

UNA COMISIÓN EUROPEA CREÍBLE

PILAR MELLADO PRADO *

*«Institutions are in trouble when their critics are unloving
and their lovers are uncritical»*

G. Kennan

Como es sabido, el Consejo Europeo, celebrado los días 14 y 15 de diciembre en Laeken (Bélgica), aprobó, como cuarto punto de su agenda, una Declaración —exigida en Niza— comúnmente conocida como *Declaración de Laeken*.

Esta Declaración pretende provocar un debate sobre las condiciones necesarias para que Europa asuma una función de liderazgo en el nuevo orden internacional.

De acuerdo con la *Declaración de Laeken*, la Europa del futuro deberá ser una potencia capaz de desempeñar una función estabilizadora, y a la vez, una función de liderazgo de numerosos países y pueblos, sin defraudar las expectativas de los ciudadanos que demandan un enfoque común, transparente, eficaz, democrático, y que naturalmente, tenga resultados concretos, especialmente en términos económicos y de empleo.

En este sentido, la Declaración deja muy claro que «es preciso aproximar las instituciones europeas al ciudadano. Sin duda alguna, los ciudadanos siguen respaldando los grandes objetivos de la Unión, pero no siempre perciben la relación entre dichos objetivos y la actuación cotidiana de la Unión. Los ciudadanos desean unas Instituciones europeas menos lentas y rígidas y, sobre todo, más eficientes y transparentes (...). Los ciudadanos consideran que todo se trama muy a menudo por encima de sus cabezas y desean un mayor control democrático»¹.

En este sentido, la Declaración de Laeken plantea numerosas cuestiones, que pueden ser agrupadas en tres categorías:

* Profesora de Derecho Constitucional de la UNED. Asesora de la Ministra de Educación, Cultura y Deporte.

¹ *Declaración de Laeken* aprobada por el Consejo Europeo el 15 de diciembre de 2001.

- 1) La **eficacia de la toma de decisiones** en una Unión ampliada y la **transparencia de las instituciones actuales**.
- 2) La **distribución del poder en la Unión**.
- 3) El **aumento de la legitimidad democrática**.

Preguntas como éstas: «¿Cómo pueden reforzarse la autoridad y la eficacia de la Comisión Europea? ¿Cómo debe designarse al Presidente de la Comisión? ¿Debe reforzarse la función del Parlamento Europeo? ¿Debe replantearse el modo en que se eligen los diputados europeos? (...) ¿Cómo garantizar el equilibrio y el control mutuo entre las instituciones?» deberán ser examinadas por la *Convención* que preside el ex Presidente de la República francesa, V. Giscard D'Estaing, y que celebró su sesión inaugural el 28 de febrero de 2002, bajo Presidencia española.

El documento final de la Convención, que se reunirá en Bruselas, servirá de punto de partida para los debates de la Conferencia Intergubernamental 2004, que adoptará las decisiones definitivas.

Pues bien, algunas de esas preguntas afectan a la Comisión Europea, un órgano que no representa a los pueblos ni a los Estados de la Unión. Compuesta de personalidades independientes, la Comisión representa el interés general, es decir, el interés supranacional frente a los intereses de los Estados miembros.

En la actualidad, está compuesta por 20 Comisarios elegidos por los Gobiernos de los Estados miembros.

El número ideal de miembros de la Comisión ha sido siempre una cuestión polémica y poco pacífica.

Como es sabido, el Tratado de Fusión de los Ejecutivos de 1965 impuso unas reglas de reparto entre los nacionales de los Estados miembros, según las cuales la Comisión debía comprender al menos un nacional de cada uno de los Estados miembros, y como máximo, dos.

Desde mediados de los años ochenta, ha habido una tendencia creciente a reducir el número de Comisarios, con el fin de agilizar su funcionamiento. El Tratado de la Unión Europea dejó aplazada esta cuestión para darle una solución a finales de 1992, pero no hubo acuerdo entre los Estados miembros, y se dejó para tratarse en la CIG'96.

