplazarse frecuentemente a otras capitales a efecto de conocer de modo directo las posiciones de sus colegas y facilitar la consecución de fórmulas de consenso. A ello se añade la celebración de reuniones ministeriales de carácter informal, que tienden a hacerse cada vez más frecuentes.

Un caso especial lo constituye la organización del Consejo Europeo que tiene lugar normalmente en el país de cada Presidencia en los últimos meses de la misma (42). El hecho de reunir a los doce Jefes de Estado y/o de Gobierno requiere un esfuerzo especial de organización, que, aunque facilitado en gran medida por la Secretaría General del Consejo, debe ser previsto con suficiente antelación (43). La adecuada preparación en reuniones previas del Consejo de los puntos a debatir

(42) El Acta única europea reconoce por vez primera en su artículo 2 formalmente la existencia del Consejo Europeo y señala que el mismo se reunirá al menos dos veces al año. Hasta la entrada en vigor del Acta única tenían lugar tres reuniones anuales, sin que se llegaran a considerar realmente útiles las dos reuniones en una misma Presidencia.

(43) Vid. sobre el tema, BULMER, S. y WESSELS, W.: *The European Council. Decision making in European Politics*, The MacMillan Press Ltd., London, 1987.

en el Consejo Europeo —no existe formalmente un orden del día— constituye el condicionante fundamental del buen éxito de este último.

#### IV. CONCLUSION

El Acta única europea, sin modificar sustancialmente el procedimiento decisorio comunitario, ha introducido modificaciones importantes cuyas consecuencias resulta todavía difícil poder evaluar. La introducción de un mayor número de casos en los que podrá procederse a la consecución de acuerdos por mayoría cualificada ha de suponer previsiblemente una agilización del procedimiento, procediéndose cada vez en mayor medida a la realización de votaciones en el seno del Consejo. Más difícil resulta el pronóstico sobre las consecuencias de la aplicación del procedimiento de cooperación. Es indudable que a través del Acta única se ha querido hacer intervenir más activamente al Parlamento en el procedimiento de toma de decisiones, sin que haya llegado a existir la voluntad política de convertirle en colegislador. No obstante, lo anterior significa que el Consejo deberá tener cada vez más en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo y ello no como una mera formalidad sino atendiendo a sus sugerencias. El gran riesgo que ahora existe con la aplicación del nuevo procedimiento de retardar considerablemente la adopción de la decisión, puede y debe evitarse estableciendo un diálogo constructivo Consejo-Parlamento que haga que aquél pueda ya tener en cuenta las opiniones de este último en el momento de la fijación de su posición común, con lo que el contenido del procedimiento quedaría ya limitado a la confirmación parlamentaria de la posición común del Consejo.

En todo caso la decisión última sigue correspondiendo al Consejo, por lo que la participación de las administraciones nacionales en el procedimiento decisorio —especialmente en su último estadio— sigue teniendo un carácter preponderante. La decisión comunitaria, fruto del entrecruzamiento de intereses nacionales, será siempre el resultado del mayor consenso que se establezca entre los mismos. De ahí que la mejor defensa del interés nacional parte de una adecuada coordinación interna que pone en evidencia desde un primer momento la concreción de ese interés y de la selección de los mejores funcionarios y expertos que a todos los niveles participen en el procedimiento en la defensa de dichos intereses. Todo ello teniendo en cuenta en todo caso que la experiencia comunitaria es una experiencia esencialmente política y son, por tanto, los políticos y las instituciones políticas quienes deben definir las metas a lograr y controlar la consecución de dichos objetivos.

En el caso de un país de reciente incorporación a la Comunidad como España los cambios que implica en las pautas de comportamiento la participación en el proceso comunitario de toma de decisiones son si cabe más importantes que las que están teniendo lugar en el ámbito económico. Pero dichos cambios se imponen por necesidad en un país que hasta hace pocos años había estado prácticamente cerrado a las corrientes exteriores y que desea muy poco tiempo después participar plenamente en el proceso de construcción de la unión europea.

**LA PROCÉDURE DÉCISOIRE COMMUNAUTAIRE, PARTICIPATION  
DES ADMINISTRATIONS NATIONALES.  
RÉFÉRENCES AU CAS ESPAGNOL.**

**RESUMÉ**

L'Acte unique européen, sans modifier la procédure de décision communautaire, comprend plusieurs dispositions qui intéressent celle-ci, en particulier l'augmentation notable du nombre de cas où l'on pourra adopter des décisions à la majorité qualifiée, l'établissement d'une coopération avec le Parlement européen et l'attribution de facultés d'exécution à la Commission.

