

EL PODER EJECUTIVO EN LA UE: CONSEJO Y COMISIÓN

Por EDUARDO VÍRGALA FORURIA

SUMARIO

1. LA SITUACIÓN ACTUAL: EL PODER EJECUTIVO SALIDO DE NIZA: 1.1. *Introducción*. 1.2. *El Consejo Europeo*. 1.3. *El Consejo de la UE*. 1.4. *La Comisión*. 1.5. *El Poder Ejecutivo en la forma de gobierno europea actual*.—2. EL FUTURO: 2004 Y MÁS ALLÁ: 2.1. *Lo probable previsible*. 2.2. *Lo improbable deseable*.—3. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.

1. LA SITUACIÓN ACTUAL: EL PODER EJECUTIVO SALIDO DE NIZA

1.1. *Introducción*

La configuración del Poder Ejecutivo europeo está siempre en remodelación debido a la continuada ampliación de la Unión Europea (UE) y a los avatares de la propia integración, de forma que si se opta por una verdadera Unión política o por una Unión económica con ciertos componentes políticos comunes, eso lógicamente tiene incidencia sobre la estructura institucional. Por eso, normalmente se habla de que las sucesivas reformas de la UE han sido cierres en falso, pero el problema es que forzosamente habían de serlo si no está claro hacia dónde quiere irse ni cuál es el objetivo final político de la UE. De ahí, que se diga que Amsterdam produjo un cierre falso con su «Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea» posponiendo la reforma institucional para la siguiente Conferencia intergubernamental (CIG), que sería la de Niza (1), pero el nuevo Tratado concebido en la ciudad francesa tampoco ha terminado de estabili-

(1) MARTÍNEZ SIERRA (2001a, 224), ANDRÉS (2001, 11), YATAGANAS (2001, 5).

zar institucionalmente la UE ya que sus previsiones se han visto desbordadas por la realidad (no habrá ya 12 nuevos Estados miembros sino 10) y muchas de ellas eran meras estimaciones que debían concretarse con el tiempo (2). Si a ello se añade la convocatoria de la Convención sobre el futuro de Europa (3) que parece que va a diseñar una UE definitiva para un largo período, lo que todavía está por ver, nos encontramos al día de hoy con un panorama institucional ciertamente inestable. De todas formas, en el momento actual no queda más que partir de lo establecido en Niza (4) y plantear las posibles reformas a partir de ese escenario.

Niza ratificó la vía intergubernamental trasladando el eje decisorio hacia los Consejos, Europeo y de Ministros (5), que plasman los intereses de los Estados y continuando esa visión incluso en el diseño de la Comisión al mantener su composición con un miembro por Estado sea cual sea el número de éstos (6), reflejando la debilidad del componente federal de la UE (7). En Niza todos los Estados intentaron consagrar las fórmulas más favorables para lograr una minoría de bloqueo cercana a sus posibilidades, lo que impide avanzar hacia la integración europea (8), repartiendo también el futuro poder europeo entre los Estados grandes y pequeños, reduciendo algo la descompensación en votos existente a favor de los segundos (9), y entre Alemania y Francia, sobre todo (10). El resultado final es favorable a Alemania tanto por su superior capacidad de influencia como por su mayor margen para conseguir la mayoría cualificada o bloquearla (11). En cuanto a España

(2) Muy crítico con Niza se mostró el antiguo Presidente de la Comisión J. Delors al señalar que fue «un completo fracaso» que «no podrá aplicarse nunca»: citado por CALONGE (2001, 5 nota 15).

(3) Creada en Laeken en diciembre de 2001, comenzó a funcionar el 28 de febrero de 2002 para preparar la reforma de los Tratados y su objetivo es terminar los trabajos para finales de 2003 de forma que la reforma se produzca justo antes de la entrada de los nuevos Estados miembros. Por los datos existentes hasta el momento de redactar estas líneas el resultado final será la redacción de un Tratado constitucional.

(4) La ratificación del Tratado de Niza en el referéndum irlandés del 19 de octubre de 2002 era la última que faltaba, y el Tratado ha entrado en vigor el 1 de febrero de 2003 (BOE núm. 24, de 28 de enero de 2003).