Pero el Tratado de Amsterdam tampoco lo resolvió (fue uno de sus famosos *flecos*), y sólo en el artículo 1 del *Protocolo sobre las Instituciones con vistas a la ampliación de la Unión*, disponía que cuando se produjera la primera ampliación de la Unión, la Comisión estaría integrada sólo «por un nacional de cada uno de los Estados miembros, siempre que para esa fecha se haya modificado la ponderación de los votos en el Consejo de una manera aceptable para todos los Estados miembros, bien mediante una nueva ponderación de los votos o bien por mayoría dual, teniendo en cuenta todos los aspectos pertinentes, en especial la compensación a aquellos Estados miembros que renuncien a la posibilidad de designar un segundo miembro de la Comisión».

Por su parte, el *Dictamen de la Comisión de 26 de enero de 2000 sobre la adaptación de las Instituciones de la Unión Europea para que la ampliación sea un éxito*, apuntaba tres opciones:

- Dejar al Presidente de la Comisión la responsabilidad exclusiva de formar el Colegio de Comisarios.
- Mantener la solución tradicional de un Comisario por país miembro.
- Prever en el Tratado un sistema de rotación que respete una estricta igualdad entre los Estados miembros a partir de un orden preestablecido.

Finalmente, el Tratado de Niza ha optado por estas dos últimas soluciones sucesivamente.

Así, en el artículo 4.1 del *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea, anejo al Tratado de Niza*, se establece que a partir del 1 de enero de 2005, «la Comisión deberá comprender un nacional de cada uno de los Estados miembros».

Ahora bien, su apartado 2 dispone que «cuando la Unión cuente con 27 miembros, el número de miembros de la Comisión será inferior al número de Estados miembros. Los miembros de la Comisión serán elegidos con arreglo a una rotación igualitaria cuyas modalidades adoptará el Consejo por unanimidad».

Asimismo, «el Consejo, fijará, por unanimidad el número de miembros de la Comisión».

Por lo tanto, tras la firma del Tratado de Adhesión del vigésimo séptimo Estado miembro, «el Consejo, adoptará por unanimidad:

- El número de miembros de la Comisión.
- Y las modalidades de la rotación igualitaria que contengan la totalidad de normas y criterios necesarios para la fijación automática de la composición de los sucesivos colegios, basándose en los siguientes principios:
 - a) Los Estados miembros serán tratados en un estricto pie de igualdad en lo que se refiere a la determinación del orden de turno y del período de permanencia de sus nacionales en la Comisión; por tanto, la diferencia entre el número total de los mandatos que ejerzan los nacionales de dos Estados miembros determinados nunca podrá ser superior a uno.
 - b) Sin perjuicio del cumplimiento de lo dispuesto anteriormente, cada uno de los colegios sucesivos se constituirá de forma que refleje de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros de la Unión».

Así pues, en el Tratado de Niza, el número de Comisarios no se ha reducido, sino que los Estados pequeños y medianos podrán, al igual que los grandes, seguir designando un comisario a partir del 1 de enero de 2005, sin que se determine cómo se producirá la rotación cuando la Unión llegue a 27 miembros.

Lo cierto es que la solución de que en el futuro, la Comisión cuente con un número de Comisarios menor que el de Estados miembros, con el fin de garantizar la eficacia de la Comisión, me parece, en principio, la más acertada.

Si la Comisión no representa a los Estados, la diferencia de trato entre los Estados «grandes» y los Estados «medianos» y «pequeños», carece de sentido.

Y además, esta opción es la más comunitaria, ya que reducir su composición a un comisario de cada nacionalidad, haría de esta institución independiente un órgano intergubernamental, difícilmente distinguible del Consejo.

La Comisión no tiene por qué estar integrada por un comisario de cada Estado miembro. Quizás por eso, la opción de un número de comisarios inferior al de los Estados miembros es la opción más adecuada y la más europeísta: si la Comisión debe ser una institución independiente, encargada de identificar y defender los intereses de la Unión Europea, no es necesario que esté integrada por comisarios de todas las nacionalidades².

Sin embargo, la opción de una reducción drástica del número de Comisarios no había recibido jamás el apoyo de los Estados miembros. Para los «pequeños» y «medianos» países, una reducción de este tipo no podía jugar más que a favor de los «grandes».

