

LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES: LA COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN

ALMUDENA BLANCO QUINTANA *

SUMARIO: I. Introducción. II. Composición actual de la Comisión Europea. La reforma del Tratado de Amsterdam. III. Propuestas de modificación: análisis. IV. Conclusión. V. Bibliografía consultada.

I. INTRODUCCIÓN

La Comisión Europea representa el interés comunitario, razón por la cual su composición, en teoría, debería resultar indiferente. Sin embargo, el hecho de ser uno de los órganos claves del sistema institucional comunitario¹, unido a la amplitud de sus funciones² —que se ve reflejada en la multitud de Direcciones Generales, Oficinas y Servicios con los que cuenta, y que abarcan ampliamente los más diversos sectores: económico, fiscal, comercial, regional, jurídico, etc.— ha consolidado el papel político de la Comisión, haciéndola especialmente atractiva a los ojos de los Gobiernos nacionales.

El tema de la composición de la Comisión ha estado presente en las últimas Conferencias Intergubernamentales, aunque hasta la fecha no sólo no se ha adoptado ninguna solución definitiva, sino que, por el contrario, se han ido prorrogando los plazos que parecían definitivos:

* Alumna del período de investigación (2001-2002) del Programa de Doctorado «Fundamentos de Derecho de la Unión Europea», impartido por el Departamento de Derecho Administrativo de la UNED.

¹ El último Eurobarómetro sitúa a la Comisión Europea como la segunda institución comunitaria más conocida (después del Parlamento Europeo), con un 78 % de población que afirma conocerla. Sin embargo, cuando a la misma población se le pregunta por la confianza que le inspira, la cifra desciende hasta un 47 % que dice confiar en ella (por detrás del Parlamento Europeo, con un 54 %, y del Tribunal de Justicia, con un 49 %). (COMISIÓN EUROPEA, Dirección General de Prensa y Comunicación (Análisis de la opinión pública): *Eurobarómetro n.º 57* (29 marzo-1 mayo 2002): Avance de resultados).

² Control del cumplimiento y correcta aplicación del Derecho comunitario, administración y ejecución de la normativa comunitaria, representación de la CE en las organizaciones internacionales, monopolio de la iniciativa legislativa, o ejecución y gestión de algunas de las políticas comunes de especial interés para los Estados miembros (como por ejemplo la política de cohesión regional).

la cuestión quedó pendiente en la Conferencia que preparó el Tratado de la Unión Europea de 1992, que aplazó la decisión «a más tardar a finales de 1992»³. No hubo ninguna decisión al respecto en 1992, ni en la siguiente Conferencia Intergubernamental, en el año 1996. El Tratado de Amsterdam, en vigor desde el 1 mayo 1999, presentó una primera, aunque condicionada, modificación: «en la fecha de entrada en vigor de la primera ampliación de la Unión, ..., la Comisión comprenderá un nacional de cada Estado miembro, siempre que para esa fecha se haya modificado la ponderación de votos en el Consejo de una manera aceptable para todos los Estados miembros»⁴. Pero de nuevo remite la cuestión de la composición definitiva a «al menos un año antes de que el número de Estados miembros de la Unión Europea exceda de veinte». La última Conferencia Intergubernamental que preparó el Tratado de Niza, y que tenía como cometido preparar la Unión Europea con vistas a la próxima ampliación, presentó una solución a corto plazo (un comisario por cada Estado miembro a partir del 1 enero 2005), pero señaló, una vez más, la necesidad de nuevas modificaciones cuando la Unión contase con veintisiete Estados miembros⁵.

Aunque la cuestión que analizamos sea la reforma de la composición de la Comisión, no hay que olvidar que ésta guarda una estrecha relación, como veremos, con el resto de temas pendientes de reforma (especialmente con la cuestión de la reponderación de votos en el Consejo y en lo que respecta a la extensión de la mayoría cualificada para mejorar el proceso de toma de decisión de las Instituciones). Y es que esta Europa unida se basa, ante todo, en un permanente equilibrio (equilibrio entre los Estados miembros⁶, y equilibrio entre las Instituciones⁷), que ha sido básico a lo largo de todo el proceso de integración europea, impulsando el desarrollo de la Unión, y asegurando la defensa del interés común.

A pesar de que haya sido la perspectiva de una ampliación de la Unión Europea lo que ha motivado el actual debate de la reforma de las Instituciones, es preciso señalar que dicha ampliación no debe ser considerada como un motivo de debilitamiento del método comunitario. Al contrario, el hecho mismo de una futura adhesión de doce nuevos Estados, junto con los logros y avances conseguidos desde la creación de aquella primera CEEA a mediados del siglo pasado, no debe sino reafirmarnos en la idea del trabajo bien hecho (un mercado interior,

³ *Declaración relativa al número de miembros de la Comisión y el Parlamento Europeo*, aneja al Tratado de la Unión Europea.

