

Bruselas, 22 de mayo de 2002

## **Nota explicativa sobre el "método comunitario"**

### **I. ¿En qué consiste el método comunitario (es posible designarlo de otro modo)?**

El método comunitario designa el proceso de toma de decisiones que permite a la Unión Europea funcionar de modo transparente, eficaz y democrático. Está basado en la interacción entre tres instituciones autónomas: la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros (que forman conjuntamente lo que se ha dado en llamar el "triángulo institucional").

Sus características esenciales son las siguientes:

- La Comisión Europea dispone del monopolio de la iniciativa legislativa y desempeña esta función en aras del interés general europeo;
- El Consejo de Ministros, que representa a los Estados miembros, adopta las decisiones por mayoría cualificada en la mayoría de los casos;
- El Parlamento Europeo, que los ciudadanos europeos eligen por votación directa, legisla en colaboración con el Consejo o, cuando menos, se le consulta;
- El Consejo sólo puede modificar las propuestas de la Comisión por unanimidad;
- La aplicación de la política de la UE corresponde, en principio, a los Estados miembros;
- Las instituciones de la Unión pueden desempeñar un papel en esta aplicación, en particular cuando se impone un enfoque armonizado. Con este fin, el Consejo delega ciertas competencias a la Comisión, a la que, a menudo, asisten comités de altos funcionarios nacionales;
- Las instituciones de la Unión, los Estados miembros y las partes interesadas tienen la facultad de presentar asuntos ante el Tribunal de Justicia. La Comisión (en tanto que "guardiana del Tratado") desempeña a este respecto un papel esencial al llevar ante el Tribunal a los Estados miembros que no cumplen sus obligaciones de aplicación.

Una característica fundamental consiste en que sólo la Comisión está habilitada para presentar propuestas legislativas. La Comisión es una administración multinacional e independiente que toma sus decisiones por consenso político. Es el mejor medio de garantizar que represente el interés general europeo y no determinadas posiciones nacionales o de partidos. Este último aspecto es crucial para la confianza que debe establecerse entre los Estados miembros.

En la actualidad, el método comunitario se aplica a las cuestiones que constituyen "el primer pilar" (es decir, principalmente las cuestiones económicas, sociales y medioambientales, incluidas las de carácter internacional como el comercio). No abarca en cambio la Política Exterior y de Seguridad Común, ni la Justicia y los Asuntos de Interior, que en 1992 se introdujeron en tanto que "pilares" distintos en el Tratado de Maastricht. En estos ámbitos, en la mayoría de los casos los Estados miembros y la Comisión comparten el derecho de iniciativa, y para las tomas de decisión prevalece la norma de unanimidad.

## **¿En qué consiste el valor añadido de este método con relación al intergubernamental?**

El método comunitario permite a los Estados miembros compartir la soberanía de manera democrática y trabajar para el interés general de la Unión Europea. Si se compara con el funcionamiento de una organización internacional "clásica", ofrece las siguientes ventajas:

- La acción de los responsables se guía más claramente por *normas jurídicas claras* (primacía del derecho);
- El proceso de toma de decisiones es transparente e incluye *un debate público* en el Parlamento Europeo;
- Hace posible *la representación única* de 15 países ante el mundo exterior, y por ello permite *una acción rápida y eficaz*;
- La interacción de las instituciones permite la búsqueda *del interés general europeo*, incluida la protección de los intereses minoritarios (por ejemplo, los de los Estados miembros más pequeños) y facilita los debates de ideas junto con los centrados en intereses nacionales;
- Su transparencia y sus normas de derecho constituyen una *garantía de responsabilidad*;
- El papel fundamental de la Comisión en la búsqueda de un equilibrio entre los intereses de los distintos sectores da *más coherencia a las distintas políticas*;
- El resultado de este método son unas decisiones sinónimas *de seguridad jurídica* tanto para los agentes económicos como para los ciudadanos, en razón del papel del Tribunal de Justicia y del de guardiana del Tratado que desempeña la Comisión.

## **¿Qué supondría la inexistencia del método comunitario?**

- El derecho de iniciativa compartido por varias partes supondría el bloqueo del proceso de toma de decisiones, especialmente en una Unión ampliada, como ya se ve actualmente en ciertos ámbitos.
- Por otra parte, esta división pudiera permitir que un número reducido de Estados miembros dominase el proceso de toma de decisiones.
- Los funcionarios nacionales estarían en condiciones de ejercer competencias públicas a través de canales intergubernamentales menos afianzados en el derecho. Esta situación resultaría perjudicial para la calidad democrática de la Unión.
- El "equilibrio de poderes" en la actual interacción entre las tres instituciones, rasgo característico de nuestras democracias, estaría menos garantizado.
- El control jurisdiccional sobre el ejercicio de la autoridad pública sería menos riguroso, como ocurre en cuanto a Política Exterior y de Seguridad Común y, en ciertos aspectos, en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior.
- Si el sistema no dispusiera de un intermediario relativamente neutro, la confianza entre Estados miembros iría reduciéndose.

### **III. ¿Cómo ha evolucionado con los años el método comunitario?**

El método comunitario no es estático. Con el paso del tiempo se ha ido ajustando y renovando, en particular:

- Mediante el incremento del papel del Parlamento Europeo en los procesos legislativo y presupuestario, aunque todavía permanezca excluido de ciertos sectores importantes de las decisiones de la UE;
- Mediante la extensión del voto por mayoría cualificada. No obstante, también en este caso en el Tratado actual más de cincuenta fundamentos jurídicos siguen requiriendo decisiones por unanimidad.

La experiencia demuestra perfectamente la importancia del voto por mayoría cualificada. El programa del mercado único sólo pudo llevarse a cabo después de que, en 1987, con el Acta Única Europea se abandonó en numerosos ámbitos la norma de unanimidad en favor de la mayoría calificada. También el Tratado de Maastricht, al adoptar el voto por mayoría cualificada para muchas cuestiones relacionadas con el medio ambiente, dio un empujón a la política de la Unión en este ámbito.

A menudo, la búsqueda de la unanimidad conduce al fracaso. Es el caso, por ejemplo, de los asuntos fiscales vinculados al funcionamiento del mercado interior. Genera bloqueos en el Consejo y después da lugar a la proliferación de acuerdos entre los Estados miembros fuera del marco de la Unión. Esto puede ser un factor de complicación para la actividad económica y comercial en el mercado interior.

Con los años, se produjo una evolución institucional importante relativa al papel del Consejo Europeo. Al incrementar éste su grado de intervención en decisiones específicas ha alterado la calidad del funcionamiento del triángulo institucional. El Consejo Europeo debe contribuir a reforzar la autoridad del Consejo de Ministros y no erosionarlo; debe establecer las directrices generales de las políticas de la Unión pero debe dejar que las decisiones concretas las tomen las tres instituciones comunitarias.