Quisiera subrayar, en la línea de la conferencia que el Presidente Aznar, como presidente de turno del Consejo Europeo, pronunció en el St. Anthony's College de la Universidad de Oxford, que la reducción del número de comisarios en la futura Europa ampliada no puede alterar los equilibrios básicos de la Unión y, entre ellos, el equilibrio geográfico.

Por ello, resulta fundamental idear un sistema en el que todos los Estados miembros se puedan identificar con las decisiones de la Comisión.

Es decir, habría que evitar que se pudiera generar un déficit de confianza para los Estados no representados en el colegio, y que éstos, en el caso de ser de los grandes, trataran de deslegitimar las decisiones de la Comisión que pudieran afectarles.

Pero para algunos autores³, la solución de Niza, a veintisiete Estados miembros, es decir, la composición rotatoria, provocará que un número importante de Estados, cualquiera que sea su tamaño, se quede fuera de la Comisión.

En este caso, la Comisión podría construir una representación del interés general sin la percepción cotidiana de una parte importante de la opinión de la Unión y desconociendo intereses mayores.

Esta solución parece que conduciría inevitablemente a desacreditar a la Comisión en el seno de los grandes Estados miembros que se quedaran fuera, al no poder

² A. MANGAS: «La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam», en *Revista de Derecho Comunitario* n.º 3, 1998, p. 29.

³ RAUX, J. «Après Nice: pour une approche structurante de la constitutionnalisation de l'Union Européenne», Universidad Autónoma de Barcelona, 2000.

asumir sus opiniones nacionales, sus intereses, sus proyectos políticos, y sus reacciones frente a las propuestas de la Comisión.

Para este sector doctrinal, la Presidencia francesa y la Comisión podrían haber acordado la composición igualitaria de la Comisión, es decir, un nacional por Estado miembro, respetando así las identidades nacionales, y asegurando la proximidad de los ciudadanos a través del respeto de los entes territoriales intermedios.

Evidentemente, para estos autores, esta solución, en la perspectiva de la ampliación, no es aceptable más que sobre la base de arreglos políticos inspirados por la misma voluntad de concebir la Presidencia de la Comisión de acuerdo con la mayoría del Parlamento Europeo, de lo que hablaremos más tarde.

Así pues, para algunos ⁴, se trata de una decisión desafortunada, ya que el monopolio de la iniciativa legislativa se le otorgó a la Comisión para asegurarse de que sólo se considerarían las propuestas que fueran en interés de todos, quedando así garantizadas la independencia y la representación de toda la Comunidad.

La reducción del número de comisarios constituye, así, un grave error, y ninguno de los argumentos sobre los procedimientos internos de la Comisión es lo suficientemente importante como para justificar un cambio de tales dimensiones.

Estos autores mantienen que la Convención debe proponer la eliminación de la cláusula de reducción del número de comisarios, ya que de lo contrario, la Comisión no será representativa y no podrá hablar en nombre de la Unión Europea en su totalidad.

Frente a esta posición, Michel Barnier, Comisario encargado de la Política Regional y de la Reforma de las Instituciones, no ha ocultado nunca su preferencia personal por un colegio compuesto como máximo por 20 miembros —independientemente del número de Estados miembros— e integrado por personalidades elegidas por razón de su competencia, y respetando siempre el equilibrio de las nacionalidades.

Quiero destacar también que uno de los dos Vicepresidentes de la Convención, el belga Jean Luc Dehaene, se ha expresado siempre en esta misma dirección.

Asimismo, en la comunidad académica ⁵, se ha mantenido que la representatividad total de la Comisión no es una garantía de independencia. En este sentido, la reforma de Niza, reduciendo el número de comisarios en una Unión a 27, y eligiendo al Presidente y al resto de los comisarios por mayoría cualificada del Consejo, es un paso adelante.

Lo importante, pues, no es una representación total, sino una representación justa, de tal manera que los individuos de cada Estado se puedan sentir parte del colegio, lo cual se asegura a través del voto de investidura del Parlamento Europeo.

¿Acaso se va a conspirar contra los que no tengan un comisario en el colegio?

