

2.2

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
REPRESENTACION EN ESPAÑA
SERVICIO DE DOCUMENTACION
EJEMPLAR DE ARCHIVO

LA REFORMA DE LA COMISIÓN EUROPEA

(REFORMING THE EUROPEAN COMMISSION)

Working Paper IE Law School AJ8-175 12-01-2011

José M. de Areilza Carvajal



Jean Monnet

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
REPRESENTACION EN ESPAÑA
SERVICIO DE DOCUMENTACION
EJEMPLAR DE ARCHIVO

LA REFORMA DE LA COMISIÓN EUROPEA

(REFORMING THE EUROPEAN COMMISSION)

Working Paper IE Law School

AJ8-175

12-01-2011

José M. de Areilza Carvajal

Decano de IE Law School
Titular de la Cátedra Jean Monnet-IE Universidad
Serrano 105, 28006 Madrid
jose.areilza@ie.edu

RESUMEN / ABSTRACT

La Comisión Europea es percibida con frecuencia como el poder ejecutivo de la Unión Europea, pero sus funciones y tareas no alcanzan a configurar este poder. Este documento de trabajo analiza su evolución hasta la actual Europa de 27 Estados miembros, en la que la reforma de la Comisión Europea debería ser una prioridad. Esta reforma podría ir en cualquiera de estas tres direcciones, cada una con consecuencias jurídicas y políticas muy distintas para el conjunto de la integración europea: la evolución de la Comisión hasta convertirse en un gobierno europeo, responsable ante el Parlamento Europeo, la subordinación progresiva de la Comisión al sistema del Consejo de Ministros, para acabar siendo un órgano auxiliar o el desarrollo de la Comisión como un conjunto de agencias y organismos independientes, a partir de su elevada capacidad técnica.

The European Commission is often perceived as the executive power of the European Union, and yet its functions and powers do not correspond to this description. This paper analyzes its political evolution up until today's European Union of 27 Member states, in which the reform of the Commission should become a priority. This future reform could go in one of these three directions, each of them with different legal and political consequences: the evolution of the Commission towards a European government, that is elected and controlled by the European Parliament, the subordination to the Council system, until it becomes an ancillary body or the transformation of the Commission into a set of specialized and independent agencies and regulatory bodies, thanks to its advanced technical expertise.

PALABRAS CLAVE / KEY WORDS

Integración europea, Comisión Europea, Instituciones, poder ejecutivo
European Integration, European Commission, Institutions, executive power

La publicación de la Serie Working Papers IE-Law School está patrocinada por la Cátedra Jean Monnet-IE.
Copyright © 2010 José María De Areilza Carvajal, profesor del IE Law School.
Este working paper se distribuye con fines divulgativos y de discusión.
Prohibida su reproducción sin permiso del autor, a quien debe contactar en caso de solicitar copias.
Editado por el IE Law School, Madrid, España

*The publishing of Serie Working Papers IE-Law School is sponsored by Cátedra Jean Monnet-IE.
Copyright ©2010 by José María De Areilza Carvajal, Professor at IE Law School.
This working paper is distributed for purposes of comment and discussion only.
It may not be reproduced without permission of the copyright holder.
Edited by IE Law School and printed at IE Publishing, Madrid, Spain*

1.- La Comisión: ¿el ejecutivo europeo?

Desde hace tiempo los medios de comunicación se refieren a la Comisión Europea como “el ejecutivo europeo”. Esta denominación presupone unos poderes amplios y una responsabilidad de ejercerlos muy seria. Si a la Comisión se la entiende como el gobierno europeo o al menos como su embrión, se la exige asimismo que actúe en consecuencia y se la achacan tanto resultados como omisiones del conjunto de las instituciones europeas. Es más, al hablar de este modo sobre un poder ejecutivo supranacional, la comprensión de la Unión se asemeja a la de una Federación o a la de un Estado unitario.

Sin embargo, la Comisión ni estaba pensada como depositaria de un teórico poder ejecutivo europeo ni ha evolucionado únicamente en este sentido. Es cierto que ha ido adquiriendo mayor peso y muchas competencias, entre las que se encuentran algunas típicas de los ejecutivos en el ámbito nacional. A medida que sus poderes formales e informales han aumentado se ha producido un intento por parte de los gobiernos nacionales de controlarla. Del fuerte liderazgo ejercido por la Comisión en su época dorada bajo la presidencia de Jacques Delors (1984-1994), no queda nada hoy, en una Unión Europea mucho menos dinámica que la de entonces. En cualquier caso ¿son suficientes sus poderes para calificarla como el “ejecutivo europeo”? Sobre todo, ¿sería deseable que se produjera esta evolución, hasta configurar a partir de la Comisión un gobierno europeo, homologable con los nacionales? ¿Cuáles son los modelos posibles de evolución de la institución europea más original, para muchos el motor de la integración?

La Comisión realmente es un híbrido y en cierto sentido, le es aplicable la conocida máxima sobre el elefante, difícil de definir pero fácil de identificar. Ejerce importantes funciones propias de un Poder Ejecutivo, pero su responsabilidad política y su legitimidad son menores que las de un Ejecutivo en plano nacional. Además, los Tratados atribuyen a la Comisión funciones legislativas y cuasi judiciales en mayor medida que las que poseen muchos gobiernos nacionales y otorgan poderes ejecutivos esenciales a otras instituciones distintas de la Comisión o directamente a las administraciones públicas nacionales.

Pues bien, dada esta preferencia comunitaria por un entramado de procesos ejecutivos y legislativos, en vez de un esquema clásico de separación de poderes, se suele caer en la tentación de exaltar la originalidad del sistema institucional europeo, y con ello blindar a la Comisión y las otras instituciones frente a comparaciones desfavorables con instituciones nacionales. Se ha hecho muchas veces: insistir en ello creo que sería un error. A estas alturas del proceso de integración europea, no aspirar a mejorar el sistema institucional de la Unión utilizando como listón la experiencia de configuración y limitación del poder en las democracias nacionales, con sus mecanismos de rendición de cuentas, es un acto de pereza mental más que de adhesión inquebrantable.

