

# DE SANTER A BARROSO: EXPERIENCIAS DE CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE LA COMISIÓN EUROPEA

MARÍA HOLGADO GONZÁLEZ  
Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)

1. INTRODUCCIÓN.—2. LA FORMACIÓN DE LA COMISIÓN: MOMENTO INICIAL O FUNDACIONAL DE LA RELACIÓN FIDUCIARIA CON EL PARLAMENTO: 2.1. *Un modelo de confianza expresa*. 2.2. *Un modelo mixto de investidura*. 2.3. *El caso «Barroso»: investidura en el segundo intento*.—3. EL CESE DE LA COMISIÓN: MOMENTO FINAL DE LA RELACIÓN FIDUCIARIA CON EL PARLAMENTO: 3.1. *La moción como amenaza: el caso «Santer»*. 3.2. *La moción de censura como exigencia de explicaciones*.—4. CONCLUSIONES.—5. BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

Este artículo analiza las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea partiendo de la regulación realizada por el Tratado Constitucional Europeo y teniendo presente dos recientes casos en la praxis política de estas instituciones. De un lado, el «caso Santer» (1999), que supuso la dimisión en bloque de la Comisión presidida por Jacques Santer ante la amenaza de una moción de censura por el Parlamento Europeo. De otro, el «caso Barroso» (2004), en el que el Parlamento Europeo condicionó la investidura de la Comisión presidida por Durão Barroso a ciertos cambios en la composición de ésta.

El destacado papel protagonizado por el Parlamento Europeo en los últimos años hace que nos planteemos la existencia de un nuevo modelo parlamentario en la Unión Europea que avanza más rápidamente que en los sistemas estatales.

*Palabras clave:* Constitución Europea, Parlamento Europeo, Comisión Europea, relaciones Parlamento-Comisión, régimen parlamentario.

#### ABSTRACT

This article analyses the relationships between the European Parliament and the European Commission as they are regulated by the European Constitutional Treaty and in the political praxis, too. We pay special attention to two important cases which have happened recently. In 1999 the Commission presided by Jacques Santer resigned because of the menace of a censure motion by the Parliament («Santer case»). In 2004 the Parliament submitted the investiture of the Commission presided by Durão Barroso to the condition of accomplishing several changes in the composition of the Commission («Barroso» case).

The important role played by the European Parliament nowadays makes us to reconsider the existence of a new parliamentary model in the European Union which advances more quickly than parliamentary systems in the States.

*Key words:* European Constitution, European Parliament, European Commission, relationships Parliament-Commission, parliamentary system.

#### 1. INTRODUCCIÓN

El Parlamento Europeo parece haber ganado un pulso a la Comisión en pleno proceso constituyente de la Unión Europea. Recientemente, en efecto, el Parlamento ha logrado que su voluntad prevalezca sobre una decisión del Presidente de la Comisión Europea, haciéndole modificar la composición de su equipo de gobierno y sustituir a tres candidatos, entre ellos Rocco Buttiglione, por otros más idóneos o, al menos, no merecedores de la desconfianza del Parlamento (1).

---

(1) Rocco Buttiglione, candidato a Comisario de Justicia, Libertad y Seguridad, fue vetado por la Comisión parlamentaria de Libertades, por sus declaraciones en clara contradicción con los principios de la Unión de igualdad y no discriminación, al afirmar que la homosexualidad es pecado y que el matrimonio permite a la mujer tener hijos con la protección del hombre. Otros Comisarios que no gozaban de la confianza de todos los grupos parlamentarios eran Lászlo Kovács (Energía), por su declarada ignorancia en la materia; Neelie Kroes (Competencia), por sus vínculos con numerosas empresas; Mariann Fischer Boel (Agricultura), por

Este caso, que ha trascendido a la opinión pública como el caso «Buttiglione» (haciendo referencia al Comisario destituido antes de serlo) o caso «Barroso» (en atención al Presidente de la Comisión), no dista mucho en el tiempo del caso de las «vacas locas», que supuso la dimisión de la Comisión en pleno presidida por Santer.

Uno y otro episodio muestran la cara y la cruz de las relaciones entre el Parlamento y la Comisión o, si se prefiere, los momentos de inicio y fin de la relación de confianza que debe unir a ambas instituciones. Si a finales del 2004 la Comisión Barroso estuvo a punto de no ser investida y hubo de ajustar su composición a la voluntad del Parlamento, en 1999 la Comisión Santer estuvo a punto de sufrir una moción de censura por el Parlamento y optó por adelantarse a ella y dimitir «espontáneamente».

La conexión entre ambas experiencias resulta evidente y parece apuntar hacia un nuevo modelo de comportamiento de las instituciones políticas de la Unión que puede convertirse, por lo demás, en un interesante referente para los Estados miembros.

Estas cuestiones no pueden, en cualquier caso, ser abordadas sin hacer referencia, siquiera somera, al marco jurídico en el que se desenvuelven dichas relaciones entre el Parlamento y la Comisión. La regulación que hace la reciente Constitución Europea de las mismas, que ya se recogía esencialmente en los Tratados de Maastricht y Amsterdam (modificados por el Tratado de Niza), nos permite concluir que se ha apostado claramente por institucionalizar un régimen parlamentario a nivel europeo en el que las relaciones entre la Comisión y el Parlamento son equiparables a unas relaciones ejecutivo-legislativo (2). Es cierto que no podemos hablar con propiedad de un sistema político europeo que reproduzca en toda su extensión el esquema de los sistemas estatales, ni siquiera puede afirmarse *stricto sensu* el principio de división de poderes en la organización de la Unión Europea (3). A pesar de ello y salvando las distancias, si quisiéramos preguntarnos por la forma de gobierno que ha adoptado la Unión Europea podríamos establecer un claro paralelismo con el régimen parlamentario. Y son varias las razones que nos permiten hacerlo.

---

tener una explotación agrícola y demostrar desconocimiento en asuntos de su futura cartera, e Ingrida Udre (Impuestos y Unión Aduanera), por un escándalo de financiación ilegal de su partido nunca resuelto. El Presidente Durão Barroso terminó sustituyendo a los candidatos de Italia y Latvia por Franco Frattini y Andris Piebalgs y encomendó a Lászlo Kovács otra cartera distinta. Con estas tres sustituciones trataría de conseguir el apoyo parlamentario necesario para su investidura.

(2) En el mismo sentido, A. J. PORRAS NADALES (2004): 223.

(3) S. CASSESE (2002): 474. CASSESE habla en su lugar de «condivisión de poderes».

La Comisión se presenta como encarnación del poder ejecutivo (aunque no es la única institución que participa de este poder) (4) por detentar la gestión de las políticas comunitarias y de ejecución del Presupuesto y, al igual que los gobiernos de los regímenes parlamentarios estatales, asume la iniciativa legislativa y ejerce la función ejecutiva. Funciona, además, como guardiana de los Tratados, lo que le permite ostentar una posición central en el «triángulo institucional» (5) de la Unión. Por su parte, el Parlamento legisla y desempeña una función de control sobre la Comisión, mediante las técnicas del Derecho parlamentario clásico (preguntas, interpelaciones, mociones, etc.). El Tratado instaura una relación fiduciaria entre la Comisión y el Parlamento, formalizando la investidura parlamentaria de aquélla, cuya legitimidad democrática queda de este modo reforzada. Así, el Presidente de la Comisión y todo su equipo debe someterse a una investidura parlamentaria, puesto que, sin la confianza del Parlamento, la Comisión no puede entenderse constituida y entrar en funciones. De otra parte, para fortalecer la ligazón entre Parlamento y Comisión se han hecho coincidir los mandatos de uno y otra por un período de cinco años (6).

Pero, además de que la formación de la Comisión requiera la aprobación del Parlamento, a través de la investidura, la confianza ha de mantenerse durante todo el mandato, pudiendo ser puesta en entredicho a través de los mecanismos de exigencia de responsabilidad. El Parlamento puede obligar a dimitir a la Comisión a través de la aprobación de una moción de censura. Desde este enfoque, la exigencia de responsabilidad política al ejecutivo —siendo uno de los rasgos que definen al régimen parlamentario— funciona también en la Unión Europea.

Por último, y salvando las distancias, el comportamiento del Presidente de la Comisión se asemeja, cada vez más, al de un Primer Ministro o Presidente de un Gobierno parlamentario (7), dirigiendo y coordinando la actividad del órgano colegiado. En este sentido, aunque no llega a nombrar y re-

---

(4) El mayor peso del factor «soberanía estatal» sobre el factor «integración europea», en permanente tensión, se pone de manifiesto en las importantes facultades de gobierno que en el seno de la Unión ostenta el Consejo, órgano en el que están representados los Estados (art. I-23.2 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en adelante TCE), que ejerce así una preeminencia sobre la Comisión, que encarna los intereses comunitarios.

(5) M. MARTÍNEZ CUADRADO (2004): 283.

(6) Artículos I-20.3 y I-26.3 TCE, referidos al Parlamento y a la Comisión, respectivamente.

(7) Después de que se advirtiera que la falta de un papel presidencial claramente definido fuese la principal debilidad de la Comisión. *Vid.* D. SPENCE (2000): 4.

vocar a «sus Ministros» —Comisarios— (porque la soberanía de los Estados miembros sigue pesando más que las instituciones comunitarias), sí participa en su designación y, a partir del mandato de Prodi (1999), puede incluso solicitar el cese de alguno de ellos (desde que éstos al ser nombrados se comprometen a dimitir ante una indicación del Presidente), tal y como ha quedado plasmado en la reciente Constitución Europea (8).

Pues bien, si a la regulación jurídica se añade la práctica institucional de los últimos años no cabe ya ningún género de dudas acerca de la parlamentarización del sistema político europeo. Que la Comisión debe contar con el imprescindible apoyo del Parlamento, regla de oro del parlamentarismo clásico, siguiendo a Redslob (9), ha quedado de manifiesto con la retirada por el Presidente Durão Barroso de su equipo de veinticinco Comisarios el día de su investidura, tras haber anunciado la mayoría de los grupos parlamentarios su voto en contra por proponer a un candidato que había realizado manifestaciones homófobas y sexistas y a otros poco idóneos por tener conflictos de intereses o carecer de competencia en las materias encomendadas (10). Que esa confianza debe mantenerse durante todo el mandato de la Comisión quedó igualmente claro hace cinco años cuando la amenaza de una moción de censura con serias posibilidades de triunfar en el Parlamento hizo dimitir a la Comisión en pleno presidida por Jacques Santer en marzo de 1999, ante los casos de corrupción, mala administración y nepotismo en los que estaban implicados algunos miembros de la misma (11).

