

SALINAS ALCEGA, Sergio: *El Consejo Europeo. Un análisis jurídico-internacional desde la perspectiva de la integración*, Zaragoza, Real Instituto de Estudios Europeos, 1994, 286 págs.

1º) Abordar el papel del Consejo Europeo en el marco comunitario requiere unas previas reflexiones desde una perspectiva más general.

Así, mientras los inicios del siglo habían visto afirmarse el poder de los Parlamentos, expresión de la soberanía del pueblo, en el seno de los Estados guardianes de la justicia social, a partir de la crisis de 1929 y sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, se inicia una nueva fase en las democracias occidentales caracterizada por un esfuerzo considerable del Ejecutivo. La mayoría de los ciudadanos desean ver al Estado tomar las riendas de la lucha contra la crisis y el desempleo y, al mismo tiempo, son conscientes de la imposibilidad para los Parlamentos de hacer frente a esta tarea.

Pero el fenómeno tiene también otras causas, menos evidentes pero igual de determinantes, que se resumen evocando la tendencia contemporánea a la personalización del poder.

Necesidad de eficacia y tendencia a la personalización del poder serían las dos razones principales del refuerzo del Ejecutivo en los Estados democráticos. La primera nos sitúa en el contexto del llamado Estado del Bienestar; la segunda nos conduce a la influencia de los medios de comunicación de masas, al declive de la confianza de los ciudadanos en las ideologías de partidos, a la tecnocracia, etc.

Pues bien, estas tendencias no han quedado circunscritas al interior de los Estados, sino que han impregnado también el desenvolvimiento del equilibrio entre las instituciones de las Comunidades Europeas. Sólo siendo conscientes de este fenómeno global podemos apreciar la relevancia del Consejo Europeo en toda su dimensión.

Debemos añadir a todo ello la dicotomía integración-cooperación (visión supranacional / visión interestatal) que caracteriza la realidad comunitaria y la desconfianza que el Consejo Europeo ha despertado entre los defensores de tesis supranacionales, hasta el punto de ver la Unión Europea como un marco territorial en cuyo interior se toman decisiones por cooperación entre Ejecutivos de Estados soberanos, sin que las estructuras integradas dispongan de verdaderos poderes de decisión.

A partir del *Tratado de Maastricht*, la integración es patente referida a las competencias clásicas del *Tratado de Roma*, ampliadas a nuevas políticas (entre ellas, la Unión Económica y Monetaria). La cooperación interestatal, bajo un paraguas institucional común, despliega sus efectos en Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y en materia de Policía y de Justicia.

No cabe duda pues del amplio margen de maniobra de que dispone el Consejo Europeo y, a través de él, los Ejecutivos estatales. En palabras de Cesáreo Gutiérrez Espada, en relación a la PESC, “la llave del sistema la tiene el Consejo, la Comisión se limita a estar ahí y el Parlamento Europeo queda justamente más allá del quicio de la puerta” (1).

2º) La obra que nos ocupa obtuvo el Premio “Ministro de Asuntos Exteriores Francisco Fernández Ordóñez 1993” a la mejor Memoria del IV Programa Master en Comunidades Europeas del Real Instituto de Estudios Europeos.

Su autor conjuga una madura comprensión del pasado y su visión de futuro. Ambas se reflejan en el tratamiento del tema, tanto en la forma como en el fondo. Por una parte, resulta novedoso dedicar una monografía al Consejo Europeo cuando las referencias a éste en obras de conjunto sobre instituciones comunitarias suelen ser marginales. Por otra parte, puede resultar poco habitual hacer del Consejo Europeo la pieza esencial del progreso de las Comunidades e incluso sorprendente, si tenemos en cuenta el rechazo o, al menos, la desconfianza que despierta entre los defensores de una visión supranacional.

El libro está escrito en un lenguaje sencillo y la estructura está bien construida; son seis capítulos de contenido preciso: su origen y evolución histórica, su naturaleza jurídica, sus “actores” (composición), su funcionamiento, sus atribuciones, su incidencia en el equilibrio institucional europeo. Añade una completa Bibliografía y, sobre todo, cuatro anexos facilitando los textos que han constituido los hitos en la definición de dicho órgano.