(5) MARTÍNEZ SIERRA (2001a, 259 y 2001b, 204).

(6) Como se verá más adelante, la reducción del número de miembros de la Comisión sólo se producirá cuando la UE llegue a contar con 27 Estados, situación lejana en la actualidad.

(7) YATAGANAS (2001, 53).

(8) ANDRÉS (2001, 17).

(9) También en contraprestación a su futura pérdida del segundo comisario.

(10) MARTÍNEZ SIERRA (2001a, 256), YATAGANAS (2001, 52), LANG (2002, 331), JACQUÉ (2001, 275), CALONGE (2001, 2), RONCHETTI (2001, 224), PONZANO (2001-2002, 12).

(11) ANDRÉS (2001, 18), AREILZA (2001, 111).

queda en una situación ambivalente ya que aumenta sus votos en el Consejo por 3,37 frente a los 2,9 de los otros grandes, mantiene la unanimidad para los Fondos estructurales y de cohesión hasta 2007, y la unanimidad en cuestiones claves para nuestro país (medioambientales, fiscales o de seguridad social) (12), pero también queda en peor situación que en el compromiso de Ioannina, abandonando su condición de Estado grande ya que para bloquear cualquier decisión necesitará contar con otros dos grandes y con, al menos, uno de tamaño mediano-pequeño de 7 votos, mientras que los cuatro Estados grandes alcanzan el bloqueo con otros tres grandes y cualquier otro Estado (13). Por todo lo anterior, la Comisión deberá revisar a partir de ahora su actuación en garantía de los Estados medianos y pequeños y dejar de oponerse sólo raramente a una decisión mayoritaria, recuperando su papel de intérprete privilegiado del interés comunitario (14).

1.2. *El Consejo Europeo*

El Consejo Europeo nace como una cumbre informal de Jefes de Estado o de Gobierno en febrero de 1961 en París para aprobar el denominado plan Fouchet, cuyo rechazo hizo que no hubiera más cumbres hasta mayo de 1967, en que comienza a haber una mayor regularidad. Las cumbres se institucionalizan a partir de la de diciembre de 1974 en París, con una periodicidad de tres al año, con la presencia de los Ministros de Asuntos Exteriores de cada Estado. La consagración jurídica llega en 1986 con el Acta Única Europea (AUE) al mencionarse normativamente el Consejo Europeo en su artículo 2, con un mínimo de dos reuniones al año, aunque sin calificarlo de institución comunitaria. A partir de 2002 una de las reuniones será siempre en Bruselas y cuando la UE tenga 18 miembros todas lo serán en la capital europea (15).

Su composición actual es la de los Jefes de Estado o de Gobierno de los quince Estados miembros (16) y el Presidente de la Comisión (art. 4 Tratado de la Unión Europea-TUE), lo que la diferencia del Consejo, ya que en éste aunque esté presente la Comisión no forma parte del órgano, ostentando la presidencia el que tenga la del Consejo. Los Ministros de Asuntos Exteriores asisten a sus Jefes y un miembro de la Comisión al Presidente de ésta.

(12) GUTIÉRREZ (2001, 49).

(13) MARTÍNEZ SIERRA (2001a, 232).

(14) PONZANO (2001-2002, 12-13).

(15) JACQUÉ (2001, 279-284). MELLADO (2000, 117).

(16) El Presidente de la República francesa es el único Jefe de Estado que suele acudir a los Consejos Europeos.

En cuanto a sus competencias, el TUE le concede las de dar «los impulsos necesarios para su desarrollo [de la UE]» y de definir «sus orientaciones políticas generales» (art. 4), con funciones decisorias en el ámbito del Título VII de la Tercera Parte del Tratado de la Comunidad Europea-TCE (política económica y monetaria) (17), ejerciendo de una especie de Jefatura del Estado colectiva. A partir de definiciones tan genéricas se produce una descompensación entre las competencias ejercidas de facto por el Consejo Europeo dentro de una especie de división del trabajo entre los dos Consejos, el ordinario con tendencia a dejar los temas decisivos a la espera del próximo Consejo europeo (18), y los mecanismos de control que existen sobre el mismo (19). Los controles previstos en el art. 4 TUE son el de presentar «al Parlamento Europeo un informe después de cada una de sus reuniones, así como un informe escrito anual relativo a los progresos realizados por la Unión», a lo que puede añadirse la participación de la Comisión en sus encuentros, pero convirtiéndose ambos en meras formalidades en la práctica ya que no existe ningún control jurisdiccional sobre el Consejo Europeo (art. 46 TUE) (20).

