

EL PARLAMENTO EUROPEO: ENCRUCIJADA INSTITUCIONAL Y ADOPCION DE DECISIONES EN LA CEE

JOAN SUBIRATS
PERE VILANOVA

Como se ha puesto de manifiesto repetidamente, el ingreso de España en la CEE aconteció en un momento especialmente delicado de la historia de la aventura europeísta iniciada en los años cincuenta. Las grandes transformaciones económicas de los últimos años han alterado muchas de las convicciones y principios que parecían inamovibles desde el proceso fundacional comunitario en la segunda postguerra. Hemos dejado atrás los años del crecimiento económico ininterrumpido y Europa ha de enfrentarse ahora con una situación de desempleo impensable años atrás, con la necesidad de rehacer su sistema productivo para poder dar respuesta a los retos tecnológicos y comerciales planteados desde los países del *Pacific Rim*, pero también con tendencias de crecimiento acelerado aún poco estables y que reposan en nuevas coordenadas sociales y laborales.

En estas breves notas trataremos de analizar cómo desde el ámbito institucional, y especialmente desde el ámbito del Parlamento europeo, se está intentando responder a esas nuevas necesidades agilizando y potenciando las instancias de decisión comunitaria, para superar la táctica de los «no» nacionales, de los vetos cruzados, de las rencillas corporativas y proteccionistas, que encuentran en la paralizante regla de la unanimidad su punto crítico.

1. LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL COMUNITARIA

Como es bien sabido, la peculiar estructura institucional comunitaria se apoya básicamente en instituciones como la Comisión

o el Parlamento, que son reflejo de una estructura supranacional y que desbordan por sus características el estricto marco cooperativo que distingue en general a las organizaciones internacionales, y en instituciones como el Consejo de Ministros, que son expresión de los distintos intereses nacionales. En la práctica ese dualismo ha tendido a resolverse subordinando los órganos de carácter supranacional a los intereses nacionales representados en el Consejo. Evidentemente la voluntad europeísta que surgió en los años cuarenta y cincuenta, y que inspiró la construcción comunitaria, no bastó para convencer a los diferentes gobiernos nacionales de la necesidad de un «suicidio» institucional. Podían estar de acuerdo en las ventajas de un mercado común europeo, pero ello no bastaba para hacerles olvidar sus propios intereses e intentar controlar adecuadamente los ritmos y las modalidades de integración política.

Los intereses nacionales tienen, pues, una clara superioridad frente a la perspectiva comunitaria, y ello se pone de manifiesto tanto en las limitadas potestades del Parlamento europeo, a pesar de que actualmente se proceda a la elección de sus miembros de manera directa, como en el hecho de que el poder de la Comisión, el órgano teóricamente en funciones de ejecutivo comunitario, no proceda ni de elecciones directas ni del nombramiento por parte del Parlamento. Como es sabido, el centro decisional comunitario reside en el Consejo de Ministros, órgano que por definición representa a los distintos gobiernos nacionales, y cuyo protagonismo se ha visto recientemente contrapesado por el Consejo europeo o vértice de los Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros, que se ha ido convirtiendo poco a poco, por su especial configuración y por su carácter de órgano que reúne la máxima capacidad decisoria de cada Estado, en instancia de apelación de los conflictos no resueltos en el Consejo de Ministros.

En definitiva, la Europa Comunitaria no ha contado con un auténtico gobierno ni autoridad supranacional en sus años de funcionamiento. El Consejo de Ministros actúa, en los temas importantes y conflictivos, como una especie de secretaría política del Consejo europeo, mientras la Comisión aparece como un órgano destinado en primera instancia a gestionar la potente y compleja administración comunitaria con sus miles de *eurócratas* y sus tres capitales en constante comunicación. Esa situación ha provocado una gran

tensión entre las perentorias necesidades que las nuevas condiciones económicas y sociales iban generando y la falta de unos mecanismos de decisión comunitarios lo suficientemente ágiles y potentes para hacerles frente.