⁴ GALLAGHER, E., y TEMPLE, J.: *What sort of European Commission does the EU need?* On Line: europea.eu.int/futurum.

⁵ CROSSICK, S., y GREVI, G.: «*The future of the Commission. One way independence?*», On line: europea.eu.int/futurum.

Si la Comisión no representa los intereses nacionales, ¿es un rasgo de salud del sistema que todos los intereses específicos de un Estado miembro estén integrados a través de un comisario siempre?

Además, la reducción del número de comisarios no crea, como también se ha dicho, Estados de primera y de segunda categoría, ya que el Tratado exige que la rotación se haga en pie de igualdad, y que se produzca un cambio cada 5 años, evitando así crear un status «in» y un status «out».

Así pues, la independencia real de la Comisión en la Europa del mañana consistirá en saber defender una propuesta contra las presiones nacionales, para lo cual es esencial la existencia de un colegio cohesionado y eficaz.

Porque el interés general de Europa y de cada Estado miembro, independientemente de su población, es preservar la eficacia de la Comisión.

Y la eficacia de la Comisión, insisto, no es compatible con la total inclusividad. Cuanto más grande sea el colegio, más diversas las preferencias de cada comisario y más bajo el común denominador.

Es imposible pensar en una Comisión eficaz con 30 miembros (incluidos los balcánicos). Y además, su poder no lo resalta el tamaño, sino las destrezas personales de los comisarios y su autoridad política.

Si defendemos que Europa es algo más que un negocio, se acepta difícilmente que sea absolutamente necesario que todo Estado miembro deba tener un comisario, ya que éstos no están en el colegio para asegurar que el interés nacional respectivo sea protegido.

Se ha dicho también que la cláusula de reducción del número de comisarios no es sino la prueba de la campaña orquestada por los Estados grandes —en concreto Francia, Alemania y Reino Unido, a modo de Directorio— para reducir el papel y la influencia de la Comisión.

Es cierto que algunos de los grandes estarían encantados si la Comisión perdiera fuerza, pero no debemos olvidar que esta falta de aprecio a la Comisión también se da en algunos pequeños, como Suecia y Dinamarca.

En cuanto al **nombramiento del Presidente de la Comisión**, el Tratado de Niza introduce algunas modificaciones interesantes.

En primer lugar, el artículo 214 TCE dispone que será «el Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y por mayoría cualificada» el que designará a la personalidad a la que se proponga nombrar Presidente de la Comisión; y el Parlamento Europeo deberá aprobar dicha designación.

El hecho de que el Presidente sea elegido por mayoría cualificada y no por unanimidad, puede significar que el candidato más débil y maleable no tendrá ya más posibilidades que los demás de ser elegido⁶.

⁶ AREILZA, J. M.: «La reforma de Niza: ¿Hacia qué Unión Europea?», en *Revista de Política Exterior*, n.º 79, p. 116.

Asimismo, «el Consejo, por mayoría cualificada, y de común acuerdo con el Presidente designado, adoptará la lista de las demás personalidades a las que se proponga nombrar miembros de la Comisión, establecida con arreglo a las propuestas hechas por cada Estado miembro».

El Presidente y los demás miembros de la Comisión designados de este modo se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Una vez obtenida la aprobación del PE, el Presidente y los demás miembros de la Comisión serán nombrados por el Consejo por mayoría cualificada.

En el nuevo Tratado, la Comisión, mantiene su colegialidad, pero también la preeminencia de su Presidente, que «decidirá la organización interna de aquélla para garantizar la coherencia, la eficacia y la colegialidad de su acción» (art. 217 TCE).

En este sentido, el Presidente podrá cesar a comisarios individuales con sólo el apoyo de la mayoría del colegio, y organizar a través de las Vicepresidencias sustantivas el trabajo de la Comisión (art. 217 TCE).

Pues bien, quiero detenerme un momento en el debate —objeto también de los temas a tratar por la *Convención*— sobre el nombramiento del Presidente de la Comisión.

La forma de elección del Presidente de la Comisión Europea puede modificar profundamente el equilibrio de las instituciones.