En vista de lo anterior, comparto la opinión de quienes, como J. M. Martínez Sierra, propugnan un sometimiento del Consejo Europeo a un control político y jurisdiccional, con una plena institucionalización, ocupando sus actos jurídicos su lugar en la jerarquía normativa europea con control del Tribunal de Justicia y con un control político por el Parlamento (21), pues, en caso contrario podemos acercarnos a una destrucción de la Constitución europea en sentido material (22).

1.3. *El Consejo de la UE*

El Consejo es la institución central actual de la UE, que no se limita a un tipo de poder ya que tiene tanto legislativos y presupuestarios (solo o compartido con el Parlamento) como ejecutivos (aunque la regla sea la delegación a la Comisión, el poder ejecutivo le pertenece al Consejo) (23), a lo que se añade un poder de coordinación de las políticas económicas generales de

(17) DE MIGUEL (2002, 310).

(18) DE MIGUEL (2002, 312).

(19) MARTÍNEZ SIERRA (2001b, 211).

(20) MARTÍNEZ SIERRA (2001b, 211).

(21) MARTÍNEZ SIERRA (2001b, 212); en el mismo sentido, GEORGOPOULOS y LEFÈVRE (2001, 599).

(22) MARTÍNEZ SIERRA (2001b, 213).

(23) JACQUÉ (2001, 251), DIEZ MORENO (2001, 112).

los Estados ya que, aunque tales políticas siguen estando en manos de los Estados, el artículo 4 TCE exige su coordinación y el art. 99 TCE prevé proyectos de grandes orientaciones políticas económicas elaborados por el Consejo por mayoría cualificada y que adoptan la forma de recomendación del Consejo (24). Tiene también un poder de vigilancia, al ser el encargado de constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave de los principios básicos de la Unión por un Estado, autoriza las cooperaciones reforzadas en la política exterior y de seguridad común (PESC) y en materia judicial, penal y policial al margen de la Comisión y del Parlamento, adopta medidas para fomentar la cooperación entre los Estados en *Eurojust*, y puede crear salas jurisdiccionales de primera instancia. Finalmente, en materias extracomunitarias puede actuar tomando decisiones los representantes de los Estados reunidos en el seno del Consejo, habiendo reconocido el Tribunal de Justicia la existencia de tales decisiones (25), configurando, en definitiva, una función cuasigubernamental por su dirección de la UE y su papel de guía política (26), y frente a la cual sólo una fuerte colaboración entre Comisión y Parlamento puede llegar a contrarrestarla (27).

El Consejo está compuesto «por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro» (art. 203 TCE), es decir, que no se exige que sea un ministro pero sí que su voto vincule al Estado miembro (28). Incluso, el miembro del Consejo puede estar representado por un funcionario, pero el voto sólo puede delegarse a otro miembro del Consejo, que no puede recibir más de uno (art. 206 TCE). El artículo 5.2 del Reglamento interno del Consejo permite la participación de la Comisión (lo que le posibilita conocer la posición de los miembros del Consejo y dialogar directamente con el Consejo), aunque aquél puede hacerlo si son temas que afectan sólo al Consejo (29).

La «presidencia se ejercerá por rotación por cada Estado miembro en el Consejo durante un período de seis meses» mediante un orden previamente fijado (art. 203 TCE). Esta periodicidad actual puede parecer breve ante las necesidades de continuidad, aún más ahora con la PESC, pero el alargamiento del mandato prolonga automáticamente también el plazo para cada Estado de ocupar la Presidencia (30), lo que es un problema que se tratará con posterioridad al hablar del futuro del Poder Ejecutivo europeo. El Presidente re-

(24) JACQUÉ (2001, 250-251), DIEZ MORENO (2001, 112).

