

LA COMISIÓN: LA (INSUFICIENTE) REFORMA DE NIZA Y LAS (INCIERTAS) PERSPECTIVAS DE LA CONVENCIÓN*

JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Rioja y titular de la cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario Europeo

1. ASPECTOS GENERALES: EL PERMANENTE PROCESO DE PERFECCIONAMIENTO INSTITUCIONAL

La Comisión que originariamente tenían en mente los padres fundadores del proceso de integración era una institución robusta que, para contrarrestar el poder intergubernamental encarnado en el Consejo de Ministros, debería actuar como motor integrador de la Comunidad y progresivamente iría adquiriendo las atribuciones propias de un "gobierno federal"¹. Sin embargo, los tratados constitutivos de la CEE y de la CEEA abandonaron el modelo de la fortalecida Alta Autoridad propio de la CECA² y diseñaron una Comisión más emparentada con la Secretaría de cualquier organización internacional que con un verdadero gobierno de corte federal. Eso sí, a diferencia de las Secretarías generales clásicas de otras organizaciones internacionales, la Comisión no era (jerárquicamente) dependiente de los Estados ni del Consejo. Se trataba efectivamente de una

* Este trabajo se inserta dentro de un proyecto más amplio financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (SEC 2002-0751).

¹Véase, por ejemplo, HALLSTEIN, W.: "The EEC Commission", *International and Comparative Law Quarterly* 1965, p. 727; cfr. igualmente LEVY, J.P.: *L'Exécutif Européen dans la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et dans la Communauté Economique Européenne*, (tesis doctoral), Estrasburgo, 1959.

²En el modelo CECA la Alta Autoridad gozaba de una evidente primacía en relación al Consejo de Ministros. Como subraya Vlad CONSTANTINESCO, junto a sus consabidas competencias respecto del Consejo o la referencia explícita al término supranacional para calificar la situación de independencia de sus miembros, hasta el simbólico hecho de encontrar su regulación en el Tratado de la CECA (arts. 8 a 19) por delante del propio Consejo (arts. 26 a 30) lo pone de manifiesto; CONSTANTINESCO, V.: "Les institutions communautaires: La Commission", *Juris-Classeur Europe*, 1991, fasc. 230, apdo. 1.

institución independiente que en la práctica ocupó además un papel central, sustentado en su función de defensa y promoción del interés comunitario general³, y asumió una difícil función como institución que encarna el "motor" de la integración⁴.

Sin embargo, con el paso del tiempo la Comisión ha ido, sin embargo, reforzando su posición a lo largo de un continuo proceso de perfeccionamiento⁵ y ha logrado, dentro del tradicional principio comunitario de equilibrio interinstitucional⁶, mantenerse como la institución más peculiar y típicamente comunitaria⁷. Cada una de las sucesivas reformas de los Tratados ha realizado su aprobación. El Acta Única Europea reforzó el poder de ejecución de la Comisión al obligar al Consejo a atribuir a la Comisión las competencias de ejecución de las normas que aquél estableciera (art. 202 TCE), si bien que sometida a una estricta vigilancia mediante la creación de una compleja amalgama de comités integrados por funcionarios de los Estados miembros (comitología)⁸, así como también

³Dos Comisiones especialmente activas en su actuación fueran las presididas por W. HALLSTEIN, con la puesta en marcha de la PAC y las negociaciones GATT, y la presidida por J. DELORS respecto a los ambiciosos objetivos de lograr un mercado único y una moneda única.

⁴Sobre la nada sencilla tarea propia de la Comisión véase EHLERMANN, C.D.: "Das schwierige Geschäft der Kommission", *Europarecht* 1981, pp. 335-365.

⁵El continuo y progresivo proceso de perfeccionamiento del sistema institucional comunitario, y dentro de él también el de la Comisión, ha estado orientado en las sucesivas reformas por la intención básica de mejorar la eficacia y la democracia de su funcionamiento. Sobre esta constante subyacente a las reformas de los tratados, véase MANGAS MARTÍN, A.: "La dinámica de las revisiones de los tratados y los déficits estructurales de la Unión Europea: reflexiones generales críticas", en AAVV, *Hacia un nuevo orden internacional y europeo-Estudios en homenaje al Prof. Manuel Díez de Velasco*, ed. Tecnos, Madrid, 1993, pp. 1055-1066.

⁶Véase, en particular, el trabajo clásico de PESCATORE, P.: "L'Exécutif communautaire: justification du quadripartisme institué par les Traités de Paris et Rome", *Cahiers de Droit Européen* 1978, pp. 387-406. Tras la ascensión en el Tratado de Maastricht del Tribunal de Cuentas a la categoría de institución el carácter cuatripartito da paso en puridad al pentapartito, mas la caracterización de fondo no se modifica en lo sustancial. Igualmente MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: "Caracteres generales del sistema institucional", www.iustel.com, 4.2.1, apdo. 5.

⁷Véase HUMMER, W./ OBWEXER, W.: "Die neue Europäische Kommission 1995/2000-Benennung, Investitur und Zusammensetzung", *Europarecht* 1995, pp. 129-141; EDWARDS, G/SPENCE, D.: "The Commission in Perspective", en *ib.* (eds.), *The European Commission*, 2ª ed., Cartermill Publishing, Londres, 1997, p. 1.

⁸Cfr. MANGAS MARTÍN, A.: "El Acta Única Europea y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión", *Revista de Instituciones Europeas* 1988, p. 789; BLUMANN, C.: "Le pouvoir exécutif de la commission à la lumière de l'Acte Unique Européenne", *Revue Trimestrelle de Droit Européen* 1988, p. 23; BRADLEY, K.: "Comitology and the Law: Through a Glass, darkly", *Common Market Law Review* 1992, pp. 693-721.

reforzando su poder indirectamente al aumentar considerablemente los supuestos en los que el Consejo debía decidir por mayoría cualificada en el seno del nuevo procedimiento de cooperación ya que en este procedimiento el Consejo sólo podría modificar la propuesta que hiciera la Comisión por unanimidad e incluso el mismo objetivo de lograr. El propio lanzamiento del Libro Blanco de la Comisión para lograr un mercado único sin fronteras interiores⁹ (objetivo central del AUE) contribuyó decisivamente a impulsar el papel central de la Comisión.

El Tratado de Maastricht, por su parte, trajo consigo, entre otras modificaciones, el incremento de las competencias de control del Parlamento Europeo respecto a la Comisión (voto de aprobación del Parlamento Europeo, posibilidad de crear comisiones temporales de investigación para estudiar eventuales casos de infracción o mala administración) y la ampliación de la duración del mandato de la Comisión de cuatro a cinco años con el propósito de hacerla coincidir con la legislatura del Parlamento Europeo y facilitar su control político¹⁰.

El Tratado de Amsterdam supuso también un avance en este proceso, profundizando en la democratización del nombramiento del Presidente sometiéndolo a la aprobación del Parlamento Europeo y reforzó la dimensión política de la presidencia, incluyendo su participación en el nombramiento de comisarios y atribuyéndole la potestad de orientar políticamente el ejercicio de las funciones propias de la Comisión¹¹. Aun así, el Tratado de Amsterdam fracasó

⁹Recuérdese la importancia capital que tuvo el denominado Libro Blanco; COM (85) 310 final de 14.6.1985, *La consecución del mercado interior: Libro Blanco de la Comisión dirigido al Consejo Europeo*.

¹⁰Véase MANGAS MARTÍN, A.: "Aspectos jurídico-institucionales de la realización de la Unión Europea", en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C./LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (coords.), *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, ed. Civitas, Madrid, 1993, pp. 161-210, especialmente pp. 162-168; DIEZ-HOCHLEITNER, J.: "La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht", *Gaceta Jurídica de la CE* 1992, D-18, pp. 9-96, especialmente pp. 45-49 y pp. 77-85.

¹¹Véase MANGAS MARTÍN, A.: "La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam", *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 1998, pp. 7-40, especialmente pp. 29-32; FONSECA MORILLO, F.J.: "Las transformaciones institucionales: el Consejo y la Comisión", en FARAMIÑÁN GILBERT, J.M. (coord.), *Reflexiones en torno al Tratado de Amsterdam y el futuro de la Unión Europea*, ed. Comares, Granada, 2000, pp. 85-138; NAVARRO BATISTA, N.: "El sistema institucional en el Tratado de Amsterdam", *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja* 1998, núm. 2, suplemento, pp. 17-30; ROLDÁN BARBERO, J.: "El sistema institucional: el nuevo y el pendiente", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 186, 2000, pp. 9-22; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: "La reforma institucional y la cooperación reforzada en el Tratado de Amsterdam", *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 1998, ed. Tecnos, Madrid, 1999, pp. 89-144. Para una visión politológica del mismo, véase ALDECOA LUZARRAGA, F.: "El Tratado de Amsterdam: un

rotundamente en su objetivo de introducir una reforma de la Comisión suficiente para preservar su peculiar posición dentro del triángulo institucional decisorio que se adaptara para afrontar la inminente ampliación de la UE¹². Era, por tanto, el Tratado de Niza el encargado de resolver definitivamente las cuestiones que se habían “atascado” en Amsterdam, que eran básicamente dos: en primer lugar, la determinación del número máximo de miembros de la Comisión para mantenerlo tras futuras adhesiones en unos límites mínimamente operativos dentro de una institución de carácter colegiado que desea actuar bajo parámetros de eficacia. Y en segundo lugar, reforzar definitivamente la dimensión política de la Comisión¹³. Dicho Tratado ha entrado en vigor el 3 de febrero de 2003¹⁴, coincidiendo por tanto en el tiempo con el desarrollo de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa para elaborar una Constitución europea con la vista puesta en el umbral del 2004. Ciertamente, la Declaración 23 del Tratado de Niza no incluye expresamente a la Comisión en la agenda de cuatro temas encomendados a la CIG’2004, mas resulta igualmente evidente que los trabajos de la Convención han desbordado totalmente el mandato de la Declaración y, aunque frecuentemente sea de manera indirecta, la posición de la Comisión en la futura Constitución europea aflora frecuentemente. Por ello, para una adecuada comprensión de la posición que está llamada a desempeñar la Comisión en la futura Constitución europea parece apropiado realizar una primera aproximación a las principales cuestiones planteadas desde la perspectiva de las reformas realizadas en el Tratado de Niza para, una vez adecuadamente analizadas, valorar si resultan suficientes y adecuadas para afrontar el reto de una Unión de casi treinta Estados miembros y, en todo caso, con la vista puesta en la Convención de la CIG’2004 realizar de lege ferenda las propuestas de reforma pertinentes. Así, una vez apuntado someramente como punto de partida el capital papel de la Comisión dentro del entramado institucional comunitario que la obliga a vivir sometida a una permanente tensión entre los polos intergubernamental y supranacional (II), resulta imprescindible abordar las siempre delicadas cuestiones sobre la composición (III), el nombramiento de sus

pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión”, *Cuadernos Europeos de Deusto* 1998, núm. 18, pp. 11-46.

¹²Véase, a título ilustrativo, la rotunda Declaración de Bélgica, Francia e Italia relativa al Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la UE en la que sin rodeos “hacen constar que (...) el Tratado de Amsterdam no responde a la necesidad (...) de realizar avances sustanciales hacia el fortalecimiento de las instituciones”.

¹³Aunque no afloraran explícitamente en la agenda de la CIG’2000 existen otras cuestiones a propósito de la Comisión que desde hace algún tiempo son planteadas por un concreto sector doctrinal y también por algunos Estados. Estas hacen referencia básicamente al voto de calidad del Presidente, a la responsabilidad individual ante el Parlamento Europeo y al amplio margen de discrecionalidad que dispone la Comisión en determinados ámbitos.

¹⁴BOEnúm. 24, de 28.1.2003, p. 2426.

miembros (IV) y la polémica sobre la posición política de su Presidente, sea en la situación actual de bicefalia con el Consejo o sea conviviendo en el futuro con un Presidente de la Unión designado por el Consejo Europeo (V). Tras ello, estaremos en situación de concluir este trabajo con unas valoraciones finales (VI), no sin antes apuntar la relevancia del proceso de reforma interna emprendida por la propia Comisión paralelamente al desarrollo de la CIG’2000 que desembocó en el Tratado de Niza y que perdura hasta la actualidad¹⁵.

2. LA COMISIÓN COMO MOTOR DE LA INTEGRACIÓN: LA PREOCUPANTE TENDENCIA HACIA LA INTERGUBERNAMENTALIZACIÓN

La Comisión es la institución que, además de ejercer sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad (art. 213.2 TCE), más claramente encarna el motor integrador. Para ello se encuentra revestida de notables atribuciones¹⁶: un poder de iniciativa legislativa cuasixclusivo y un relevante papel en el desarrollo del procedimiento decisorio¹⁷; la vigilancia de los Tratados a través de una potestad general de control del cumplimiento del Derecho Comunitario por los Estados y, en determinados casos, incluso por los particulares; un poder de decisión propio, en unas ocasiones plenamente autónomo, particularmente en el ámbito del Derecho de la Competencia, y en otras por delegación del Consejo a través del conocido y todavía complejo mecanismo de la “comitología”¹⁸; y una notable potestad de representación externa de la Comunidad

¹⁵Véase PETITE, M.: “The IGC and the European Commission”, en BEST, E./GRAY, M./STUBB, A. (eds.), *Rethinking the European Union-IGC 2000 and Beyond*, EIPA, Maastricht, 2000, p. 64; KARAGIANNIS, S.: “Le protocole de 1997 sur les institutions dans le perspective de l’élargissement de l’Union européenne”, *Revue du Droit de l’Union Européenne* 2000, pp. 337-358.