Es evidente que tanto si fuera elegido directamente por los ciudadanos europeos, como si lo fuera por el Parlamento Europeo —como en los sistemas parlamentarios nacionales— el Presidente de la Comisión ejercería su mandato con una legitimidad política reforzada.

La elección del Presidente de la Comisión por la fuerza o fuerzas políticas mayoritarias, resultantes de las elecciones al Parlamento Europeo ha sido propuesta, entre otros, por Francia y por la Asociación «Notre Europe» que preside el ex Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors.

Si el Presidente fuera elegido de esta forma, ello implicaría, en primer lugar, una politización explícita de la Comisión, al reducir claramente su independencia, haciéndolo depender del arco político parlamentario.

Por eso, como ha señalado en una nota personal Michel Barnier⁷, las consecuencias de tal cambio deben ser evaluadas con precisión, ya que se correría el riesgo de que la Comisión tuviera que pronunciarse no sólo en función del interés general europeo, sino también teniendo en cuenta criterios más políticos, relacionados, por ejemplo, con el respeto de un determinado programa legislativo en el que se hubiera comprometido el partido o la coalición mayoritaria del Parlamento Europeo.

Además hay que suponer que tal cambio repercutiría en la elección por el Presidente de los Comisarios y en la definición de sus atribuciones.

⁷ BARNIER, M.: «La urgencia europea», Bruselas, 17 de octubre de 2001.

Y también hay que prever la posibilidad de que el resultado de las elecciones no refleje exactamente el equilibrio de las tendencias políticas existentes en el interior de los Estados miembros.

Además, probablemente, sería obligado replantearse las funciones de la Comisión. Por ejemplo, ciertas funciones de carácter cuasi jurisdiccional se podrían considerar incompatibles con un funcionamiento más político de la Comisión. Y asimismo, se debería replantear la cuestión de su naturaleza colegial.

La Comisión ya no sería lo suficientemente independiente para proponer medidas en interés de la totalidad de la Unión, o para representar a ésta en las negociaciones internacionales, o para decidir casos de ayudas a los Estados miembros, o para llevar a éstos ante el Tribunal de Justicia de manera imparcial.

Por eso, resulta fundamental recordar el papel que el sistema actual confía a la Comisión. El derecho de iniciativa se deberá seguir ejerciendo en el interés general europeo y la Comisión habrá de conservar su función de mediadora entre intereses nacionales y políticos, a veces divergentes.

Probablemente, la propuesta de un Presidente elegido por el Parlamento Europeo nos privaría de la salvaguardia que los Tratados le atribuyen y que únicamente puede ser garantizada por una Comisión independiente.

En este sentido, la comunicación de la Comisión de 22 de mayo de 2002 sobre «*Un proyecto para la Unión Europea*» [COM (2002)247], mantiene categóricamente que «la Comisión Europea deberá consolidar su legitimidad democrática, sin perder su independencia frente a intereses nacionales y partidistas, ya que dicha independencia es precisamente una de las bases de su legitimidad».

Resulta evidente que la propuesta de elegir al Presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo alteraría sustancialmente el sistema institucional y el equilibrio interinstitucional de la Unión.

No obstante, para algunos autores⁸, la pérdida de la imparcialidad y apolitización de la Comisión es el precio que hay que pagar por su democratización.

Pues bien, si finalmente, la Convención y posteriormente la Conferencia Intergubernamental, llegaron a la conclusión de que las ventajas de la elección del Presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo pesan más que sus riesgos, se debería encontrar un equilibrio entre la legitimación más directa del Presidente y la necesidad de que la Comisión siga siendo un colegio en el que se expresan diferentes tendencias.

En cuanto a la **elección del resto de los miembros de la Comisión**, resulta evidente que variará en función del sistema por el que se opte finalmente para elegir al Presidente.

De todas formas, aunque el Presidente fuera elegido directamente por el Parlamento Europeo, los Comisarios podrían ser elegidos y nombrados por el Consejo, lo cual, no obstante, podría generar algunas distorsiones en el colegio.