(25) JACQUÉ (2001, 227).

(26) DANN (2002, 8), JACQUÉ (2001, 226).

(27) RONCHETTI (2001, 203).

(28) JACQUÉ (2001, 228).

(29) JACQUÉ (2001, 230).

(30) JACQUÉ (2001, 239).

presenta al Consejo, somete los temas a votación, estando obligado a ello si se lo exige la mayoría, representa a la UE en la política exterior y de seguridad común y le pertenecen las competencias de ejecución de las acciones comunes en el dominio de la PESC (31). La presidencia, además, juega un papel primordial en la búsqueda de acuerdos si hay desacuerdo con una propuesta de la Comisión (32).

Además del Presidente existe un Secretario General «alto representante de la política exterior y de seguridad común, al que asistirá a su vez un secretario general adjunto responsable de la gestión de la secretaría general. El Consejo nombrará al secretario general y al secretario general adjunto por mayoría cualificada» (art. 207.2 TCE) con una duración indeterminada pero que suele ser de cinco años (33). El Secretario General, que lo es también de la UEO, tiene como misión de hecho asentar la política exterior de la Unión, debido a la presidencia semestral del Consejo (34), lo que lógicamente crea problemas en su relación con el Comisario de Exteriores.

El Consejo tiene numerosas formaciones con cambiantes representantes de los Gobiernos dependiendo de la competencia afectada (35), pero la más importante es el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores en el que participan los Ministros de Asuntos Exteriores y es el encargado de fijar la lista de las formaciones en las que se puede reunir el Consejo (36). Un problema de esta forma de funcionamiento es la falta de visión de conjunto de las formaciones especializadas del Consejo, que deben ser coordinadas por el Consejo de Asuntos Generales, aunque el aumento de su trabajo en materia de relaciones internacionales hace que en la práctica la coordinación la haga el Coreper, al que se hará referencia a continuación, que, al preparar las reuniones de todos los Consejos, dispone de una visión general (37). Un elemento importante en la progresiva tendencia hacia la coordinación de las formaciones del Consejo es la reducción en su número, siendo éste en la ac-

(31) JACQUÉ (2001, 240-241).

(32) JACQUÉ (2001, 241).

(33) JACQUÉ (2001, 247), ROLDÁN (2000, 15).

(34) ROLDÁN (2000, 15).

(35) La frecuencia de reunión de estas formaciones suele ser mensual aunque algunas lo hagan más esporádicamente: JACQUÉ (2001, 232). Hay también reuniones informales en el país de la presidencia, que no pueden tomar decisiones ni producir documentos, habiéndose limitado su número a cinco por presidencia, aunque sigue habiendo más con otros nombres (seminarios, coloquios): JACQUÉ (2001, 232-233).

(36) JACQUÉ (2001, 232). Oficialmente conocido como Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores abarca los dos ámbitos de actividad, pero celebra sesiones distintas para cada uno de ellos: art. 2.2 Reglamento interno del Consejo de 22 de julio de 2002 (<http://ue.eu.int/es/info/RJES.pdf>).

(37) JACQUÉ (2001, 235), FAVRET (2001, 284).

tualidad de nueve desde la cumbre de Sevilla de 21 y 22 de junio de 2002 (38).

El Consejo de la UE posee un «comité compuesto por los representantes permanentes de los Estados miembros», conocido como Coreper, y que «se encargará de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que éste le confie. El comité podrá adoptar decisiones de procedimiento en los casos establecidos en el reglamento interno del Consejo» (art. 207.1 TCE). El Coreper es considerado como la parte más importante del Consejo de la UE (39), hasta ser calificado como el centro sobre el que gravita el proceso decisorio en el Consejo, ya que prepara las reuniones del mismo decidiendo los temas que van a tratarse (40). El Coreper, por su permanencia, fomenta los lazos de confianza y responsabilidad mutua y una arraigada cultura del compromiso, hasta llegar a tomar acuerdos que no se corresponden con sus intereses nacionales específicos y propiciar el llegar a la unanimidad y no a votaciones en que se exija la mayoría cualificada (41).