¹⁶Sobre sus competencias puede verse por todos MANGAS MARTÍN, A.: “La Comisión”, en *ib./LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, ed. Tecnos, 3ª ed., Madrid, 2002, pp. 124-148, especialmente pp. 130-147; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P./GONZÁLEZ VEGA, J.A./FERNÁNDEZ PÉREZ, B.: *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Eurolex, 2ª ed., Madrid, 1999, pp. 200-206; GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “La Comisión”, en www.iustel.com, 4.2.3, especialmente apdo. 4.

¹⁷Su intervención en los procedimientos decisorios, especialmente en el procedimiento de codecisión, ya no sólo se limita su importante monopolio de propuesta (art. 211 TCE). Según sea el dictamen que emita la Comisión respecto a las enmiendas que proponga el Parlamento a la posición común del Consejo, éste podrá adoptarlas por mayoría cualificada si el dictamen es favorable, pero habrá de hacerlo por unanimidad si el dictamen fuese negativo. La Comisión puede en este supuesto impedir que el Consejo modifique por mayoría cualificada la posición común que adoptó en base a la propuesta de la Comisión, forzándole a que se pronuncie por unanimidad.

¹⁸Sin duda, la Decisión de 28 de junio de 1999 (*DOCE L* 184 de 17 de julio de 1999, pp. 23-26) supuso un decisivo paso adelante en clarificación, simplificación e incorporación del Parlamento Europeo respecto al complejísimo sistema de delegación instaurado por la muy criticada Decisión de 13 de julio de 1987 (*DOCE L* 197 de 18 de julio de 1987, pp. 33-35), ahora derogada. Véase JANER TORRENS,

ante Estados terceros y ante organizaciones internacionales. Representa, así, el más claro exponente supranacional frente al elemento intergubernamental encarnado por el Consejo y el elemento democrático que caracteriza al Parlamento Europeo.

Con todo, este elemento supranacional propio de la Comisión se ha visto igualmente inmerso en una permanente pugna con el elemento intergubernamental propio del Consejo. Esta tensión entre el mantenimiento de su supranacionalidad y la penetración de aspectos intergubernamentales ha estado siempre presente, pero ha resultado especialmente palpable desde el Tratado de Maastricht¹⁹ y se manifiesta con toda crudeza en algunos debates de la Convención. Ya existe, de hecho, un estrecho control de la competencia de ejecución a través de los ya citados comités, lo que no deja de representar un controvertido equilibrio entre la exigencia de eficacia en el funcionamiento comunitario (ejecución por la Comisión) y la resistencia de los Estados a perder su influencia (nacional) sobre una de las funciones básicas de la Comisión²⁰.

El propio Tratado de Niza mantiene, como se verá en el apartado siguiente, la existencia de al menos un comisario por cada uno de los Estados miembros. Los Estados han mantenido un cierto control político indirecto sobre la Comisión a través de su decisiva influencia en los nombramientos de los miembros que la componen. Incluso el carácter colegiado de la Comisión se difumina en ocasiones por la falta de un perfil político nítido —podría hablarse hasta de un cierta falta de autoridad— de su Presidente sobre los comisarios. En esta misma línea, incluso afloraron durante la CIG'96 y continuaron durante los años posteriores propuestas encaminadas a diluir la estructura interna de la Comisión fraccionándola en

J.D.: "Consideraciones en torno a los efectos de la codecisión en el ámbito de la delegación de potestades de ejecución a la Comisión", *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 1999, pp. 141-165; MOREIRO GONZÁLEZ, C.J.: "¿El ocaso de la comitología?", *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2002, pp. 895-923.

¹⁹Sirva como ejemplo el poder de iniciativa legislativa, prácticamente monolítico tras el Acta Única Europea; erosionado tras el Tratado de Maastricht en los dos pilares extracomunitarios y en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria y de la Política social; y compartido (provisionalmente) con los Estados, tras el Tratado de Amsterdam, en determinados supuestos del nuevo título sobre visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de las personas (arts. 61 a 69 TCE).

²⁰Con todo, no puede olvidarse, como con atino apunta OETER, incluso el fenómeno de la comitología encuentra figuras paralelas muy semejantes en el modelo federal. Resulta frecuentemente desconocido que buen número de normas ejecutivas del gobierno federal (alemán) precisan para su aplicación el consentimiento del *Bundesrat* quien a su vez crea diversos "gremios especializados" que desarrollan las labores de "coordinación" con el gobierno federal; OETER, S.: "Europäische Integration als Konstitutionalisierungsprozess", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1999, pp. 901-917, en p. 909; cfr. igualmente ANTONI, M.: "Zustimmungsvorbehalte des Bundesrates zu Rechtssetzungsakten des Bundes-Die Zustimmungsbefähigung von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften", *Archiv für Öffentliches Recht* 1989, p. 221.

"agencias" sectoriales²¹ con la intención de aligerar lo que sin gran rigor se venía denominando excesiva "eurocracia"²².

Las explicaciones de este fenómeno de cierta intergubernamentalización de la Comisión pueden ser diversas. Pero, a nuestro juicio, resulta especialmente interesante la que lo atribuye al desequilibrio institucional que ha venido provocando en el denominado "triángulo institucional decisorio" (Parlamento Europeo, Consejo, Comisión) el progresivo aumento del control político del Parlamento Europeo sobre la Comisión. Sin duda, este hecho resulta deseable y refuerza el imprescindible elemento democrático, pero tiene a la vez el "efecto secundario" de minar la tradicional relación de confianza entre la Comisión y los Estados a través del Consejo²³. El desequilibrio de la Comisión también se agudiza en relación con el Parlamento Europeo. Obviamente, la relación de dependencia de aquélla sobre éste es evidente desde el mismo momento en que la Comisión precisa la aprobación del Parlamento Europeo y éste además dispone, llegado el caso, de la posibilidad de plantear a la Comisión una moción de censura que en su raíz no resulta comparable con la que pende sobre los gobiernos dentro de un sistema estatal parlamentario ya que la Comisión no es un gobierno en sentido estricto y el nombramiento de la Comisión no deriva de una mayoría (política) estable dentro de ese Parlamento Europeo, sino de un consenso compartido con los Estados. Esta situación no siempre resulta sencilla de compaginar con el hecho de que, como entre otros afirma J.L. BOURLANGES, "nous avons besoin d'une Commission qui dispose d'une autorité forte par rapport au Parlement si elle veut disposer d'une légitimité forte par rapport aux États membres"²⁴.

²¹Desde ese momento no han faltado aportaciones doctrinales que subrayan las bondades de tales agencias. Véase, por ejemplo, VOS, E.: "Reforming the European Commission: What Role to play for EU Agencies", *Common Market Law Review* 2000, pp. 1113-1134.

²²Quizá sea útil recordar que el número total de funcionarios de la Comisión no supera actualmente las 18.000 personas. Es más, mientras entre 1988 y 1999 el número de transacciones financieras controladas por la Comisión ha pasado de alrededor de 60.000 a 620.000 anuales, el presupuesto comunitario ha crecido un 113%, el presupuesto exterior lo ha hecho en un 600% y los ámbitos competenciales comunitarios han sido notablemente ampliados por los Tratados de Maastricht y Amsterdam, el personal tan sólo ha aumentado en un 40%; O'SULLIVAN, D.: "La réforme de la Commission européenne", *Revue du Droit de l'Union Européenne* 2000, pp. 723-728, en p. 724. Con todo, de poco sirven los datos objetivos para atajar la "caza de la Comisión" emprendida por determinados medios de comunicación, resultando especialmente extravagantes algunas informaciones sin fundamento alguno publicadas con profusa reiteración por los "tabloides" británicos.

²³Como afirma Jean Louis BOURLANGES, "à partir du moment où la Commission devient aussi dépendante du Parlement qu'elle l'est aujourd'hui, le Conseil la tient en suspicion et le système est déséquilibré: nous entrons dans une logique sartrienne de huis-clos"; BOURLANGES, J.-L.: "L'Europe en péril", *Commentaire* 2000 (vol. 23), pp. 249-257, p. 250.

²⁴*Ib.*, p. 253.

Con todo, es probablemente la aludida "fisura" entre la Comisión y los Estados la que puede servir como catalizador para explicar la falta de resultados (totalmente) satisfactorios logrados en el Tratado de Amsterdam y acaso permite igualmente comprender, por ejemplo, la nueva figura del Alto Representante de la PESC, cuya inclusión en el Tratado, amén de su indudable inspiración intergubernamental, auguraba desde sus comienzos inevitables conflictos con la Comisión y posibles distorsiones en el reparto de competencias entre Consejo y Comisión. Como también explica posiblemente la propuesta surgida en la Convención de crear un Presidente de la Unión que no sería precisamente el Presidente de la Comisión, sino una figura nueva nombrada por el Consejo Europeo.

Sea como fuere, se trata de una preocupante tendencia hacia la intergubernamentalización que, como se verá en las siguientes líneas, aflora en la práctica totalidad de cuestiones a debate en la Convención, lo cual resultará tanto más preocupante si se considera el halo de provisionalidad que recubre buena parte de las reformas sobre la Comisión adoptadas en Niza.

3. LA COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN: LA RECURRENTE CUESTIÓN SIN SOLUCIÓN ÓPTIMA POSIBLE

3.1. LA ESCISIÓN ENTRE ESTADOS GRANDES Y PEQUEÑOS: LA "COMPENSACIÓN" POR LA REPONDERACIÓN DEL VOTO EN EL CONSEJO

En la actual "UE a quince" se establece que serán veinte los comisarios que formarán parte de la Comisión entre los que tendrá que haber "al menos un nacional de cada uno de los Estados miembros sin que el número de miembros en posesión de la nacionalidad de un mismo Estado pueda ser superior a dos" (art. 213. 1 y 3 TCE). Desde los mismos orígenes de los Tratados los Estados grandes han tenido, en la práctica, dos comisarios, mientras que los pequeños tenían solamente uno. Este criterio podría resultar adecuado y equilibrado durante los primeros años de funcionamiento de la Comunidad cuando la Comisión estaba compuesta por nueve comisarios²⁵. Sin embargo, las sucesivas ampliaciones de la Comunidad han ido elevando miméticamente el número de comisarios hasta alcanzar los veinte actuales²⁶ que, de mantenerse el mismo criterio, se elevaría a 31

²⁵Inicialmente se dio incluso la situación de que Luxemburgo no tenía ningún representante en la misma.

²⁶La primera Comisión estaba integrada por 9 miembros con un comisario de Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo y dos de Alemania, Francia e Italia. La primera ampliación elevó el número de comisarios a 13 atribuyendo uno a Dinamarca e Irlanda y dos al Reino Unido. La adhesión de Grecia lo elevó a 14 que subieron a 17 tras el ingreso de España y Portugal, debido a que España fue considerada a estos

cuando se produjera la adhesión de los diez Estados con los que ya existen avanzadas negociaciones para la adhesión en 2004 o a 33 si se incluye a Bulgaria y Rumanía²⁷.

Con estos datos bien puede afirmarse que el mantenimiento del principio de colegialidad en el funcionamiento de la Comisión (participación en la adopción de decisiones, deliberaciones colectivas, adopción de decisiones por mayoría simple, responsabilidad colectiva)²⁸ y la asunción de su función como garante del interés colectivo general de la Comunidad (art. 213.2 TCE) difícilmente podrían garantizarse en un colegio de comisarios cuyo número sobrepasara el umbral lógico que separa un "ejecutivo" eficaz de una incontrolable "mini-asamblea"²⁹. Ciertamente no resulta fácil determinar el número máximo de comisarios deseable para mantener la eficacia de esta institución³⁰. Con todo, sí parece evidente que el número actual no está muy lejos del mismo y que, en cualquier caso, el número que resultaría de una Comunidad ampliada en una docena más de Estados lo sobrepasaría con creces.

efectos también como un Estado grande. Y alcanzaron finalmente los 20 en 1995 con la incorporación de Austria, Suecia y Finlandia.

²⁷A todos ellos les correspondería un comisario, salvo a Polonia que contaría con dos. De considerarse también a Turquía el número se elevaría a 35.

²⁸A propósito de este principio el Tribunal de Justicia ha establecido que "se basa en la igualdad de los miembros de la Comisión, en cuanto a la participación en la adopción de decisiones, e implica en particular que se delibere colectivamente sobre las decisiones y que todos sus miembros sean responsables en forma colectiva, en el plano político, de todas las decisiones adoptadas"; sentencia de 29 de septiembre de 1998, *Comisión/Alemania* (C-191/95, *Rec.*, p. I- 5449), apartado 39; sentencia de 23 de septiembre de 1986, *AZKO Chemie/Comisión*, (5/85, *Rec.*, p. 2585), apartado 30; sentencia de 15 de junio de 1994, *Comisión/BASF y otros* (C-137/92, *Rec.*, p. I-2555), apartado 63.

²⁹Como recogía con toda nitidez el Informe de los "tres sabios" de 18 de octubre de 1999, "la Comisión no es, y no debe llegar a ser, una asamblea de delegados nacionales", sino una "institución europea sumamente original que (...) debe seguir siendo eficaz, operativa y respetada"; von WEIZSÄCKER/DEHAENE, J.L./SIMON, D., cit., *Las implicaciones institucionales de la ampliación- Informe de la Comisión*, Bruselas, 1999, p. 601.