⁴ *Protocolo n.º 11, sobre las Instituciones en la perspectiva de la ampliación europea*, anejo al Tratado de Amsterdam.

⁵ Artículo 4 del *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea*, anejo al Tratado de Niza (DO C 80, de 10 marzo 2001), que implica dos modificaciones del artículo 213.1 del TCE y del artículo 126.1 del TCEEA: a partir de la entrada en funciones de la primera Comisión posterior al 1 enero 2005, y para cuando la Unión cuente con veintisiete Estados miembros (apartados 1 y 2 del citado art. 4, respectivamente).

⁶ «Todos los Estados son iguales y tienen los mismos derechos, sin que ello sea incompatible con la idea de una ponderación que refleje mejor la voluntad mayoritaria de los ciudadanos, que se expresa a través de Estados que tienen un peso demográfico distinto». (OREJA AGUIRRE, M.: *Europa al final del milenio, realidades y perspectivas*, Facultad de Derecho: Curso 1998-99, Servicio de Publicaciones, Universidad Complutense de Madrid, pág. 148).

⁷ Afirmación corroborada recientemente por el actual Presidente de la Comisión Europea: «...el sistema comunitario se basa en un refinado equilibrio entre nuestras Instituciones, basado en pesos y contrapesos, y en su funcionamiento interdependiente: cualquier cambio que afecte a una de ellas, se refleja, por lo tanto, de manera estructural en todas las demás». (PRODI, R.: Discurso ante el Parlamento Europeo: *La cumbre de Sevilla: ampliación, inmigración y reforma*, Estrasburgo, 2 de julio de 2002).

una moneda única y la puesta en marcha de las políticas comunitarias, dan fe de ello) y de la conveniencia de seguir manteniendo los principios que inspiraron a aquellos seis primeros Estados y que, a día de hoy, atraen a tantos otros nuevos miembros y aspirantes a serlo.

Sin embargo, no podemos ignorar que de mantener las actuales estructuras institucionales (pensadas, no lo olvidemos, para una Unión de seis Estados) en una Unión en la que el número de Estados miembros superará con mucho los 15 actuales, pasaríamos de una Unión ampliada, a una Unión ineficaz⁸. Algunos sostienen que este peligro de ineficacia es, precisamente, lo que justificaría un retraso en la ampliación. Sin embargo, no podemos utilizar una deficiencia del propio sistema (que, diríamos, «se ha quedado pequeño») para justificar una negativa al ingreso de nuevos países. Lo que hay que hacer es, precisamente, corregir las carencias, y actualizar las estructuras para que, respetando las diversidades nacionales, la Unión Europea mantengan sus actuales ambiciones de progreso.

II. COMPOSICIÓN ACTUAL DE LA COMISIÓN EUROPEA. LA REFORMA DEL TRATADO DE AMSTERDAM

La Comisión Europea ha ido aumentando el número de sus miembros conforme la hoy denominada Unión Europea se ampliaba, pero siempre manteniendo el reconocimiento a unas diferencias de población y extensión geográfica entre sus miembros: dos representantes de los Estados miembros de mayor extensión y población (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y España) y un nacional del resto de Estados⁹.

A medida que los en su día países candidatos se iban incorporando al proceso de construcción europeo, el número de comisarios iba aumentando hasta llegar a los veinte actuales¹⁰ (diez comisarios de Estados «pequeños» y diez de «grandes» Estados). Pero con el sistema y cálculos actuales, y teniendo en cuenta el inminente ingreso de los 12 países que actualmente negocian su adhesión, se corre el riesgo de que el propio número de integrantes dificulte el funcionamiento del Colegio de Comisarios.

El Tratado de Amsterdam estableció en su Protocolo institucional una solución que, en su día, resolvió el problema a corto plazo: a partir de la primera ampliación desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, la Comisión pasaría a incluir a un ciudadano por cada Estado miembro (lo que implica que los Estados grandes debían renunciar al comisario que reflejaba su mayor peso demográfico), si bien condicionaba esta modificación a una correlativa reponderación de votos en el Consejo¹¹.

⁸ Como señala Marcelino Oreja, al hablar de las decisiones adoptadas por unanimidad en el seno de la Comisión, «con seis países era un problema menor, complicado por alguna resistencia nacional, pero nada más. Con quince es un gran problema, especialmente en algunos sectores. Con más, no es que sea un problema: es que no se adoptan decisiones». (OREJA AGUIRRE, M.: *Europa al final...*, op. cit. pág. 192).

⁹ El tratado de 1967 establecía un mínimo de un comisario y un máximo de dos, por cada Estado miembro.