De lo dicho se desprende que el creciente protagonismo que los Tratados de Maastricht y Amsterdam, y ahora la Constitución Europea, han ido dando

---

(8) Artículo I-27 TCE.

(9) R. REDSLOB (1924).

(10) El 27 de octubre de 2004, el Presidente electo Barroso pidió al Presidente del Parlamento Europeo un aplazamiento para remodelar su propuesta de Colegio de Comisarios con estas palabras: «(...) creo que es importante que comparta con ustedes mi análisis de la situación actual. He escuchado atentamente el debate del día de ayer; he contactado ampliamente con los líderes de los grupos políticos y he hablado asimismo con el Presidente del Consejo Europeo; he llegado a la conclusión de que si la votación se celebra hoy, el resultado no será positivo para las instituciones europeas ni para el proyecto europeo. En estas circunstancias he decidido no someter la nueva Comisión a su aprobación hoy. Necesito más tiempo para reflexionar sobre este punto y consultar con el Consejo Europeo a fin de poder alcanzar un fuerte apoyo para la nueva Comisión. Es preferible tomarse más tiempo para hacer bien las cosas. Estos últimos días han demostrado que la Unión Europea es una construcción política fuerte y que este Parlamento, elegido por sufragio universal en todos los Estados miembros, desempeña un papel vital en el gobierno de Europa (...)».

(11) Dimisión que fue aceptada por la Resolución del Parlamento Europeo de 23 de marzo de 1999.

al Parlamento se ha puesto de relieve, incluso con más fuerza, también en la práctica política. Como si con ello el propio órgano parlamentario tratase de reaccionar ante la debilidad que se achacaba a la institución representativa de la soberanía del pueblo europeo. Lo cierto es que se ha hecho oír y ha logrado imponer su voluntad en dos ocasiones relevantes que han venido a coincidir, precisamente, con los dos momentos cruciales de la relación fiduciaria que une al Parlamento y a la Comisión: momento fundacional de la relación de confianza (investidura) y momento de ruptura y exigencia de responsabilidad (moción de censura) o, si se quiere, apertura y cierre de la relación de confianza, con los casos «Barroso» y «Santer», respectivamente.

Estamos en presencia de un Parlamento que reivindica su lugar y logra sacar partido a los clásicos instrumentos que el Derecho parlamentario pone en sus manos, si bien lo hace a través de nuevos modos y valorando la repercusión de los *mass media* en este sentido. Esto le ha permitido salvar los inconvenientes y obstáculos del parlamentarismo racionalizado y conseguir que dichos instrumentos desplieguen su eficacia «de manera anticipada»: aplazamiento de una investidura condenada al fracaso y modificación de la composición de la Comisión, en un caso, y dimisión espontánea ante la amenaza de una moción de censura, en otro. No se trata de episodios aislados, sino que su conexión nos permite concluir una nueva tendencia, empleando la expresión de Mirkin-Guetzevitch (12), que se traduce en la recuperación por el Parlamento Europeo de su verdadero lugar y función en el entramado institucional de la Unión.

## 2. LA FORMACIÓN DE LA COMISIÓN: MOMENTO INICIAL O FUNDACIONAL DE LA RELACIÓN FIDUCIARIA CON EL PARLAMENTO

Pues bien, entrando específicamente en la formación del ejecutivo comunitario —la Comisión—, la Constitución Europea, siguiendo el camino trazado por el Tratado de Maastricht, ha instaurado un sistema similar al procedimiento de investidura de los Gobiernos parlamentarios de los sistemas estatales que exigen una manifestación expresa de la confianza parlamentaria para su constitución o entrada en funciones. Sistemas como el español, el italiano o el alemán, por señalar algunos ejemplos, que se incardinan en el denominado modelo «de confianza expresa», de suerte que sus Constituciones establecen la obligación del Presidente del Gobierno de someterse a una votación del Parlamento para poder entenderse formados y ejercer plenos

---

(12) B. MIRKINE-GUETZEVITCH (1934).

poderes (13). Frente a este modelo se situarían los regímenes parlamentarios de confianza implícita o presunta, como el francés y el portugués, encuadrados también bajo la expresión «parlamentarismo negativo» (14), en los que la confianza parlamentaria en el Gobierno se presume mientras la Asamblea no manifieste lo contrario a través del planteamiento de una moción de censura (15).

Atendiendo a la práctica parlamentaria comparada puede afirmarse, sin embargo, que la división entre regímenes parlamentarios de confianza expresa y presunta ha quedado difuminada porque, incluso en estos últimos, los Gobiernos se someten voluntariamente al parecer de la Asamblea parlamentaria, acudiendo al mecanismo de la cuestión de confianza al inicio de su mandato, por lo que la investidura de los Gobiernos se ha generalizado en los sistemas de nuestro entorno cultural y jurídico, ya sean de confianza expresa o presunta (16).

---

(13) Como es sabido, en España el candidato propuesto por el Rey para presidir el Gobierno ha de recibir la aprobación de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en la primera vuelta o de la mayoría simple en la segunda para entenderse investido (art. 99 de la Constitución Española). En Italia es el Gobierno, como órgano colegiado, nombrado por el Presidente de la República, el que dentro de los diez días siguientes a su constitución debe presentarse ante las Cámaras para obtener su confianza y poder entrar en funciones (art. 94.3 de la Constitución Italiana). En Alemania, el Canciller Federal, propuesto por el Presidente Federal, es elegido por la Dieta sin debate alguno (art. 63.1 Constitución Alemana).

(14) R. FUSILIER (1960).

(15) En Francia, la Constitución no hace alusión a ninguna clase de investidura parlamentaria, sino que se limita a establecer que el Presidente de la República nombra al Primer Ministro y, a propuesta de éste, a los demás miembros del Gobierno (art. 8 de la Constitución Francesa). En términos parecidos se manifiesta la Constitución Portuguesa (art. 190.1).

(16) Así, en Francia, es una costumbre consolidada que el Gobierno recién nombrado comprometa su responsabilidad política al cumplimiento del programa requiriendo de la Asamblea una manifestación de aprobación o rechazo, en una especie de investidura «voluntaria», por la vía del artículo 49.1 de la Constitución. *Vid.*, entre otros, J. C. COLLIARD (1987): 960 y ss.; J. GICQUEL (1995): 710; C. DEBBASCH, J. BOURDON, J. M. POINTIER y J. C. RICCI (2001): 748 y P. G. LUCIFREDI (1988): 88. De otro lado, en Portugal sí es obligatorio que el Primer Ministro recién nombrado presente su programa ante la Asamblea en el plazo máximo de diez días, sin que sea necesaria su votación a menos que algún grupo proponga su rechazo (arts. 195.1 y 195.3 de la Constitución Portuguesa). Es práctica habitual también que el Primer Ministro en ese momento haga uso del instrumento de la cuestión de confianza para forzar una manifestación del apoyo parlamentario a su programa (art. 196 de la Constitución Portuguesa).

## 2.1. *Un modelo de confianza expresa*

Esto puede explicar la opción de la Constitución Europea por un régimen parlamentario en el que se exteriorice la confianza del Parlamento en la Comisión, tal y como ha quedado recogido en el artículo I-27 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa:

*«Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento» (17).*

*«El Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo, adoptará la lista de las demás personalidades que se proponga nombrar miembros de la Comisión. Éstas serán seleccionadas, a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros, de acuerdo con los criterios enunciados en el apartado 4 y en el segundo párrafo del apartado 6 del artículo I-26.*

*El Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y los demás miembros de la Comisión se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada» (18).*

De lo anterior se desprende que el Parlamento no es simplemente consultado acerca del nombramiento de los miembros de la Comisión, sino que se requiere su aprobación expresa, respondiendo con ello a las demandas que el propio órgano venía manifestando en este sentido (19). El Parlamento Europeo otorga su confianza al ejecutivo en un procedimiento de investidura caracterizado por exigir una doble votación. En primer lugar, el Parlamento ha de aprobar el nombramiento del Presidente de la Comisión, siempre que la mayoría absoluta esté a favor del candidato propuesto por el Consejo Europeo; a continuación, el Presidente electo, junto con el Consejo Europeo, designará al resto de miembros que habrán de integrar la Comisión, sometándose todo el órgano colegiado a una segunda votación del Parlamento, en la que de nuevo se requiere la mayoría absoluta (20).

(17) Artículo I-27.1 TCE.

(18) Artículo I-27.2 TCE.

(19) J. RIDEAU: «Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes», LGDJ, Paris, 1999, pág. 354.

(20) Ha desaparecido del texto del Tratado Constitucional la exigencia de democracia pa-

Por tanto, los Gobiernos de los Estados Miembros, representados en el Consejo Europeo, realizan la designación del Presidente de la Comisión (ejerciendo de este modo un papel similar al del Jefe de Estado en los regímenes parlamentarios) y es éste el que se presenta ante el Pleno del Parlamento para ser investido como tal (21). Para ello, expondrá ante la Cámara «una declaración» en la que se defina su orientación política, declaración que viene a corresponderse con el programa de gobierno que presenta el candidato a Presidente del Gobierno en los regímenes parlamentarios estatales:

*«Cuando el Consejo hubiere alcanzado un acuerdo sobre la personalidad a la que se propongan nombrar Presidente de la Comisión, el Presidente invitará al candidato propuesto a realizar una declaración y exponer su orientación política ante el Parlamento. Dicha declaración irá seguida de debate. Se invitará al Consejo a participar en el debate» (22).*

El resto de miembros de la Comisión son designados de común acuerdo entre los Estados, representados en el Consejo Europeo, y el Presidente de la Comisión. Lo más destacado del sistema de nombramiento de los Comisarios, es que los candidatos a ocupar las distintas carteras han de comparecer ante las distintas comisiones parlamentarias y someterse a las preguntas de los diputados:

*«El Presidente, previa consulta al Presidente electo de la Comisión, invitará a cada uno de los candidatos propuestos por el Presidente electo de la Comisión y por el Consejo para los diferentes puestos de Comisarios, en función de sus competencias previsibles, a comparecer ante las comisiones pertinentes. Estas audiencias serán públicas.*

---

ritaria en la propuesta que deben hacer los Estados miembros que figuraba en el art. 26.2 del Proyecto en los siguientes términos: «Cada Estado miembro con opción según el sistema de rotación presentará una terna de candidatos —con representación de ambos sexos— que considere idóneos para desempeñar el cargo de Comisario Europeo. El Presidente electo designará los trece Comisarios Europeos, eligiendo a una persona de cada terna, en razón de su competencia, compromiso europeo y plenas garantías de independencia. El Presidente y las demás personalidades designadas para convertirse en miembros del Colegio, incluido el futuro Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, y las personas nombradas como Comisarios sin derecho a voto, se someterán colectivamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo (...)».