El Parlamento europeo ha sido, en ese sentido, una de las instancias comunitarias que más ha presionado para modificar el ordenamiento institucional comunitario en el camino de reforzar la integración y la unidad europea. Cabe considerar que ello se deba al hecho de que el Parlamento europeo encierra en sí mismo la contradicción entre su condición de órgano más genuinamente representativo de la comunidad europea y el ejercer, en cambio, una escasísima incidencia en el entramado de toma de decisiones de la CEE. Podríamos, sin duda, matizar su pretendida representatividad de un inexistente (al menos constitucionalmente hablando) pueblo europeo; y podríamos asimismo referirnos a las elecciones al Parlamento europeo como una suma de elecciones nacionales, pero lo que parece evidente es que existe una tremenda desproporción entre la magnitud teórica de la representación del Parlamento europeo y lo limitado de sus competencias (Chiti Batelli, 1982).

El Parlamento europeo es en realidad una Asamblea inacabada (SUBIRATS-VILANOVA, 1984), ya que su posición en el sistema institucional comunitario ha sido hasta ahora mucho más débil que la del Parlamento de cualquier Estado de la Europa Occidental. Como es bien sabido, a pesar de contar con una estructura interna formalmente idéntica a la de cualquier Parlamento nacional, en la práctica no goza de auténtico poder legislativo, siendo sus poderes básicamente deliberativos, pudiendo también emitir informes y dictámenes, en algunos casos de obligada recepción, pero nunca vinculantes para los órganos decisorios.

Sólo a partir de 1975 logró el Parlamento aumentar sus competencias en la discusión del Presupuesto comunitario, sobre todo en la parte de gastos no obligatorios, estando facultado asimismo a rechazar de forma global el mismo Presupuesto, como así ha ocurrido en alguno de los últimos ejercicios. En realidad el Parlamento ha usado este mecanismo de rechazo del Presupuesto como medida de presión y negociación en otros ámbitos, logrando de esta manera ampliar sus funciones por encima de las previsiones de los Tratados.

Dejando a un lado sus mecanismos de control, poco relevantes a pesar de que disponga de la posibilidad de presentar una moción de censura contra la Comisión (de dudosa utilidad dada la marginación de la Comisión del proceso comunitario de toma de decisiones), lo que verdaderamente ha conferido una fuerza y una influencia importante al Parlamento ha sido su elección por sufragio universal directo desde 1979. Anteriormente el Parlamento europeo «era poco más que un grupo de presión institucionalizado en la Comunidad» (HERMAN-LODGE, 1978). A partir de esa fecha el Parlamento se ha convertido en la punta de lanza en el movimiento que pretendía modificar el ordenamiento institucional comunitario en el camino de la Unión Europea. En ese sentido el Parlamento ha usado a fondo sus limitados poderes para demostrar su voluntad integradora, siguiendo lo que se ha calificado como proceso de «reivindicación» / «concesión matizada» / «asistencia activa» por parte, respectivamente, de Parlamento / Consejo / Comisión. La Asamblea ha obtenido así un resultado favorable en lo que respecta a su evolución y a su competencial real, aunque sin lograr una modificación formal de su *status*.

El Parlamento europeo utilizó a fondo su capacidad representativa para lanzar una nueva ofensiva hacia la integración europea. En 1981 se creó la Comisión Institucional para que debatiera y estudiara las cuestiones institucionales en la perspectiva de la Unión Europea. Surgió así el Proyecto de Tratado de la Unión Europea, aprobado en febrero de 1984 por una amplia mayoría. Sin pretender resumir aquí el mencionado Proyecto, ya sobradamente conocido, si quisiéramos destacar los aspectos más importantes del Proyecto que afectan a la estructura institucional. El Proyecto, aprobado por el Parlamento, se apoyaba en las actuales instituciones: Comisión, Consejo de la Unión, Parlamento y Tribunal de Justicia, incluyendo como novedad al Consejo europeo, o reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros como una institución comunitaria más.