³⁰Parece acertado que el número sea en todo caso fijo e inferior al número de Estados; MANGAS MARTÍN, A.: *loc. cit.* ("La Comisión"), p. 125. Algún autor habla de 10 comisarios como "idéalement indispensable si on veut avoir un organe ramassé, opérationnel"; VIGNES, D.: "Nice, une vue apaisée-Réponse à deux questions", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* 2001, pp. 81-84, en p. 82. En la anterior CIG'1996 el denominado *Informe de Etapa* de 31 de agosto de 1995, se pronunciaba en favor de un número reducido de entre 12 y 15 miembros. Ciertamente que en su *Informe final* desapareció toda referencia numérica; publicados en *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia* 1995, B-106, pp. 75-89 y B-108, pp. 63-92.

Sin embargo, la solución a esta recurrente cuestión de la composición de la Comisión se había aplazado en Maastricht³¹ y de nuevo se aplazó en el Tratado de Amsterdam, ya que su *Protocolo de las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la UE* se limitó a establecer con extrema indeterminación que en la fecha de entrada en vigor de la primera ampliación "la Comisión comprenderá un nacional de cada uno de los Estados miembros", siempre que antes de esa misma fecha se hubiese "modificado la ponderación de votos en el Consejo de una manera aceptable para todos los Estados miembros"³². En definitiva, la composición de la Comisión se hacía depender de la solución de su "problema-hermano", a saber, la reponderación de voto en el seno del Consejo³³ y además el momento de la adopción de la misma se hacía depender a su vez de otro hecho más indeterminado aún, como era la fecha de la siguiente ampliación. Bien podría decirse que la reforma de la ponderación de votos en el seno del Consejo era "comprada a plazos" por los Estados que supuestamente se verían beneficiados por la misma, es decir, los Estados grandes. El precio aplazado sería la renuncia a su segundo comisario y la aceptación de mantener un comisario por cada Estado³⁴. Este pago aplazado se ha materializado en el Tratado de Niza y, al menos teóricamente, es la *compensación* a los Estados pequeños por la aceptación de dicha reponderación de votos en el seno del Consejo³⁵. Con todo, no podemos dejar de manifestar que, bajo las difíciles negociaciones entre Estados que condujeron al Tratado de Niza³⁶ y de

³¹En aquella ocasión, ante la perspectiva de ampliación de la UE a Austria, Finlandia, Suecia y Noruega, la Conferencia convino que los Estados miembros estudiarían la cuestión relativa al número de miembros de la Comisión "a más tardar a finales de 1992". Así se expresaba la Declaración anexa al TUE relativa al número de miembros de la Comisión y el Parlamento.

³²Este carácter aceptable se sitúa con idéntico carácter abierto "bien mediante una nueva ponderación de los votos o bien mediante una doble mayoría, 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". En estos términos se pronuncia el artículo 1 del Protocolo núm. 11 anejo al TUE y a los Tratados constitutivos de la CE, CECA y CEEA. Subrayado añadido. Véase KARAGIANNIS, S.: *loc. cit.* ("Le protocole de 1997...").

³³Se trataba, pues, en palabras de Araceli MANGAS MARTÍN, de una "condición suspensiva"; *Tratado de la Unión Europea-Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, ed. Tecnos, 8ª ed. Tecnos, Madrid, 2000, pp. 32-33; *ib. loc. cit.* ("La reforma institucional..."), p. 30.

³⁴MARTÍN Y PEREZ DE NANCLARES, J.: *loc. cit.* ("La reforma institucional..."), p. 120.

³⁵Sobre el alcance de esta reponderación de votos en el Tratado de Niza véase MANGAS MARTÍN, A.: "El Tratado de Niza: los complejos equilibrios en la futura UE ampliada", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2001*, Bilbao, 2002; "El Consejo en clave de reforma", *Revista de Derecho de la Unión Europea* 2002, pp.

³⁶Véase BEST, E.: "Crossing the Bridge of Size: Reaching a Deal at Nice", *EIPASCOPE* 3/2000, pp. 2-9.

forma velada también en la actual Convención, toda la discusión sobre la composición óptima de la Comisión ha estado presidida por una falsa y mal entendida dialéctica entre eficacia y legitimidad.

En efecto, por una parte, los diez Estados pequeños y medianos, se resistían a perder el "derecho" a mantener "su" comisario (principio del *one Member-State, one Commissioner*) aduciendo que, aunque evidentemente los comisarios no representen a "sus" Estados (art. 213.2 TCE), sí que transmiten a la institución de la que forman parte las "sensibilidades" de los diferentes Estados³⁷. Como respaldo argumental de su posición aducían una, a nuestro juicio mal entendida, *legitimidad* de la Comisión³⁸; o si se prefiere suavizar la calificación, *representatividad*³⁹. Frente a esta posición los cinco Estados grandes⁴⁰, más partidarios de primar el elemento de la *eficacia*, abogaban por una Comisión reducida en la que no tuviera por qué haber un nacional de cada Estado miembro⁴¹.

De esta manera, las opciones que tenía Niza se decantaron con claridad en lo que ha sido calificado en alguna ocasión como una "dicotomía *teológica*"⁴². O bien se limitaba a 20 el número máximo de comisarios, lo que a la vista de que ya no sería posible mantener al menos un comisario por Estado obligaría a establecer a renglón seguido el sistema de rotación por el que se optara, o se mantenía la existencia de un comisario por cada Estado, lo que a su vez obligaría a emprender

³⁷Así se recoge, de manera casi mimética, en los documentos de reflexión presentados a la CIG'2000 por buena parte de los Estados pequeños y medianos. Véase, a título de ejemplo, la posición de Austria (CONFER 4712/00 de 15.2.2000, p. 5), Benelux (CONFER 4787/00, de 19.10.2000, p. 5), Dinamarca (CONFER 4722/00, de 7.3.2000, p. 4), Finlandia (CONFER 4723/00, p. 7.3.2000, p. 7), Grecia (CONFER 4719/00, de 3.3.2000, p. 4), Luxemburgo (Ministère des Affaires Étrangères, *Aide-Memoire du Gouvernement Luxembourgeois sur la Conférence Intergouvernementale*, 19.10.2000, p. 3).

³⁸Este argumento aparece de forma especialmente nítida, por ejemplo, en la contribución de Finlandia a la CIG'2000, *cit.* (CONFER 4787/00, de 7.3.2000), p. 7. También en la doctrina se encuentra esta división de los Estados en torno a esta (falsa) dialéctica eficacia *versus* legitimidad; CLOOS, J.: "Nice: une étape obligée", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* 2001, pp. 5-10, en particular p. 6.

³⁹Como escribía MANGAS MARTÍN a propósito de la intergubernamentalización que sufre la Comisión en el Tratado de Amsterdam, "[I]a Comisión nunca ha sido una institución de representación y presencia de intereses nacionales como pretenden los Estados pequeños"; MANGAS MARTÍN, A.: *loc. cit.* ("La reforma institucional..."), pp. 29-30.

⁴⁰En ocasiones se ha considerado en sentido metafórico que los Estados grandes han "manifested a sort Lilliput complex" como reflejo de "a fear of being tied down by a host of small states"; BEST, E.: *loc. cit.* ("Crossing the Bridge..."), p. 7.

⁴¹Véase, por todos, la posición de Alemania (CONFER 4733/00, de 30.3.2000, p. 4).

⁴²FONSECA MORILLO, F.J.: *loc. cit.* ("Las transformaciones institucionales..."), p. 108.

una importante reorganización de la Comisión. Ambas variantes plantean serios interrogantes⁴³ e indicio de ello es que ni la propia Comisión fue capaz de plantear una propuesta nítida⁴⁴.

3.2. LA (FALSA) SOLUCIÓN DE NIZA: UNA REFORMA EN DOS FASES

La solución, si es que realmente el resultado merece tal denominación, nos va a impedir guardar la "calculadora" necesaria para comprender la cuestión pareja de la reponderación del voto en el Consejo, además de reclamar una especial dosis de atención, pues la modificación introducida nada tiene de clara, sencilla o precisa.

El artículo 4 del Protocolo sobre la ampliación de la UE establece dos sistemas diferentes de modificación del actual artículo 213.2 TCE. Uno, provisional, que entrará en vigor a partir del 1 de enero del 2005 y otro que, sustituyendo al anterior y con supuesta vocación de permanencia, lo hará cuando la Unión alcance la cifra de 27 Estados miembros.

3.2.1. El sistema provisional de la primera fase de la reforma: la peor de las opciones posibles

En primer lugar, se establece un sistema provisional que se aplicará a la Comisión que entre en funciones a principios del año 2005 y prolongará su vigencia hasta el momento en que la Unión esté integrada por 27 Estados. En esta primera fase, los Estados grandes perderán ya su segundo comisario. Así, la "Comisión deberá comprender un nacional de cada uno de los Estados miembros" (art. 4.1) y los Estados que se vaya adhiriendo hasta que se alcance el número de

⁴³ El sistema rotatorio de una Comisión reducida (27 Estados miembros y 20 comisarios) obligaría a determinar igualmente si los Estados grandes mantendrían en todo caso un comisario o si, por el contrario, se optaba por un sistema rotatorio puro basado en el principio de igualdad plena entre todos los Estados. Por otro lado, caso de mantener el principio de un comisario por Estado, la reorganización en profundidad parecía claro que debería pasar por incrementar los poderes de dirección del Presidente, si bien ya no era tan clara la forma de asignar carteras entre los comisarios o si se haría necesario implantar una cierta jerarquía entre los mismos, diferenciando entre comisarios "de primera y de segunda" —eufemísticamente se hablaba de comisarios principales y comisarios adjuntos o *junior*— o comisarios sin cartera.

⁴⁴ De hecho, en la Comunicación de la Comisión a la CIG'2000 se limitó a hacerse eco de la necesidad de "revisar la composición del Colegio", presentando al respecto una alternativa que se limitaba a transcribir sin matices la escisión ya subyacente entre los Estados miembros: bien limitando a veinte el número de miembros de la Comisión, con un sistema de rotación igualitario recogido en el Tratado; bien disponiendo que el Colegio esté integrado de forma permanente por un miembro de cada uno de los Estados miembros, con una importante reorganización de la Comisión"; COM (2000) 771 final de 22.11.2000, *Comunicación de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma de las instituciones*, p. 2.; COM (2000) 34 final de 26.1.2000, *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito*, pp. 14-16.

27 (y, en consecuencia, entre en vigor el nuevo sistema) tendrán "derecho, en el momento de su adhesión, a un nacional como miembro de la Comisión" (art. 4.4).

Respecto al término inicial fijado para esta primera fase podría (2005), como afirma A. ARNULL, da efectivamente "the unfortunate impression that the Member States do not expect any of the candidate countries to have acceded by then"⁴⁵. Impresión que, pese a que indudablemente las actas de adhesión podrán contener cuantas modificaciones institucionales se considerasen pertinentes, no termina de casar con los mensajes (oficiales) transmitidos a los Estados candidatos situando en torno a mediados de 2004 la fecha de las diez primeras adhesiones.

Por su parte, respecto al término final o de conclusión de esta primera fase, sigue haciéndose desde una indeterminación temporal al estilo de la contenida en el Tratado de Amsterdam. En lugar de establecer una fecha concreta, se retrasa el inicio de esta segunda fase hasta el (incierto) momento en que la Unión tenga 27 Estados miembros. Ciertamente, la alusión a un número superior a 20 Estados a que hacía referencia el protocolo 11 del Tratado de Amsterdam lo era como límite temporal inaplazable para convocar una CIG que solucionara definitivamente la cuestión de la composición de la Comisión y no forzosamente al momento mismo en que debería entrar en vigor la reforma de la Comisión. Pero, a nuestro juicio, la previsión escalonada de las adhesiones representaba un criterio más acorde con una realidad que, pese a las retóricas declaraciones públicas, hace intuir una adhesión gradual de los Estado candidatos y que, desde la perspectiva operativa, reclamaba una urgente reforma. Así, si con el Tratado de Amsterdam la doctrina había criticado que se pudiese producir una primera ampliación de cuatro o cinco Estados (por ejemplo Polonia, Hungría, República checa y Estonia) sin revisión global de las cuestiones institucionales y que, incluso, en ausencia del referido acuerdo, se pudiera llegar a sobrepasar los 20 miembros⁴⁶, tras el Tratado de Niza debería intensificarse la misma crítica. Piénsese, además, que en el supuesto de que se complicasen las negociaciones de adhesión y algún Estado candidato quedase "descolgado" de las mismas por el motivo que fuese, la Unión podría alcanzar un número muy cercano a los 27, pero al no llegarse exactamente al umbral concreto fijado en el Tratado de Niza, prolongaría excesivamente —acaso ad calendas graecas— la entrada en funcionamiento de la segunda fase de la reforma.

Ciertamente, se prevé que durante la vigencia del sistema provisional previo a la "Unión a 27" el Consejo puede modificar por unanimidad el número de miembros. Mas el establecimiento de una mera "posibilidad" de regulación no

⁴⁵ ARNULL, A.: "Editorial-Size matters", *European Law Review* 2001, pp. 1-2, en p. 1.

⁴⁶ Cfr. MANIN, P.: *Les Communautés Européennes-L'Union Européenne*, Pedone, 3ª ed., París, 1997, p. 177, apdo. 294.

parece de entidad suficiente como para garantizar su efectiva adopción. Y en todo caso trasluce la manifiesta insuficiencia de la regulación adoptada en Niza.