3º) Una serie de ideas vertebran el texto, justificando el interés y la admiración por el trabajo desarrollado por el Consejo Europeo y permitiendo transmitir los aspectos más positivos de su existencia.

(1) CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA, *El sistema institucional de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 1993, pág. 203.

En primer lugar, su calculada ambigüedad, que sería la característica que le da razón de ser. Esta ambivalencia se refleja en su naturaleza jurídica y en la naturaleza de sus actos. La dualidad de “formación de Consejo de Ministros” para materias comunitarias y de “Consejo Europeo” para materias políticas condiciona la emisión de dos tipos de actos: en el primer caso, actos del art. 189 Tdo. CEE sometidos al control del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; en el segundo caso, decisiones políticas no inmediatamente ejecutables.

El autor no lo considera ni órgano supranacional ni intergubernamental de forma plena. Sería pues un órgano que permite muchas más matizaciones que las que hacen los partidarios de una visión supranacional, que automáticamente lo han de calificar como órgano intergubernamental sin más matices.

En segundo lugar, el autor nos transmite una visión realista y pragmática al abordar el tratamiento del Consejo Europeo: es un estudio de la realidad, no un simple estudio de textos. Este punto de partida es totalmente necesario puesto que el propio Consejo se nutre más de hechos que de formalismos.

Ya en el primer capítulo, dedicado al nacimiento y a la evolución histórica, nos da la perspectiva de la obra. La simple sucesión encadenada de hechos históricos hace patente la contribución del Consejo Europeo a la formación de la Comunidad, sin necesidad de acotaciones que lo pongan de manifiesto. La línea de continuidad quedaría truncada sin la labor del Consejo Europeo.

Esta primera impresión va cobrando fuerza conforme avanzamos en la lectura, aportándonos detalles de pragmatismo en la actuación del Consejo, pragmatismo que conduce a prescindir de moldes excesivamente rígidos.

Así, sus reuniones tienen un carácter informal (buena prueba la constituyen las conversaciones *au coin du feu*). Y es en este contexto donde cobran importancia la personalidad de los protagonistas y el peso de los Estados, jugando en el ejercicio de la Presidencia del Consejo Europeo, en el COREPER, en la Secretaría General del Consejo (que cuando es ocupada por los “grandes”, detentadores de una mayor estructura nacional, ve disminuida su capacidad de influencia), en la capacidad de influencia de los órganos administrativos (a través de la fijación del orden del día y por sus características de permanencia y continuidad), etc. Pragmatismo e informalismo que hacen de la Secretaría General del Consejo

un punto de encuentro entre las instituciones comunitarias, los Estados miembros y la Presidencia del Consejo.

En tercer lugar, el autor, a partir del *Informe Vedel*, pero introduciendo sus propias aportaciones, destaca las innegables ventajas de este tipo de Cumbres: expresión de la voluntad política al más alto nivel, despertar el interés de otras instituciones y de la opinión pública, un halo de legitimidad mayor, tratamiento global de las cuestiones, las discusiones informales...

Las ventajas de este tipo de Consejos excederían de los inconvenientes. Efectivamente, las primeras se han ido manifestando a lo largo de la evolución de las Comunidades y los segundos quedan, en la mayoría de los casos, en un nivel hipotético o de riesgo no confirmado: la sólo hipotética ralentización de los procedimientos ("podría acarrear el que se ralentizase"), la sólo hipotética reticencia del Consejo de Ministros, el "hipotético riesgo" de directorio de los grandes Estados, "el riesgo de un cierto inmovilismo"...

A pesar de ello, algún autor no ha dejado de resaltar esos inconvenientes al menos en ciertos momentos de la evolución del Consejo Europeo:

...ante el que la Comisión y el Consejo acostumbran a dirigirse con frecuencia sin agotar siempre los medios de que una y otro disponen en el marco estrictamente comunitario. De este modo, no sólo se dilata la emisión de soluciones a problemas que a veces son urgentes, sino que se desvirtúa también la naturaleza del proceso de decisión comunitario. Con motivo de los trabajos tendentes a la reforma de los tratados, el Comité Dooge ya dejó clara su preocupación al respecto y el AUE tuvo en cuenta esas preocupaciones (2).