La Comisión se configuraba en el Proyecto como el verdadero Gobierno de la Unión Europea. Su Presidente era nombrado por el Consejo europeo (con funciones similares a las de un Jefe de Estado en las democracias parlamentarias occidentales) al inicio de cada Legislatura, pero debía posteriormente presentar su programa

al Parlamento en sesión de investidura, cerrando así la relación de confianza-responsabilidad entre Parlamento y Comisión.

Por lo que hace referencia al procedimiento legislativo, el Proyecto reforzaba notablemente el papel del Parlamento, que compartía con el Consejo de Ministros la mayor responsabilidad en el proceso de discusión y aprobación de las leyes comunitarias. A pesar de ello el Proyecto dejaba la última palabra en materia legislativa al mencionado Consejo, requiriendo mayorías especiales o incluso la unanimidad en caso de existir desacuerdo entre la voluntad del Parlamento y la voluntad del Consejo de Ministros. En ese entramado institucional propuesto se constata la gran preocupación existente para mantener el equilibrio entre el Parlamento, máximo representante de la voluntad supranacional comunitaria, y un Consejo que mantiene el carácter de órgano de expresión de los intereses nacionales.

La aprobación por parte del Parlamento del Proyecto de Tratado que instituiría la Unión Europea sirvió de acicate en el largo proceso de sensibilización tendente a modificar y mejorar el funcionamiento institucional comunitario. Existía una voluntad generalizada, que no unánime, de que ese proceso de reforma podría propiciar una mayor agilidad y eficacia en el procedimiento decisorio de la Comunidad, facilitando una progresiva integración económica capaz de hacer frente a los nuevos retos planteados.

Como ya ha sido sobradamente reseñado, tras varias reuniones del Consejo europeo se decidió la creación de un Comité *ad hoc* para Asuntos Institucionales (Comité Dooge) que tras un tiempo de estudio y de consultas presentó sus conclusiones antes de la reunión del Consejo europeo de Milán (junio 1985). En sus conclusiones el Comité entendía que era necesario realizar un salto cualitativo en el proceso de reforma institucional y, por tanto, proponía avanzar hacia «una Unión Europea» que fuera capaz de decidir en nombre de todos los ciudadanos europeos y en función de su interés común, respetando la personalidad de cada uno de los Estados miembros. En ese sentido los objetivos serían conseguir un espacio o mercado económico común, fortalecer el Sistema Monetario Europeo, reforzar la política exterior comunitaria y crear un espacio social común. El Comité Dooge entendía que, si esos eran los objetivos, ello exigía

una profunda reforma institucional. Así, sus propuestas iban en el sentido de situar al Consejo europeo en una perspectiva estratégica; facilitar la toma de decisiones en el Consejo de Ministros a través de mecanismos de votación basados en mayorías simples o cualificadas, dejando la regla de la unanimidad para casos fijados previamente como «vitales»; potenciar la capacidad ejecutiva de la Comisión, sintonizando plenamente con el Proyecto del Parlamento en el sentido de proponer la intervención del Consejo europeo en el nombramiento del Presidente de la Comisión y la investidura del mismo por parte del Parlamento; y, en relación al Parlamento, el informe del Comité recomendaba su participación efectiva en el proceso legislativo y en la fijación de los recursos propios de la Comunidad. La aprobación del Informe del Comité Dooge, que no fue unánime (se opusieron los representantes de Gran Bretaña, Dinamarca y Grecia), indicaba los problemas que la reforma institucional auspiciada iría encontrando, pero señalaba también la amplia mayoría que expresaba su apoyo a una creciente integración comunitaria (SUBIRATS, 1986).

A partir de la reunión del Consejo europeo de Milán las cosas parecieron tomar un ritmo más intenso, convocándose una Conferencia Intergubernamental de Ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros (la primera desde 1957), con el fin de estudiar una ampliación de las responsabilidades de la CEE a terrenos no previstos en el Tratado de Roma, impulsar e incrementar la cooperación política en materia de política exterior, agilizar el sistema decisorio ampliando el número de materias susceptibles de ser decididas por el sistema de mayoría, y, finalmente, incrementar el control del Consejo de Ministros por parte del Parlamento, aumentando a la vez las competencias de la Comisión de la Comunidad.