Por otro lado, parece claro que esta solución transitoria es la menos acorde con la dimensión supranacional propia de la Comisión. De hecho, como afirmó MANGAS MARTÍN al hilo de las posiciones barajadas en anteriores reformas, "lleva inevitablemente a la intergubernamentalización"⁴⁷. En todo caso, y con independencia del contenido por el que opte la futura Constitución europea, será el que se utilice cuando entre en funciones en octubre de 2004 la próxima Comisión ya que para esa fecha resulta absolutamente imposible la entrada en vigor de la referida Constitución.

3.2.2. El sistema definitivo de la segunda fase: a favor de una Comisión de 18 miembros

La segunda fase se inicia, en efecto, una vez materializada la decimosegunda adhesión cuando la Unión Europea alcance el número de 27 Estados miembros. La primera Comisión que entre en funciones tras esa fecha no estará compuesta por un comisario por Estado. El Tratado de Niza, con gran indeterminación y aplazando de nuevo la solución de uno de los aspectos centrales de la cuestión, no precisa empero el número concreto de comisarios que la compondrán. Se limita a establecer que el número de miembros será en todo caso inferior al número de Estados y somete el sistema rotatorio por el que haya que determinar los Estados que se quedarían en cada caso sin comisario al principio de plena igualdad (art. 4. 2).

Se encomienda al Consejo, así, una doble labor. Por un lado, habrá de fijar por unanimidad el número de miembros de la Comisión, sin que el Tratado haya establecido ningún criterio más allá de que el número sea inferior a 27, lo que obviamente significará que algún Estado se quedará sin comisario de su nacionalidad⁴⁸. De la redundante formulación del Tratado (arts. 4.2 y 4.3) se infiere claramente una obligación de resultado en la necesidad de alcanzar un acuerdo que conduzca a tal decisión ("el Consejo...adoptará" / "el Consejo fijará..."). Por otro lado, el Consejo habrá de adoptar igualmente las normas necesarias para fijar los detalles del sistema de rotación de los Estados que se quedarían sin comisario de su nacionalidad en cada formación concreta de la Comisión. Sistema que habrá de contener los criterios necesarios para que la fijación de la rotación sea automática a la hora de determinar la composición de los sucesivos colegios.

⁴⁷MANGAS MARTÍN, A.: *loc. cit.* ("La Comisión"), p. 51; *ib.:* *loc. cit.* ("La reforma institucional..."), p. 29.

⁴⁸Forzando la interpretación literal de este precepto sería perfectamente posible una Comisión cuyo número de comisarios se estableciera sin una reducción sustancial y se fijara, por ejemplo, en 26.

Los únicos principios que establece el Tratado de Niza como ejes rectores de la decisión que tome el Consejo son el principio de igualdad entre todos los Estados y el principio de equilibrio demográfico y geográfico. El primero de ellos obliga a tratar en estricto pie de igualdad a todos los Estados, tanto en lo que se refiere a la determinación del orden de turno, como del periodo de permanencia de sus nacionales en la Comisión. Utilizando las mismas palabras que el Tratado —no precisamente transparentes ni particularmente apropiadas para un texto constitucional—, "la diferencia entre el número total de los mandatos que ejerzan nacionales de dos Estados miembros determinados nunca podrá ser superior a uno". Quiere ello decir que no debe resultar posible que un Estado quede fuera de la Comisión dos veces mientras exista otro que no haya quedado todavía fuera

Por su parte, el principio de equilibrio demográfico y geográfico, implica que las diferentes formaciones de la Comisión han de reflejar en todo momento y de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros de la Unión. Parece, así, que el sistema que adopte el Consejo no debería conducir a dejar fuera de la Comisión durante un mismo mandato a todos los Estados del sur o a los Estados grandes o a los de nueva adhesión⁴⁹..., si bien difícilmente cabe desarrollar con mayor detalle este argumento sin conocer previamente el número concreto de comisarios⁵⁰. Sí cabe, empero, adentrarse en terrenos más propios de matemáticos que de juristas y plantear sucintamente algunas hipótesis de trabajo. Del estudio de todos los casos posibles de composición de la Comisión, se deduce que la fórmula más sencilla, operativa y equitativa, se puede obtener en los casos en que el número de miembros de la Comisión n , es múltiplo del número de Estados miembros que no forman parte de la misma m .

En este supuesto:

⁴⁹El criterio no será, sin embargo, sencillo de plasmar. Tampoco queda claro si el sistema rotatorio podría, por ejemplo, conducir en su momento a dejar fuera a los Estados del Benelux o a los Estados bálticos o a los Estados nórdicos o a los Estados fundadores... Evidentemente el problema será tanto mayor cuanto menor sea el número de comisarios por el que finalmente opte la decisión del Consejo. A título ilustrativo, quizá convenga recordar el papel que jugó en el primer referéndum del "no danés" al TUE la utilización partidista que se hizo de la hipótesis (futura) de que Dinamarca dejara de disponer en algún momento de un comisario.

⁵⁰Si el número de comisarios se estableciera en 26 el sistema rotatorio conduciría a la ausencia de un Estado cada 130 años. Si fuera de 24 el periodo ininterrumpido de pertenencia a la Comisión lo sería de 40 años. Por el contrario, si el número se cifrara en 18 miembros cada 10 años llegaría un nuevo periodo de no presencia en la Comisión. Por otro lado, si el número de miembros fuera 13 o inferior a éste se daría el caso de que forzosamente algún Estado permaneciera fuera de la Comisión durante 2 periodos de cinco años. Para el resto de supuestos y para un análisis más detallado de estas cuestiones, véase el cuadro adjunto.

▪ El periodo ininterrumpido de permanencia de un miembro (P_p) viene dado por la expresión:

$$P_p =$$

$$5 \cdot \frac{n}{m} \text{ siendo } \begin{cases} n = n^\circ \text{ de miembros de la Comisión} \\ m = n^\circ \text{ de Países Miembros que no pertenecen a la Comisión} \end{cases}$$

▪ El periodo ininterrumpido de no permanencia de un miembro (P_{np}) es siempre de

$$P_{np} = 5 \text{ años}$$

Por ser n múltiplo de m , y además $n + m = 27$, trivialmente n es mayor que m .

Siempre que n es mayor que m , el periodo de no pertenencia es de cinco años, ya que al haber más Estados miembros dentro que fuera de la Comisión, el periodo de tiempo de no pertenencia a la misma de un Estado, coincide con el tiempo que se tarda en renovar la citada Comisión que son 5 años. Dicho de otra forma, si el número de Estados sin comisario es mayor al número de Estados con comisario (o sea, 14 o superior) el periodo de no pertenencia puede ser superior a dos periodos, es decir 10 años. Lo cual probablemente resulta difícilmente asumible por los Estados y, de hecho, contradice lo afirmado con cierta reiteración en algunos documentos preparatorios en el sentido de que no debe resultar posible que un mismo Estado quede ausente durante dos mandatos consecutivos o que "un sistema de esta naturaleza aseguraría que cada país tendría un miembro de su nacionalidad en 5 de cada 7 ciclos del colegio"⁵¹.

Por tanto, y dejándonos guiar de nuevo por las matemáticas, éstas apuntan como soluciones más favorables una Comisión compuesta por 26, 24 ó 18 miembros. En todas las demás posibles combinaciones pueden darse dos tipos de periodos de permanencia si el número de miembros de la Comisión es superior al número de Estados sin comisario de su nacionalidad en ella y a dos tipos de periodos de no permanencia si el número de miembros es inferior al número de Estados sin comisario en la misma⁵². Obviamente, esto significa que estos casos la ley de rotación resulta mucho más complicada de configurar.

⁵¹ Así por ejemplo FONSECA MORILLO, F.J.: *loc. cit.* ("Las transformaciones institucionales..."), p. 121; igualmente COM (2000) 34 final de 26.1.2000, *cit.*, p. 15.

⁵² Se pueden dar dos tipos de periodos de permanencia siempre que n es mayor que m y dos tipos de periodos de no permanencia si n es menor que m .

Nº MIEMBROS	Nº NO MIEMBROS	PERIODO ININTERRUMPIDO DE PERTENENCIA EN LA COMISIÓN (P_p)	PERIODO ININTERRUMPIDO DE PERTENENCIA A LA COMISIÓN (P_{np})
n = 26	m = 1	26 periodos de 5 años = 130 años	1 periodo de 5 años
n = 25	m = 2	12 periodos de 5 años = 60 años ó 13 periodos de 5 años = 65 años	1 periodo de 5 años
n = 24	m = 3	8 periodos de 5 años = 40	1 periodo de 5 años
n = 23	m = 4	5 periodos de 5 años = 25 años ó 6 periodos de 5 años = 30 años	1 periodo de 5 años
n = 22	m = 5	4 periodos de 5 años = 20 años ó 5 periodos de 5 años = 25 años	1 periodo de 5 años
n = 21	m = 6	3 periodos de 5 años = 15 años ó 4 periodos de 5 años = 20 años	1 periodo de 5 años
n = 20	m = 7	2 periodos de 5 años = 10 años ó 3 periodos de 5 años = 15 años	1 periodo de 5 años
n = 19	m = 8	2 periodos de 5 años = 10 años ó 3 periodos de 5 años = 15 años	1 periodo de 5 años
n = 18	m = 9	2 periodos de 5 años = 10 años	1 periodo de 5 años
n = 17	m = 10	1 periodo de 5 años = 5 años ó 2 periodos de 5 años = 10 años	1 periodo de 5 años
n = 16	m = 11	1 periodo de 5 años = 5 años ó 2 periodos de 5 años = 10 años	1 periodo de 5 años
n = 15	m = 12	1 periodo de 5 años = 5 años ó 2 periodos de 5 años = 10 años	1 periodo de 5 años
n = 14	m = 13	1 periodo de 5 años = 5 años ó 2 periodos de 5 años = 10 años	1 periodo de 5 años

n = 13	m = 14	1 periodo de 5 años	1 periodo de 5 años = 5 años ó 2 periodos de 5 años = 10 años
n = 12	m = 15	1 periodo de 5 años	1 periodo de 5 años = 5 años ó 2 periodos de 5 años = 10 años
n = 11	m = 16	1 periodo de 5 años	1 periodo de 5 años = 5 años ó 2 periodos de 5 años = 10 años
n = 10	m = 17	1 periodo de 5 años	1 periodo de 5 años = 5 años ó 2 periodos de 5 años = 10 años

ELABORACIÓN PROPIA

A la vista de los resultados que reflejan el cuadro adjunto y a reserva de algún error en su elaboración, a nuestro juicio resulta óptimo optar por una Comisión compuesta por 18 miembros. Ello conduciría a dejar fuera 9 Estados miembros en cada periodo, si bien por cada periodo de 5 años de ausencia habría 10 años de presencia en la Comisión. Optar por la composición de 24 miembros implicaría, además de resultar un número excesivo, manejar permanencias excesivamente altas (40 años) en relación con los Estados que tuvieran que renunciar a su comisario durante las primeras formaciones de la Comisión ya reducida.

Sea como fuere, las conclusiones parecen evidentes. En primer lugar, la modificación adoptada en el Tratado de Niza resulta en extremo indeterminada y en el fondo se limita a plasmar lo que parece resultar ya norma en la Comunidad: un "acuerdo sobre el desacuerdo" y a diferir una vez más en el tiempo la decisión definitiva. Además de conducir al intérprete jurídico a una labor más propia de matemáticos que de juristas que analizan un texto constitucional.

En segundo lugar, supone también una importante cesión de los Estados grandes. Podría afirmarse, en suma, que se trata de una "doble cesión". Así, los Estados grandes, desde la misma instauración del sistema provisional en la primera fase (2005), pierden un comisario; además respecto al sistema de composición final se someterán con el comisario restante al sistema rotatorio en pie de igualdad con los Estados que no hayan perdido ninguno. Es más, en realidad, el sistema adoptado para solucionar el problema de la composición de la Comisión no se compensa en absoluto con la reponderación de votos en el Consejo ya que en tal reponderación los Estados grandes, aunque ciertamente mejoran su situación

anterior, siguen quedando en una situación desventajosa respecto a los pequeños y medianos⁵³. Piénsese, además, que en la medida en que las decisiones se adoptan en el seno de la Comisión por mayoría simple el peso relativo de los Estados pequeños y medianos se incrementa notablemente⁵⁴. Al igual que ocurrió en Amsterdam se vislumbra la bilateralidad del acuerdo entre Estados grandes y pequeños/medianos, mas en Niza no asoma con claridad el sinalagma de las prestaciones.

Y, en tercer lugar, la reforma de la Comisión realizada con la intención de adaptar esta institución al proceso de ampliación en lugar de hacerse antes de que se produzca la ampliación, como resultaría lógico, se retrasa paradójicamente hasta el incierto momento en que finalice de hecho ese proceso. Y aun entonces, la decisión que precise la composición concreta queda supeditada a una decisión unánime en el seno del Consejo, respecto a la que no es preciso tener especiales dotes adivinas para presagiar cuando menos "longues négociations pour l'avenir"⁵⁵.

4. EL ENCAUZAMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS NOMBRAMIENTOS

Otra de las reformas introducidas por el Tratado de Niza entronca con el progresivo perfeccionamiento del proceso de nombramiento del Presidente y de los comisarios encaminado a reforzar, tras las severas peticiones manifestadas por la doctrina, la eficacia, cohesión interna, autonomía y autoridad del Presidente⁵⁶. Así, el Tratado de Maastricht constitucionalizó la práctica de que la Comisión, nombrada de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros,

⁵³Los Estados grandes (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido) multiplican, en efecto, por 2,9 su peso relativo en la ponderación de voto del Consejo; por 3,3 en el caso de España. Pero los Estados pequeños y medianos también multiplican su peso relativo por un factor que oscila entre 2 (Luxemburgo) y 2,6 (Países Bajos). Véase Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea, *cit.*, art. 3.