Este documento de trabajo analiza la naturaleza política de la Comisión y su evolución a lo largo de medio siglo, para proponer tres modelos de reforma en el momento actual de la integración europea en el que parece muy necesario fortalecer el poder ejecutivo europeo.

2.- La originalidad de la Comisión

Con frecuencia se olvida que la originalidad de la Comisión se debe a que fue el desarrollo de una idea de Jean Monnet, ligada por completo a sus experiencias profesionales y vitales. Este padre de la integración quería que una institución independiente fuese el motor de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y así evitar el estéril inter-gubernamentalismo que había paralizado otras organizaciones internacionales, como la Sociedad de Naciones, de la que Monnet fue Secretario General adjunto.

El emprendedor Monnet, que inventó casi todos sus puestos de trabajo, había participado en los Comités Ejecutivos Interaliados de la primera guerra mundial, que coordinaban la relación entre gobiernos en distintas materias relacionadas con la contienda. En la segunda gran guerra fue presidente del Comité de Cooperación "Allied War Effort", un sistema de gestión basado en compartir soberanía en los ámbitos del transporte y la logística. En 1946 fue nombrado primer Comisario del Plan General de Modernización y Equipamiento de Francia y lanzó el llamado Plan Monnet, con un claro enfoque tecnocrático, según el cual los gobiernos debían seguir el dictamen de los expertos y establecer una relación estrecha con redes de productores y grupos de interés, que condujera a la formación de coaliciones transnacionales.

En esos años, Jean Monnet, en sintonía con el gobierno de EEUU, estaba convencido de que la condición para devolver la paz y la prosperidad al continente europeo pasaba por una estrecha integración entre Francia y la futura Alemania, que empezase por prestar atención a las élites y sólo mucho más tarde democratizarse e incorporar la expresión directa de la voluntad de los ciudadanos. En este proyecto, la Comisión era decisiva como instrumento para resolver problemas, desempeñar tareas asignadas por los Estados y producir resultados que fueran más allá de lo previsto, en la mejor tradición neo-funcionalista del efecto cascada o "spill-over".

El precedente inmediato de la Comisión Europea fue la Autoridad Internacional del Rhur, puesta en marcha en 1949 como condición previa a la creación de la República Federal Alemana y dirigida a la gestión del carbón y del acero. Dicha Autoridad no llegó a funcionar bien porque no ofreció una representación suficiente de los intereses alemanes, algo de lo que tomó buena nota Jean Monnet.

La primera Comisión Europea fue la Alta Autoridad, la institución principal de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), creada en 1951. La apuesta de Jean Monnet por dar un papel primordial a esta institución en la negociación de la CECA fue tal que intentó, con el apoyo de Francia, evitar la creación de un Consejo de Ministros como contrapeso intergubernamental. Los gobiernos de Bélgica y Holanda sin embargo impusieron la puesta en marcha de este Consejo como una institución que salvaguardara los intereses nacionales, ante la falta de una legitimidad clara de la Alta Autoridad¹. Jean Monnet fue el primer presidente de dicha institución, hasta que dimitió para volver al activismo político y relanzar la

¹ K. Featherstone, "*Jean Monnet and the Democratic Deficit in the European Union*", *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, no. 2, June 1994, 158

integración después que fracasara la ratificación del Tratado sobre la Comunidad Europea de Defensa.

La Alta Autoridad de la CECA tuvo más independencia y poder regulatorio propio que la Comisión Europea de la Comunidad Económica Europea. Aún así, no consiguió grandes resultados económicos ni tampoco lograr controlar de modo efectivo el sector del carbón y del acero. Tras sus primeros años de vida, varios gobiernos nacionales de países grandes fueron críticos con su excesivo dirigismo. En 1956 se negoció el Tratado de Roma, que daría lugar a las dos nuevas Comunidades, la del Mercado Común y la de la Energía Atómica. El nuevo diseño institucional se inspiró en el existente de la CECA, aunque con importantes matices. A la Comisión de la CEE se la hizo depositaria de una gran variedad de poderes y se la dio una orientación horizontal y una gran capacidad de iniciativa para que fuera el motor de la integración. No obstante, se atenuaron sus rasgos supranacionales —el gobierno francés ya no quería otorgarle tanta independencia— y pasó a ser la tercera institución europea en el orden de descripción de los Tratados, tras la Asamblea y el Consejo.

La configuración de la Comisión hay que entenderla en el contexto de una transformación de la cultura jurídica y política continental, en la que el poder ejecutivo amplió sus competencias y desarrolló un papel decisivo como regulador a costa del poder legislativo². Esta tendencia se trasladó al plano europeo, en el que además se consagró una alambicada división de cierto poder ejecutivo y legislativo que benefició a las dos grandes instituciones políticas de las primeras décadas de la integración, Comisión y Consejo de Ministros. Ambas estaban lideradas por políticos y funcionarios que entendían sus tareas legislativas europeas como una continuación de su papel ejecutivo, nacional o europeo, en claro detrimento de un Parlamento Europeo, durante mucho tiempo sin un papel legislativo importante, y por supuesto, dejando de lado a los parlamentos nacionales.

Dicho reparto de poder entre la Comisión y el Consejo de Ministros reflejaba el equilibrio y la tensión entre los intereses europeos y los nacionales, una dinámica desde entonces en el centro del proceso de integración. El conocido inicio del preámbulo del Tratado de Roma expresaba así el ethos que orientaba el desarrollo del nuevo modelo político: “resueltos a sentar las bases de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos”. Se trataba de un proyecto abierto, adaptable, respetuoso de soberanías nacionales y hasta cierto punto fortalecedor de las mismas, sin dejar por eso de someterlas a una disciplina jurídica y económica, que sustraía capacidad de autogobierno en el plano nacional.³

La primera Comisión de la Comunidad Económica Europea (CEE) estaba formada por nueve miembros nombrados por los gobiernos pero con un deber de independencia y de sometimiento a los intereses generales europeos. Sus poderes eran de naturaleza muy diversa. Incluían el monopolio de la iniciativa legislativa, algunas potestades reglamentarias y de gestión, el control del cumplimiento del Derecho comunitario y una cierta representación

² M. García Pelayo, *“Las transformaciones del Estado contemporáneo”*, Alianza Editorial, 1977

³ A. Milward, *“The European Rescue of the Nation State”*, Routledge 1992

internacional. Jean Monnet hubiera preferido una Comisión CEE con menos miembros y sin asomo de reparto nacional de los principales puestos.