En la siguiente «cumbre», celebrada en Luxemburgo a finales de 1985, los Jefes de Estado y de Gobierno de la CEE acordaron establecer la llamada Acta Unica Europea, nombre con el que pasó a conocerse el conjunto de innovaciones introducidas en el Tratado de Roma, con el fin de «mejorar la situación económica y social mediante la profundización de las políticas comunes y la prosecución de nuevos objetivos, así como asegurar un mejor funcionamiento de las Comunidades» (Preámbulo del A.U.E.). Se llegaba así finalmente a plasmar en un documento público y formal algunas modi-

ficaciones que apuntaban hacia una mayor integración europea y facilitaban la toma de decisiones en determinadas materias. Todo ello se produjo no sin reticencias, como lo demuestra el hecho de que la aprobación del Acta Unica Europea no requirió solamente la aprobación de los doce Parlamentos nacionales de los países miembros, como es preceptivo, sino la celebración de sendos referéndums, aunque por motivos diferentes, en países como Dinamarca o Irlanda.

El Acta Unica Europea implica, ante todo, una modificación importante de los mecanismos de toma de decisiones en la CEE con el fin de incrementar la eficiencia del sistema. Esto supone ampliar las materias susceptibles de ser reguladas mediante decisiones tomadas por mayoría de los votos del Consejo, reduciendo por tanto el campo de la paralizante regla de la unanimidad. Supone asimismo fijar una fecha (31 de diciembre de 1992) para alcanzar el mercado único europeo, es decir, «un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada» (artículo 8A del A.U.E.). Supone también una mayor institucionalización de la cooperación política en materia de política exterior, y una específica atención a áreas como alta tecnología, medio ambiente, política social, investigación o sistema monetario, campos a los que la CEE decide prestar una especial atención.

Por lo que se refiere al papel del Parlamento, el Acta Unica Europea garantiza una mayor capacidad de intervención de la Asamblea parlamentaria europea en las materias mencionadas, en las que a partir de ahora el Consejo de Ministros sólo podrá tomar decisiones «en cooperación con el Parlamento». Ello implica que en caso de desacuerdo entre Parlamento y Consejo, este último está obligado a decidir por votaciones que requerirán mayorías cualificadas o incluso la unanimidad. Lo cual puede facilitar la capacidad de maniobra del Parlamento en la negociación con los representantes de los Estados miembros.

Se trata, por tanto, de un paso tímido, por la limitación material que supone, pero importante, hacia un mayor reconocimiento institucional del órgano más democráticamente representativo del conjunto de la Comunidad Europea, aunque al mismo tiempo se reconozca el papel del Consejo europeo, órgano de expresión más ge-

nuinamente representativo de la legitimidad y de los intereses nacionales (BUCHMANN, 1980). El Parlamento europeo no parece, lógicamente, haber quedado satisfecho con esas modificaciones formales y plantea renovar sus esfuerzos en esta esfera. Así, y después de la muerte de Altiero Spinelli, el máximo adalid de la Unión Europea en el Parlamento, en mayo de 1986, su sucesor al frente del Comité de Asuntos Institucionales, Fernand Herman lanzó la creación de un grupo federalista europeo en el seno de la Cámara con el fin de incrementar la tendencia supranacional y el consenso en torno a la idea de la integración europea más allá de los estrictos límites de grupo político o nacionalidad, que han caracterizado hasta ahora a los grupos parlamentarios de la Asamblea Europea (CAVERO, 1986).

2. LA ENCRUCIJADA INSTITUCIONAL Y EL PARLAMENTO EUROPEO

Hasta aquí las recientes vicisitudes de las transformaciones institucionales que ha venido sufriendo la CEE y que han ido incrementando el papel del Parlamento europeo. Quisiéramos ahora tratar de profundizar un poco más en esa problemática institucional, poniendo de relieve la difícil tensión, siempre presente en la realidad comunitaria, y a la que ya hemos hecho referencia, entre objetivos supranacionales y servidumbre a los intereses nacionales.