⁸ QUERMONNE, J. L.: *Vers une fédérations d'états nations?*, Foro de debate sobre el futuro de la Unión Europea. On Line: Europa.eu.int/futurum.

Ahora bien, en lo que sí parecen estar muchos de acuerdo es en **la revisión de la estructura institucional en lo que afecta al ámbito de la PESC**, en el que existe una duplicación innecesaria.

En este sentido, parece acertado pensar que deberían agruparse en una sola persona las misiones del Comisario competente en Asuntos Exteriores y del Alto representante para la PESC, convirtiendo ambas figuras en un Vicepresidente de la Comisión, elegido de común acuerdo por el Presidente designado de la Comisión y por el Consejo en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno, desempeñando específicamente su función bajo la autoridad del Presidente de la Comisión.

Es evidente que las responsabilidades internacionales acrecentadas en un marco mundial inestable, someten al sistema institucional de la Unión Europea a una doble exigencia de coherencia:

- La coordinación vertical entre las dos dimensiones institucionales de las relaciones exteriores: la iniciativa de la Comisión y la acción política y diplomática de los Estados miembros.
- Y la coordinación horizontal, interinstitucional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del TUE; es decir, el equilibrio dinámico entre la Comisión y el Consejo en la puesta en práctica coherente de las múltiples dimensiones de las relaciones exteriores.

En este sentido, la nueva troika (la Presidencia de turno, el Alto Representante para la PESC y el Comisario encargado de las Relaciones Exteriores) constituye, ciertamente, un paso adelante en la búsqueda de un equilibrio entre continuidad de la acción exterior y discontinuidad de las Presidencias; pero en el fondo no es otra cosa que el reflejo de una gran debilidad en cuanto a la visibilidad y la credibilidad de la acción exterior de la Comunidad⁹.

En esta misma línea, el *Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza Europea* mantiene que en la acción internacional, la Unión Europea necesita hablar con una sola voz, porque la multiplicidad de las voces que se hacen oír en las crisis internacionales debilitan la credibilidad de la Unión.

Y asimismo, la comunicación de la Comisión de 22 de mayo pasado, sobre «Un proyecto para la Unión Europea», propone la fusión por etapas de las funciones del Alto representante y del Comisario de relaciones exteriores.

No es concebible, para la credibilidad y la coherencia de la política exterior, que el Alto Representante haga propuestas sin señalar qué medios se utilizarán para aplicarlas; como tampoco lo es que un organismo externo a la Comisión disponga discrecionalmente de los medios y los instrumentos que la Comisión gestiona y de los que es responsable en el ámbito político y presupuestario.

⁹ TELÓ, M.: «*L'apport de l'Europe a la gouvernance mondiale: pour un nouveau multilateralisme*». Foro de debate sobre el futuro de la Unión Europea, On Line: Europa.eu.int/futurum.

Ahora bien, la situación cambia si se produce esa fusión en el seno de la Comisión.

De esta forma, como miembro de la Comisión, el Alto Representante tendría una doble legitimidad, procedente del acuerdo de los Estados miembros y de la investidura del Colegio por el Parlamento Europeo.

Como responsable de la negociación de acuerdos con terceros países, para proponer las orientaciones de ayuda exterior, y prever sanciones comerciales o financieras, podría contribuir a lograr mayor coherencia política con otras políticas comunes con un importante componente externo.

Así pues, una reforma del Tratado unificando en una Vicepresidencia de la Comisión los dos cargos anteriormente señalados —Mr. PESC y Comisario de Asuntos Exteriores— sería un gran avance.

En fin, probablemente, mis palabras y mi posición sobre la Comisión Europea, puedan parecer demasiado ortodoxas y conservadoras.

Sin embargo, todo lo que he dicho no tiene otra finalidad que preservar el interés general europeo. Es decir, mantener a la Comisión Europea tal y como la querían los fundadores de Europa: como una institución independiente que garantice la igualdad de trato entre los Estados miembros y que sea en la práctica un espacio de coherencia, de síntesis y de primacía del interés general ¹⁰.

¹⁰ Comunicación de la Comisión de 22 de mayo de 2002: «Un proyecto para la Unión Europea», COM (2002) 247 final, p. 25.