Dentro del Coreper existe lo que se conoce con el nombre de Coreper I, que reúne a los representantes permanentes adjuntos (diplomáticos o de Ministerios técnicos), y el denominado Coreper II con los representantes permanentes (diplomáticos), siguiendo este último los *dossiers* que se verán por el Consejo de Asuntos Generales y los Consejos más importantes (Asuntos económicos, Justicia) y el Coreper I el resto (42). El Coreper puede ejecutar los mandatos que le son confiados por el Consejo, pero no hay delegación de competencias pues el Consejo es el único que puede adoptar actos jurídicos como lo ha confirmado el Tribunal de Justicia en su decisión de 19 de marzo de 1996 (43).

La toma de decisiones es el aspecto más problemático del funcionamiento del Consejo de la UE por la importancia de las que puede tomar y porque debido a ser un órgano de representación de los Gobiernos, cada representante de éstos tiene un peso diferente en el sistema más decisivo que es el de

(38) Anexo I del Reglamento interno del Consejo de 22 de julio de 2002: Asuntos Generales y Relaciones Exteriores; Asuntos Económicos y Financieros; Justicia y Asuntos de Interior; Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Competitividad (Mercado Interior, Industria e Investigación); Transporte, Telecomunicaciones y Energía; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura.

(39) DANN (2002, 7).

(40) DE MIGUEL (2002, 315). Según un estudio de Van Schendelen sólo un 13 por 100 de la legislación pasa por las manos de los Ministros en su preparación y posterior aprobación, mostrando una diferencia entre la capacidad legislativa *de iure* y *de facto* del Consejo y revelando el poder del Coreper: DE MIGUEL (2002, 310).

(41) DE MIGUEL (2002, 326-327).

(42) JACQUÉ (2001, 242-243), DIEZ MORENO (2001, 111), MELLADO (2000, 150).

(43) JACQUÉ (2001, 246).

la mayoría cualificada. En primer lugar, se establece un quórum de la mayoría absoluta para tomar decisiones (44) y un método residual de toma de decisiones, muy raramente utilizado, que es el de que, a falta de disposición expresa, la regla es la mayoría de los miembros del Consejo (ocho de quince en la actualidad) (art. 205.1 TCE). Las mayorías previstas en los Tratados son algunas específicas, como los dos tercios (45), y fundamentalmente la denominada mayoría cualificada, estableciéndose la unanimidad para una treintena de materias (46).

El recurso a la mayoría cualificada fue concebido por los fundadores de las Comunidades Europeas como un arma disuasoria para buscar la unanimidad al permitir ejercer una presión política sobre los Estados que produjeran bloqueos (47). Esta tendencia inicial hacia la mayoría cualificada, rompiendo la regla en las organizaciones internacionales, se bloqueó con el denominado compromiso de Luxemburgo de 1966, en virtud del cual, por presión francesa, se obligó a prolongar todas las discusiones del Consejo hasta alcanzar la unanimidad, relegando a la mayoría cualificada a un papel absolutamente residual (48). Este acuerdo modificó la toma de decisiones no sólo en el Consejo sino también en el nivel de funcionarios que estudiaban previamente los temas y provocó la disminución del papel de la Comisión ante sus propuestas ya que no podía lograr que se aprobaran por mayoría (49), lo que condujo finalmente a que quien asumiera la búsqueda del consenso fuera el Presidente del Consejo (50). Aunque el compromiso de Luxemburgo terminó el 18 de mayo de 1982 para las decisiones de gestión y el Reglamento de 1987 volvió al sistema de votaciones (51), la Presidencia del Consejo sigue siendo quien busca el consenso proponiendo en un determinado momento «un compromiso de la Presidencia» que reemplaza *de facto* la propuesta inicial y para la que busca el acuerdo de la Comisión, pero ésta raramente se opone a tal compromiso presidencial, no llegando su número a diez de las que sólo dos o tres han conducido al rechazo de la decisión (52). En cuanto a la unanimidad, en Niza se da el paso de cambiarla (exigida todavía entonces en unas 75 materias) por la mayoría cualificada, pero dejando la

(44) Art. 11.4 Reglamento interno del Consejo.