Como se ha puesto de relieve (WEILER, 1985), la CEE mantiene una aparentemente extraña dualidad entre una penetrante capacidad de hacer cumplir las regulaciones comunitarias país por país (alto grado normativo), utilizando incluso la gran capacidad de los órganos jurisdiccionales europeos, y una evidente falta de dirección unitaria del ejecutivo comunitario (bajo grado decisonal), que, en la práctica, no sería más que un conglomerado de los intereses nacionales de los países miembros. De hecho, la gran dificultad que representa llegar a acuerdos que satisfagan a todos, o al menos a una gran mayoría de los estados que forman la CEE, es la garantía de su posterior y efectiva implementación o puesta en práctica. El punto crucial de todo análisis sobre una mayor capacidad y eficiencia de las políticas comunitarias pasa, pues, por el estudio del mecanismo decisonal, es decir, en la forma y el método con que son adoptadas las decisiones en el Consejo de Ministros de la Comunidad.

Es bastante evidente que los resultados hasta ahora obtenidos por la CEE no son muy satisfactorios. Existe un difuso sentimiento de desilusión y frustración en la Comunidad Europea, que, si bien no resulta perceptible por ahora en España dado lo reciente de nuestro ingreso y las esperanzas históricas que el proyecto europeo ha despertado siempre, es ciertamente apreciable en el resto de países miembros, como de hecho puede constatarse por las cifras de abstención registradas en las últimas elecciones de 1984 (si la participación, en cifras globales, fue en 1979 del 62 por 100, descendió al 59 por 100 en 1984).

Los principales logros de la Comunidad Económica Europea se han dado en el campo comercial, limitando las tendencias proteccionistas de los países miembros a cambio de mantener un potente sistema de barreras aduaneras hacia el exterior de la CEE. En otros campos como el de la iniciativa aeroespacial o los programas del Fondo Regional o Social, los resultados son mejores, aunque los fondos destinados a los mismos sean claramente insuficientes. De hecho, como es bien sabido, el grueso de la política económica Comunitaria y del Presupuesto de la CEE se centra en el Programa Agrícola Común, que está considerando generalmente como un notable fracaso. Los superávits en muchos de los productos agrícolas son enormes, y ello obliga a mantener un tipo de política extremadamente onerosa destinada a mantener el nivel de consumo de los agricultores europeos, y a almacenar y liquidar los excedentes generados. (Se van a destinar más de cinco mil millones de ecus hasta 1989 para situar a los excedentes comunitarios dentro de límites razonables, de los cuales más de tres mil se destinarán exclusivamente a los excedentes de mantequilla.) Y, a pesar de ello, tampoco se ha asegurado un nivel digno para los pequeños agricultores ni se ha hecho realidad la idea de precios comunes para los productos agrícolas comunitarios.

No obstante, es indudable que la CEE ha logrado ir avanzando en el proceso de integración, haciendo realidad la elección directa de la Asamblea parlamentaria, doblando la cantidad de los países miembros desde su fundación en 1957 y consolidando un sistema monetario que parece resistir bien las constantes fluctuaciones de la supermoneda estadounidense. Para decirlo de otra manera, la CEE no ha conseguido los niveles de integración ni de eficacia que habían soñado los *founding fathers* comunitarios, pero tampoco se

ha hundido ante las graves dificultades económicas a las que ha tenido que hacer frente. Así, la CEE parece mantenerse a medio camino entre una simple cooperación internacional de diferentes países y un proceso de integración supranacional, en un equilibrio que era difícil de imaginar hace treinta años, pero del que ya difícilmente pueden esperarse grandes avances federalizantes.