L'application plus fréquente du critère de la majorité qualifiée doit faciliter le processus de prise de décision là où cette sorte de vote sera applicable et plus particulièrement dans la réalisation du marché intérieur. Le nouveau procédé de coopération accroît la participation du Parlement dans la prise de décision, bien que son application puisse retarder notablement dans l'avenir l'adoption de la décision au cas où l'entente manquerait entre le Conseil et le Parlement.

Sur la base des facultés d'exécution attribuées à la Commission, on a tenté de rationaliser et de simplifier la diversité des comités existants en les groupant en trois catégories: les comités consultatifs, les comités de gestion et les comités de réglementation, mais avec des variantes dans les deux derniers cas. Ces comités constituent, avec des caractéristiques différentes, le cadre de participation des administrations nationales dans l'exercice des facultés d'exécution de la Commission.

La participation des administrations nationales à la procédure de décision revêt sa plus grande importance dans la phase d'adoption de la décision par le Conseil. Cette participation requiert que chaque administration fixe préalablement sa position nationale. Pour cela, chaque pays a des organes de coordination ayant des caractéristiques très différentes dont l'objet est de coordonner les différentes positions ministérielles qui représentent des intérêts différents.

Les représentations permanentes à Bruxelles jouent un rôle très important dans la défense de leur position nationale. Leurs membres participent directement aux groupes, qui, à des niveaux différents, débattent au sein du Conseil le contenu des propositions de la Commission.

La participation à cette procédure s'accroît dans le cas du pays qui exerce la Présidence du Conseil, en raison de l'influence que cet exercice lui permet

d'avoir sur le déroulement des activités de cette institution et de son protagonisme dans la recherche de formules de compromis qui peuvent faciliter la conclusion d'accords. Depuis son incorporation à la Communauté européenne, l'Espagne participe entièrement aux prises de décision communautaires et cette situation cause des changements importants dans les règles de comportement d'un pays qui jusqu'à une époque récente était peu ouvert l'extérieur.

**THE COMMUNITY DECISORY PROCEDURE.  
THE PARTICIPATION OF THE NATIONAL ADMINISTRATIONS.  
REFERENCES TO THE SPANISH CASE.**

**ABSTRACT**

Although it does not substantially modify the Community decision-making procedure, the Single European Act does include several provisions which have a bearing upon it, particularly the considerable increase in the number of cases in which decisions may be taken by a qualified majority, the establishment of a procedure for cooperation with the European Parliament and the conferring of executive powers upon the Commission.

A more frequent use of the qualified majority criterion should facilitate the decision-making process, wherever such a method of voting is applied, and specifically in helping to create an internal market. The new cooperation procedure increases the participation of the European Parliament in the decision-making procedure, although its use may well in future lead to considerable delays in the taking of decisions, in the event of disagreement between the Council and Parliament.

On the basis of the executive powers assigned to the Commission, an attempt has been made to rationalize and simplify the diversity of committees in existence by classifying them into three basic types: consultative committees, management committees and regulation committees, although the latter two each have their own variants. With their different features, these committees constitute the framework for the participation of the national administrations in the exercise by the Commission of its executive powers.

The participation of the national administrations in the decision-making process takes on its greatest importance at the stage of the adoption of a decision by the Council. Such participation requires each administration to decide on its national position beforehand. For this purpose, there are coordination bodies in existence, whose characteristics vary widely from one country to the next, designed to coordinate the various ministerial positions arising from different interests.

A very important role in the defence of the national position is played by the permanent representations in Brussels, whose members participate directly in the deliberations of the groups which at different levels within the Council discuss the content of the Commission's proposals.

Participation in the procedure is even more marked in the case of the country which holds the Presidency of the Council, in view of the influence its exercise has on the development of this institution's activities and its leading rôle in the search for compromise formulas that might make it easier to reach an agreement.

Ever since Spain became a member of the Community, it has been fully taking part in the Community decision-making procedure. This situation has brought about important changes in the patterns of behaviour of a country that up to a short time previously had shown very little receptiveness to external influences.

**NOTAS**