Una vez adoptado el Tratado de Roma en marzo de 1957, se creó un comité intergubernamental interino con un mandato para diseñar las primeras tareas de la futura Comisión y definir con más detalle su papel institucional, antes de la entrada en vigor del pacto en enero de 1958.⁴ Este comité poco conocido, que evolucionaría hasta convertirse en el Comité de Representantes Permanentes subordinado al Consejo de Ministros, tomó decisiones relevantes sobre la futura Comisión durante sus reuniones en Val-Duchesse, como la de aceptar su participación en las reuniones del Consejo de Ministros. El comité intentó además que se adoptase como modelo para desarrollar la Comisión el de la OECE (hoy OCDE), una institución poco burocrática creada a raíz del Plan Marshall, pero el primer presidente nombrado para liderar la Comisión CEE, el alemán Walter Hallstein, tenía otras ideas.

Walter Hallstein era un hombre del canciller alemán Konrad Adenauer. A Jean Monnet no le inspiraba suficiente confianza y apoyaba para presidir la Comisión a otro candidato, el holandés Sicco Mansholt, experto en agricultura, que acabó siendo vicepresidente. Sin embargo, el antiguo profesor de Derecho alemán sorprendió a todos por su enorme independencia y capacidad de crear mentalidad de equipo en la Comisión. El rector Hallstein se autodenominó en ocasiones “Primer Ministro de Europa”, explicó en su discurso de toma de posesión la integración europea nada menos que como “un proyecto de transformación de los seres humanos” e hizo frente con gran coraje al general Charles de Gaulle en sus intentos de reformular la integración como una “Europa de las patrias”.

Con el apoyo inestimable del primer secretario general de la Comisión, Emile Noel, Walter Hallstein desarrolló en su largo mandato una Comisión bien organizada y gestionada de manera eficaz y creó las bases de una función pública europea, con un Estado mayor al frente, la Secretaría General, siempre apoyada en el poderoso Servicio Jurídico. Logró la fusión de las tres Comisiones en una, tras el acuerdo de 8 de abril de 1965 e intentó que éste fuera el primer paso para la fusión de los tres tratados comunitarios. Como si fuera un gobierno, diferenció claramente un nivel político de un nivel técnico. La cúpula política estaba formada por el colegio de miembros de la Comisión (el término comisario se evitaría por sus connotaciones políticas negativas) a la que quedaba subordinada el nivel técnico, los servicios de la Comisión y su estructura burocrática de direcciones generales especializadas en sectores o funciones. El diseño interno de la Comisión recibió una gran influencia de la cultura administrativa francesa y alemana con una estructura típica de direcciones generales, gabinetes, secretaria general, servicio jurídico, etc.

Las decisiones del colegio de comisarios se tomaban por mayoría simple, con voto de calidad del presidente, pero desde el inicio de la integración los presidentes fomentaron el consenso y la mentalidad de equipo, insistiendo en el principio de colegialidad, por el que todos eran responsables de todas las decisiones y recurriendo mucho más al consenso que al voto para

⁴ . M. Dumoulin y otros; “*La Commission Européenne 1958-1972, Histoire et Mémoires d’une Institution*”, 2007.

tomar decisiones. Los comisarios, por imposición de Hallstein, se relacionaban directamente con ministros de los gobiernos nacionales y él se convirtió en interlocutor directo de los jefes de gobierno o jefes de Estado. También desde los primeros tiempos los gabinetes de los miembros de la Comisión, organizados de forma separada de los servicios de la Comisión, se convirtieron en esenciales para facilitar la toma de decisiones interna. Estos puestos de confianza de cada comisario aseguraban la ejecución de las iniciativas del comisario en el nivel técnico y filtraban todo lo proveniente de las Direcciones Generales. También se ocupaban de la relación con distintos representantes de intereses económicos, sociales, etc, y de la proyección pública de los comisarios. La interacción entre jefes de gabinete, coordinada de modo muy eficaz por el secretario general Noel, se convirtió enseguida en la base de todas las decisiones de los comisarios, al negociarse en una reunión semanal entre estos asistentes de forma previa lo que finalmente decidiría el colegio de comisarios, muchas veces sin necesidad de debate y a partir de un rápido procedimiento escrito, un sistema de toma de decisiones que se ha mantenido intacto hasta la actualidad.

Las direcciones generales de la Comisión crecieron de forma sistemática en las primeras décadas de integración. Al principio incorporaron a muchos expertos nacionales, pagados por los Estados miembros, pero de forma paulatina se creó una función pública propia, con un reclutamiento basado en el mérito. La mayoría de los funcionarios de la Comisión no tenían experiencia previa nacional, lo que permitió su fuerte socialización europea, aunque los gobiernos nacionales también desde el principio buscaron mantener una cuota de puestos relevantes en estos servicios, a través de negociaciones informales.

3.- Las transformaciones de la Comisión Europea

La Comisión Europea ha cambiado mucho desde su andadura inicial. Para entender sus transformaciones, debemos hacer referencia a cómo ha evolucionado en al menos dos cuestiones esenciales, por un lado el nombramiento de comisarios, su composición y su funcionamiento interno y por otro el conjunto de tareas y funciones que ha desempeñado, poniendo énfasis en su interacción con distintos actores europeos y los equilibrios institucionales resultantes.

La lectura política del nombramiento y composición de la Comisión en los años sesenta era muy clara: el deber jurídico de independencia estaba atemperado por la realidad política, ya que cada gobierno nacional nombraba al menos un comisario. No había representación, pero sí el deseo de que todas las sensibilidades nacionales estuvieran presentes y se tomaran en cuenta en la toma de decisiones interna de la Comisión. Esta tensión entre lo intergubernamental y lo supranacional se ha acrecentado en nuestros días. A medida que la Comisión ha podido ejercer más poder, los gobiernos han ido prestando cada vez más atención al nombramiento de su comisario y a su relación con él. Más políticos en activo y con peso han sido elegidos para estos puestos y los gobiernos han peleado con más denuedo por los puestos directivos de los servicios de la Comisión.