¹⁰ Primera ampliación (Reino Unido, Dinamarca e Irlanda): el número de comisarios pasa de 9 a 13; Segunda ampliación (Grecia): 14 comisarios; Tercera ampliación (España y Portugal): 17 comisarios; Cuarta ampliación (Suecia, Austria y Finlandia): 20 comisarios.

¹¹ «En la fecha de entrada en vigor de la primera ampliación de la Unión..., la Comisión comprenderá un nacional de cada uno de los Estados miembros, siempre que para esa fecha se haya modificado la ponderación de los

Pero, ¿por qué se pone como condición para reformar la composición de la Comisión, la reponderación de votos del Consejo?:

Ante todo, supone un intento de compensar a aquellos Estados miembros que han «renunciado» a proponer un segundo miembro de su nacionalidad en la Comisión (los denominados «Estados grandes»). Pero a ello hay que añadir que las últimas modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam han alterado el equilibrio de poderes, especialmente en lo que respecta al Consejo, y que la reponderación pretende restablecer, de alguna forma, ese equilibrio.

El Tratado de Amsterdam, al reducir los casos en los que es preciso la unanimidad en el marco de las competencias comunitarias¹², ha revalorizado el coste de cada voto, individualmente considerado, pues al desaparecer la necesidad de unanimidad, desaparece también la posibilidad del veto. Teniendo en cuenta que la ponderación de votos en el Consejo¹³ representa un equilibrio de poder decisorio entre los Estados de la Unión, se entiende la preocupación de los Estados miembros por el número de votos a su disposición.

Al mismo tiempo, el refuerzo de los poderes del Parlamento Europeo¹⁴, limitando consecuentemente el poder del Consejo, deja a los Gobiernos de los Estados con un menor ámbito de maniobra para defender sus intereses, lo que, añadido a una reducción del número de Comisarios (a pesar de las garantías de independencia con las que éstos actúan), supone para los Estados miembros una doble pérdida de «representatividad» en las instituciones de la Unión.

votos en el Consejo de una manera aceptable para todos los Estados miembros,...., 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» (Protocolo número 11, anejo al Tratado de Amsterdam, sobre las Instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea, artículo 1).

¹² Se reducen los supuestos en que se exige la unanimidad, puesto que el ámbito de aplicación de la mayoría cualificada se ha ampliado a las siguientes disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea: coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que prevean un régimen especial respecto del derecho de establecimiento de los extranjeros (artículo 46.2), adopción y posible adaptación del programa marco en materia de investigación (artículo 166) y creación de empresas comunes en materia de investigación y desarrollo tecnológico (artículos 171 y 172). Por lo que respecta a las nuevas disposiciones integradas en el TCE, también se aplicará la votación por mayoría cualificada a la elaboración de líneas directrices y medidas de fomento en materia de empleo (artículos 128 y 129), adopción de medidas de refuerzo de la cooperación aduanera entre los Estados miembros y entre ellos y la Comisión (artículo 135), lucha contra la exclusión social (artículo 137.2), adopción de medidas orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres (artículo 141.3), fomento de la salud pública (artículo 152.4), determinación de los principios generales del derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (artículo 255), lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad (artículo 280), adopción de medidas para la elaboración de estadísticas (artículo 285), creación de un órgano independiente de control del tratamiento de los datos personales (artículo 286), y determinación de las condiciones de aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a las regiones ultraperiféricas (artículo 299.2). En el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC), también se recurrirá a la votación por mayoría cualificada en lo que respecta a la adopción de decisiones de aplicación de una estrategia común definida por el Consejo Europeo, y para toda decisión de aplicación de una acción común o de una posición común previamente adoptada por el Consejo.

¹³ El artículo 205 del TCE recoge la actual ponderación de votos en el Consejo.

¹⁴ El Tratado de Amsterdam instituye como regla general, un poder de codecisión con el Consejo en materia legislativa, y la última palabra en materia de política exterior y de seguridad común y en el de la cooperación penal y policial (desde 1975 el PE tenía la última palabra en materia presupuestaria).

Ante esta doble pérdida de poder del Consejo (la global frente al Parlamento Europeo, y la individual de cada Estado miembro al reducirse las posibilidades de ejercer el derecho de veto), y con la perspectiva de una hipotética Comisión Europea sin un comisario de su nacionalidad, los Estados miembros vinculan la necesaria reforma de la composición de la Comisión a una reconsideración de los votos del Consejo, intentando de esta forma compensar la falta de un nacional de su país en la Comisión (aunque no representara sus intereses), con un aumento de su cuota de poder en el Consejo, especialmente ahora que han aumentado los su-puestos en los que la votación se hace por mayoría cualificada.

III. PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN: ANÁLISIS

El tema de la composición de la Comisión exige combinar «dos imperativos a primera vista contradictorios: el de la eficacia de funcionamiento, y el de la representatividad en su seno de las diferentes sensibilidades nacionales»¹⁵. A ello hay que añadir que el propio funcionamiento y composición de la Comisión (incluso en la actualidad), con nacionales de todos y cada uno de los Estados miembros, no ha hecho sino favorecer la creencia «popular» de que cada comisario representaba y defendía los intereses del Estado cuya nacionalidad ostentaba, supuesto carente, como sabemos, de toda base en los Tratados constitutivos.

A día de hoy, se mantiene la desigual participación en la Comisión: dos comisarios por cada Estado «grande», y uno por cada estado «pequeño», lo que supone un total de veinte comisarios. La primera modificación de esta composición (y la única aprobada hasta el momento) se llevará a cabo con la primera ampliación de la Unión (el Tratado de Amsterdam no especificaba la fecha), y siempre que sea acompañada de una reponderación de votos del Consejo: en ese momento, el número de miembros de la Comisión coincidirá exactamente con el número de miembros de la Unión¹⁶ (es decir, los Estados «grandes» renunciarán a uno de sus dos comisarios). Esta solución parece, en principio, totalmente acertada: «si la Comisión no representa a los Estados, la diferencia de trato entre los Estados «grandes», y los Estados «medianos» y «pequeños», carece de sentido»¹⁷.

En el Tratado de Niza, aún pendiente de su definitiva aprobación por todos los Estados miembros, está prevista la fecha de entrada en vigor de esa Comisión Europea compuesta por un nacional de cada Estado miembro que mencionaba el Tratado de Amsterdam: entraría en funcionamiento a partir del 1 enero 2005 con efecto a partir de la entrada en funciones de la primera Comisión posterior a esa fecha¹⁸ (y siempre antes de que la Unión contase con veintisiete estados miembros). La aparente precisión de esta disposición queda limitada por la posibilidad de que el Consejo modifique, por unanimidad, el número de miembros de la Comisión.

¹⁵ FONSECA MORILLO, F. J.: «Las transformaciones institucionales: el Consejo y la Comisión», en FARA-MIÑAN GILBERT (coord.): *Reflexiones en torno al Tratado de Amsterdam y el futuro de la Unión Europea*, Ed. Comares, Granada, 2000, pág. 107

¹⁶ Protocolo número 11, anejo al Tratado de Amsterdam, sobre las Instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea, artículo 1.

¹⁷ MELLADO PRADO, P.: «La Conferencia de Niza. Avances y retrocesos en la construcción europea», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N.º 1 -2.º semestre 2001.

¹⁸ Artículo 4 del *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea*, anejo al Tratado de Niza, op. cit.

Pero supongamos que el Consejo nada dice antes del momento en que la Unión cuente con veintisiete Estados miembros. En tal caso, el propio Tratado de Niza señala una nueva modificación: el número de miembros de la Comisión deberá ser inferior al número de Estados miembros¹⁹, y los comisarios deberán ser elegidos con arreglo a una rotación igualitaria. Tanto el número definitivo de miembros, como el orden de rotación, deben ser establecidos de nuevo por el Consejo, por unanimidad.

En resumen: a corto plazo, y atendiendo únicamente a las disposiciones contenidas en el Tratado de Amsterdam, se prevé una pequeña (pero significativa) reducción del número de comisarios, aunque ésta quedaría numéricamente eclipsada por la incorporación de los nuevos comisarios de los recién adheridos Estados. Y más a largo plazo (cuando la Unión cuente con veintisiete Estados miembros, y siempre que el Tratado de Niza sea aprobado con su redacción originaria), el número de miembros de la Comisión deberá ser inferior al de Estados.

Sin embargo, desde la publicación del texto final del Tratado de Niza, y ante la perspectiva de esa programada reducción del número de comisarios, se han sucedido las declaraciones a favor y en contra de la señalada modificación de la Comisión. Dos son las **propuestas** que, a día de hoy, se mantienen:

- que la Comisión se componga de un nacional de cada Estado miembro, manteniendo así la modificación aprobada con el Tratado de Amsterdam, o
- que la Comisión se componga de un número fijo de comisarios, inferior al número futuro de Estados miembros, esto es, mantener la solución adoptada por el Tratado de Niza.

Esta última opción es defendida por los Estados grandes (con Francia a la cabeza), argumentando que, de esta forma, se reforzaría la característica de colegialidad y representación de los intereses comunitarios de la Unión, al tiempo que se mejoraría la eficacia y la independencia de la institución. Por el contrario, los Estados medianos y pequeños (liderados por el BENELUX) rechazan la posibilidad de que no todos los Estados miembros puedan contar con un comisario de su nacionalidad, señalando que es necesario «asegurar la visibilidad de la Unión²⁰ y la legitimidad de la Comisión» lo que «facilitaría el diálogo con los ciudadanos y haría posible una mejor comprensión del papel que esta institución desempeña en la integración europea»²¹.