(21) La primera investidura parlamentaria de un Presidente de la Comisión sería la de Jacques Santer, celebrada en julio de 1994. Romano Prodi, designado por el Consejo Europeo de Berlín del mes de marzo de 1999, fue aprobado como Presidente de la Comisión, por mayoría absoluta en el Pleno del Parlamento Europeo de 5 de mayo de 1999 y ha permanecido en funciones hasta que Durão Barroso, elegido por el Parlamento el 22 de julio de 2004, recibió la aprobación conjunta con su equipo de Comisarios en el segundo intento de investidura parlamentaria el 18 de noviembre de 2004.

(22) Artículo 98.1 del Reglamento del Parlamento Europeo (en adelante, RPE).

*Cada comisión invitará al candidato propuesto a realizar una declaración y a contestar preguntas» (23).*

Estas comparecencias de los candidatos a Comisarios ante las distintas Comisiones parlamentarias son conocidas como «hearings» o audiencias y han desempeñado, como tendremos ocasión de ver más detenidamente, un papel importantísimo en la formación de la Comisión. En tal sentido, representan una buena ocasión para que el Parlamento, a través de las respectivas Comisiones, conozca la personalidad de los diferentes candidatos, así como las prioridades de cada uno en su ámbito de competencia. La práctica hasta la fecha es que se desarrollen en un período aproximado de dos semanas durante las cuales los candidatos han de responder a un cuestionario y, a continuación, exponer ante la Comisión que corresponda (en función de su futura cartera) una declaración, tras la cual se someterán a una sesión de preguntas y respuestas (24).

Una vez celebradas estas audiencias, las distintas Comisiones proceden a evaluar a cada candidato con vistas al voto de aprobación de la Comisión en su totalidad. Además de ser un elemento nada despreciable a la hora de formar la opinión del Parlamento en relación con el equipo de gobierno que habrá de someterse a la investidura parlamentaria, los «hearings» constituyen el marco o parámetro a través del cual se podrá realizar el posterior control de la labor de la Comisión en los diferentes ámbitos competenciales.

Tras dichas comparecencias, el Presidente expone al Parlamento el programa político a desarrollar durante su mandato, elaborado con el resto de miembros de la futura Comisión:

*«El Presidente electo presentará al Colegio de Comisarios y su programa en un Pleno del Parlamento, al que se invitará a todos los miembros del Consejo. La declaración irá seguida de un debate» (25).*

Celebrado el debate, uno y otros se someten colegiadamente a la votación parlamentaria. Y sólo tras haber recibido el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados podrán ser nombrados el Presidente y los demás miembros de la Comisión por el Consejo Europeo. En el supuesto de

---

(23) Artículos 99.1 y 99.2 RPE.

(24) En el cuestionario general al que hubieron de responder los candidatos a Comisarios para el mandato 2004-2005, se les preguntó, además de por sus datos personales y profesionales, por el sentido que para ellos tiene la obligación de ejercer con independencia sus funciones en la práctica, por sus concretas propuestas para acelerar el logro de los objetivos de Lisboa, por el alcance de su responsabilidad política ante el Parlamento Europeo y, finalmente, por sus propuestas para garantizar la integración de la perspectiva de género.

(25) Artículo 99.3 RPE.

que no se logre alcanzar dicha mayoría, los Gobiernos habrán de llegar a un nuevo acuerdo en relación con otro candidato a Presidente de la Comisión, repitiéndose a renglón seguido idéntico proceso.

De todo lo anterior se desprende que la Constitución, siguiendo lo dispuesto en el Tratado de Maastricht, ha optado, en definitiva, por una Comisión «más parlamentaria», al exigir que goce del apoyo de la mayoría del Parlamento antes de ejercer sus funciones. De este modo, ha instaurado una auténtica investidura parlamentaria en la que se pone de manifiesto la confianza de la Asamblea que representa a los ciudadanos de la Unión (26). Evidentemente se ha querido con ello afrontar el déficit democrático que se le atribuye a la Unión, en el sentido de que no tiene una legitimidad democrática directa, sino indirecta (27). En este sentido, ha escrito PÉREZ ROYO que «está constituida al margen de la democracia, porque el sujeto de la Unión Europea no son los individuos, sino los Estados» (28), lo que se pone de manifiesto en la composición de las instituciones comunitarias, que, salvo el Parlamento, están formadas por personas designadas por los Estados miembros, no elegidas directamente por los ciudadanos.

Hay que tener presente que la Comisión, a diferencia de los ejecutivos estatales, no goza del respaldo y la legitimidad que otorgan los votos de los ciudadanos (29). Su Presidente no es el líder del partido más votado, habida cuenta del funcionamiento de las elecciones al Parlamento y del hecho de que no existen en sentido propio «partidos políticos europeos» (30). Las

---

(26) Artículo I-46 TCE. Como es sabido, tras una etapa inicial y transitoria en la que estaba integrado por delegados de los Parlamentos nacionales, desde 1979 el Parlamento Europeo es elegido por sufragio universal directo.

(27) *Vid.* D. MAJONE (1998); A. HÉRITIER (1999); M. HÖRETH (1999); C. CROMBEZ (2003).

(28) J. PÉREZ ROYO (2003): 1060.

(29) En este sentido, YATANAGAS afirma que «la Comisión actual es exactamente lo contrario a un gobierno elegido, es decir, lo contrario a un poder ejecutivo tal y como lo conocemos en los Estados miembros; (...) presenta todas las características de una administración de alto nivel y no las de un ejecutivo político». *Vid.* X. A. YATANAGAS (2002): 5.

(30) Así, se ha hablado de la ausencia de «una verdadera arena política en el nivel de la Unión Europea», dada la falta de dinámica de partidos y de una opinión pública con dimensión europea. *Vid.* D. M. CURTIN (1997): 43. En el mismo sentido, PORRAS NADALES destaca que, a diferencia de los sistemas estatales, el europeo no opera sobre un sistema de partidos estable, no funciona sobre la base de la lógica del Estado de partidos, lo que se traslada también al esquema de las relaciones parlamentarias que no funcionan como mayoría y oposición, sino como acción y control. Además, la Comisión no asume todas las funciones características del Gobierno, porque el impulso y la orientación política sigue correspondiendo al Consejo (art. 20), elemento estatal, mientras que la programación de la agenda de las políticas que desarrollan el interés general europeo sí corresponde a la Comisión, así como el desarrollo normativo de la Constitución —función ejecutiva. *Vid.* A. J. PORRAS NADALES (2004): 229.

elecciones legislativas europeas, a diferencia de lo que sucede en los regímenes estatales, no hacen las veces de unas elecciones presidenciales. El ciudadano europeo al depositar su voto sabe que no está eligiendo además a «sus gobernantes europeos», sino únicamente a sus representantes en el Parlamento. Y es que el proceso hacia la Unión Europea ha tenido que conciliar en todo momento dos lógicas distintas, la lógica de la soberanía de los Estados, de un lado, y la lógica de la integración, de otro, y esta tensión subyace en la regulación de las instituciones (31). La Comisión, uno de los órganos fundamentales del poder ejecutivo, representa los intereses comunitarios (integración) pero está formada por miembros designados por los Estados, respetándose incluso el principio de «un nacional por Estado» (32) (soberanía).

Pues bien, a medida que se han ido ampliando las competencias de la Comisión, como consecuencia del proceso de integración europea y de la consecuente cesión de soberanía por parte de los Estados (33), se ha puesto de manifiesto la necesidad de dotarla de mayor legitimidad democrática (34). La vía elegida para ello ha sido la exigencia de una confianza parlamentaria expresa. Así, siguiendo el modelo ofrecido por los regímenes parlamentarios donde la confianza no se presume sino que se manifiesta, la

---

(31) La tesis de «constitucionalismo en múltiples niveles» de Pernice se fundamenta precisamente en la existencia de estos dos elementos, el nacional y el europeo, que dan lugar a los dos niveles que conjuntamente conforman la Constitución. *Vid.* I. PERNICE (1999), 711 y ss.

(32) Que se recogía en el artículo 213.1 del Tratado de Maastricht y que, tras la ampliación de la Unión a veinticinco Estados, la Constitución Europea lo ha mantenido para la primera Comisión: «La primera Comisión nombrada con arreglo a lo dispuesto en la Constitución estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro, incluidos su Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que será uno de sus Vicepresidentes» (art. I-26.5 TCE). A partir del final del mandato de la primera Comisión ya no se seguirá el principio de «un nacional por Estado», para evitar un órgano excesivamente numeroso, sobre todo, teniendo presente la futura incorporación de nuevos Estados. Sin embargo, sí se trata de lograr que la Comisión refleje la diversidad del conjunto de Estados miembros a través de un sistema rotatorio en el que se aseguren «condiciones de rigurosa igualdad» en la participación de los nacionales de todos los Estados miembros (art. I-26.6 TCE).

(33) Entendida como «capacidad de decisión última y suprema». En este sentido, la traslación de competencias por parte de los Estados a las instituciones comunitarias supone una merma en dicha capacidad, por cuanto «el ejercicio efectivo de dichas competencias y poderes por el nuevo ente se manifiesta sustancialmente en la producción de normas jurídicas que inciden directamente en la esfera jurídica de los nacionales de todos los Estados participantes». *Vid.* N. GARCÍA GESTOSO (2003): 159.

(34) YATANAGAS apunta que la promoción de la Comisión hacia un verdadero ejecutivo, designado por el poder legislativo y políticamente responsable ante él, es precisamente la buena dirección que ha de tomarse hacia la construcción de un edificio institucional de naturaleza federal. *Vid.* X. A. YATANAGAS (2002): 7.