A partir del Tratado de la Unión Europea (1992), el Parlamento Europeo empezó a participar junto con los gobiernos en el nombramiento de comisarios. Se trataba de fortalecer su

legitimidad y de someter a cambio a un mayor control político a la Comisión a través de la relación con la Cámara. Desde el principio de la integración el Parlamento había tenido poder de presentar una moción de censura a la Comisión y ésta daba cuenta de sus trabajos con periodicidad a la Cámara. De algún modo, elegía cuándo actuar como una institución más independiente y cuándo mostrarse próxima a los representantes de los ciudadanos europeos.

Pero todavía hoy en la elección de comisarios el Parlamento queda subordinada a la iniciativa de los gobiernos, que nominan primero a un Presidente. Este recibe la confirmación del Parlamento y después presenta junto con los gobiernos un equipo de futuros comisarios para su confirmación parlamentaria en bloque. Dicho equipo puede ser decidido por mayoría cualificada de los ejecutivos pero la práctica establecida es que cada gobierno acepta la designación de comisario de los demás ejecutivos nacionales.

La Comisión presidida por Jacques Santer sufrió una seria crisis en 1999, cuando dimitió en bloque tras el anuncio de una moción de censura por parte del Parlamento, basada en una investigación en la que se demostró irregularidades y corruptelas en la gestión de algunos comisarios. La nueva Comisión, a cuyo frente se situó Romano Prodi, fue más deferente que nunca hacia el Parlamento y los Estados miembros. La Cámara aprovechó esta situación para intentar ejercer un mayor poder también en el nombramiento de miembros de la Comisión. Comenzó a examinar de forma individual a cada candidato, imitando los "hearings" del Senado de EEUU y rechazó, en el plano político, algunas candidaturas por falta de preparación o por cuestiones ideológicas. Lo sigue haciendo desde entonces con algún éxito. Pero la Cámara interviene cuando las decisiones principales sobre presidente, mayoría de comisarios y reparto de carteras están ya tomadas por los gobiernos.

En el Tratado de Lisboa se estipula que el Presidente de la Comisión se elegirá teniendo en cuenta qué partido europeo tiene mayoría en la Cámara. Esto podría fomentar el que en el futuro dichas formaciones políticas se presentasen a las elecciones encabezados por un candidato a la presidencia de la Comisión, pero dada la debilidad de los partidos políticos europeos esa decisión también se someterá en la práctica al visto bueno de los gobiernos nacionales.

La figura del Presidente de la Comisión ha experimentado una clara evolución. A medida que aumentaba el número de comisarios con las sucesivas ampliaciones de la Unión, se ha fortalecido el poder formal de esta figura. Ha dejado de ser un "primus inter pares" y ha pasado a tener poder jerárquico sobre los demás miembros de la Comisión. De este modo, hoy puede hasta cambiar sus carteras o cesarlos. También fija la agenda, ejerce un importante papel de representación de toda la Comisión y puede reservarse materias o proyectos para gestionarlos directamente, como hizo Jacques Delors con la Unión Económica y Monetaria o Jacques Santer con la reforma institucional.

No obstante, la elección por mayoría cualificada del Presidente da un poder de bloqueo a los Estados miembros más poblados y el resultado en las dos últimas legislaturas ha sido la elección de un presidente con una sensibilidad especial hacia los intereses de estos actores dominantes. Así, la creación de un puesto de Presidente con más poder formal no ha resultado en una Comisión más independiente. Las figuras poco carismáticas de los últimos tres presidentes y la falta de cohesión del colegio de miembros de la Comisión debido a las

influencias nacionales y a la gran penetración de los llamados intereses especiales han dado lugar una mayor fragmentación de los distintos servicios.

La Comisión, como señala Damian Chalmers, no ha sido siempre un actor unitario con una agenda única ⁵. De hecho, el grado de coordinación entre distintas políticas originadas y propuestas desde la Comisión ha sido cada vez más bajo: tan sólo se ha creado una regla general no escrita de deferencia hacia cada comisario por parte de los demás a la hora de iniciar la toma de decisiones europea, siempre que no afectara negativamente a otros intereses departamentales o a veces nacionales.

El fortalecimiento o debilitamiento de la presidencia de la Comisión está asimismo muy ligado a los debates sobre si cada gobierno nombra uno o más comisarios y el más general sobre el tamaño ideal del colegio. Hasta el Tratado de Niza en 2000 los ejecutivos de los cinco países más poblados nombraban dos y el resto uno. El pacto al que se llegó entonces fue dar más representación en el Consejo de Ministros a los seis países más poblados (anticipando el ingreso de Polonia) y a cambio introducir la igualdad en el nombramiento de comisarios por cada gobierno. El propio Tratado de Niza preveía la reducción del tamaño de la Comisión una vez ingresara el Estado número veintisiete y hubiera que nombrar nueva Comisión, aunque siguiendo un método de rotación igualitaria para la nominación por los gobiernos. El Tratado de Lisboa insiste en este sentido, con un método distinto de reducción del número de comisarios pero con la misma mentalidad igualitaria, algo que en principio otorga mucho poder a los gobiernos de los países menos poblados, que mantienen su derecho a nombrar un comisario o a rotar sin discriminaciones en esta nominación.

Durante la ratificación del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo decidió posponer sine die la reducción del tamaño de la Comisión y dar así un extraordinaria relevancia a la práctica (que no principio) de “un comisario por Estado”. El mantenimiento del status quo en el nombramiento de comisarios se ofreció a Irlanda para tratar de conseguir el voto afirmativo en el segundo referendun sobre Lisboa. Los efectos de este acuerdo contrario a la reducción del número de comisarios serán muy negativos a medio plazo, ya que se daña la independencia de la Comisión al introducir de forma implícita la noción de representación nacional por cada comisario. Además hace poco gobernable una Comisión con tantos comisarios y carteras, restando cohesión y visión compartida a la institución y complica el papel de su presidente.