Aún admitiendo la conveniencia de esa «visibilidad», hay que señalar que lo que estos Estados «medios-pequeños» no ignoran es que, entre los países candidatos a la adhesión, sólo uno de ellos (Polonia) es equiparable a los actuales «estados grandes», o lo que es lo mismo, todos, a excepción de uno, van a ser «medios o pequeños». Y ésto implica escasos votos en el Consejo y pocos representantes en el Parlamento Europeo, ya que en ambas Instituciones la parti-

¹⁹ Esta decisión concuerda con la opinión manifestada en 1996 por la Comisión que ya entonces consideraba que «por encima de un determinado número de Estados» sería necesario reexaminar su composición y estructura (COMISIÓN EUROPEA: *Dictamen de la Comisión: Reforzar la unión política y preparar la ampliación. Conferencia intergubernamental 1996*, OPOCE, Luxemburgo, 1996, pág. 20).

²⁰ O lo que es lo mismo, fomentar el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos a la Unión.

²¹ CALONGE VELÁZQUEZ, A.: «El Tratado de Niza y la reforma de las Instituciones», en *La Ley*, número 5432, de 4 diciembre 2001, pág. 3.

cipación sí depende del valor demográfico. En consecuencia, la única posibilidad de estar en igualdad de condiciones con los tradicionalmente «grandes» Estados miembros (tener un comisario de su nacionalidad), podría desaparecer si se estableciese un sistema rotatorio para formar parte de la Comisión. Y de ahí su reticencia a la reducción de miembros de la Comisión.

Vamos a examinar las características e implicaciones de cada una de las dos soluciones propuestas:

a) Un comisario por cada Estado miembro

Un número de comisarios igual al de Estados miembros es, hoy por hoy, la única solución aprobada por todos los países en el Tratado de Amsterdam. Es, al mismo tiempo, la que menos alteraciones del actual sistema de participación supone, e implica mantener la intervención de todos y cada uno de los Estados miembros en el proceso decisorio de la Comisión.

A pesar de que el papel de la Comisión en el entramado institucional comunitario no sea el de representar a los Estados, no se puede olvidar que, en la práctica, la Comisión actúa en no pocas ocasiones como «contrapeso»²² del Consejo. Y lo que es aún más importante: la participación de nacionales de todos los Estados en la Comisión Europea supone una forma directa de participación de todos los Estados en la construcción del «interés comunitario» (que es el verdadero objetivo de la Comisión), con las lógicas consecuencias que para el ciudadano comunitario supone sentirse directamente representado y tenido en cuenta en todas y cada una de las instituciones, incluida aquella que formalmente no le representa. Reducir su composición implica que durante un período de tiempo más o menos largo (en función del número de miembros que se decida), algunos países no aportarán ningún comisario de su nacionalidad.

La inminente ampliación a doce nuevos Estados supone un aumento considerable de intereses, necesidades y objetivos en la Unión. Pero al mismo tiempo, implica un Colegio de Comisarios de grandes dimensiones. Reducir la composición de la Comisión, precisamente ahora que sus tareas van a aumentar, no parece muy lógico, pero tampoco se puede ignorar que, de mantenerse las actuales estructuras y sistemas decisorios, el funcionamiento de un Colegio de Comisarios «ampliado» se va a ver directamente alterado, cuando no paralizado²³. Y la cuestión que hay que analizar es si esta «alteración» va a permitir a la Comisión continuar desempeñando eficazmente el papel que los Tratados le han asignado en el marco institucional comunitario.

b) Un número de comisarios inferior al de Estados miembros

La segunda posibilidad, prevista por el Tratado de Niza para cuando la Unión cuente con veintisiete Estados es, como señala Araceli Mangas Martín, «la opción más europeísta»²⁴, al

²² MELLADO PRADO, P: «Las instituciones de la Unión y sus órganos auxiliares», en LINDE PANIAGUA, E. Y OTROS: *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Ed. Colex, 1.ª edición, Madrid, 2000, pág. 127.

²³ Y, aunque JOHN TEMPLE LANG y EAMON GALLAGHER sostengan (*What sort of European Commission does the EU need?*, 14 febrero 2002, The European Policy Centre) que el papel de la Comisión en cuanto iniciadora de la actividad legislativa, guardiana de los tratados y representante de la Comisión es mucho más importante que su actividad ejecutiva, lo cierto es que de nada sirve tener unas competencias si no se puede ejercerlas con eficacia.

²⁴ MANGAS MARTÍN, A.: *La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam*, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 3, 1998 (enero-junio), pag. 30.

tiempo que es la que garantiza en mayor medida el eficaz funcionamiento de la Comisión. Y, nosotros añadimos, es también la más coherente con la naturaleza y características (al menos teóricas) de la Comisión Europea. Si la Comisión es una institución independiente y que defiende el interés de la Unión, no precisa tener comisarios de todas las nacionalidades²⁵.