Constitución instaure la exigencia de que se celebre un debate en torno a un proyecto político, un programa de gobierno, confiriendo una mayor racionalidad a la formación de la voluntad parlamentaria. Los ciudadanos participan indirectamente en la formación del ejecutivo comunitario a través de sus representantes en el Parlamento, otorgando la confianza a un ejecutivo y a su programa. De este modo, el Gobierno de la Unión Europea goza a partir de ahora de una doble legitimidad: de un lado, la otorgada por los Estados miembros (que, a su vez, siendo sistemas democráticos tienen la conferida por sus nacionales) (35) que son quienes realizan la propuesta del Presidente y los Comisarios y, de otro, la de los ciudadanos representados en el Parlamento Europeo, que lo inviste permitiendo su nombramiento (36).

## 2.2. *Un modelo mixto de investidura*

Este *sui generis* proceso de doble investidura es una originalidad del sistema político de la Unión Europea que, en lugar de seguir alguno de los dos modelos por los que han optado los diferentes Estados miembros de la Unión, ha instaurado una suerte de híbrido o sistema mixto en el que encontramos componentes de uno y otro (37). En efecto, como se ha visto, se ha querido singularizar la relación fiduciaria entre el Parlamento y el Presidente de la Comisión Europea, estableciendo una primera investidura que sólo concierne a este último, precedida de una declaración en la que la figura del Presidente cobra un protagonismo especial recibiendo la confianza parlamentaria y siendo elegido como tal en un acto parlamentario propio. En

---

(35) En este sentido hay que destacar los distintos niveles en que se traduce el principio de democracia representativa en la Unión, que se exponen claramente en el artículo I-46.2 de la Constitución Europea: «Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo. Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo de Ministros por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos».

(36) En el mismo sentido se pronuncia MANZELLA, que habla de una legitimidad indirecta (a través de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros) y una legitimidad directa (a través del Parlamento Europeo) en la toma de decisiones. *Vid.* A. MANZELLA (2003): 275. Otra muestra, aunque sólo sea testimonial, de la voluntad de reforzar la legitimidad democrática de la Unión la encontramos en la regulación de las instituciones en la Constitución Europea, en la que aparece en primer lugar el Parlamento, por delante del Consejo y de la Comisión (art. I-20 TCE).

(37) En este sentido, se ha dicho que los procesos de selección y cese de la Comisión son un híbrido de los modelos parlamentario y presidencial. *Vid.* S. HIX (1999): 47 y 48.

España y Alemania, por ejemplo, la investidura sólo alcanza al candidato a presidir el Gobierno, quedando fuera de la relación de confianza el resto de miembros del ejecutivo, que son nombrados a exclusiva discreción del ya elegido Presidente del Gobierno. La relación fiduciaria se entabla en los Estados que siguen este modelo entre la Asamblea parlamentaria y el jefe del ejecutivo exclusivamente, sin que el Parlamento interfiera en modo alguno en la segunda fase del proceso de formación del Gobierno, que sólo incumbe al Presidente, quien designará a los Ministros que gocen de su confianza (38).

Pero, a diferencia del modelo de estos Estados, que podríamos adjetivar de carácter presidencial, el Parlamento Europeo sí interviene en la segunda fase de formación del ejecutivo comunitario, porque, como se ha visto, se celebra una segunda investidura en la que se manifiesta la confianza parlamentaria respecto de todo el equipo formado por el Presidente y las personas por él propuestas como candidatos a Comisarios. Queda instaurada en esta segunda investidura una relación de confianza que liga al Parlamento con todo el órgano colegiado ya que emite un juicio global acerca de la idoneidad del equipo para desempeñar las funciones que le vienen constitucionalmente asignadas, confianza sin la que no podrían ser nombrados los Comisarios. En Italia y Portugal, por ejemplo, es todo el Gobierno y no únicamente su Presidente el que, una vez nombrado, se somete al parecer del Parlamento

---

(38) En España la relación ejecutivo-legislativo se instaura entre el Presidente del Gobierno y el Congreso de los Diputados, quedando excluidos el resto de los miembros del Gobierno. En la regulación de la investidura se aprecia claramente la voluntad del constituyente de otorgar un papel fundamental a la figura del Presidente, que queda así fortalecida convirtiéndose en «eje de todo el sistema parlamentario, de cuya actuación y voluntad depende la vida del Gobierno desde el inicio». *Vid.* A. BAR CENDÓN (1998): 257. Este protagonismo se evidencia en el texto constitucional desde el mismo momento de la instauración de la relación fiduciaria y queda corroborado al serle encomendadas determinadas funciones de manera singularizada (arts. 98.2, 112 y 115.1 CE). Se emplean, así, las expresiones de «régimen de primer Ministro» y «régimen canceller». *Vid.* P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (1984): 386 y M. REVENGA SÁNCHEZ (1988): 169. La Cámara no da su aprobación a un equipo gubernamental, ni siquiera tiene que saber con antelación quiénes serán los Ministros que hayan de integrar ese Gobierno, puesto que el Presidente no tiene que desvelar en el programa los nombres de las personas a quienes piensa encomendar las distintas carteras ministeriales; no está en absoluto obligado a proponer un Gobierno concreto ni a especificar las personas ni carteras a ocupar. *Vid.* A. BAR CENDÓN (1983): 156. En el sistema alemán la relación ejecutivo-legislativo se entabla entre el Presidente del Gobierno —Canciller— y la Cámara baja —Dieta—. Quedan al margen de la relación fiduciaria el resto de miembros que componen el Gobierno y sobre los que la Dieta no realiza ningún tipo de valoración. De esta forma, la relación de confianza queda configurada, de un lado, entre el Canciller y la Dieta y, de otro, entre los Ministros y el Canciller.

tratando de obtener una manifestación de la confianza parlamentaria previa a su entrada en funciones, por lo que cabría llamarlo modelo «gubernamental» (39).

El sistema de formación del Gobierno en la Unión Europea ha adoptado elementos de los dos modelos que encontramos en los sistemas estatales de nuestro entorno. No es posible incardinarlo en el que hemos venido en llamar modelo «presidencial» (España o Alemania) porque, si bien es cierto que el Parlamento se pronuncia en un primer momento sobre la figura del Presidente de la Comisión, a través de una votación que se ciñe a su persona, en un segundo momento todo el órgano colegiado se somete a la investidura del Parlamento Europeo, por lo que no cabría descartar un mayor acercamiento al modelo «gubernamental» (Italia, Francia o Portugal), que la práctica parlamentaria más reciente ha puesto de manifiesto precisamente con la investidura de la Comisión presidida por Barroso.

Es claro, desde luego, que, primero en los Tratados y después en la Constitución, se ha querido resaltar la figura del Presidente de la Comisión al establecer un procedimiento para su selección y nombramiento que concluye en una primera investidura en la que se instaura una relación fiduciaria entre

---

(39) En Italia la relación ejecutivo-legislativo se formaliza entre el Gobierno como órgano colegiado y las dos Cámaras parlamentarias. Todo el equipo gubernamental se presenta ante la Asamblea y ante el Senado a fin de recibir la confianza necesaria para poder gobernar, según dispone expresamente la Constitución con la locución «el Gobierno se presentará ante las Cámaras» (art. 94.3 de la Constitución Italiana). Con todo, hay que reconocer que el nexo de confianza que liga al Parlamento con el equipo gubernamental es un nexo limitado, puesto que la moción o voto de confianza se dirige al Gobierno en bloque, sin poder individualizar la aprobación o rechazo sobre cada uno de los Ministros. O se inviste a todo el Gobierno o se rechaza a todo el Gobierno, sin que quepa introducir modificaciones en la composición del mismo o expresar reservas en relación con algunos de sus miembros. En Francia, aunque no está prevista la investidura parlamentaria del Gobierno, cuando el Primer Ministro desea exteriorizar la relación fiduciaria entre el legislativo y el ejecutivo lo que hace es comprometer, al inicio de su mandato, la responsabilidad política del Gobierno en relación con su programa, debatido y aprobado en el seno del Consejo de Ministros (art. 49.1 de la Constitución Francesa). Del mismo modo, en Portugal, cuando el Primer Ministro cumple con la obligación de exponer su programa ante la Asamblea (art. 195.1 de la Constitución Portuguesa), lo hace en nombre de todo el Gobierno formalmente nombrado por el Presidente de la República. La relación fiduciaria se entabla entre el Gobierno, como órgano colegiado, y la Asamblea de la República, aunque es cierto que no tiene que manifestarse necesariamente de forma expresa a no ser que el ejecutivo decida someterse a una cuestión de confianza. En todo caso, el Parlamento se pronuncia positiva o negativamente sobre un Gobierno cuya composición ya conoce por cuanto ha sido formalmente nombrado, aunque, de modo similar a lo que sucede en los regímenes italiano y francés, la relación fiduciaria que se entabla entre la Asamblea Legislativa y el ejecutivo no puede entenderse individualizada respecto de sus miembros.

el Presidente y el Parlamento. Asimismo se ha destacado cómo desde el Tratado de Amsterdam quedó configurada una Comisión «más presidencialista» al concederle a su Presidente participación y decisión en la designación del resto de los Comisarios, colocándolo en una posición preeminente (40). Esta tendencia «presidencialista» vendría corroborada por la práctica más reciente del Presidente Prodi, quien viene reclamando a los Gobiernos de los Estados miembros más candidaturas de mujeres a miembros de la Comisión (41).

Pero, por otro lado, si bien los miembros que han de formar la Comisión —Comisarios—, son elegidos por los Gobiernos de los Estados de común acuerdo con el Presidente, tal decisión ha de someterse nuevamente al Parlamento (a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en los regímenes español y alemán). En esta segunda investidura, que alcanza al Presidente, a sus Comisarios y al programa de gobierno, puede decirse que se entabla una relación fiduciaria entre la Comisión (como órgano colegiado) y el Parlamento.

Sea como fuere, hay que reconocer que la discrecionalidad del Presidente de la Comisión a la hora de decidir quiénes forman parte del equipo gubernamental se aleja mucho de la de cualquier Presidente de un Gobierno parlamentario. En primer lugar, porque es una decisión que toman conjuntamente con él los Gobiernos de los Estados miembros; en segundo, porque está condicionada a la exigencia de la Constitución de un número mínimo de Comisarios nacionales de los distintos Estados. Alguna doctrina ha comparado la posición de los Gobiernos estatales en el proceso de selección del Presidente de la Comisión con la de un «colegio electoral» sobre el que el Parlamento Europeo sólo puede ejercer un veto (ya que no puede proponer su propio candidato). En cualquier caso, como se intuye, la razón última de este sistema no es sino la de asegurar el control del ejecutivo por parte de los Estados miembros, a través de la elección de la persona que haya de presidirlo. El tema de la composición de la Comisión no ha dejado de ser una cuestión polémica. En la actualidad, como es sabido, tras la ampliación de la Unión a veinticinco Estados, la Comisión está compuesta de 25 miembros, en atención a la regla de que ha de haber «un nacional de cada Estado miem-

---

(40) En este sentido, S. GOZI (2000): 37.