Se ha dado la sugerente explicación (SCHARPF, 1986) de que el «malestar europeo» procede de la específica manera con que se toman las decisiones en el seno de la CEE. En efecto, al residir el poder decisorio en el Consejo de Ministros, representante de los gobiernos nacionales, o en las periódicas reuniones del Consejo europeo, y prevalecer en ambos organismos la tendencia a tomar las decisiones a través del consenso unánime, ello ha dado una gran capacidad de veto a cada gobierno de la comunidad en cuestiones que afecten a los propios intereses. A ello debemos añadir, como ya se ha puesto de relieve, que la Comunidad Europea no dispone de servicios administrativos propios que aseguren la ejecución de sus políticas, ni de recursos propios, ya que depende enteramente de las contribuciones que recibe de los distintos países. La supervivencia de la Comunidad Europea depende, por tanto, del constante y global acuerdo entre todos sus miembros.

El sistema no permite a la autoridad central, en este caso el Consejo de Ministros, tomar decisiones que respondan creativamente a las nuevas situaciones planteadas, ni plantear tampoco políticas a largo plazo, ya que depende constante y directamente de los intereses inmediatos de los gobiernos representados. Ello tiene importantes consecuencias sobre el contenido de las políticas comunitarias asumidas. Ante todo por la tendencia a ir aumentando los gastos por encima de lo que resultaría aceptable a nivel nacional. En efecto, los políticos representantes de cada uno de los países tenderá a tomar aquellas decisiones que favorezcan a sus intereses políticos, no en relación a Europa, sino en relación a su propio país. Así, y en relación al PAC, la tendencia, hasta la crisis económica de los setenta, fue ir aumentando los precios de los productos agrícolas, basándose en las contribuciones de los países contribuyentes netos, como Alemania Federal, que asumían ese incremento como contrapartida a una mayor facilidad para la exportación de sus productos industriales en el interior de la CEE. Cuando la situación varió, empezó

a funcionar lo que se ha llamado la «trampa de la decisión conjunta» (*joint-decision trap*).

Como se ha destacado por parte de algunos especialistas en las teorías de las decisiones públicas, la unanimidad podría ser el mecanismo que mejor se adecuase a la adopción de decisiones conjuntas. El problema es que una de las reglas de esa ecuación es que exista la posibilidad de abandonar el acuerdo en caso de que no se alcance el consenso requerido, para seguir cada uno sus propios intereses con sus propios medios. En el caso de la CEE esa posibilidad, una vez superada la fase fundacional, resulta casi absolutamente inviable. Y de esta manera ese tipo de toma de decisiones resulta doblemente vulnerable (SCHARPF, 1986), ya que dificultan el llegar a acuerdos operativos y eficaces, y al mismo tiempo impiden el tomar decisiones independientemente por parte de cada uno de los países miembros. Puede suceder así que si no se consigue mantener y adaptar constantemente el consenso necesario entre países, ese sistema decisonal resulte menos capaz de resolver problemas de lo que lo haría cada uno de los Estados por separado. Todo ello comporta que si aceptamos que la lógica que preside la actuación de cada país en el seno de la CEE es la defensa de sus propios intereses, es decir, una lógica de «contratación», el resultado de la negociación conduce a un punto mínimo por debajo del cual no se puede aceptar el acuerdo. Todo ello ha ido conduciendo a la necesidad de negociar siempre globalmente, o a ofrecer compensaciones «externas» que permitan aceptar situaciones particulares situadas por debajo del límite mínimo mencionado.

Así, el sistema de decisión elegido, la unanimidad como regla y la tendencia a negociar siempre en una perspectiva de defensa de los intereses propios de cada país van conduciendo a soluciones deficientes, suboptimales, de «mal menor», que explican las desilusiones o ineficacias de las políticas comunitarias.