La segunda gran cuestión que debemos reseñar para entender la evolución de la Comisión es la de sus funciones y poderes y cómo se han transformado. Con la evolución de la integración, cada vez esta institución ha tenido la oportunidad de dirigir el curso de la integración y realizar cada vez más tareas, aunque también ha experimentado cómo algunas muy importantes han sido sustraídas de su órbita de influencia (política exterior o seguridad y defensa, por ejemplo). Asimismo, otras instituciones, en especial el Consejo Europeo, han competido con la Comisión a la hora de fijar la agenda y liderar el proyecto de integración.

⁵ D. Chalmers, op. cit, 87, “*European Union Law*”, 2010.

El crecimiento imparable –y durante mucho tiempo apenas debatido- de las competencias de la Unión Europea ha reforzado el papel de la Comisión en el plano legislativo y a la hora de desarrollar y ejecutar algunas normas europeas. No es lo mismo proponer medidas únicamente sobre el mercado del carbón y el acero que sobre regulación del mercado interior, medio ambiente, protección del consumidor, negociaciones colectivas entre trabajadores y empresarios, sanciones económicas en caso de guerra, educación, pesca o política industrial – por poner sólo unos cuantos ejemplos.

Además, muchas de las nuevas materias de las que poco a poco se ha ido ocupando la Unión pertenecen a áreas muy complicadas de regulación económica (por ejemplo, telecomunicaciones, reglas de origen o normas de estandarización), en las que se confía enormemente en las propuestas de los expertos de los servicios de la Comisión y su visión europea de conjunto. El Consejo de Ministros delegaba en ella la ejecución de normas europeas a través del sistema de comitología, hasta que el Tratado de Lisboa ha dado este poder ejecutivo directamente a la Comisión. El sistema de control político de este desarrollo por los gobiernos nacionales a través de comités no ha resultado en una supervisión intergubernamental eficaz, porque los intereses nacionales se diluyen y pierden fuerza en estos niveles técnicos de toma de decisión. La Comisión también se ha afirmado en su poder de actuar como “guardiana de los Tratados”, ejercido de manera activa e imparcial y basado en un gran conocimiento jurídico de las reglas del juego.

Un hito esencial para entender la evolución del poder de la Comisión está relacionado con la generalización de la toma de decisiones por mayoría cualificada en el Consejo de Ministros, que refuerza las propuestas de la Comisión. Hacia 1987 se empezó a tomar por mayoría buena parte de las decisiones en el Consejo de Ministros. Hasta entonces, una interpretación extensiva del Compromiso de Luxemburgo de 1966, un pacto político para salvaguardar intereses vitales de los Estados miembros, había hecho que la unanimidad fuera la regla dominante, a pesar de que la letra de los tratados preveía lo contrario. Tras la aprobación del Acta Única Europea en 1986, los Estados miembros abandonaron en menos de un año su extenso poder de veto en el Consejo, lo que también desbloqueó las negociaciones de sus órganos subordinados en muchas áreas.

Al pasarse de forma paulatina pero constante de la toma de decisiones por unanimidad a la decisión por mayoría en el Consejo, la Comisión adquirió mucho más poder político, al tener el monopolio de la iniciativa legislativa europea. No necesitaba consensuar sus propuestas con todos y cada uno de los gobiernos nacionales representados en el Consejo. La Comisión tenía capacidad de plantear programas a cinco años y diseñar estrategias europeas detalladas para conseguir sus objetivos.

El sistema comunitario europeo empezó a legislar mucho más deprisa, y los borradores de reglamentos o directivas presentados por la Comisión se aprobaron respetando buena parte de su contenido original, al no existir ya necesidad de acomodar todos los puntos de vista de todos los gobiernos nacionales representados en el Consejo. Este fortalecimiento de la Comisión también ocurrió en la escena internacional en materias de comercio, en las que se pasó de una actitud defensiva a realmente influir en la configuración del nuevo sistema de comercio global.

De este modo, en la segunda mitad de los ochenta y bajo el firme liderazgo de Jacques Delors, la Comisión dejó de ser comparable con un secretariado técnico de una organización internacional y pasó a tener un protagonismo político propio muy considerable. El déficit democrático se agravó al perder el Consejo la capacidad de poder decidir por unanimidad siempre que un Estado lo pidiese, y al reforzar a la Comisión, una institución pequeña y tecnocrática, abierta a la influencia de intereses especiales con un acceso e influencia desiguales, y cuyos responsables no eran elegidos. La Comisión no ponía en práctica la gran mayoría de sus decisiones y tampoco gozaba de gran capacidad para explicar a los ciudadanos sus políticas. Para remediar esta situación, la Comisión estrechó su relación política con el Parlamento Europeo, al que se otorgaron en esta época poderes legislativos que iban más allá del poder de consulta y más capacidad de control político del “ejecutivo” europeo. La Comisión de Jacques Delors empleó a fondo su poder de iniciativa legislativa, hasta el punto que en su despedida en 1994 el político francés reconoció que bajo su largo mandato se habían cometido “excesos reguladores”, al querer expandir la regulación europea a demasiados ámbitos o con un detalle innecesario.

El ocaso político de Jacques Delors coincidió con el inicio de la desconfianza de los gobiernos nacionales a delegar nuevos poderes a la Unión dentro del esquema comunitario, que se basaba en el liderazgo de la Comisión. El propio Tratado de la Unión Europea en 1992 combinaba la atribución de nuevas competencias en materia de política económica y monetaria con serios límites a la capacidad supranacional de la Unión en áreas como la educación y la cultura, la política exterior o la cooperación judicial y policial.

Como hemos señalado, el siguiente mandato de la Comisión Santer culminó con la dimisión colectiva de todos su miembros, bajo amenaza de moción de censura del Parlamento. La alianza con la Cámara se resintió y las siguientes Comisiones se volvieron más prudentes. Sus presidentes sobre todo procuraron mantener una buena relación con el Consejo de Ministros y con el Parlamento Europeo, evitando por lo general imponer sus puntos de vista y dar batallas en cuestiones polémicas.