Por poner un ejemplo: si en la actualidad se admite que todos los comisarios participen como órgano colegiado en todas las competencias de la Comisión, con independencia de si el Estado cuya nacionalidad ostentan participa en la cooperación reforzada, o no, también debería admitirse en un futuro que la Comisión, en el ejercicio de sus competencias, adoptase decisiones que afectasen a todos los países miembros, independientemente de que, en ese momento en concreto, éste no tuviese un comisario de su nacionalidad.

Una vez admitida la decisión de reducir el número de comisarios, aún quedan pendientes dos cuestiones de enorme importancia: determinar el número adecuado de miembros de la Comisión, y el sistema de rotación:

- 1.º Para decidir el número exacto de comisarios, es preciso tener en cuenta, en primer lugar, las carteras competenciales²⁶ y, en segundo, la periodicidad que se derivaría de la elección de cada número de miembros. En función de ambos aspectos, se ha estimado que el número adecuado de comisarios se encuentra aproximadamente en veinte miembros, pues ello permitiría contar con una parte importante de las diferentes «sensibilidades nacionales», al tiempo que evitaría que los períodos en que un Estado miembro careciese de comisario de su nacionalidad fueran demasiado amplios²⁷.
- 2.º El establecimiento de un sistema de rotación para determinar la composición de la Comisión fue una propuesta de la última Presidencia irlandesa del Consejo. Ésta es, sin duda, la clave que, al mismo tiempo, legitima el sistema de reducción del número de miembros y representa la igualdad de trato de todos los Estados en la Unión Europea. Es ahora cuando se deben tener en cuenta las características de extensión geográfica o población, pero únicamente como criterios para modelar la composición idónea del colegio de comisarios, es decir, no conllevarán una mayor (o menor, según el caso) presencia de comisarios de una nacionalidad determinada en la Comisión, pero sí ser-

²⁵ «La Comisión no tiene por qué estar integrada por un comisario de cada Estado miembro; ni siquiera, la presencia de cada Estado en la Comisión tiene que producirse en términos de igualdad formal. (...) Si la Comisión debe ser una institución independiente, encargada de identificar y defender el interés de la Unión, no precisa tener comisarios de todas las nacionalidades» (LINDE PANIAGUA E. / MELLADO PRADO, P.: *El sistema político de la Unión Europea*, ed. Pirámide, Madrid, 1999, pág. 42).

²⁶ Éste es precisamente el argumento que JOHN TEMPLE-LANG y EAMONN GALLAGHER esgrimen para justificar, en su opinión, la inadecuación de que el número de miembros de la Comisión sea inferior al de Estados miembros. Aún admitiendo que la magnitud de las actuales competencias de la Comisión, e incluso su aumento de tareas por una hipotética extensión de competencias al segundo y tercer pilar, exige un numeroso personal, esto no justifica (como pretenden los citados autores en su documento de 26 abril 2002: *The future of the European Comisión*, The European Policy Centre) que el número de comisarios no deba reducirse pues el aumento de competencias de la Comisión no puede hacerse a costa de dificultar su funcionamiento y, especialmente, la toma de decisiones, pues ello equivaldría a la paralización de su actividad precisamente cuando más se necesita de su eficacia.

²⁷ «En una Unión de 28 miembros, y con un límite de 20 Comisarios, ninguna nacionalidad estaría ausente de la Comisión durante dos mandatos sucesivos. Cada país podría proponer un candidato en 5 de cada 7 formaciones del Colegio» (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito*, COM (2000) 34 final, pág. 15).

virán para tener en cuenta la combinación más adecuada con el fin de que todas las «sensibilidades nacionales» se encuentren lo más identificadas posibles en la composición de cada Comisión.

El orden de rotación, que deberá ser establecido por el Consejo, deberá respetar siempre el principio de igualdad (tanto respecto al orden de turno, como respecto al período de permanencia), y deberá reflejar de la manera más satisfactoria posible la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros de la UE.

A pesar de las indudables ventajas de funcionamiento que esta opción representa, no faltan sus detractores, que argumentan que de nada servirá una Comisión altamente eficaz si sus decisiones no cuentan con el apoyo directo de todos los países miembros, apoyo que, señalan, no se daría al no contar los mencionados países con un comisario de su nacionalidad.

IV. CONCLUSIÓN

El funcionamiento de la Comisión Europea encuentra su legitimidad en el principio de colegialidad que el artículo 1 de su Reglamento interno recoge²⁸. Ésta colegialidad implica que «cada miembro de la Comunidad participa de la misma manera, cualquiera que sea el Estado miembro cuya nacionalidad posea, en la preparación de las propuestas y la adopción de decisiones. Estas decisiones comprometen colegiadamente a todos los miembros del Colegio»²⁹.