(45) Para aprobar las medidas de aplicación de los convenios celebrados entre los Estados miembros.

(46) ROLDÁN (2000, 16).

(47) PONZANO (2001-2002, 8).

(48) JACQUÉ (2001, 270), YATAGANAS (2001, 15), PONZANO (2001-2002, 7).

(49) JACQUÉ (2001, 270), DIEZ MORENO (2001, 116).

(50) PONZANO (2001-2002, 8).

(51) DIEZ MORENO (2001, 116).

(52) PONZANO (2001-2002, 8-9).

primera todavía para una treintena de ellas (por ejemplo, Tratados, emigración y asilo, financiación de fondos estructurales hasta 2007, relaciones exteriores, fiscalidad o seguridad social, estas dos últimas por presión británica), lo que puede producir una paralización de la UE con 25 o más Estados (53).

Por otro lado, una cosa es que la mayoría cualificada sea el sistema por defecto en la toma de decisiones en el Consejo y otra muy diferente que sea el sistema más utilizado en la práctica, pues lo que se busca es en el consenso en la medida de lo posible. Así, desde la inaplicación del compromiso de Luxemburgo, el voto mayoritario se ha venido usando en unas 70 u 80 decisiones anuales (20 por 100) y en el año 2000 no han pasado de la treintena en relación con un número de casos más elevados que en años precedentes (54). La generalización actual del voto por mayoría cualificada no ha supuesto una tiranía de la mayoría, sino que ha provocado la búsqueda de compromisos tendentes a la unanimidad ante la eventualidad de un voto por mayoría (55).

Entrando en la mecánica concreta del sistema, la situación cuando se negoció el Tratado de Niza era la de exigirse una mayoría cualificada del 71,26 por 100 (56), lo que puede lograrse con Estados que tengan sólo el 58 por 100 de la población, mientras la minoría de bloqueo se sitúa en el 29,88 por 100 (57), lo que puede alcanzarse con Estados que representen sólo el 12 por 100 de la población (58). La prolongación de este equilibrio en una entonces prevista UE de 27 habría difuminado las distancias entre mayoría cualificada y unanimidad, ya que el bloqueo podría conseguirse con Estados que agruparan al 10 por 100 de la población y la mayoría con Estados que reunieran menos del 50 por 100 (59), teniendo en cuenta que en la Europa a quince los cinco grandes Estados con el 80 por 100 población tienen sólo un 46 por 100

(53) MARTÍNEZ SIERRA (2001a, 240), GUTIÉRREZ (2001, 47-48), RAUX (2001-2002, 69), PONZANO (2001-2002, 11).

(54) PONZANO (2001-2002, 8-10).

(55) JACQUÉ (2001, 272), DE MIGUEL (2002, 322).

(56) 62 votos de 87, cuando la decisión sea a propuesta de la Comisión; 62 votos y el apoyo de 10 Estados en los demás casos (actual art. 205 TCE).

(57) 26 votos, 23 con el denominado compromiso de Ioannina (Decisión del Consejo de 29 de marzo de 1994): preveía que si había Estados que representaban de 23 a 26 votos y se oponían a una decisión, la Presidencia debía comprometerse a obtener en un plazo razonable un apoyo de, al menos, 68 votos: JACQUÉ (2001, 273). No está clara la vigencia actual del compromiso de Ioannina: Martínez Sierra (2001a, 229). Para F. DÍEZ MORENO subsiste todavía: DÍEZ MORENO (2001, 119).

(58) MARTÍNEZ SIERRA (2001a, 225).

(59) MARTÍNEZ SIERRA (2001a, 225).

de los votos, por lo que no pueden sacar adelante un acto legislativo si no cuentan con el apoyo de algún Estado pequeño (60).