(41) *Vid.* la intervención de PRODI en sesión del Parlamento Europeo de 5 de mayo de 1999, citado por E. LINDE PANIAGUA y F. MELLADO PRADO (1999): 44. De otro lado, la preeminencia del Presidente de la Comisión también se aprecia en las facultades que la Constitución Europea atribuye a esta figura: «El Presidente de la Comisión definirá las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión ejercerá sus funciones, determinará su organización interna velando por la coherencia, la eficacia y la colegialidad de su actuación [y] nombrará Vicepresidentes (...) de entre los miembros del Colegio» (art. I-27.3 TCE).

bro» (42). La Constitución mantiene este criterio para la primera Comisión que se forme tras su entrada en vigor. Pero, a partir de entonces, ha optado por reducir el número de miembros, sustituyendo la regla de un nacional por cada Estado por un sistema rotatorio igual entre los Estados a la hora de seleccionar a los Comisarios. Estos nuevos criterios resultan más acordes con la independencia de la propia Comisión, en tanto órgano representativo de la Unión y no de los intereses intergubernamentales (43).

Lo que, en todo caso, ha de admitirse igualmente es que existe una cierta participación o intervención parlamentaria en la composición de la Comisión, mayor incluso que la que existe en los regímenes del modelo «gubernamental», puesto que los miembros propuestos para su formación han de someterse, como se ha visto, a los *hearings* o audiencias ante las Comisiones parlamentarias correspondientes (semejantes a las que existen en el Senado norteamericano), a fin de definir sus posiciones y contestar a cuantas preguntas les sean formuladas en virtud de lo dispuesto en el artículo 99 del Reglamento del Parlamento. Estas audiencias públicas (44) ofrecen una indudable oportunidad para enjuiciar la vida parlamentaria comunitaria a la luz de la opinión pública y obligan a los Comisarios a posicionarse en relación con específicas cuestiones de interés público ante la Cámara de representación de los ciudadanos (45). Ello no significa, sin embargo, que el Parlamento pueda individualizar la relación fiduciaria con los distintos Comisarios,

---

(42) Regla tradicional recogida en el Tratado de Maastricht y que, en una anterior Unión de quince Estados, se completaba con otros dos: el de extensión geográfica y el de población, de forma que la Comisión estaba formada por veinte Comisarios, al menos un nacional de cada Estado, estando representados los cinco Estados con mayor extensión y población (España, Francia, Alemania, Italia y Reino Unido) por dos nacionales.

(43) Con ello se ha zanjado el debate doctrinal ante la disyuntiva expuesta en el art. 18 del Anteproyecto del Tratado de Constitución Europea, de 28 de octubre de 2002— de optar por una Comisión más numerosa (conservando el principio de un nacional por Estado) o un Colegio más restringido (sacrificando este principio en favor de la eficacia y funcionalidad del órgano). *Vid.*, a favor de una Comisión más reducida, E. LINDE PANIAGUA y P. MELLADO PRADO (1999): 42. En el mismo sentido S. GOZI (2000): 33; D. SPENCE (2000): 12-17.

(44) Las audiencias de los miembros de la Comisión PRODI se celebraron entre el 30 de agosto y el 7 de septiembre de 1999 (Bull. 9-1999, point 1.10.4) [www.europa.eu.int/comm/hearings/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/hearings/index_en.htm), «alcanzando un considerable grado de sofisticación», con la contribución de la opinión al debate denunciando a varios Comisarios de mentir ante el Parlamento. *Vid.* D. SPENCE (2000): 5. Las audiencias de los miembros de la Comisión BARROSO tuvieron lugar entre el 27 de septiembre y el 8 de octubre de 2004, celebrándose después nuevas audiencias para los tres candidatos propuestos en el segundo intento de investidura los días 15 y 16 de noviembre de 2004. Se puede tener acceso a ellas en [www.europarl.eu.int/hearings/commission/2004\\_comm](http://www.europarl.eu.int/hearings/commission/2004_comm)

(45) S. Gozi (2000): 36.

puesto que, como hemos señalado, la votación de la investidura recae sobre el órgano colegiado de la Comisión. Sin embargo, con ocasión de la investidura de la actual Comisión, presidida por Barroso, se ha puesto de manifiesto lo lejos que puede llegar el Parlamento Europeo con este instrumento, condicionando la propia composición de la Comisión Europea.

### 2.3. *El caso Barroso: investidura en el segundo intento*

Lo acontecido con ocasión de la investidura de la Comisión presidida por José Manuel Durão Barroso va a marcar un antes y un después en la práctica de las relaciones Comisión-Parlamento. En efecto, el Parlamento Europeo ha participado activamente en uno de los aspectos de la formación de la Comisión del que hasta el momento se había mantenido alejada: el de la designación de sus miembros.

Como se ha analizado más arriba, el Parlamento no interviene en la composición de la Comisión. Ni propone candidatos ni puede, de hecho, hacerlo. Esa función se ha encomendado al Consejo Europeo y al propio Presidente. El Parlamento únicamente se pronuncia en bloque sobre el órgano colegiado, otorgando o denegando la necesaria confianza para entenderse constituido y entrar en funciones.

Pues bien, en la actual composición de la Comisión presidida por Barroso el Parlamento sí ha participado, influyendo de forma determinante en la designación o, mejor dicho, sustitución de alguno de sus miembros. Y lo ha logrado haciendo peligrar la investidura del Colegio y forzando al Presidente a reconsiderar su inicial propuesta.

Tras la investidura del Presidente de la Comisión, celebrada el 22 de julio de 2004, tuvo lugar la propuesta de los Comisarios que habrían de integrar su equipo, propuesta que como se ha señalado anteriormente se realiza conjuntamente por el Presidente y el Consejo Europeo. Las audiencias a las que se sometieron los distintos candidatos pusieron de manifiesto que algunos de ellos no gozaban de muy buena opinión entre muchos parlamentarios, ya que, a juicio de éstos, bien existían conflictos de intereses, bien falta de conocimientos en los ámbitos competenciales asignados, bien posturas discriminatorias y poco sensibilizadas con los derechos humanos.

Aunque el caso que tuvo mayor repercusión en la opinión pública fue el del candidato Rocco Buttiglione a la cartera de Justicia, Libertad y Seguridad, por sus declaraciones en clara contradicción con los principios de igualdad y no discriminación, al afirmar que la homosexualidad es pecado y que el matrimonio permite a la mujer tener hijos con la protección del hombre, lo

cierto es que no fue el único candidato hacia el que las Comisiones parlamentarias mostraron sus reparos. Así, otros Comisarios cuestionados fueron Lászlo Kovács (Energía), por su declarada ignorancia en la materia, Neelie Kroes (Competencia), por sus vínculos con numerosas empresas; Mariann Fischer Boel (Agricultura), por tener una explotación agrícola y demostrar desconocimiento en asuntos de su futura cartera e Ingrida Udre (Impuestos y Unión Aduanera), por un escándalo de financiación ilegal de su partido nunca resuelto.

La falta de idoneidad para que algunos candidatos asumiesen esas responsabilidades quedó recogida en los distintos Informes de las Comisiones parlamentarias remitidos al Presidente del Parlamento Europeo. Así, en el caso del candidato Buttiglione, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior se pronunció en votación secreta acerca de su nombramiento como Vicepresidente de la Comisión Europea y responsable de la cartera de Justicia, Libertad y Seguridad arrojando un resultado de 26 votos a favor y 27 en contra, y sobre su nombramiento como Vicepresidente de la Comisión con otras atribuciones, con el resultado de 25 votos a favor y 28 en contra.

Lógicamente, en estas condiciones, la investidura del órgano colegiado estaba en claro peligro si ciertos grupos parlamentarios hacían prevalecer su falta de confianza en algunos Comisarios sobre la opinión que tenían en conjunto de la Comisión (46). Una situación que se hacía cada vez más evidente ante la opinión pública los días previos a la sesión de investidura. Por esta razón, no extrañó a muchos la decisión del Presidente Durão Barroso, el día de celebración de la investidura parlamentaria, de solicitar al Presidente del Parlamento un aplazamiento de la votación:

*«Creo que es importante que comparta con sus señorías mi análisis acerca de la situación actual. He escuchado atentamente el debate de ayer. He tenido contactos con los líderes de los grupos y he hablado también con el Presidente del Consejo Europeo. He llegado a la conclusión de que, si se vota hoy, el resultado no será positivo para las instituciones europeas o para el proyecto europeo. En estas circunstancias he decidido no someter una nueva Comisión a la aprobación del Parlamento. Necesito más tiempo para encontrar la salida consultando con el Consejo Europeo y el Parlamento para obtener un apoyo fuerte para la nueva Comisión (...)» (47).*

(46) La alianza que permitía el veto la formaban los socialistas, los liberales, los verdes e Izquierda Unitaria, que sumaban en el pleno 371 votos. El Partido Popular Europeo, siendo el partido mayoritario, quedaría en minoría con un total de 332 votos.

(47) Declaración del Presidente electo, Durão Barroso, ante el Parlamento Europeo, el 27 de octubre de 2004.

Una situación tal era la primera vez que se producía en la historia del Parlamento Europeo y muchos comentaristas llegaron incluso a calificarla de fracaso de la Comisión o crisis institucional. Pero, en realidad, el balance no puede ser tachado de negativo. Todo lo contrario. Como ha señalado el Presidente del Parlamento Europeo, «sería erróneo interpretar estos acontecimientos como una lucha de poder entre la Comisión y el Parlamento. Cada una de estas dos instituciones sabe perfectamente que no le interesa debilitar a la otra. Al contrario, Europa necesita un Parlamento creíble y una Comisión fuerte. Hoy los tenemos más que ayer» (48). Lo cierto es que tras el aplazamiento de la investidura, tres semanas después el Parlamento invistió a la nueva Comisión de Barroso por 449 votos a favor, 149 en contra y 82 abstenciones (49). Para llegar a ese resultado el Presidente Barroso tuvo que llevar a cabo algunas modificaciones en su equipo, sustituyendo carteras y personas y volviendo a someter a los nuevos candidatos a las audiencias ante las respectivas Comisiones parlamentarias (50). Finalmente, lograría una Comisión más reforzada, por contar con un apoyo parlamentario mayor.