Las dos soluciones propuestas (un comisario por cada Estado miembro, y menos comisarios que Estados miembros) exigen desde antes de su efectiva ejecución la definición de su funcionamiento: cómo la Comisión puede funcionar eficazmente con un número tan elevado de miembros, o cómo se van a designar los miembros del Colegio (y, en su caso, el sistema de rotación que se establecería³⁰), respectivamente.

La opción de mantener la fórmula «un comisario por país miembro» cuenta con el apoyo de numerosos Estados miembros (fundamentalmente pequeños y medianos Estados) que ven en ella la seguridad de poder participar directamente en la construcción europea y, lo que es más importante, la seguridad de que van a ser tenidos en cuenta a la hora de determinar el proceso de esa construcción. Pero al mismo tiempo, exige una serie de cambios en el funcionamiento interno de la Comisión que implicarían, entre otras, la posibilidad de que algunos Comisarios coordinasen la actuación de otros, con lo que la jerarquización de miembros³¹ sería

²⁸ «La Comisión actúa bajo el principio de colegialidad: los acuerdos de la Comisión se adoptan por mayoría absoluta, pero todos sus miembros responden colectivamente de la decisión tomada».

²⁹ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Adaptar las instituciones...* op. cit., pág. 13.

³⁰ Sistema rotatorio que debe garantizar la presencia de Estados del norte y sur, grandes y pequeños, y que su especificidad sea preservada a la hora de gestar las diferentes políticas comunitarias.

³¹ Esta jerarquización de miembros coincide con la Propuesta de JEAN- LOUIS QUERMONNE (recogida por ROBERT TOULEMON en *La fonction gouvernementale dans une Union Européenne appelée à s'élargir. Contribution comparée de deux bons esprits*, en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 437 (avril 2000), pág. 222), que propone la creación de la figura de comisarios «sin cartera», como fórmula para mantener la participación de todos los países en la Comisión. En nuestra opinión, sin embargo, esta jerarquización de comisarios sería una solución intermedia que no sólo no evitaría los problemas decisivos derivados de una Comisión Europea de grandes dimensiones, sino que, además, al suponer la creación de comisarios de dos «categorías», el objetivo de evitar países «de primera» (con comisarios «senior») y «de segunda» (sin comisarios o con comisarios «junior» o adjuntos encargados de cuestiones particulares) quedaría anulado.

inevitable y, en consecuencia, el trato igualitario a todos los miembros desaparecería. De nada serviría entonces que todos los países tuvieran un comisario de su nacionalidad, si éstos no se encontraran al mismo nivel decisorio. Y puesto que no todos los Comisarios tendrían el mismo nivel de responsabilidad, no todos deberían responder de la misma forma, con lo que el elemental principio de colegialidad resultaría directamente afectado, desapareciendo así una de las principales características del funcionamiento de la Comisión.

Por el contrario, la propuesta del Tratado de Niza de reducir las dimensiones de la Comisión, y con ello, asegurar su funcionamiento y potenciar su carácter de «órgano colegiado representante de la Unión Europea» es más arriesgada, pero al mismo tiempo más acorde con el espíritu de la Unión y, especialmente, con el de la propia Comisión Europea:

- Si la Comisión no representa a los Estados, no es necesario que todos y cada uno de los países miembros cuenten con un comisario. «La Comisión no es, y no debe llegar a ser, una asamblea de delegados nacionales»³².
- Una reducción de su composición garantiza la eficacia de su funcionamiento, al tiempo que refuerza su papel como representante de los intereses de la Unión. Por lo mismo, el carácter «colegiado» de sus decisiones quedaría reforzado.

Si la propia nota característica de la Comisión consiste en velar por los intereses de la Unión en cuanto conjunto, y sus miembros deben actuar libres de toda presión exterior y muy especialmente, de la de sus propios gobiernos nacionales (a los que no representan), ¿por qué es preciso que todos los Estados cuenten con un comisario de su nacionalidad?

Aquellos que argumentan que de lo que se trata es de que la Comisión, defensora por excelencia del interés comunitario, cuente a la hora de crear el proyecto comunitario con representantes de todas y cada una de las sensibilidades nacionales, olvidan que los comisarios nunca han ejercido, ni deben ejercer, como representantes de los Estados, pues ello implicaría, *de facto*, convertir a la Comisión³³ en un nuevo órgano intergubernamental (a semejanza del Consejo). El hecho de que no todos los Estados miembros cuenten con un nacional en la Comisión no puede ni debe relacionarse con la representatividad, o no, en el seno de la Unión, del Estado en cuestión, representatividad que queda plenamente garantizada con su participación en el resto de instituciones (especialmente en el Consejo).