Las ampliaciones progresivas de la Unión, hasta los actuales 27 Estados miembros, deberían haber inclinado la balanza hacia la Comisión. A medida que la Unión aumentaba en número de miembros, el papel arbitral de la Comisión en el procedimiento legislativo, en el que ésta institución busca el interés europeo y actúa como “mediador honesto”, en frase feliz de Emile Noel, se hacía más importante, mientras que los gobiernos nacionales se veían obligados a compartir poder de decisión en el órgano intergubernamental y todos sufrían una cierta dilución.

Sin embargo, mientras la Comisión ganaba poder formal y visibilidad, en cierta medida era también más controlada por el Consejo, por otras vías menos evidentes que la regla de la unanimidad entre gobiernos. Hubo por ejemplo una cierta ocupación por parte del Consejo del ámbito de ejercicio del poder de iniciativa de la Comisión. Asimismo, los ejecutivos nacionales han sido responsables de nombramiento de comisarios muy afines a los gobiernos, la financiación deficiente de la Comisión, su falta que tiene de medios para realizar la multiplicidad de tareas encomendadas o la culpabilización excesiva ante las opiniones públicas de acciones u omisiones de la Unión, presentándola como una institución

“hambrienta de poder” y subrayando que detrás de su poder formal y su capacidad técnica no hay suficiente legitimidad. A esto hay que sumarle la designación de los puestos de altos funcionarios de la Comisión según un sistema férreo de cuotas nacionales, en contra de la idea original Walter Hallstein de crear una verdadera función pública europea.

Esta nacionalización encubierta de la Comisión vuelve a demostrar que lo más original de entramado institucional comunitario es la manera, la intensidad y la opacidad con la que distintas instituciones comparten distintos poderes. La Comisión no ha podido ser en los últimos años el motor de la integración europea o la causante de todos los males que aquejan a la Unión Europea (depende de cómo se mire) sin la colaboración diaria de los demás actores institucionales.

Durante los últimos veinte años la Unión ha reformado varias veces sus instituciones. Ha faltado sin embargo una reflexión a fondo sobre la Comisión y su capacidad y legitimidad para llevar a cabo sus objetivos. Es cierto que se ha cambiado el método de selección de comisarios, se ha fortalecido la presidencia y ha aumentado el control político del Parlamento europeo. Pero se ha tirado la toalla en el asunto de la necesaria reducción del número de miembros del colegio, instaurándose la perniciosa regla de un comisario por Estado y no se ha querido definir hacia dónde debe evolucionar esta institución para fortalecer su papel de motor de la integración y cuáles serían las consecuencias de elegir uno u otro modelo político para la Comisión del futuro.

En el año 2001 la Comisión adoptó el Libro Blanco sobre la gobernanza europea ⁶. Este esperado documento proponía revitalizar la toma de decisiones europea atrayendo a nuevos actores y participantes a la toma de decisiones de la UE y redefinir y reinventar los procedimientos ejecutivos y legislativos. Aspiraba a clarificar las responsabilidades ejecutivas de cada institución a través de la delegación y la descentralización de la toma de decisiones y la aplicación de normas, con el fin de avanzar hacia un sistema más eficaz y en el que hubiese una mejor rendición de cuentas. La Comisión ya había creado antes de esa fecha varias agencias y oficinas a las que delegaba poder y esta práctica se multiplicó tras este libro Blanco.

Como señala Joseph Weiler ⁷, tal vez la parte más interesante de dicha reflexión no fue el texto final sino el borrador del Libro Blanco preparado por los expertos de la Comisión, ya que revelaba la auto-comprensión de una institución en declive. En él, funcionarios europeos

⁶ “*European Governance: a White Paper*”, COM (2001) 428, 24

⁷ J. H. H. Weiler, “*The Commission as Euro-Skeptic: A Task Oriented Commission for a Project-Based Union (A Comment on the First Version of the White Paper)*”, en Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, Jean Monnet Working Paper No. 6/01, (www.jeanmonnetprogram.org)

muy destacados y con gran experiencia defendían el método comunitario pero proponían que la Unión se concentrase en unos pocos proyectos, con tal de que fueran exitosos a corto plazo y de gran atractivo para los Estados miembros, y en ningún caso tratar de suplantarlos. El nivel europeo de toma de decisiones en el fondo se presentaba como un sistema común de gestionar proyectos del nivel nacional. La Comisión ya no era gobierno sino “gobernanza”, en una concepción un tanto minimalista de su poder. El único funcionalismo admisible para explicar el funcionamiento de la Unión resultaba incompatible con la transferencia de lealtades del nivel nacional al europeo y con el llamado “efecto cascada” descrito por las teorías funcionalistas para explicar el dinamismo intrínseco de la integración. La visión de una Unión como comunidad de valores y como una manera distinta y valiosa de gestionar algunos asuntos públicos de índole transnacional quedaba aparcada.

Desde entonces, el hecho de que la Comisión no haya sido objeto principal del debate sobre reforma institucional se suele excusar diciendo que así se preserva su independencia y originalidad. La realidad es que la mayoría de los Estados miembros prefieren no resolver los problemas de falta de legitimidad y capacidades de la Comisión, con el fin de mantener su influencia por vías de hecho sobre esta institución. El reforzamiento sobre el papel del Consejo Europeo en el Tratado de Lisboa, con la creación de la figura de un presidente permanente de este órgano, es una muestra clara de que hace tiempo que no se espera mucho del liderazgo de la Comisión.

4.- Tres modelos para reformar la Comisión

Merece la pena esbozar las tres grandes opciones que existen para reformar la Comisión y fortalecer su papel en el proceso de integración. La elección de cualquiera de ellas sobre las demás es una apuesta por un modelo político determinado de Unión Europea.