De lo expuesto se desprende que el Parlamento Europeo ha jugado un papel inédito en la formación de la nueva Comisión, influyendo de manera decisiva en su composición. Algo que hasta ahora no ha logrado hacer ningún Parlamento estatal, porque no está recogido en la normativa que regula su funcionamiento en los distintos Estados miembros y porque no ha existido una práctica semejante a la que acogerse. El Parlamento Europeo ha dado un paso importante en este sentido. No puede decirse que se haya limitado a formalizar un nombramiento ya realizado, a actuar como simple Cámara de registro que no ejerce poder alguno. Las comparecencias de los candidatos ante las respectivas Comisiones parlamentarias no han sido un simple formalismo, sino que han desplegado su eficacia emitiendo un juicio de valor sobre la idoneidad de los futuros miembros de la Comisión que ha desembocado en una modificación de su composición. La voluntad del Parlamento se ha hecho oír y ha repercutido en la trascendente decisión de la formación del ejecutivo comunitario.

Pero, además, el segundo fruto de este modo de actuar del Parlamento ha sido una importantísima Resolución que ha modificado el Acuerdo Marco que regula las relaciones Comisión-Parlamento y que lleva más lejos aún la intervención del Parlamento en la composición de la Comisión. Esta Resolu-

---

(48) J. BORRELL FONTELLES (2004).

(49) Votación de investidura celebrada el 18 de noviembre de 2004.

(50) Estas audiencias tuvieron lugar los días 15 y 16 de noviembre de 2004 y afectaron a los Comisarios Franco Frattini, Andris Piebalgs y Lászlo Kovács.

ción, aprobada el mismo día de la investidura, sienta nuevas bases sobre las que habrán de desarrollarse las relaciones entre la Comisión y el Parlamento. Su principal aportación, que no encuentra parangón a nivel estatal en el entorno europeo, es la de permitir un control y una exigencia de responsabilidad política individual a cualquier Comisario por su gestión. En efecto, la Resolución de 18 de noviembre de 2004 supone un doble compromiso: de un lado, por parte del Parlamento, el compromiso de investir a un Colegio en el que se sustituyeron algunos Comisarios «vetados» por las Comisiones parlamentarias, aunque no todos; de otro, por parte del Presidente de la Comisión, el compromiso de exigir la dimisión de alguno de sus miembros cuando el Parlamento perdiese su confianza en ellos.

Estamos, por tanto, ante una Resolución del Parlamento Europeo que lleva a sus últimas consecuencias la participación de la Cámara en la decisión acerca de las personas concretas que deben formar parte de la Comisión o abandonarla. Un tema que enlaza directamente con la cuestión que tratamos a continuación, la del cese de la Comisión, o momento final de la relación fiduciaria y sobre el que volveremos más adelante.

### 3. EL CESE DE LA COMISIÓN: MOMENTO FINAL DE LA RELACIÓN FIDUCIARIA CON EL PARLAMENTO

La relación fiduciaria que une al Parlamento Europeo y a la Comisión ha de mantenerse durante todo el mandato y, como sucede en los regímenes parlamentarios estatales, se presume que existe mientras no se demuestre lo contrario (51). El Parlamento puede poner de manifiesto la ausencia de confianza en la Comisión, exigiéndole, con ello, responsabilidad política a través del más importante de los instrumentos de control parlamentario a su disposición: la moción de censura, prevista en el artículo III-340 del Tratado Constitucional (52).

---

(51) Así, por ejemplo, la moción de censura la encontramos regulada en el artículo 49.2 de la Constitución Francesa, en el artículo 94.4 de la Constitución Italiana y en los artículos 193 y 198.1.f) de la Constitución Portuguesa en términos similares, exigiéndose en todos ellos la mayoría absoluta de la Asamblea parlamentaria para que se produzca el resultado de la dimisión del Presidente del Gobierno y con él de todo su equipo. El artículo 113 de la Constitución Española sigue en este punto al artículo 67.1 de la Constitución Alemana, configurándola con un carácter constructivo y, por tanto, haciendo más rígido este instrumento de exigencia de responsabilidad política.

(52) «... Si la moción de censura es aprobada por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen, a su vez, la mayoría de los diputados que componen el Parlamento Europeo, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos...».

La regulación de la moción de censura en la reciente Constitución y en el Reglamento del Parlamento Europeo está sujeta a las restricciones propias del parlamentarismo racionalizado de los sistemas estatales, que puso el énfasis en la llamada «governabilidad» o estabilidad del ejecutivo (53). Así, la iniciativa ha de proceder de una décima parte de los Diputados (54) y está previsto un período de enfriamiento o reflexión mínimo de, al menos, tres días entre la presentación y la votación (55). Una votación que habrá de ser nominal y pública (56), exigiéndose la mayoría de dos tercios de los votos expresados y, en cualquier caso, mayoría absoluta del Parlamento para hacer dimitir a la Comisión (57).

Al igual que en los sistemas estatales, la moción de censura ha sido configurada por el Tratado y por el Reglamento para ser planteada contra todo el colegio de Comisarios, de forma que en caso de resultar aprobada la dimisión se haga colegiadamente. Esto significa que no se ha previsto ningún mecanismo parlamentario para exigir responsabilidad política individual a alguno de los Comisarios por su gestión. O se exige la dimisión de todo el órgano colegiado o no exige la de ninguno de sus miembros.

No obstante, han sido varios los intentos del Parlamento en el sentido de singularizar la responsabilidad de determinados Comisarios por la mala gestión de sus carteras. Los más conocidos se sucederían en 1999, referidos a algunos miembros de la Comisión presidida por Jacques Santer. Ciertamente, esta práctica parlamentaria no es ajena a los regímenes estatales, pues de todos son conocidas las mociones de reprobación contra Ministros que se han planteado en más de una ocasión en nuestro país y en otros Estados. Mociones que se quedan simplemente en eso, en una reprobación parlamentaria, y que no tienen más trascendencia que la que se traslada a la opinión pública, sin consecuencias jurídicas, por otro lado.

La diferencia, en el plano europeo, es que se ha dado un paso más en el sentido de singularizar la relación Parlamento-Comisarios, como se ha pue-

---

(53) Estas restricciones, que alcanzan su grado máximo en el carácter constructivo de la moción de censura en Alemania y España, las encontramos en el artículo 49.3 de la Constitución Francesa, en el artículo 94.5 de la Constitución Italiana, en el artículo 197.2 de la Constitución Portuguesa, en el artículo 67.2 de la Constitución Alemana y en el artículo 113.3 de la Constitución Española, por señalar algunos ejemplos.

(54) Artículo 34.1 RPE.

(55) Artículo III-340 TCE. Por su parte, el Reglamento del Parlamento Europeo exige que medien 24 horas como mínimo entre la presentación de la moción y su debate (art. 100.4) y 48 horas entre el debate y la votación (art. 100.5).

(56) Artículo 100.5 RPE.

(57) Artículo III-340 TCE.

to de manifiesto con ocasión de la investidura de la Comisión presidida por Barroso. El Parlamento ha participado en mayor medida en la decisión de la composición de la Comisión y ha dejado claro que su confianza es necesaria respecto de cada uno de los miembros que la integran. La Resolución de 18 de noviembre de 2004, tantas veces citada, ha sentado las bases para que pueda exigirse en un futuro responsabilidad política a un Comisario individualmente considerado y que de dicha exigencia se extraigan verdaderas consecuencias.

Por ello, no puede pasar desapercibida esta Resolución que recoge un nuevo Acuerdo que regula las relaciones Parlamento-Comisión. La aceptación de sus términos por el Presidente Barroso, en el sentido de admitir y, provocar, en su caso, la dimisión de alguno de sus Comisarios cuando de manera expresa el Parlamento le traslade la pérdida de confianza en los mismos supone una especie de institucionalización de la moción de censura individual. Responsabilidad política individual que corre paralela a la singularización de la relación de confianza entre el Parlamento y cada uno de sus Comisarios, tras la importancia adquirida por las audiencias (*hearings*) a partir de la Comisión Barroso.

En cualquier caso, es cierto que, a nivel de las instituciones europeas y a diferencia de lo que sucede en los regímenes parlamentarios estatales, la censura no implica el fin o cambio de una mayoría parlamentaria. En efecto, no estamos sino ante una condena por la conducta o mala gestión administrativa del colegio de Comisarios, pues el Parlamento no es expresión, en realidad, de una mayoría política que sustenta a un Gobierno y no se organiza en torno a la dialéctica mayoría-oposición. En tal sentido, se ha dicho también que la relación de confianza entre el Parlamento y la Comisión es una relación de confianza «difusa», esto es, ajena al signo político del arco parlamentario europeo (58). Y eso a pesar de que, en un intento de aproximación a la relación la confianza parlamentaria que se da en los sistemas nacionales, se ha hecho coincidir el mandato de los Comisarios con el de los diputados del Parlamento. Esta singularidad de la relación fiduciaria en la Unión Europea va a marcar también la forma de la retirada de la confianza por el Parlamento a la Comisión, ya que, por las razones expuestas, la incidencia del sistema de partidos no va a ser la misma que en los sistemas estatales.

En este sentido, alguna doctrina sostiene que «el derecho de censura del Parlamento Europeo se parece más al derecho al *impeachment* del Congreso de los Estados Unidos contra el Presidente que a la retirada de la confianza

---

(58) E. LINDE PANIAGUA y P. MELLADO PRADO (1999): 44.

al Gobierno propia de los Parlamentos nacionales en Europa, por lo que sólo puede ser ejercido en circunstancias extremas» (59). Sea como fuere, en los años 1998 y 1999 el Parlamento se ha mostrado más seguro del uso de la amenaza de la moción de censura y lo ha utilizado políticamente como manifestación de su control. La moción de censura, que ha sido comparada con el «arma nuclear» (60) —de la que se dice que sólo es útil como amenaza—, ha desplegado, así, su eficacia forzando a la Comisión a dimitir en 1999 como consecuencia de la mala gestión del asunto de las «vacas locas», como tendremos ocasión de ver a continuación.