⁵⁴Como en su momento afirmó Ferdinando RICCARDI "dans la Commission à 27 membres, délibérant à la majorité simple, le poids des grands pays sera négligeable: 6 commissaires, en comptant le Polonais. Et en regardant plus loin, les pays issus de l'ancienne Yougoslavie pourraient avoir davantage de commissaires que les pays fondateurs de la Communauté"; RICCARDI, F.: "Ce qui a été décidé à Nice à propos de la Commission européenne ne resout pas les vrais problèmes et recèle un danger grave", *Agence Europe* de 18.1.2001 (núm. 7883), p. 3.

⁵⁵BERROD, F./PIETRI, M.: "Nice ou la victoire des États membres", *Europe (Juris-Classeur)*, enero 2001, pp. 3-6, especialmente p. 4. No en vano, resurge en la doctrina la reclamación de los Estados pequeños de mantener en todo caso un comisario propio; cfr. TEMPLE LANG, J. "How much do the smaller Member States need the European Commission? The role of the Commission in a changing Europe", *Common Market Law Review* 2002, pp. 315-335.

⁵⁶Véase, por todos, LOUIS, J.V.: "La désignation de la Commission", en *ib./Waelbroeck, D. (eds.), La Commission au coeur du système institutionnel des Communautés européennes*, ULB, Bruselas, 1989, p. 9-23..

comparecía ante el Parlamento Europeo para debatir y votar su propuesta de actuación⁵⁷, así como aprovechó también la ocasión para depurar la práctica anterior⁵⁸.

El Tratado de Amsterdam, por su parte, trajo consigo un refuerzo de la posición del Parlamento Europeo en la primera fase del procedimiento al fijar que, una vez designada por los gobiernos la figura del Presidente, el pleno de aquél habrá de confirmarlo (o rechazarlo), resultando vinculante (y no simplemente consultiva) la decisión del mismo (art. 214 TCE). Reforzó igualmente la posición del Presidente frente a sus futuros comisarios al impedirse que los Estados miembros pudieran designar comisarios que no contaran con el respaldo del Presidente (art. 214.2 TCE)⁵⁹.

En este contexto, la reforma de Niza consiste básicamente en reconducir institucionalmente la intervención de los Estados miembros en las diferentes fases del proceso de nombramiento de los miembros de la Comisión. Así, en la primera fase, la designación del Presidente ya no se hará por los gobiernos de los Estados miembros ni exigirá el común acuerdo, sino que la decisión corresponderá al Consejo reunido en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno y se adoptará por mayoría cualificada. En todo caso, el Parlamento Europeo tendrá que aprobar, como ya ocurre en la actualidad, dicha designación. En esta misma línea, la designación de comisarios tampoco será realizada por los gobiernos de los Estados miembros de común acuerdo con el Presidente, sino que también corresponderá al Consejo, en este caso en su configuración ordinaria. Así, y también por mayoría

⁵⁷ Recuérdese que el *Informe Tindemans* proponía en 1974 la designación del Presidente de la Comisión por el Consejo Europeo; *Bull. CE*, supl. 4/72, publicado en *Revista de Instituciones Europeas* 1976, pp. 583-619, especialmente pp. 614-615. Y así se hizo por primera vez en 1976 con quien sería el presidente R. JENKINS. Con todo, la aludida práctica se venía utilizando desde la Declaración de Stuttgart de 1983; Consejo Europeo de 19 de junio de 1983, cuyas conclusiones se encuentran en *Revista de Instituciones Europeas* 1983, pp. 729-741

⁵⁸ En su intento de legitimar democráticamente la Comisión y reforzar la figura política del Presidente, éste era designado de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros en consulta con el Parlamento Europeo y, tras designar igualmente a los comisarios previa consulta al Presidente, la Comisión entrante se sometía colegiadamente a un voto de aprobación por el Parlamento Europeo al estilo de una "votación de confianza". Tras él se procedía a su formal nombramiento por los gobiernos de los Estados miembros. Un muy completo estudio al respecto se encuentra en KARAGIANNIS, S.: "Le Président de la Commission dans le Traité d'Amsterdam", *Cahiers de Droit Européen* 2000, pp. 9-55; igualmente *in extenso* MANGAS MARTÍN, A.: *loc. cit.* ("Aspectos jurídico-institucionales..."), pp. 163-164. Sobre la difícil situación jurídica que surgiría en el supuesto que el Parlamento Europeo negara la segunda aprobación en este proceso de "doble investidura", véase DARNOUX, R.: "L'étrange procédure de nomination de la Commission européenne", *Revue Politique et Parlementaire*, julio-agosto 1995, pp. 17-27, en particular pp. 21-22.

⁵⁹ Véase MANGAS MARTÍN, A.: *loc. cit.* ("La reforma institucional..."), pp. 29-32; NAVARRO BATISTA, N.: *loc. cit.* ("El sistema institucional..."), p. 26.

cualificada, el Consejo adoptará la lista de las personas que se proponga nombrar como miembros de la Comisión con arreglo a las propuestas hechas por cada Estado de común acuerdo con el Presidente designado.

La segunda fase se mantiene inalterada respecto a la necesidad de someter la Comisión al voto de aprobación colegiada por el Parlamento Europeo. El Tratado de Niza no *constitucionaliza*, por tanto, la actual práctica de "exámenes individuales" de los comisarios propuestos ante las comisiones parlamentarias de que se trate⁶⁰. Sin embargo, de forma coherente con las modificaciones anteriores, el nombramiento final de la Comisión será realizado formalmente por el Consejo (y no por los gobiernos de los Estados miembros de común acuerdo) y se pronunciará igualmente por mayoría cualificada. Pervive, con todo, una cierta polémica doctrinal en torno a si esta competencia de nombramiento es una competencia vinculada a la decisión del Parlamento Europeo o si, por el contrario existe una competencia discrecional que conduciría a permitir que el Consejo pudiera negar el nombramiento, pese a haberse obtenido ya la aprobación definitiva por el Parlamento Europeo⁶¹.

Manteniendo la lógica del criterio de la mayoría cualificada, el nuevo artículo 215 TCE prevé idéntico mecanismo para los supuestos de sustitución en caso de

⁶⁰ Si se prevé, sin embargo, en el nuevo Reglamento del Parlamento Europeo de 1999. En él se precisa que el Presidente del Parlamento Europeo invitará a cada uno de los candidatos propuestos para los diferentes puestos de comisarios, en función de sus competencias previsibles, a comparecer ante las comisiones pertinentes las cuales escucharán la declaración del candidato y le formulará preguntas (art. 33.1 y 2); *DOCE L 202* de 2 de agosto de 1999, pp. 1-108. Estos "exámenes" han sido comparados en la doctrina con las *hearings* del Senado norteamericano; MANGAS MARTÍN, A.: *loc. cit.* ("La Comisión"), p. 52.

⁶¹ En favor de una competencia discrecional, véase KARAGIANNIS, S.: *loc. cit.* ("Le Président de la Commission..."), pp. 20-25. A nuestro juicio, sin embargo, no parece más adecuado considerarla una competencia vinculada. Resulta obvio que en caso de rechazo por el Parlamento Europeo no puede haber en ningún caso su nombramiento por el Consejo. Y en el caso de aprobación por el Parlamento Europeo resultaría contrario al espíritu del precepto y, en cierto sentido, al principio de equilibrio institucional que el Consejo pudiera bloquear en el último momento la toma de posesión de la Comisión. La reforma de Niza refuerza, a nuestro entender, esta tesis ya que al institucionalizarse el proceso y desaparecer la referencia a los gobiernos de los Estados miembros ya no cabe argüir la imposibilidad de un recurso de anulación u omisión por no tratarse de la intervención de una institución comunitaria. El Consejo ha de nombrar a la Comisión y si no lo hace cabría pensar en la posibilidad de un recurso por omisión (art. 232 TCE) si no alcanza el acuerdo pertinente o un recurso de anulación (art. 230 TCE) si llegase a negar expresamente el nombramiento. Además, la desaparición de la referencia al "común acuerdo" también disipa los obstáculos que planteaba la posibilidad de que no se alcanzase ese "común acuerdo" por oposición de algún Estado.

dimisión voluntaria, cese o fallecimiento⁶² para el tiempo que falte para terminar su mandato. Finalmente, el Tratado de Niza no ha recogido explícitamente el supuesto de cese (o más bien dimisión) colectivo de todos los miembros al estilo de lo ocurrido con la "Comisión Santer"⁶³.

Dos son las valoraciones que pueden extraerse de estas modificaciones. Por una parte suponen una plena institucionalización, más que simbólica, del proceso de designación. Por otra parte, podría representar indirectamente un refuerzo político añadido del Presidente de la Comisión ya que al desaparecer las obvias dificultades derivadas de la necesidad de adoptar la decisión por "común acuerdo", podrán ganar fuerza candidaturas de figuras con un perfil político más fuerte y definido que el que favorece el sistema en vigor. Actualmente, en aras de evitar la polémica y aunar el respaldo de los Estados, terminan por aflorar candidatos de consenso con perfiles políticos más planos⁶⁴ y a la postre, como ocurrió de manera evidente con el colegio presidido por Jacques Santer, lastrando el peso político de la Comisión e incluso desmembrando su cohesión interna a través del surgimiento de aparentes "reinos de Taifas".

De la regulación adoptada finalmente ("con arreglo a *las propuestas* hechas por *cada Estado*")⁶⁵ parece desprenderse que los Estados habrán de presentar en todo caso más de una propuesta a partir de las cuales el Consejo (por mayoría cualificada) tomará su decisión. Ello coherente perfectamente con el alejamiento que emprende el Tratado de Niza respecto del término "común acuerdo", cuya práctica trajo consigo que los respectivos Estados aceptaran sin mayor discusión el candidato (único) que presentaba cada Estado.

⁶²El Tratado de Niza aprovecha la ocasión para introducir una ligera modificación de matiz al sustituir la anterior referencia, un tanto vaga ("*el interesado* será sustituido...") por otra más precisa ("*el miembro dimisionario, cesado o fallecido* será sustituido...").

⁶³Esta laguna podría quizá cubrirse mediante una interpretación analógica de lo previsto a propósito de la moción de censura en el artículo 201 TCE más que por la previsión del artículo 215 TCE a propósito del cese o dimisión individual. La "Comisión dimisionaria" continuaría despachando los asuntos de administración ordinaria hasta su sustitución con arreglo al artículo 214 TCE para el tiempo que restara a la "Comisión dimisionaria".

⁶⁴Algún autor se ha apresurado a recordar que con este sistema "la Commission de l'*après-Delors* aurait été présidé par M. Dehaene, car le Royaume-Uni n'aurait pas pu y opposer son veto"; RICCARDI, F.: *loc. cit.* ("Ce qui a été décidé à Nice..."), p. 3.

⁶⁵Subrayado añadido.

5. EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

5.1. EL REFUERZO DE LA POSICIÓN POLÍTICA DEL PRESIDENTE

El Tratado de Niza ha dado un importante paso adelante⁶⁶, como necesaria continuación de los intentos de reforzar la dimensión política del Presidente que, en el marco de un proceso evolutivo existente desde bastante antes⁶⁷, emprendió sin especial acierto el Tratado de Amsterdam⁶⁸.

Así, el Tratado de Niza, concreta la actual afirmación genérica de que la "Comisión ejerce sus funciones bajo la orientación política de su presidente" (art. 219.1 TCE), añadiendo que será éste quien "decidirá su organización interna para garantizar la coherencia, la eficacia y la colegialidad de su acción" (futuro art. 217.1 TCE)⁶⁹. Esta decisión sobre la organización interna se centrará en tres atribuciones básicas: la organización del trabajo, el nombramiento de vicepresidentes y la posibilidad de cesar (individualmente) a los comisarios.

⁶⁶Recuérdese que la propia Comisión se refirió dentro de la CIG'2000 sin rodeos a la necesidad de concretar e incrementar significativamente los poderes del Presidente; COM (2000) 771 final, de 22.11.2000, *cit.*, p. 5.

⁶⁷Sobre este proceso, antes del Tratado de Niza, puede verse NEMITZ, P.F.: "Europäische Kommission: Vom Kollegialprinzip zum Präsidialprinzip", *Europarecht* 1999, pp. 678-686.

⁶⁸El Tratado de Amsterdam optó, por un lado, por la vía de apuntalar el papel de control del Parlamento Europeo quien, como ya se ha indicado, debería aprobar la personalidad que los gobiernos de los Estados miembros propongan de común acuerdo para Presidente de la Comisión (art. 214.2 TCE). Por otro lado, se reforzó, igualmente, el perfil político del Presidente de la Comisión —y con ello el carácter más coherente y eficaz de su funcionamiento interno— al establecerse que los restantes comisarios serían designados por los Gobiernos de los Estados miembros de común acuerdo con el Presidente anteriormente designado por esos mismos gobiernos y aprobado por el Parlamento Europeo. Lo que implicaba la facultad del Presidente de la Comisión y del Parlamento Europeo para rechazar candidatos propuestos por los Estados. Además el Tratado atribuyó al Presidente, igualmente, la función de orientar políticamente la acción de la Comisión (art. 219 TCE), aunque evitó precisar qué debía entenderse por tal "orientación política". Sobre la vaguedad de estos términos y los problemas de interpretación derivadas de las divergencias semánticas existentes entre las diversas versiones lingüísticas, véase el exhaustivo e interesante trabajo de KARAGIANNIS, S.: *loc. cit.* ("Le Président de la Commission..."), pp. 40-45.