La primera de esas tres posibilidades sería avanzar hacia un modelo de democracia parlamentaria a nivel europeo y lograr la plena responsabilidad política de la Comisión ante el Parlamento. De este modo, a los elementos ya existentes de poder formal, recursos políticos y capacidad técnica de la Comisión se añadiría un fortalecimiento de su legitimidad. Se han dado algunos pasos en esta dirección. Hoy la Comisión es confirmada por el Parlamento y debe responder ante la Cámara, que además es un órgano legislativo central tras las reformas de Lisboa. El actual Tratado señala que la Comisión será elegida “teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas”, una frase ambigua pero que invita a los partidos políticos europeos a presentar candidatos a la presidencia de la Comisión, con el fin de evitar que los gobiernos nacionales ignoren a la Cámara a la hora de designar el candidato a este puesto.

Si se consiguiera que el Parlamento eligiese por completo y controlase a fondo a la Comisión y a su presidente, ésta empezaría a parecerse más a un gobierno supranacional, que realmente atiende al interés general. Tendría que actuar conforme a un mandato de la mayoría parlamentaria que la sustentase y asegurarse su confianza. Como en cualquier democracia, sería posible cambiar de gobierno, a diferencia de la situación actual en la que no existe un poder ejecutivo europeo como actor unificado al que poder cesar. Las elecciones europeas serían más relevantes, porque dependiendo de su resultado la Comisión orientaría su

actuación con un programa político determinado. A cambio, se debería permitir al Presidente de la Comisión poder disolver el Parlamento Europeo y convocar elecciones anticipadas.

Los obstáculos para esta reforma son muy serios. En primer lugar, muchos gobiernos nacionales son reacios a perder influencia sobre la Comisión y sobre el propio Parlamento y no aceptarían que el Consejo de Ministros acabase siendo sólo una Cámara legislativa de representación territorial, en esta nueva versión del triángulo institucional europeo. Los ejecutivos nacionales, además, dedican esfuerzos y tiempo a influir sobre sus parlamentarios europeos, agrupados en partidos supranacionales aún débiles. En algunas decisiones importantes, los diputados europeos actúan atendiendo más a intereses nacionales que a visiones europeas.

En segundo lugar, el Parlamento actual tiene problemas de legitimidad. No se ha conseguido que suficientes ciudadanos participen en las elecciones europeas y se sientan representados por sus diputados. La Cámara arrastra problemas de organización y articulación interna. A pesar de los enormes avances en su capacidad de colegislar después del Tratado de Lisboa, sigue siendo sobre todo una cámara de enmiendas y carece todavía de capacidad de iniciativa legislativa. Tampoco controla con eficacia el desarrollo legislativo a cargo de la Comisión, supervisado por funcionarios nacionales, en el sistema de comitología. Asimismo, la influencia de intereses especiales en la Cámara es muy intensa y afecta negativamente a su defensa de intereses generales.

Finalmente, el éxito de la Comisión ha estado ligado a alto grado de su neutralidad, independencia, y carácter colegial a la hora de desempeñar sus importantes funciones, empezando por la de determinar la agenda de prioridades de la Unión. La Comisión ha sabido optar por una sensibilidad plurinacional y por un cierto pluralismo ideológico. El modelo de democracia parlamentaria europea acabaría con dichos equilibrios con una opción clara a favor de fomentar la competencia entre distintas visiones del bien común supranacional, con formulaciones partidistas. Esto provocaría más divisiones y confrontaciones en torno al proyecto europeo, que necesita consensos básicos para avanzar.

La segunda posibilidad de reforma de la Comisión sería no menos revolucionaria: acentuar el intergubernamentalismo que hoy la condiciona, acabar con la independencia formal de los comisarios y conseguir que la institución respondiera políticamente ante el Consejo de Ministros y ante el Consejo Europeo.

Para ello, a su vez, ambos Consejos y sus órganos subordinados deberían ser reformados, de modo que se termine de verdad con el secretismo con el que se negocia y legisla. El Consejo de Ministros debería asemejarse más una cámara de representación territorial capaz de controlar, debatir y orientar públicamente la labor de la Comisión, que se orientaría más hacia la aplicación de las políticas europeas, el desarrollo legislativo, su función de "guardiana de los Tratados" y otras tareas propias de una administración. La Comisión sería políticamente débil pero técnicamente fuerte. El Consejo Europeo fijaría la agenda de prioridades políticas. Con el tiempo, la Unión evolucionaría hacia un cierto presidencialismo.

El Tratado de Lisboa ya ha creado esta presidencia del Consejo Europeo, un puesto que parece reservado a un político con experiencia de gobierno nacional y cercano a los intereses

de los ejecutivos nacionales. Se han limitado enormemente las presidencias semestrales rotatorias de los Consejos de Ministros, que deben coordinarse en tríos. Del mismo modo, parece que la Comisión ya está en cierta medida subordinada a esta nueva presidencia de los que se prefigura como una Jefatura de Estado colectiva, en un nuevo paradigma presidencialista europeo.

Una combinación posible de la primera y la segunda opción descritas sería crear lo que se podría llamar un "Gabinete europeo", para gestionar mejor la tensión entre el llamado método comunitario y el deseo de fortalecer el peso de los intereses nacionales en el nuevo diseño del poder ejecutivo europeo. Este nuevo órgano ejecutivo sería un híbrido entre un gobierno federal y un consejo confederal y reflejaría la tensión histórica y civilizada con la que se ha construido Europa desde los años cincuenta.

De este modo, la más alta instancia ejecutiva de la UE sería un *Gabinete Europeo*, compuesto en partes iguales por miembros de la Comisión, su presidente incluido, y un número igual de miembros nombrados por el Consejo Europeo. Estos hombres y mujeres (por ejemplo, doce) de un número igual de estados miembros, elegirían un presidente del Gabinete europeo, a propuesta de los jefes de Estado y de gobierno de los Estados Miembros. Todos ellos, Presidente y miembros del Gabinete, serían confirmados en su designación por el Parlamento, al que rendirían cuentas de su labor de gobierno y al que podrían disolver.