### 3.1. *La moción de censura como amenaza: el caso «Santer»*

Efectivamente, puede decirse que el instrumento de la moción de censura ha desplegado sus efectos a nivel europeo llegando a desencadenar la dimisión de la Comisión presidida por Jacques Santer en 1999. La singularidad de su utilización por parte del Parlamento, reside en el hecho de que la Comisión se adelantó a la decisión parlamentaria presentando su dimisión de manera «espontánea» y como resultado de la votación por el Parlamento.

Las irregularidades en la gestión de algunos de sus Comisarios habían trascendido a la opinión pública y el apoyo a la moción por diversas formaciones políticas era cada vez más claro. La Comisión en este caso prefirió eludir lo que parecía ya ineludible, el solemne reproche del Parlamento a su gestión, y optó por dimitir sin esperar a que la obligasen a ello. Por esta razón se dice que en 1999 la fuerza de la moción no radicó tanto en su ejercicio como en la potencial amenaza del mismo, la espada de Damocles a la que se refiriera Loewenstein (61).

En efecto, el uso de la moción de censura por algunas fuerzas políticas del Parlamento, si bien no alcanzó éxito en términos jurídicos, sí consiguió crear un estado de opinión acerca de la posibilidad de una gestión ineficaz e irresponsable por parte de algunos miembros de la Comisión. Así, aunque en ninguna de las ocasiones se logró la mayoría necesaria para hacer dimitir al ejecutivo comunitario, el Parlamento encomendó a un Comité de Expertos Independientes la elaboración de un informe sobre los procedi-

(59) S. HIX (1999): 47.

(60) S. GOZI (2000): 164.

(61) «(...) la responsabilidad política es el punto cardinal sobre el que gira el Gobierno parlamentario, y la posibilidad de retirar dicha confianza es la espada de Damocles que cuelga sobre cualquier Gobierno, a no ser que posea una mayoría tan segura que le permita superar cualquier tormenta». *Vid.* K. LOEWENSTEIN (1970).

mientos y prácticas de la Comisión para detectar el fraude, la mala gestión y el nepotismo (62). Las Conclusiones a las que llegó el Comité de Expertos, presentadas ante el Parlamento el 15 de marzo de 1999, fueron suficientemente clarificadoras en relación con la responsabilidad de los miembros de la Comisión, evidenciando una serie de irregularidades en su gestión (63). Tras dicho Informe, la posición de los grupos parlamentarios cambiaría radicalmente y las posibilidades de hacer triunfar una moción de censura eran claras. Sin embargo, la Comisión no quiso esperar la condena del Parlamento y decidió dimitir tras la simple amenaza de su interposición.

La responsabilidad que el Informe del Comité imputaba a los Comisarios no podía ser otra que ética, puesto que no competía al mismo determinar la responsabilidad política, cuya exigencia habría de seguir el procedimiento previsto por el Tratado (aprobación de una moción de censura por el Parlamento). Cosa distinta es que finalmente la responsabilidad política se apoyase en dicho Informe, pero su valoración correspondería en todo caso al Parlamento:

*«El comportamiento censurable de la Comisión, como órgano, o de Comisarios concretos, en particular... la mala gestión en la detección o el tratamiento del fraude, la mala gestión o el nepotismo de los servicios administrativos de la Comisión y de terceras partes que trabajan para ésta, implica evidentemente la responsabilidad de toda la Comisión, o de Comisarios en particular. La responsabilidad de la que se ocupa este Comité es la responsabilidad ética, es decir, la responsabilidad de no actuar de conformidad con las normas correctas en la vida pública, según se ha comentado anteriormente... Esta responsabilidad se puede diferenciar de la responsabilidad política de la Comisión que se trata en el artículo 144 del Tratado CE, que ha de ser determinada por el Parlamento Europeo, y de la responsabilidad disciplinar de los Comisarios individualmente, que se contempla en el artículo 160 del Tratado CE, y que ha de ser determinada por el Tribunal de Justicia, a instancia del Consejo o de la Comisión. Esto no impide, sin embargo, que la institución en cuestión, sin duda, al decidir cuestiones políticas o responsabilidad disciplinar, base sus evaluaciones en parte sobre las conclusiones del*

---

(62) Resolución de 14 de enero de 1999. El Comité, integrado por cinco miembros (ANDRÉ MIDDELHOEK, INGA-BRITT AHLENIUS, JUAN ANTONIO CARRILLO SALCEDO, PIERRE LELONG y WALTER VAN GERVEN) celebró su sesión inaugural el 2 de febrero de 1999, después de que el Presidente de la Comisión se dirigiera al Parlamento expresando mediante una carta su conformidad a la composición y mandato del mismo (el 1 de febrero de 1999).

(63) Sobre el contenido de este Informe, *vid.* A. TOMKINS (1999). *Vid.*, asimismo, V. CONSTANTINESCO: «La responsabilité de la Commission européenne: la crise de 1999» (2000): 120-122.

*Comité concernientes al comportamiento colegial o individual de la Comisión o de los Comisarios» (64).*

Lo más destacado del citado Informe son las aseveraciones sobre la «mala gestión» y la «responsabilidad» de la Comisión. A juicio del Comité de Expertos, la responsabilidad es esencial para la democracia y no puede quedar vaciada de contenido ni diluirse en la cadena jerárquica. Los Comisarios, por tanto, son responsables de cuanto sucede en su departamento y se gestiona bajo su dirección, por más que el control no sea ejercido directamente por ellos mismos:

*«La responsabilidad de los Comisarios, o la Comisión en su conjunto, no puede ser una idea vaga, una noción falta de realismo en la práctica. Debe ir unida a un ejercicio permanente de “responsabilización”. Cada uno debe sentirse responsable de lo que gestiona. A través de los estudios llevados a cabo por el Comité se ha constatado con demasiada frecuencia que el sentido de la responsabilidad se diluye en la cadena jerárquica. Resulta difícil encontrar a alguien que tenga el más mínimo sentimiento de ser responsable. Y sin embargo ese sentimiento de responsabilidad es esencial. Es necesario encontrarlo, en primer lugar, en los Comisarios y en su Colegio. La tentación de vaciar la noción de responsabilidad de todo contenido efectivo es peligrosa. Esta noción constituye la manifestación definitiva de la democracia» (65).*

¿De qué se hace responsable en este caso a la Comisión? De lo que el Comité ha identificado como «mala administración», entendiendo por este concepto el «haber formulado y tratado de ejecutar políticas para las que no existían recursos y sobre las que era extraordinariamente difícil ejercer un control eficaz», así como la «laxitud en el control y tardía respuesta a los evidentes signos de irregularidades censuradas después por la opinión pública» (66). Cuando se propicia una situación incontrolable o no se da pronta respuesta a irregularidades censuradas, se está incurriendo en *mala administración* y es obligado *responder* por ello.

Tras la presentación de este Informe en el que se revela la falta de sentido de responsabilidad y control de los Comisarios, así como su mala gestión, y se hace responsable a su Presidente por no haberse interesado suficientemente en el funcionamiento de la Comisión, permitiendo «el nacimiento de un Estado dentro del Estado», el órgano colegiado decide dimitir en bloque,

---

(64) Primer Informe del Comité de Expertos Independientes, presentado el 15 de marzo de 1999.

(65) Ibid.

(66) Ibid.

en marzo de 1999, nueve meses antes del fin de su mandato. Las acusaciones de fraude y nepotismo vertidas en el Informe y su repercusión ante la opinión pública, obligaban a la depuración de responsabilidades («responsabilidad difusa») (67) pero, sobre todo, la amenaza de una nueva moción de censura por el grupo parlamentario socialista en aquellas circunstancias impulsó a los Comisarios a dimitir antes de ser obligados jurídicamente a ello por el Parlamento.

El Parlamento respetó la decisión de dimitir de la Comisión, «necesaria y proporcionada dado el carácter y la importancia de las críticas que contienen las conclusiones del Informe del Comité de Expertos Independientes», considerándola «un acto que reconoce la necesidad de responsabilidad política y democrática» (68).

No obstante, el Parlamento optó por afrontar la crisis con optimismo, tratando de sacar aspectos positivos de la misma. Justamente por eso, encargó al Comité de Expertos un segundo informe en el que formular recomendaciones a fin de mejorar los procedimientos para la concesión de contratos financieros y de personal, así como la coordinación de los servicios destinados a controlar el fraude, irregularidades y mala gestión financiera. En dicho Informe, el Comité vendrá a advertir que es absolutamente necesario que la Comisión esté dotada de los medios necesarios que le permitan asumir sus propias responsabilidades, una Comisión, por tanto, más fuerte y mejor asistida:

*«A lo largo del presente informe, y de conformidad con el mandato que le fue otorgado, el Comité se ha ceñido a la tarea de analizar los problemas concretos y cotidianos de gestión de la Comisión. No obstante, considera su deber señalar, una vez concluido su trabajo, que en sus resultados se vislumbra la dimensión político-institucional de los puntos débiles de la Comisión: con frecuencia, la Comisión tiene que contentarse con ejecutar las acciones a medias, ya que carece de los medios, principalmente reglamentarios, que le permitirían ejercer plenamente sus responsabilidades. No corresponde al Comité sugerir las reformas institucionales que deban acometerse. Pero la conclusión es, con toda claridad, que la Comisión debe poseer los medios que sus responsabilidades exigen» (69).*

---

(67) G. U. RESCIGNO (1967).

(68) Resolución del Parlamento Europeo de 23 de marzo de 1999.

(69) Segundo Informe del Comité de Expertos Independientes (integrado por ANDRÉ MIDDELHOEK, INGA-BRITT AHLENIUS, PIERRE TIZZANO, WALTER VAN GERVEN) presentado el 10 de septiembre de 1999. Sobre su contenido *vid.* P. CRAIG (2000).