⁶⁹Ahora el Tratado de Niza recoloca sistemáticamente esta atribución del Presidente trasladándola desde el primer párrafo del artículo 219 TCE (*vid. supra*) al futuro artículo 217 TCE, el cual lo regulará en su primer párrafo como p^ortico y base del resto de atribuciones encomendadas al Presidente

5.1.1. La organización del trabajo

Efectivamente, era común la demanda de conferir al Presidente "una autoridad clara para organizar, coordinar y dirigir la actuación de la Comisión"⁷⁰. Respecto a esta organización del trabajo de la Comisión bajo la dirección efectiva de su Presidente, la reforma de Niza aporta *prima facie* una sustancial novedad frente a la redacción anterior de los Tratados constitutivos. Se incluye, en efecto, un nuevo apartado (futuro art. 219.2 TCE) cuyos tres incisos remarcan sin titubeos los poderes del Presidente. Así, será éste quien estructure y reparta entre los miembros del Colegio de comisarios las responsabilidades que incumben a la Comisión; podrá igualmente reorganizar el reparto de dichas responsabilidades en cualquier momento a lo largo de su mandato; y se vuelve a subrayar, de forma casi redundante con lo ya afirmado anteriormente en el apartado primero, que los miembros de la Comisión ejercerán las funciones que le atribuya el Presidente bajo la autoridad de éste.

Sin embargo, una lectura más atenta del citado precepto nos obligará a concluir que la aparente novedad, en el fondo, no es tal. De hecho, una Declaración aneja introducida por el Tratado de Amsterdam ya preveía que "el Presidente de la Comisión deberá gozar de una amplia libertad para conferir funciones dentro del Colegio, así como en cualquier reorganización de dichas funciones durante un mandato de la Comisión"⁷¹. Incluso el artículo 3 del Reglamento interno actualmente en vigor ya contiene una formulación casi idéntica a la que ahora acoge el Tratado de Niza⁷². En realidad, pues, el Tratado de Niza *constitucionaliza* lo ya existente con anterioridad en otros instrumentos jurídicos.

Con todo, se abre una interesante posibilidad de encomendar a alguno de los comisarios misiones *específicas*. Misiones específicas que suponemos irán más allá de actual procedimiento escrito de toma de decisiones⁷³ o del procedimiento de

⁷⁰WEIZSÄCKER, R. von/DEHAENE, J.L./SIMON, D.: *op. cit.* (*Las implicaciones institucionales...*), p. 601.

⁷¹Declaración núm. 32 aneja al TUE, introducida por el Tratado de Amsterdam, sobre la organización y el funcionamiento de la Comisión.

⁷²El Presidente podrá asignar a los miembros de la Comisión determinados sectores de actividad, en los que serán específicamente responsables de la preparación de los trabajos de la Comisión y de la ejecución de sus decisiones. Asimismo podrá, en cualquier momento, modificar dicha asignación".

⁷³Actualmente, como criterio general, las decisiones se adoptan colegiadamente una vez que los jefes de gabinete de los miembros de la Comisión prepararan las reuniones del Colegio y se ha producido la deliberación en éste. Sin embargo, a través del denominado procedimiento escrito de toma de decisiones, cabe la adopción de una decisión sin necesidad de debate. El texto del proyecto de decisión se comunica a todos los miembros de la Comisión y, si transcurrido un plazo convenido ningún comisario reclama su debate, se considera adoptado.

decisiones adoptadas por habilitación⁷⁴ y requerirán su concreción a través de la correspondiente reforma del Reglamento interno. Pese a la indeterminación de la formulación, en la práctica esta novedad podría estar abriendo indirectamente la posibilidad de que el Presidente pudiera crear "comisarios de primera y de segunda" en función de las atribuciones ("*misiones específicas*") que les encomendase. Así, el Presidente *tendría* que asignar a cada miembro de la Comisión "determinados sectores de actividad en los que serán específicamente responsables", mientras que a algunos de ellos le *podría* asignar misiones *específicas*. En todo caso, esta nueva atribución debe dejar a salvo el principio de colegialidad, por lo que no parece posible interpretarla en el sentido de que la "misión específica" otorgada a un comisario pudiese alcanzar con carácter general la adopción de decisiones sin ser sometida de alguna forma al propio Colegio.

A este respecto, podría resultar interesante la propuesta realizada por el denominado "Proyecto Penelope" de intentar hacer coincidir las atribuciones de cada miembro de la Comisión con la distribución de atribuciones existente en las diferentes configuraciones del Consejo y de las comisiones del Parlamento Europeo⁷⁵.

Otra cuestión, a su vez, íntimamente ligada con ésta es la posibilidad del Presidente de nombrar vicepresidentes.

5.1.2. La designación de vicepresidentes

Antes del Tratado de Niza se preveía que que la Comisión podría nombrar uno o dos vicepresidentes entre sus miembros. La realidad política mostró, no obstante, que la determinación de las vicepresidencias (y también de las propias carteras de los comisarios) se realizaba en la práctica con anterioridad a la votación de la Comisión en el Parlamento Europeo y al posterior nombramiento por los Gobiernos de los Estados miembros. Ello ha venido condicionando sustancialmente los poderes del Presidente a pesar de que el propio Tratado establece que los vicepresidentes serán nombrados por la Comisión⁷⁶.

Por ello, se ha propuesto frecuentemente que el Presidente pudiera nombrar libremente vicepresidentes entre los miembros de la Comisión cuya función fuera

⁷⁴La Comisión puede igualmente adoptar decisiones por habilitación. En su virtud se faculta a uno de sus miembros para adoptar en nombre de la Comisión medidas muy concretas de gestión o administración según las condiciones precisas establecidas por la Comisión en el acto de habilitación.

⁷⁵ Cfr. Contribution to a Preliminary Draft Constitution of the European Union, de 4.12.2002, art. 50.

⁷⁶Hasta el Tratado de Maastricht, que introdujo este precepto, lo hacían los Gobiernos de los Estados miembros de mutuo acuerdo y su número se elevaba a seis.

coordinar y dirigir la acción de los comisarios en un sector determinado⁷⁷. Con ello, además de reforzar de forma evidente los poderes del Presidente, se lograría dar coherencia a la actuación de la Comisión y evitar una cierta sensación — percibida con razón o sin ella por la opinión pública— de que existen auténticos "reinos de Taifas" entre los diferentes comisarios.

El Tratado de Niza se ha quedado "a medio camino" de una solución efectiva. Por una parte, encomienda efectivamente al Presidente la potestad de nombrar vicepresidentes de entre los miembros de la Comisión. Es más, la libertad se extiende tanto a la determinación del número de vicepresidencias que estime pertinentes, suprimiendo el número máximo de dos existentes en la actualidad⁷⁸, como a la libertad de encomendarles también las tareas que considere oportunas. Pero, por otra parte, limita parcialmente el poder del Presidente al establecer que tal decisión no dependerá únicamente de la decisión del mismo, sino que requerirá la previa aprobación por el colegio. Mal cohonesta, a nuestro juicio, la potestad del Presidente para estructurar y repartir responsabilidades entre los miembros del "equipo" que dirige o la intención inequívoca de reforzar su autoridad frente al resto de comisarios con la posibilidad de que una mayoría simple de los mismos pueda bloquear una pieza clave de la organización interna de la Comisión⁷⁹. En este sentido, bien puede afirmarse que el poder de decisión del Presidente ha quedado en cierto sentido "atrapado" por el principio de colegialidad.

Tampoco contribuye a clarificar estos nuevos poderes del Presidente el hecho de que la formulación escogida sea excesivamente genérica y no haya recogido las concretas peticiones que fueron barajadas por la Comisión⁸⁰. Sin embargo, nada impide, a nuestro juicio, una interpretación que conduzca a afirmar que los Vicepresidentes estén autorizados a dirigir la acción de otros comisarios o incluso que, llegado el caso, no todos los comisarios tuvieran por qué tener cartera. Nos parece plenamente compatible con la función del Presidente de decidir la

⁷⁷ Véase, por ejemplo, COM (2000) 771 final de 22.11.2000, *cit.*, p. 6.

⁷⁸ El número de vicepresidencias ha oscilado ostensiblemente según cada momento. Hasta 1972 existieron 3 vicepresidencias (en una Comisión de 9 miembros). Entre 1973 y 1985 hubo cinco vicepresidentes (con una Comisión de 13 miembros, primero, y 14 tras el ingreso de Grecia). Entre 1985 y 1992 hubo 6 vicepresidentes de entre los 17 miembros de la Comisión. Y, como ya se ha indicado, actualmente existen únicamente dos vicepresidencias.

⁷⁹ Piénsese que, unido a la desaparición del número máximo de 2 vicepresidentes, esta disposición podría, al menos hipotéticamente, solapar actitudes "rebeldes" de un grupo de comisarios agraviados por quedar supuestamente relegados al no haber sido nombrados vicepresidentes.

⁸⁰ La Comisión propuso que el párrafo segundo del artículo 217 TCE se redactara de la siguiente manera: "El presidente podrá nombrar vicepresidentes de entre los miembros de la Comisión, encargados de coordinar y dirigir la acción de la Comisión en un ámbito determinado".

organización interna de la Comisión para garantizar su coherencia y la eficacia de su acción que encomiende a algún comisario el desarrollo de una "misión puntual", que podría ser reorganizada a lo largo del mandato, y que quedara sometida a la coordinación de un Vicepresidente.

5.1.3. La posibilidad de ceses individuales

Íntimamente ligado con las cuestiones anteriores está la potestad correlativa del Presidente de cesar individualmente a uno o varios comisarios a lo largo de su mandato. Potestad ésta típica de cualquier Presidente de Gobierno, aunque extraña hasta ahora al sistema comunitario, a pesar de que la doctrina más relevante así lo venía reclamando en reiteradas ocasiones⁸¹.

En la práctica, a la vista de los desafortunados acontecimientos que minaron la gestión de la anterior Comisión presidida por Jacques Santer⁸², existe en la Comisión actual el compromiso político contraído por sus miembros de presentar la dimisión si, llegado el caso, el Presidente así se lo pidiera⁸³.

El Tratado de Niza *constitucionaliza*, una vez más, la práctica anterior, determinando que "todo miembro de la Comisión presentará su dimisión si el Presidente (...) así se lo pidiera" (futuro art. 217.4 TCE). Sin embargo, de modo muy semejante a lo ya reflejado a propósito del nombramiento de vicepresidentes, el Tratado de Niza vuelve a limitar notablemente la libertad del presidente al requerir que tal decisión sea sometida a la "previa aprobación del colegio". Aunque nada diga el Tratado, se supone, con todo, que el comisario afectado no podría tomar parte en la votación. Esta condición resulta, a nuestro entender, del todo punto injustificada e innecesaria⁸⁴. Incluso difícilmente compatible con la

⁸¹ Sobre esta cuestión, véase DONNELLY, M./RITCHIE, E.: "The College of Commissioners and their Cabinets", en EDWARDS, G./SPENCE, D. (eds.), *op. cit.* (The European Commission), pp. 31-48, especialmente p. 39; NAGANT DE DEUXCHAISNES, D.: "Une réforme hésitante des institutions", en LEJEUNE, Y. (coord.), *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, ed. Bruylant, Bruselas, 1998, pp. 116-127, en particular p. 125.

⁸² *Vid.* LOUIS, J.V.: "La crise salutaire?", *Revue du Marché Unique Européen* 199, pp. 5-14; RODRIGUES, S.: "Quelques réflexions juridiques à propos de la démission de la Commission", *Revue de Marché Commun et de l'Union Européenne* 1999, pp. 472-483.

⁸³ El informe de los tres sabios consideraba que "esta solución informal debería plasmarse en el Tratado, confirmando así la autoridad del Presidente, sin que ello suponga menoscabo alguno del carácter colegial de la Comisión. De este modo se clarificarían también los respectivos poderes del Parlamento y del Presidente por lo que respecta a la actuación y el ejercicio de las funciones de los comisarios"; WEIZSÄCKER, R. von/DEHAENE, J.L./SIMON, D.: *loc. cit.* ("Las implicaciones institucionales..."), pp. 601-602.

⁸⁴ Curiosamente, el denominado Proyecto Penelope mantiene en su propuesta esta situación, *cit.*, art. 51.

atribución encomendada al Presidente de garantizar la coherencia de la acción de la Comisión y el deber de todo comisario de ejercer las funciones que le atribuya el Presidente bajo la autoridad de éste.

De hecho, mal podrá garantizar el Presidente la coherencia interna del Colegio, en la que parece obvio incluir la eliminación de cualquier atisbo de compartimentalización, o preservar intacta su autoridad, si ante la posible existencia de un "grupo de comisarios rebeldes", éstos se supieran sabedores de la posibilidad de intentar captar la voluntad de un número suficiente de comisarios que, mediante alianzas internas difícilmente conciliables con los principios de coherencia y eficacia, pudieran abortar un intento de cese por parte del Presidente. Tanto más incomprensible si se tiene en cuenta que la acción de la Comisión, encabezada por su Presidente, está en todo momento controlada por el Parlamento Europeo y sometida, llegado el caso, a una posible moción de censura. En la práctica, la regulación adoptada al respecto por el Tratado de Niza podría representar incluso un cierto paso atrás respecto al compromiso (informal) de los actuales miembros de la *Comisión Prodi* de dimitir si así se lo pidiera el Presidente. Refleja, empero, el difícil equilibrio entre las lógicas demandas doctrinales y las resistencias de determinados Estados⁸⁵.