La Unión, especialmente una Unión con más de veinticinco miembros, necesita instituciones fuertes. Pero esta fortaleza depende, por un lado, del respeto de los Estados miembros al papel asignado a cada una de ellas por los Tratados, y por otro, de su propio funcionamiento, del que surgirá la confianza (o desconfianza) de los Estados y sus ciudadanos. La Comisión debe mantener estrictamente su función defensora del interés de la Unión, frente a los intereses nacionales que, inevitablemente, continúan surgiendo con frecuencia. Como ha señalado el Comisario Michel Barnier³⁴, no es posible tratar los intereses nacionales de veinticinco o veintisiete miembros, como se hacía con seis miembros. La diversidad de culturas y de tradiciones implicará que los intereses nacionales sean también más diversos. Y sin la capacidad

³² VON WEIZSÄCKER / DEHAENE / SIMON: Informe de la Comisión Europea: *Las implicaciones institucionales de la ampliación*, presentado el 18 octubre 1999, apartado 2.2.1.

³³ Precisamente la institución que se supone es la más supranacional de entre todas las de la Unión Europea.

³⁴ Comisario responsable de la Política Regional y de la Reforma de las Instituciones.

de hacer prevalecer, por encima de todos esos intereses nacionales, el interés de la propia Europa, el funcionamiento de la Unión quedará bloqueado³⁵.

El objetivo principal que debe perseguir la reforma de la composición de la Comisión es garantizar la eficacia de su funcionamiento, preservar su naturaleza y características entre las instituciones comunitarias, y potenciar su fortaleza en cuanto institución defensora del interés comunitario. Reducir el número de miembros de la Comisión, de manera que no todos los Estados miembros aporten un comisario de su nacionalidad no sólo no es tarea fácil, sino que implica un considerable riesgo. Pero la más que segura imposibilidad de que la Comisión cumpla con su función, debido a la propia envergadura de su Colegio de comisarios, debería hacernos plantear si ha llegado el momento de correr ese riesgo.

V. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- BARNIER, M.: *Un projet d'avenir pour l'Europe*. Discurso presentado en el Forum «Ensemble pour l'avenir de l'Europe», Varsovia, 27 junio 2002.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A.: «El Tratado de Niza y la reforma de las Instituciones», en *La Ley*, número 5432, de 4 diciembre 2001.
- COMISIÓN EUROPEA, Dirección General de Prensa y Comunicación (Análisis de la opinión pública): *Eurobarómetro n.º 57* (29 marzo-1 mayo 2002): Avance de resultados.
- FONSECA MORILLO, F. J.: «Las transformaciones institucionales: el Consejo y la Comisión», en FARAMIÑAN GILBERT (coord.): *Reflexiones en torno al Tratado de Amsterdam y el futuro de la Unión Europea*, Ed. Comares, Granada, 2000.
- LINDE PANIAGUA, E. / MELLADO PRADO, P.: *El sistema político de la Unión Europea*, ed. Pirámide, Madrid, 1999.
- MANGAS MARTÍN, A.: *La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam*, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 3, 1998 (enero-junio).
- MELLADO PRADO, P.: «La Conferencia de Niza. Avances y retrocesos en la construcción europea», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*. N.º 1 -2.º semestre 2001.
- OREJA AGUIRRE, M.: *Europa al final del milenio, realidades y perspectivas*, Facultad de Derecho: Curso 1998-99, Servicio de Publicaciones (Universidad Complutense de Madrid).
- PRODI, R.: Discurso ante el Parlamento Europeo: *La cumbre de Sevilla: ampliación, inmigración y reforma*, Estrasburgo, 2 julio 2002.
- TEMPLE LANG/GALLAGHER: *What sort of European Commission does the EU need?*, 14 febrero 2002, The European Policy Centre.
- *The future of the European Commission*, 26 abril 2002, The European Policy Centre)
- TOULEMON, R.: La fonction gouvernementale dans une Union Européenne appelée à s'élargir. Contribution comparée de deux bons esprits, en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 437 (avril 2000).

³⁵ «... on ne peut plus traiter les intérêts nationaux à vingt-cinq ou vingt-sept comme on le faisait à six Etats membres. L'Union réunifiée sera une mosaïque d'Etats, de langues, de cultures, de traditions. Parce qu'elle sera encore plus diverse, les intérêts nationaux seront encore plus diversifiés. Et sans la capacité à faire exister, à côté de ces intérêts éparpillés, ce que doit être l'intérêt de l'Europe, le fonctionnement de l'Union sera bloqué». (Discurso del Comisario Michel Barnier, *Un projet d'avenir pour l'Europe*, presentado en el Forum «Ensemble pour l'avenir de l'Europe», Varsovia, 27 junio 2002).