### 3.2. *La moción de censura como exigencia de explicaciones*

Recientemente, con ocasión de la moción planteada contra el Presidente de la Comisión, José Manuel Durão Barroso, el pasado mes de mayo, hemos tenido ocasión de comprobar el papel que puede desempeñar también la moción de censura como instrumento de control. De hecho, ésta venía siendo prácticamente la única virtualidad de la moción de censura en los regímenes parlamentarios estatales, dada la identificación entre Gobierno y mayoría parlamentaria y la consecuente dificultad de reunir el número suficiente de votos para hacerla prosperar. La rigidez impuesta por la racionalización del régimen parlamentario dejaba a la moción de censura un papel meramente testimonial, dadas sus escasas posibilidades de salir adelante, de forma que su puesta en práctica, además de ser escasa en la mayoría de los sistemas estatales, perseguía una finalidad distinta a la de hacer cesar al Gobierno: evidenciar en la propia Cámara y ante la opinión pública los errores de su gestión, provocando su desgaste y, en última instancia, la exigencia de responsabilidad política difusa (70).

Pues bien, su utilización en el sistema político de la Unión Europea no es algo puntual, sino que ya forma parte de la dinámica propia de las relaciones Parlamento-Comisión, como ha demostrado el último caso de la moción de censura planteada contra el Presidente Barroso. En esta ocasión, el diputado británico Nigel Farage consiguió reunir el número de firmas necesario para plantear una moción de censura contra el Presidente de la Comisión por un posible supuesto de conflicto de intereses, del que se le acusa por haber disfrutado de unas vacaciones gratuitas a bordo de un yate de lujo propiedad del armador banquero Spiros Latsis a cambio de una ayuda regional de diez millones de euros. La moción de censura dio lugar a un debate parlamentario en el que Barroso expuso sus razones y la ausencia de conflicto de intereses, ya que las ayudas al magnate griego habían sido aprobadas antes de su mandato. La votación se celebró el 8 de junio y supuso el rechazo de la moción de censura, con 574 votos contra la propuesta, 35 a favor y 35 abstenciones.

Lo más destacado de la práctica parlamentaria europea es que, a diferencia de lo que sucede en los regímenes estatales, no existe inconveniente alguno en hacer explícita la verdadera finalidad que se persigue con el planteamiento de la moción de censura, cuando no hay suficientes votos, que no es tanto la de hacer caer al órgano colegiado como la de exigir explicaciones. Se quiere con ello provocar un debate parlamentario en el que todos los grupos se posicionen y obligar al Presidente a exponer ante la Cámara parla-

---

(70) G. U. RESCIGNO (1967).

mentaria y, dada la repercusión mediática de estas sesiones, ante los propios ciudadanos las razones de su actuación. Es decir, hacer efectiva la responsabilidad política en el sentido de deber de rendición de cuentas, de dar explicaciones por lo actuado. Así se recogía en la motivación de la moción de censura planteada contra Barroso:

*«El motivo de la presente moción de censura es que constituye el único medio de que dispone para lograr que José Barroso, Presidente de la Comisión, comparezca ante el Pleno para explicar cómo pudo recibir un obsequio valorado en varios miles de euros de un hombre de negocios multimillonario, a quien la Comisión, un mes más tarde, dio luz verde para una ayuda regional por un importe de diez millones de euros.*

*Sin embargo, está dispuesto a retirar la presente moción de censura si obtiene una explicación razonable en el Pleno y si se elaboran unas normas claras que obliguen a todo Comisario a registrar cualquier obsequio de valor sustancial» (71).*

Vemos, pues, cómo en la práctica parlamentaria contemporánea se acude a los instrumentos clásicos del parlamentarismo, como la moción de censura, de manera más flexible, al servicio de una finalidad distinta de aquella para la que fueron concebidos (derribar al gobierno), pero sin dejar de perseguir el objetivo primordial de hacer efectiva la responsabilidad política, esencial en toda democracia que se precie.

#### 4. CONCLUSIONES

A la vista de cuanto antecede, puede afirmarse que las relaciones entre el Parlamento y la Comisión se han visto fortalecidas. Se trata de unas relaciones más ricas, en el sentido de que los instrumentos parlamentarios que funcionan tanto en el momento de la formación del ejecutivo como en el de su derribo lo hacen de manera más flexible y desplegando, al mismo tiempo, sus efectos con toda intensidad.

Este nuevo proceder de las instituciones, que ha supuesto una mayor participación del Parlamento en la formación de la Comisión, interviniendo tanto en la designación de sus miembros como en su cese, ha quedado reflejado de manera formal en un acuerdo que viene a regular las relaciones Parlamento-Comisión. Una suerte de compromiso político que institucionaliza esta

---

(71) Motivación de la moción de censura contra la Comisión de las Comunidades Europeas presentada por Nigel Farage y 76 diputados más el pasado 12 de mayo de 2005 (PE 357.419; B6-0318/2005).

práctica, de manera que no pueda hablarse ya de episodios o casos aislados, sino de pautas que apuntan hacia un nuevo modelo parlamentario, pudiéndose hablar incluso del establecimiento de una «convención constitucional» (72).

La idea que late bajo la «institucionalización» de estas nuevas relaciones entre el Parlamento y la Comisión no es ya la de la gobernabilidad que presidió la racionalización del régimen parlamentario, sino la de asegurar la eficacia de principios como la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas de la propia gestión, en la línea de las exigencias de la gobernanza (73).

No estaría de más que mirásemos hacia Europa, concretamente a la práctica de sus instituciones, y aprendiésemos de las nuevas pautas de actuación que su estructura, menos rígida y encorsetada que la de los Estados, le permite por adecuarse mejor a los tiempos actuales y a las exigencias de los ciudadanos. Con ello avanzaríamos hacia un «paradigma de síntesis» que integrase «en un modelo sistemático el resultado de todo un amplio y plural conjunto de procesos de aprendizaje institucional que se han venido decantando en la práctica política de los Estados miembros y de la propia Unión durante las últimas décadas» (74).

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- BAR CENDÓN, A.: *El Presidente del Gobierno en España: Encuadre constitucional y práctica política*, Civitas, Madrid, 1983.
- «Comentario al artículo 99», en Ó. ALZAGA VILLAAMIL: *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1998.
- BORRELL FONTELLES, J.: «La democracia a escala europea», en *El País*, 19 de noviembre de 2004.
- CASSESE, S.: «La Costituzione europea: elogio delle precarietà», *Quaderni Costituzionale*, núm. 3, 2002.
- COLLIARD, J. C.: «Commentaires des articles 49, 50 et 51», en F. LUCHAIRE y G. CONAC: *La Constitution de la République française: analyses et commentaires*, Economica Paris, 1987.
- COMISIÓN EUROPEA: *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*, 25 de julio de 2001, Bruselas, COM (2001).

(72) Vid. P. J. GONZÁLEZ-TREVIJANO (1988).

(73) COMISIÓN EUROPEA (2001), [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001\\_0428es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001_0428es01.pdf)

(74) A. J. PORRAS NADALES (2004): 219.

- CONSTANTINESCO, V.: «La responsabilité de la Commission européenne: la crise de 1999», *Pouvoirs*, núm. 92, 2000.
- CRAIG, P.: «The fall and renewal of the Commission: Accountability, contract and administrative organisation», *European Law Journal*, núm. 2, 2000.
- CROMBEZ, C.: «The Democratic Deficit in the European Union. Much Ado about Nothing?», *European Union Politics*, núm. 4, 2003.
- CURTIN, D. M.: *Postnational democracy. The European Union in search of a political philosophy*, Kluwer Law, La Haya, Londres, Boston, 1997.
- DEBBASCH, C.; J. BOURDON; J. M. POINTIER y J. RICCI: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, 2001.
- FUSILIER, R.: *Les Monarchies parlementaires*, Paris, 1960.
- GARCÍA GESTOSO, N.: «Algunas cuestiones sobre la soberanía en el proceso de integración europea», *Revista de Derecho Político*, núm. 57, 2003.
- GICQUEL, J.: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchretien, Paris, 1995.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J.: «Convenciones constitucionales y reglas de corrección constitucional», *Revista de Derecho Político*, núm. 26 y 27, 1988.
- GOZI, S.: *Il governo dell' Europa*, il Mulino, Bolonia, 2000.
- HÉRITIER, A.: «Elements of democratic legitimation in Europe: an alternative perspective», *Journal of European Public Policy*, núm. 2, 1999.
- HIX, S.: *The political system of the European Union*, McMillan Press, Basingstoke, 1999.
- HÖRETH, M.: «No way out for the beast? The unsolved legitimacy problem of European governance», *Journal of European Public Policy*, núm. 2, 1999.
- LINDE PANIAGUA, E. y P. MELLADO PRADO: *El sistema político de la Unión Europea*, Pirámide, Madrid, 1999.
- LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Voz Gobierno», en *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid, 1984.
- LUCIFREDI, P. G.: *Apunti di Diritto Costituzionale Comparato, vol. 1, Il sistema francese*, Giuffrè, Milano, 1988.
- MAJONE, D.: «Europe's "Democratic Deficit": The Question of Standards», *European Law Journal*, núm. 4, 1998.
- MANZELLA, A.: «Lo Stato comunitario», *Quaderni Costituzionale*, núm. 2, 2003.
- MARTÍNEZ CUADRADO, M.: «La evolución de la Unión y un nuevo enfoque sobre el equilibrio interinstitucional después de Bruselas 2003», *Revista Española de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 1, 2004.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Reus, Madrid, 1934.
- PÉREZ ROYO, J.: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2003.
- PERNICE, I.: «Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam. European Constitution Making revisited?», *Common Market Law Review*, núm. 36, 1999.
- PORRAS NADALES, A. J.: «La configuración parlamentaria de las instituciones centrales de la Unión Europea en el Proyecto de Constitución de la Convención», en

- VV. AA., *Una Constitución Europea para la Ciudadanía Europea*, Aranzadi, 2004.
- REDSLOB, R.: *Le régime parlementaire*, Marcial Giard, Paris, 1924.
- RESCIGNO, G. U.: *La responsabilidad política*, Giuffrè, Milán, 1967.
- REVENGA SÁNCHEZ, M.: *La formación del Gobierno en la Constitución Española de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- RIDEAU, J.: *Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, LGDJ, Paris, 1999.
- SPENCE, D.: «Plus ça change, plus c'est la même chose? Attempting to reform the European Commission», *Journal of European Public Policy*, núm. 1, 2000.
- TOMKINS, A.: «Responsibilities and resignation in the European Commission», *Modern Law Review*, núm. 5, 1999.
- YATANAGAS, X. A.: «La gouvernance européenne: entre reformes administrative et institutionnelle. Articulation cohérente ou bricolage fortuit?», en *Governance in the European Union and the Commission White Paper*, *EUI Working Paper Law*, núm. 2002/8.