4º) La visión de conjunto del Consejo Europeo que nos transmite es altamente positiva y, de hecho, las efectivas ventajas que presenta y el pragmatismo que aporta pueden deslumbrarnos. No podemos saber dónde está el límite entre el realismo del autor y su moderado optimismo a medio plazo en las aportaciones sobresalientes de otras instituciones comunitarias.

Según el autor, tal vez el proyecto inicial era demasiado ambicioso para lo que los Estados y los Pueblos estaban dispuestos a compartir.

(2) CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA, *op. cit.*, pág. 186.

"Eso no significa que el proyecto comunitario haya fracasado, sino que supone tan sólo un cambio de orientación en el espíritu del mismo" (pág. 92). Y añadirá más adelante: "Acelerar dicha integración puede ser contraproducente (...) al dar lugar a la existencia de una estructura institucional supranacional que no responde a los deseos verdaderos de los pueblos europeos" (pág. 244).

A mayor abundamiento, ningún defensor de tesis integracionistas podría negar que la desnaturalización del sistema institucional no es responsabilidad del Consejo Europeo sino de las deficiencias del sistema en sí y que no cabe echar a otro la culpa del propio fracaso.

Es también innegable la deuda de las Comunidades con el impulso entusiasta del Consejo Europeo. Pero el paso más difícil de dar, por el escepticismo que provoca, es afirmar que lo que existe es "no intergubernamentalización de las Comunidades sino comunitarización del actuar de los Jefes de Estado y Gobierno" (pág. 202).

El exceso de optimismo y la complacencia en la situación existente, que nos va permitiendo avanzar, podría conducirnos a cerrar la puerta a otras soluciones de carácter más marcadamente "integrador".

En esta misma línea, el autor hace suya la expresión de "última reserva de legitimidad política movilizable" para definir el Consejo Europeo. Al mismo tiempo, también utiliza como términos contrapuestos "legitimidad comunitaria" y "legitimidad interestatal". ¿Acaso debemos identificar la legitimidad interestatal con la única legitimidad política movilizable, con el único poder efectivo?

Tal vez sería más acertado hablar de un "halo de legitimidad mayor" (como hace el propio autor al referirse al *Informe Vedel*, pág. 93) en lugar de "última reserva de legitimidad". El primer término permite más matices, puesto que incorpora una visión más subjetiva: se nos transmite esa aureola de poder efectivo, que bien podría ir difuminándose conforme aumentara el poder de decisión de otras instituciones comunitarias. Sin embargo, hablar de "reserva" parece descartar definitivamente la hipótesis que acabo de apuntar y negar toda capacidad de reacción a la Comunidad como tal.

Cumplida dicha hipótesis, la "mayor legitimidad" quedaría circunscrita a su relación con el Consejo de Ministros, como "instancia de apelación" para decisiones de "Alta Política", por su propia composición de máximos responsables a nivel político de los Estados miembros en asuntos que escapan al ámbito competencial de un Ministro.

5º) Finalmente, nos acerca a la labor concreta de España en el Consejo Europeo.

El número de personas que han representado a nuestro país en él ha sido muy reducido, permitiendo una línea coherente de actuación, una rápida adaptación y el liderazgo de los países menos desarrollados (Fondos de Cohesión, "Ciudadanía de la Unión").

La Presidencia española y el Consejo Europeo de Madrid (primer semestre 1989) despiertan especialmente su reconocimiento por la capacidad de nuestros representantes a pesar de su inexperiencia, por la eficacia organizativa, por su realismo y su esfuerzo en la defensa de los intereses comunitarios.

En resumen, la obra de Sergio Salinas, con su claridad expositiva y con el respaldo de los hechos, hace justicia a la labor del Consejo Europeo en el pasado y a su innegable protagonismo futuro, viniendo a colmar una importante laguna doctrinal.

Nos sentimos cautivados por su realismo y su pragmatismo, sin que ello nos conduzca a renunciar a la audacia y a la ambición de alcanzar mecanismos de decisión cada vez más integradores.

M.^a José ANADÓN PÉREZ