La futura Comisión seguiría conservando sus importantes prerrogativas pero bajo la dirección de un Gabinete. A cambio, la cúpula de la Comisión estaría presente y pesaría mucho en las más altas decisiones políticas y ejecutivas de la UE. Por su parte, el Consejo Europeo seguiría reuniéndose dos veces por semestre, pero delegaría en el Gabinete su autoridad final para que garantizase una eficaz supervisión del día a día. Los Consejos de Ministros continuarían decidiendo y aprobando legislación de acuerdo con las reglas del juego previstas en los tratados, aunque presididos y dirigidos por los distintos miembros del Gabinete.

La tercera opción de reforma consistiría en transformar a la Comisión en un conjunto de agencias y organismos independientes. Se trataría de profundizar en la tendencia tecnocrática presente desde la puesta en marcha de la Alta Autoridad de la CECA. Desde mediados de los años noventa, alrededor de la gestión del mercado interior se han creado ya numerosas agencias, una tendencia acelerada en la última década tras el Libro Blanco sobre Gobernanza de 2011. En este modelo, la Comisión no debería tener preferencias políticas propias de un ejecutivo o de un legislativo, sino actuar como un "cuarto poder" regulatorio⁸. Las decisiones sobre cuestiones de redistribución y política social deberían tomarse en el nivel nacional. En el nivel europeo, el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo darían mandatos a las distintas agencias europeas orientadas a gestionar la integración económica y a abordar todas sus externalidades. Hay muchas áreas que invitan a ello –defensa de la libre competencia,

⁸ C. Joerges, "*Economic order*" - "*Technical realization*" - "*the hour of the executive*": some legal historical observations on the Commission White Paper on European governance", Symposium White Paper on Governance, 6/01 Jean Monnet Working Papers

comercio exterior, regulación financiera, estandarización de normas sobre productos, protección del consumidor, medio ambiente, por citar sólo algunas. Las agencias basarían su legitimidad en el conocimiento sustantivo de sus expertos para una buena gestión de problemas transnacionales, en su nombramiento de sus directores por el nivel político y en el cumplimiento de su mandato. El conocimiento experto de las agencias no sería sólo de funcionarios, sino que debería incorporar a los expertos de empresas, industrias, ONGs, etc, reuniéndolos en comunidades de formulación de políticas (policy communities). Cada agencia tendría distintas tareas y una configuración ad hoc⁹.

Si la Comisión evolucionase en este sentido, el control desde fuera más de estas agencias tendría lugar a través de la supervisión judicial de que cumplen con su mandato (un control basado en reglas de procedimiento y no en cuestiones sustantivas, difícilmente revisables por los no expertos) y el nombramiento de su presidente respectivo por las instituciones políticas. Los controles serían sobre todo internos, a través de sus reglas de funcionamiento, la profesionalidad exigida a sus empleados y la competencia entre sus unidades internas. En el fondo, no se estaría despolitizando a la Comisión, sino al igual que ocurre con la política monetaria encargada al Banco Central Europeo, la agencia independiente por excelencia, se habría optado por una manera concreta de politizarla, que consiste en encargarles tareas precisas, fiarse de las decisiones de los especialistas y aceptar de antemano sus consecuencias políticas.

5.- Conclusiones

Con independencia del modelo por el que se opte, hay otras medidas que son necesarias para mejorar el trabajo de la Comisión, por ejemplo aquellas que permitan crear una función pública europea o regular mejor el fenómeno de representación de intereses.

En todo caso, para fortalecer el poder ejecutivo en la UE es imprescindible contar plenamente con la Comisión, que lleva cincuenta años realizando algunas tareas de gobierno europeo y sin la cual no hay, ni habrá, integración. Si se refuerza el poder del Consejo Europeo y no se tiene en cuenta el papel de la Comisión, como ha ocurrido con el Tratado de Lisboa, la Comisión se convertirá en un rebelde sin causa o, lo que es peor, en un devaluado secretariado, desprovisto de su papel político arbitral e independiente, con lo que se multiplicarán las batallas entre Estados grandes y pequeños.

Hoy en día lo que descorazona al estudioso de la integración es que se diga que la mejor clave para entender el presente de la Comisión es preguntarse si la buena relación entre Jose Manuel Durao Barroso y Ángela Merkel tiene o no naturaleza feudal. Mientras tanto, no se aborda en serio la reforma de la institución política europea que puede servir como motor de la integración y numerosos ciudadanos desconfían de la capacidad de acción en general de Bruselas. No podemos esperar mucho tiempo para encontrar mejores formas de configurar el emergente poder europeo. Se constituya o no un día en un gobierno supranacional, los

⁹ D. Chalmers et al., "*European Union Law*", p. 87

ejecutivos nacionales deben sentir la urgencia de reformar la Comisión siguiendo alguno de los modelos propuestos. Se trata de que ésta fortalezca su legitimidad y sus capacidades para que los pesos y contrapesos del ejercicio del poder europeo queden organizados de un modo más inteligible.

Bibliografía

D. CHALMERS et al., “*European Union Law*”, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES “*European Governace: A White Paper*”,(2001) 428, 24.

M. DUMOULIN y otros, “*La Commission Européenne 1958-1972, Histoire et Mémoires d'une Institution*”, Luxemburg Office des publications officielles des Communautés Européennes, 2007.

K. FEATHERSTONE, “*Jean Monnet and the Democratic Deficit in the European Union*”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, no. 2, june 1994.

M. GARCÍA PELAYO, “*Las transformaciones del Estado contemporáneo*”, Alianza Editorial, 1977.

C. JOERGES: “*“Economic order” - “Technical realization” - “the hour of the executive”: some legal historical observations on the Commission White Paper on European governance*”, Symposium: Mountain or Molehill?A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, 6/01 Jean Monnet Working Papers (www.jeanmonnetprogram.org)

A. MILWARD, “*The European Rescue of the Nation State*”, Routledge 1992.

J. H. H. WEILER, “*The Commission as Euro-Skeptic: A Task Oriented Commission for a Project-Based Union (A Comment on the First Version of the White Paper)*”, en Symposium: Mountain or Molehill?A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, Jean Monnet Working Paper No. 6/01, (www.jeanmonnetprogram.org)



**Center for
European Studies**

www.ie.edu
cee@ie.edu
www.cee.ie.edu