5.2. EL FUTURO PRESIDENTE DE LA COMISIÓN: LA POSIBLE BICEFALIA CON EL PRESIDENTE DE LA UNIÓN

Llegados a este extremo, aunque resulte aún temprano para saber los derroteros finales por los que discurrirá la Convención, resulta imprescindible plantearse el futuro del tenue proceso de cierta "presidencialización" en la Comisión dentro de una Unión que muy posiblemente esté presidida por un Presidente designado por el Consejo Europeo. No será labor nuestra analizar las propuestas existentes, pues ha sido objeto de varios trabajos publicados en esta misma obra colectiva. Sí conviene, con todo, dejar patente cierta preocupación por los riesgos de bicefalia y de desequilibrio institucional que podría significar. Y, desde luego, daría al traste con propuestas, como la realizada por Jacques DELORS en 1998 a favor de que el candidato a Presidente de la Comisión encabezara las listas que presentarán los partidos políticos en las elecciones al Parlamento Europeo⁸⁶, y con ella a las visiones federalistas de la Comisión como un verdadero "gobierno comunitario"⁸⁷.

⁸⁵No puede pasarse por alto la posición de algunos Estados en contra de la posibilidad de cese de un comisario por el Presidente de la Comisión. Algunas delegaciones demandaban la intervención del Consejo, otras la del Parlamento Europeo y alguna incluso la, a nuestro juicio, indefendible intervención del Estado miembro que propuso al comisario en cuestión. Véase a título de ejemplo CONFER 4746/00, *cit.*, p. 7, especialmente nota 1.

⁸⁶*Agence EUROPE, Documents*, de 27.5.1998, pp. 1-5. El objetivo de la propuesta fue una llamada a "politizar el debate europeo", reforzar la dimensión y legitimidad del presidente y ligar más

Aspirar a que el Presidente de la Comisión fuera a la vez el Presidente de la Unión puede resultar acaso deseable para algunos, pero además de políticamente improbable en el momento actual, podría incluso resultar contraproducente desde la perspectiva del principio de equilibrio institucional. Bien podría pensarse, sin embargo, *de lege ferenda* en un "gobierno comunitario" independientemente designado conjuntamente entre las dos cámaras del sistema parlamentario bicameral, Consejo (de representación territorial de los Estados) y Parlamento Europeo (de representación democrática de los pueblos), y controlado políticamente por éste último. La distancia, en realidad, no es grande y el avance democrático sería visible y ejemplificador para quienes sin excesivo fundamento aún critican con insistencia el "enorme" poder de la "eurocracia" comunitaria.

6. LA MEJORA DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO: A PROPÓSITO DE LA GOBERNANZA EUROPEA

No puede concluir este trabajo sin hacer, por último, sucinta referencia al proceso de mejora de la organización y funcionamiento interno que la Comisión emprendió de forma paralela a las reformas de Niza⁸⁸ y ha continuado de forma paralela a los debates de la Convención bajo el controvertido término de la "Gobernanza"⁸⁹. Ello es así porque, en primer lugar, el incremento del número de Estados miembros de la Unión también incide decisivamente en la necesidad de adaptar la estructura y la organización del trabajo en el seno de la Comisión para poder mantener los principios de colegialidad y eficiencia. Pero, en segundo lugar, con o sin ampliación el funcionamiento de la Comisión ya exigía de por sí profundas reformas, especialmente en lo que en la doctrina de las ciencias de la

directamente la elección del presidente de la Comisión al PE. La propuesta concreta consiste en que cada formación política europea designaría un candidato a la presidencia de la Comisión y declararía que en caso de victoria, esto es si se constituye en grupo mayoritario en el seno del PE, acordarían conceder su voto (de confianza) a una Comisión presidida por ese candidato (p. 3, apdo. 5). Con este nuevo procedimiento, perfectamente compatible con el actual Derecho Comunitario a juicio de Jacques Delors, se podrían integrar una serie de piezas hasta ahora desconectadas: elección de candidato, campaña electoral de los partidos políticos, voto particular, decisión del Consejo, confirmación del PE (p. 4, apdo. 14). *Vid.* igualmente *Le Monde* de 28 de mayo de 1998.

⁸⁷Véase igualmente TOULEMON, R.: "L'avenir de la Commission européenne-Pour un compromis de progrès", *Cahiers de Droit Européen* 1998, pp. 501-507, especialmente p. 506.

⁸⁸El programa de reformas se recoge en el *Libro Blanco- La reforma de la Comisión*, COM (2000) 200 final, de 5.4.2000. La versión final se encuentra en COM (2001) 428 final de 25.7.2001, *Libro Blanco sobre la Gobernanza*.

⁸⁹ Una amplia descripción de este proceso se encuentra en NIETO GARRIDO, E.: "El proceso de reforma de la Comisión Europea", *Gaceta Jurídica de la UE y de la Competencia* 2002, núm. 218, pp. 66-80.

administración se viene denominando *management deficit*⁹⁰; no creemos un despropósito afirmar que en algunos momentos su funcionamiento ha rondado el "caos" y en otros casi la "parálisis". En tercer lugar, las reformas venían igualmente exigidas por la necesidad de mejorar la posición de la UE en el mundo, especialmente en materia financiera⁹¹. Y en cuarto lugar, también era consecuencia en cierta medida de la necesidad de salir al paso de las incesantes críticas sobre la falta de legitimidad de la Comisión que se prodigan en algunos sectores. Así se entiende que los objetivos básicos sean los de lograr una mayor transparencia, participación, eficacia, coherencia y legitimidad⁹².

Esta tarea de reforma se ve facilitada, al menos en teoría, por el hecho de que los Tratados constitutivos contienen muy pocas disposiciones sobre la organización y funcionamiento de la Comisión y aquellas que contiene son genéricas en extremo⁹³.

Sin duda, se han dado importantes pasos en esta reforma interna. Con todo, hasta que no quede claramente definido en la *Constitución* que salga de la Convención —y, en su caso, adopte la CIG'2004— el papel de la Comisión en relación al resto de las instituciones no podrá completarse el proceso de reforma⁹⁴ y resultará difícil hacer una valoración global de la misma.

⁹⁰Véase METCALFE, L.: "Reforming the Commission: Will Organizational Efficiency Produce Effective Governance?", *Journal of Common Market Studies* 2000, pp. 817-841, especialmente pp. 824-826. *Vid.* igualmente METCALFE, L.: "Reforming the Commission", *EIPASCOPE* 3/1999, pp. 3-9; *ib.*: "Interantional Policy co-ordination and Public Management Reform", *International Review of Administrative Sciences* 1994, pp. 271-290; *ib.*: "After 1992: Can the Commission Manage Europe?", *Australian Journal of Public Administration* 1992, pp. 117-130.

⁹¹ Cfr. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J.: "Quelques réflexions à propos du Livre Blanc de la Commission Governance européenne", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* 2002, núm. 454, p. 10-15, en particular pp. 14-15 ("Contribution de l'Union européenne à la gouvernance mondiale").

⁹² Cfr. Libro Blanco: Gobernanza europea, COM (2001) 428 final, *cit.*, p. 10.

⁹³ En realidad, se limitan en lo básico a encomendar al Presidente la tarea de su orientación política (art. 219.2 TCE), prever la toma de acuerdos por mayoría simple (art. 219.2 TCE) y recoger la posibilidad de nombrar entre sus miembros vicepresidentes (art. 217 TCE). Todas las demás cuestiones sobre su funcionamiento y el de sus servicios se remiten al Reglamento interno que aprueba la propia Comisión (art. 218.2 TCE).

⁹⁴ En este mismo sentido, véase por ejemplo GRAY, M.: "Reform of the Commission — legitimate silence?", en The European Policy Centre, <http://www.theepc.be/chal.../topdetail.asp?ESC=documents&SUBSEC=issue&REFID=96>.

7. REFLEXIONES FINALES

7.1. LA REFORMA DE NIZA: POCAS LUCES Y MUCHAS SOMBRAS

A juicio de algún relevante autor —conocedor como pocos de los avatares de la *Realpolitik*— "soñadores aparte, para Europa y para España [Niza] ha sido un gran éxito"⁹⁵. Puede que pertenezcamos al círculo de los soñadores, pero a nuestro entender, al menos en lo que afecta a la reforma institucional de la Comisión, el resultado de Niza dista mucho de poder ser considerado un éxito. La reforma es, a nuestro juicio, de carácter menor. De mínimos, para cumplir con el compromiso contraído en el Tratado de Amsterdam. A lo sumo, con cierta dosis de benevolencia y realismo político puede considerarse que respecto a la Comisión se ha resuelto "d'une manière *grosso modo* admissible"⁹⁶.

Resultan positivas las modificaciones encaminadas a institucionalizar plenamente el proceso de designación de los miembros de la Comisión. Da igualmente un importante paso adelante en el proceso de refuerzo de la posición política del Presidente, si bien los resultados estarán, a nuestro juicio, muy lejos de responder a la exigencia de incremento "significativo" que hablaban los documentos preparatorios de la CIG. No parece, sin embargo, coherente con esta intención de refuerzo político el sometimiento de dos de sus decisiones más notables (nombramiento de vicepresidentes y ceses individuales de comisarios) a la previa aprobación del Colegio. En situaciones extremas, especialmente en los supuestos de ceses individuales, el Presidente podría correr el riesgo de quedar "rehén" de su propia Comisión.

Resulta, por el contrario, ostentosamente criticable la solución dada a la cuestión del número de comisarios. En su forma, el nuevo procedimiento "will be more complex and less transparent when it is recognised on all sides that it needs to be simplified"⁹⁷. Y en su contenido se somete, en realidad, a un nuevo aplazamiento difícilmente justificable desde la perspectiva de la eficacia y es presagio de nuevas negociaciones de segura controversia, larga duración e incierto final. El número seguirá siendo a todas luces excesivo, al menos hasta el momento que la Unión alcance el número de 27 Estados miembros. Es más, en la misma línea iniciada en Amsterdam se ha abierto paso la intergubernamentalidad de un miembro por cada Estado al estilo de la existente —ahí con plena lógica— en el Consejo, rechazándose las propuestas más supranacionales de idear figuras

⁹⁵ELORZA, J.: "La UE después de Niza", *Política Exterior* 2001, pp. 84-103, en p. 103.

⁹⁶VIGNES, D.: *loc. cit.* ("Nice, une vue apaisée..."), p. 82.

⁹⁷ARNULL, A.: *loc. cit.* ("Editorial..."), p. 1.

conexas como la de "comisarios adjuntos" o mecanismos rotatorios al estilo de los existentes para los Abogados Generales⁹⁸, más acordes con la concepción supranacional que le es innata y con las funciones atribuidas a esta institución de carácter colegiado. Corre el serio riesgo de resquebrajar el papel esencial que tiene encomendado la Comisión y de erosionar irreversiblemente su peculiar naturaleza propia. En suma, la dialéctica supranacionalidad *versus* intergubernamentalidad en la que permanentemente se ve inmersa la Comisión parece inclinarse claramente por la segunda, especialmente en la fase transitoria que se inicia en el 2005. Es más, la reforma no sólo es, como con razón afirma ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, "una reforma inconclusa"⁹⁹. Podría incluso plantearse si en los términos del Tratado de Niza no resulta incluso superflua. Al menos en lo que afecta a la primera fase, hasta que la UE la integren 27 Estados. De hecho, para F. RICCARDI, "il aurait été préférable de maintenir la situation actuelle. 32 commissaires au lieu de 27, ça ne changerait pas grand-chose mais l'équilibre serait mieux sauvegardé"¹⁰⁰. Seis comisarios de los Estados grandes (incluida Polonia) en una Comisión de 27 miembros donde las decisiones se adopten por mayoría simple no parece que sea muy equilibrado, ni demográfica ni geográficamente. A nuestro entender, la futura composición definitiva de la Comisión debería oscilar entre un número ideal cercano a la docena y un número máximo que no sobrepasara las dos decenas. Número que por razones matemáticas y de simplicidad en el sistema rotatorio hemos cifrado preferentemente en la cifra de 18 miembros. En todo caso, parece evidente que la Comisión que entre en funciones en octubre de 2004 se constituirá conforme al Tratado de Niza ya que el Tratado consitucional futuro no podrá en ningún caso ser ratificado antes de esa fecha, ante lo cual el propio Valery Giscard d'Estaing ha manifestado públicamente su seria preocupación¹⁰¹.

En suma, avance tímido, pero avance. Si se quiere, puede afirmarse como hacíamos en su momento a propósito de algunas de las modificaciones efectuadas por el Tratado de Amsterdam, "*parturiunt montes, nascetur ridiculus mus*".

⁹⁸Cfr. MANGAS MARTÍN, A.: "La CIG: el ser o no ser de la Unión Europea en el siglo XXI", *Anuario Jurídico de La Rioja* 1996, pp. 255-285, especialmente pp. 272-273; *ib.*: *loc. cit.* ("La reforma institucional..."), p. 30.

⁹⁹ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: "La reforma institucional en el Tratado de Niza", *Gaceta Jurídica de la UE y de la Competencia* 2001, pp. 11-26, en p. 11.

¹⁰⁰RICCARDI, F.: *loc. cit.* ("Ce qui a été décidé à Nice a propos..."), p. 3.

¹⁰¹ Véase Le Figaro de 22 de enero de 2003 y Agencia Europeo núm 8387, de 28 de enero de 2003, p. 3 *in fine*.