En esa perspectiva la falta de un auténtico gobierno europeo con base popular propia descarga todo el peso de las transformaciones institucionales y las decisiones sobre las políticas a seguir en los hombros de los gobiernos nacionales y de sus intereses específicos. Ello significa que esos gobiernos intentarán ante todo evitar siempre la cesión de su capacidad de veto sobre las decisiones conjuntas más

importantes, para evitar así una cesión «vital» de su soberanía. Estarán incluso dispuestos a asumir algún tipo de decisión que sea ocasionalmente desfavorable antes que aceptar perder la capacidad de control sobre el contenido de las decisiones futuras. Así se puede entender que el derecho comunitario tenga una fuerza de obligar absolutamente comparable a la de cualquier legislación nacional, pero la moneda de cambio es que se pueda mantener el estrecho control nacional sobre el conjunto de los procesos decisionales comunitarios (WEILER, 1985).

Desde este punto de vista aquí expuesto, las transformaciones producidas desde el informe del Comité Dooge, y que como hemos visto dieron lugar a la aprobación del Acta Unica Europea, deben acogerse con las debidas cautelas. La incorporación formal del Consejo europeo al entramado institucional comunitario no puede sino trasladar el peso negociador y el control de la política comunitaria del nivel de los ministros al de los Jefes de Estado o de Gobierno. Por otra parte, el relajamiento de la regla de la unanimidad no podrá producir grandes cambios dada la lógica que preside el funcionamiento comunitario: seguridad de implementación nacional a cambio de estrecho control nacional sobre la decisión comunitaria.

¿Puede ello conducir a una desintegración de la Comunidad Europea a medio plazo? De hecho, la necesidad de integración económica permanece viva, aunque los resultados no sean hasta ahora los óptimos ni simplemente eficientes. Por otro lado, desde el punto de vista institucional la Comunidad tiene en los llamados *policy specialists* (grupos de intereses, ministerios nacionales, comisiones parlamentarias, burócratas, *lobbyists*, etc., que operan a nivel comunitario) uno de sus mayores pilares. Mientras que, en general, los países beneficiarios netos tienden a mantener estable la Comunidad en razón de los beneficios obtenidos, y los países contribuyentes tienen una muy difícil salida de la Comunidad por los vínculos y el papel que juegan en la misma.

Podríamos aventurar que en la Comunidad se da una cierta tendencia intrínseca a la suboptimalidad (SCHARPF, 1986), sobre todo si comparamos el «Gobierno» supranacional comunitario con la potencialidad de un posible gobierno unitario de las mismas dimensiones y recursos. A este respecto se están intentando algunos cam-

bios que pueden permitir mejorar los actuales procedimientos en la toma de decisiones. Parece evidente que, a pesar de todo y en relación al pasado, se avanza (DELORS, 1987).

La duda estriba en saber si por la vía de las sucesivas y graduales transformaciones institucionales se puede realmente mejorar un esquema decisional que tiene en sus defectos la clave del posterior cumplimiento de sus acuerdos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BUCHMANN, J. (1980): «La naturaleza política de la integración europea», en *Documentación Administrativa*, núm. 185, Madrid.
- CAVERO, M. (1986): «El sistema de grupos en el Parlamento Europeo», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 9, Madrid.
- CHITI, BATELLI, A. (1982): *Il Parlamento Europeo. Struttura. Procedure. Codice Parlamentare*, CEDAM, Padova.
- DELORS, J. (1987): «Discours devant le Parlement Européen», en *Problèmes Politiques et Sociaux. La Documentation Française*, núm. 551, París.
- HERMAN, V.-LODGE, J. (1978): *The European Parliament and the European Community*, Macmillan Press, Londres.
- SCHARPF, F.W. (1986): «La trappola della decisione congiunta: federalismo tedesco e integrazione europea», en *Stato e Mercato*, núm. 17, Bolonia.
- SUBIRATS, J. (1986): «Consideraciones acerca del momento institucional europeo y el ingreso de España en la CEE», en *Implicaciones Constitucionales y Políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- SUBIRATS, J., VILANOVA, P. (1984): «Introducción» en, *El Parlamento Europeo*, Ariel, Barcelona.
- WEILER, J.H.H. (1985): *Il Sistema Comunitario Europeo*, Il Mulino, Bolonia.