7.2. LOS RETOS DE LA CONVENCION

a) *El punto de partida: la peculiar y esencial posición de la Comisión.* Cualquier reforma de la Comisión debería tener presente como punto de partida tres cuestiones fundamentales. En primer lugar, la existencia de dos fuentes diferentes de legitimidad de la Unión Europea: la de los Estados y la de los ciudadanos. Esta *doble legitimidad* conlleva en el proceso de integración europea la convivencia simultánea de elementos de intergubernamentalidad y de elementos de supranacionalidad que condicionan, obviamente, el debate sobre la posición de la Comisión. En realidad, esta doble legitimidad permite sostener la existencia de un "gobierno mixto"¹⁰² en el que junto a la Comisión, también el Consejo y el propio Consejo Europeo ocupan un lugar preeminente. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, debe tenerse igualmente presente la imposibilidad de transcribir otros modelos tradicionales (Estados, organizaciones internacionales clásicas...) o plantear simplemente propuestas que primen en exceso cualquiera de los dos polos, sea el de la intergubernamentalidad (Confederación de Estados) o sea el de la supranacionalidad (Federación europea). La cuestión a resolver no es, probablemente, la opción entre lo intergubernamental y lo supranacionalidad, sino más bien se trata de extraer lo mejor de ambas prácticas (Giscard d'Estaing). Resulta más útil, por tanto, buscar "soluciones pragmáticas" que, manteniendo la "peculiaridad europea", no rompan el equilibrio institucional existente y salvaguarden la idea de una Comisión Europea independiente que haga posible en la práctica la coherencia, la síntesis y la defensa del interés general¹⁰³. Y en tercer lugar, el irrenunciable principio del equilibrio institucional exige preservar las funciones propias de la Comisión y muy particularmente exige atajar cualquier tentación de erosionar uno de sus poderes cruciales, a saber, el monopolio de iniciativa legislativa. Por tanto, las reformas deben preservar la peculiaridad comunitaria derivada de su doble legitimidad y no debe tampoco trastocar ni el equilibrio institucional ni el papel esencial de la Comisión como garante del interés general.

b) *La necesidad de completar las reformas del Tratado de Niza.* A la vez se impone, sin embargo, la necesidad de que la regulación institucional que acoja la propuesta de Tratado constitucional que surja de la Convención introduzca cambios para adaptar el sistema institucional europeo a nuevas exigencias. Estas exigencias son básicamente dos. De una parte, las derivadas de la importante ampliación prevista para junio de 2004. En este sentido, obvia subrayar que una

¹⁰²Véase QUERMONNE, J.L.: "La question du gouvernement européen", *Notre Europe, Études et Recherches* n° 20, noviembre 2002, p. 28 y ss. (<http://www.notre-europe.asso.fr/Etud20-en>).

¹⁰³COM (2002) 728 final de 4.12.2002, Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional, p. 4.

Unión Europea de 25 Estados miembros reclama sustanciales reformas¹⁰⁴ que, como hemos intentado mostrar, en algunos casos van más allá de lo logrado por el Tratado de Niza. Y por otra parte, pervive la constante necesidad de continuar el progresivo proceso de perfeccionamiento institucional encaminado a reforzar la eficacia, la transparencia y la democracia de las instituciones de la Unión Europea¹⁰⁵. Máxime, en un momento en el que tanto la puesta en marcha del *euro* como las sustanciales transformaciones que se están produciendo en el contexto internacional obligan a la Unión Europea a adaptarse con rapidez a un mundo en cambio.

c) *Refuerzo de la legitimidad democrática de la Comisión*. Frecuentemente se tiende a concebir a la Comisión como una institución "apolítica" o incluso "tecnocrática". Ciertamente, la Comisión nunca ha reflejado en su composición la configuración de una determinada opción política como prolongación de la mayoría de un determinado partido político en el Parlamento Europeo o, incluso, la mayoría existente en cada momento en el Consejo Europeo. Pero tanto por sus competencias como por la procedencia de la mayoría de sus miembros (ej. los dos últimos presidentes habían sido antes presidentes de gobierno en sus Estados) es indudable su *carácter político*. De ahí la necesidad de continuar reforzando la legitimidad democrática de la Comisión¹⁰⁶. Con todo, las reformas que se emprendan deberían poder conciliar este refuerzo de la legitimidad democrática con la imprescindible necesidad de garantizar, a nuestro juicio, también su independencia y su posición central dentro del denominado "triángulo institucional". En este sentido, la independencia podría verse comprometida si se aceptaran propuestas que condujeran a una Presidencia permanente del Consejo Europeo de la que dependiera la Comisión ya que el riesgo de fragmentación y pérdida de autonomía sería alto. Igualmente podría verse comprometida esta independencia si el Presidente de la Comisión fuera elegido únicamente por el Parlamento Europeo ya que correría el serio riesgo de quedar excesivamente asociado a la opción política existente en cada momento en la citada institución¹⁰⁷.

¹⁰⁴Véase COM (2000) 34 final de 26.1.2000, Comunicación de la Comisión: Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito.

¹⁰⁵Por todos, MANGAS MARTÍN, A.: "La dinámica de las revisiones de los tratados y los déficits estructurales de la Unión Europea: reflexiones generales críticas", AAVV, *Hacia un nuevo orden internacional y europeo-Estudios en homenaje al prof. Manuel Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 1055-1066.

¹⁰⁶Desde un principio se concibió la necesidad de un Libro Blanco sobre la Gobernanza con el objetivo, entre otros de lograr, "profundizar en la democracia de la Unión Europea", SEC (2000) 1547/7 final de 11 de octubre de 2000.

¹⁰⁷ En el seno de la Convención han sido intensos los debates en torno a las ventajas e inconvenientes de un Presidente de la Comisión nombrado por el Parlamento Europeo; véase, por ejemplo, *Agencia*

Por ello, la legitimidad democrática de la Comisión debe seguir procediendo del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo. No nos parecen, sin embargo, adecuadas, por su excesivo escoramiento hacia la intergubernamentalidad aquellas propuestas que defienden que, una vez investida la Comisión, ésta sea políticamente responsable tanto ante el Parlamento Europeo como ante el Consejo Europeo "que tendrían ambos el derecho de censurar la acción de la Comisión"¹⁰⁸.

d) *Mejora de la transparencia y necesidad de simplificación*. A juicio de la propia Comisión, una de las exigencias de reforma es la de simplificar el marco regulador de manera que se logre mejorar la calidad de las propuestas legislativas que realice la Comisión, así como el seguimiento de la adopción y aplicación de los actos legislativos¹⁰⁹. También parece que la actual regulación de la "comitología", a pesar del avance que supuso la decisión 1999/468/CE, sigue configurando "un engranaje obsoleto y caro de mantener" y para algunos hasta "un vestigio anacrónico"¹¹⁰. Como ya escribía MANGAS MARTÍN al analizar las carencias del Tratado de Maastricht, la más importante reforma en materia de eficacia sería "atribuir directamente a la Comisión el poder de ejecución de los actos del Consejo", resultando sensato "abolir este sistema y dar una nueva redacción al artículo 155.4 TCE [ahora art. 211 TCE] relativo a los poderes de la Comisión reconociéndole la titularidad de este poder"¹¹¹. Con todo, el reiteradamente aludido equilibrio entre los polos intergubernamental y supranacional hace muy difícil pensar en su ocaso y, mucho menos, en su completa desaparición.

Sin embargo, pese a la importancia de estas cuestiones, la principal necesidad de reforma es la que afecta a la tipología de normas y al principio de jerarquía normativa. El Tratado ignora completamente la distinción entre actos legislativos y actos ejecutivos e incluso la distinción entre actos de alcance general y medidas individuales tampoco se establecen claramente en el actual Derecho Comunitario. Ello provoca lo que frecuentemente se ha calificado como un *caos*

Europe núm. 8405, de 21.2.2003, p. 3. El propio Presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing, no ha perdido ocasión para manifestar en la prensa con cierta reiteración los riesgos de tal propuesta: "s'il est élu, ce sera par une majorité, et il y aura donc une opposition. Difficile dans ces conditions d'incarner le bien commun européen et l'impartialité"; *Le Figaro* de 22.1.2003.

¹⁰⁸Así lo propone la propia Comisión en su reciente Comunicación sobre la arquitectura institucional, COM (2002) 728 final de 4.12.2002, p. 18.

¹⁰⁹Esta cuestión es desarrollada in extenso en la Comunicación de la Comisión que presenta un Plan de acción para simplificar y mejorar el marco regulador; COM (2002) 278 final de 5.6.2002. Igualmente, en el Informe final del Grupo IX (Simplificación), CONV 424/02, pp. 22-23.

¹¹⁰Ambas afirmaciones son de MOREIRO GONZÁLEZ, C.J.: loc. cit. ("¿Ocaso de la comitología?"), p. 915.

¹¹¹MANGAS MARTÍN, A.: loc. cit. ("Aspectos jurídico-institucionales..."), p. 206.

*reglamentario*¹¹². Se precisa, por tanto, una tipología coherente de los actos comunitarios y establecer una jerarquía normativa entre ellos. Así, junto a los actos de carácter legislativo (tengan la denominación que tengan) y, en su caso, de los actos delegados que desarrollen a los anteriores, deben diseñarse unos actos de ejecución de los actos legislativos claramente perfilados¹¹³. Sería, con todo, imposible trasladar miméticamente los esquemas estatales al ámbito de la Unión Europea por lo que estos actos reglamentarios deben acoger también en su configuración la doble dimensión de la Unión. Podría, así, distinguirse entre reglamentos de ejecución y reglamentos delegados. Los primeros serían el instrumento jurídico para garantizar la ejecución de las "leyes", correspondería su adopción a la Comisión y, a lo sumo, contaría con el apoyo de un comité consultivo integrado por representantes de los Estados miembros. Los segundos, por el contrario, desarrollarían las normas que fijaran las "leyes", para su adopción se precisaría la habilitación de las dos instituciones legisladoras (Parlamento Europeo y Consejo) y el control seguiría también en manos de ambas instituciones a través de los correspondientes comités.

e) *Mejorar la eficacia y coherencia*. Conforme al Tratado de Niza la Comisión seguirá compuesta por un comisario por cada Estado miembro hasta que se designe el primer colegio que siga a la adhesión del vigesimoséptimo Estado miembro; a partir de ese momento el número de miembros de la Comisión será inferior al de Estados miembros y serán elegidos con arreglo a una rotación igualitaria. Para que la Comisión pueda asumir sus funciones ejecutivas con eficacia sería óptimo reducir el número de miembros de la Comisión (15 propone el proyecto de Constitución de Badinter¹¹⁴ y también el de Duff¹¹⁵). Si, fruto de la resistencia del polo intergubernamental presente en las discusiones (mantener un comisario por Estado), no pudiera salir adelante esas propuestas (el anteproyecto del Presidium no se pronuncia) sí resultaría insoslayable reestructurar el órgano colegiado desarrollando lo ya decidido en Niza (ej. más amplio poder de dirección política del presidente de la Comisión).

¹¹²La afirmación, aunque comúnmente aceptada, fue desarrollada y explicada en el proyecto de Informe Bourlanges sobre tipología de los actos y la jerarquía de las normas en la UE de 28.10.2002, pp. pp. 21-22.

¹¹³El Grupo de trabajo sobre la simplificación distingue entre actos legislativos, (integrados por leyes y leyes marco) y actos "delegados", por una parte, y actos de ejecución de los anteriores (reglamento de ejecución o decisión de ejecución), por otra parte; CONV 424/02, *cit.*, pp. 10-12. El proyecto de informe Bourlanges distinguía entre actos constitucionales, orgánicos, legislativos, presupuestarios y reglamentarios.

¹¹⁴ CONV 317/02.

¹¹⁵ CONV 234/02.

Igualmente, para la mejora de la eficacia habría que intentar favorecer las sinergias entre Comisión y Consejo. Sin duda la cuestión de las presidencias —que ha focalizado el debate reciente y ya ha sido tratada en este seminario— es una cuestión relevante para mejorar la coherencia de la Unión Europea, especialmente frente al exterior, y ganar en eficacia hacia el interior. Con todo, una Presidencia del Consejo Europeo en el sentido apuntado (ej. por el denominado grupo ABC de Aznar, Blair y Chirac o más recientemente por Alemania y Francia) además de aparecer ante los Estados pequeños como una tentación de "directorío de los grandes", podría conducir a una cierta situación de "cohabitación" con el presidente de la Comisión que creara disfunciones relevantes. Con todo, de mantenerse las propuestas realizadas, podría pensarse que junto al presidente del Consejo Europeo existiera otra figura que presidiera a la vez la Comisión y el Consejo (asuntos generales) de manera que se lograra conciliar de nuevo las dos fuentes de legitimidad de la Unión. En todo caso, y en conexión con la cuestión de las presidencias, parece también fuera de toda duda la necesidad de mejorar la coherencia y la visibilidad de la acción exterior de la Unión Europea evitando los solapamientos y distorsiones existentes en la actualidad.

Por último, no puede olvidarse que para que la Comisión mantenga el nivel de eficacia exigido se precisa también que se la dote de los medios materiales y personales adecuados. La ampliación de la Unión en junio de 2004 planteará serias distorsiones si no se amplían notablemente los medios a su disposición¹¹⁶.

¹¹⁶En un estudio realizado por la propia Comisión se considera que "el estricto mínimo necesario para que la Comisión pueda realizar correctamente sus tareas" tras la ampliación es "un aumento neto de unos 3400 puestos adicionales en los cuadros de personal de la Comisión (...) donde se introducirán progresivamente 2300 nuevos puestos antes de 2006"; COM (2002) 311 final de 5.6.2002 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Actividades y recursos humanos de la Comisión en la Unión Europea ampliada, p. 26.