Todo lo anterior condujo en Niza a un cambio en el sistema de cálculo de la mayoría cualificada, tomándose, en primer lugar, la decisión de establecer uno nuevo a partir del 1 de enero de 2005 (61), que habrá de aplicarse a una UE de 25 Estados tal y como quedará configurada tras las adhesiones de 2004. El nuevo sistema, que habrá que concretar antes de ese 1 de enero de 2005, se basa en una fórmula que combina tres aspectos básicos: nueva ponderación de los votos para el cálculo de la mayoría cualificada (desde un porcentaje inferior al 71,26 por 100 actual hasta un máximo del 73,4 por 100, que habrá que especificar ya que en Niza se pensó en una UE de 27 Estados para la que se establecía un tope de 255 votos, es decir, un 73,91 por 100 (62) y una minoría de bloqueo que habrá de concretarse también pues la única previsión de Niza era para una UE con 27 Estados para la que se establecía un 26,37 por 100: 91 votos); apoyo de la mayoría de los Estados a la decisión (dos tercios si no es a propuesta de la Comisión) y un filtro potestativo, a solicitud de cualquier Estado, referido a la población (aprobación por un mínimo de Estados que agrupen al 62 por 100 de la población total) (63).

La simple adaptación del sistema de mayoría cualificada demuestra la voluntad de los Estados de mantener a la UE en una fase intergubernamental (64) y no avanzar más en la integración, con el riesgo de implantar un sis-

(60) MARTÍNEZ SIERRA (2001a, 226), ANDRÉS (2001, 14-15), FAVRET (2001, 279).

(61) «Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea» en combinación con dos declaraciones: la núm. 20 —«Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea»— y la núm. 21 —«Declaración relativa al umbral de la mayoría cualificada y al número de votos de la minoría de bloqueo en la Unión ampliada».

(62) Aunque la Declaración núm. 20 habla de «al menos doscientos cincuenta y ocho votos». La contradicción en la mayoría cualificada a 27 (entre las Declaraciones 20 y 21) responde al descuido en las negociaciones y al antojo de explicitar por vez primera cuál es la minoría de bloqueo que se deducía hasta ahora por defecto. Debería prevalecer la Declaración núm. 21 al señalar una minoría expresa de bloqueo y, en todo caso, habrá que modificar los Tratados de adhesión cuando ese escenario se produzca: MARTÍNEZ SIERRA (2001a, 231).

(63) Requisito solicitado por Alemania, al no haber aumentado tantos votos ponderados como los otros Estados grandes, ya que, en caso contrario, sería posible alcanzar la mayoría con el 58 por 100 de la población, dejando fuera a Alemania y a dos grandes más, mientras de esta forma la minoría poblacional sólo se alcanza contando con cuatro Estados grandes si está incluida Alemania: MARTÍNEZ SIERRA (2001a, 233), JACQUÉ (2001, 276), CALONGE (2001, 3), GUTIÉRREZ (2001, 46), YATAGANAS (2001, 39). A lo anterior debe añadirse que Alemania tendrá más europarlamentarios que los otros Estados grandes y contará más en el Parlamento y, por tanto, en el procedimiento de codecisión: RAUX (2001-2002, 69).

(64) En la que el ganador es Alemania tanto por su capacidad de influencia como por su margen de maniobra para obtener la mayoría o bloquearla: ANDRÉS (2001, 18), AREILZA (2001, 111).

tema demasiado complicado para ser entendido por los ciudadanos y, además, queriendo contentar a todo el mundo se ha llegado a un sistema de decisión que corre el riesgo de no funcionar (65), olvidando propuestas más europeístas y sencillas como la de considerar la mayoría ordinaria a la absoluta del número de Estados que a su vez representara un porcentaje si se quiere más elevado que el 50 por 100 determinado, de la población (66). Sin embargo, en Niza se optó por el mantenimiento de las relaciones de poder como estaban, no avanzando hacia una verdadera integración europea (67).

En lo que respecta a España hay que reseñar que queda en peor situación que en el compromiso de Ioannina, abandonando su condición de Estado grande ya que para bloquear cualquier decisión necesitará contar con otros dos grandes y con, al menos, uno de tamaño mediano-pequeño de siete votos, mientras que los cuatro Estados grandes alcanzan el bloqueo con otros tres grandes y cualquier otro Estado (68).

1.4. *La Comisión*

Los fundadores de las Comunidades Europeas en 1957 al crear organizaciones internacionales atípicas, que podían decidir por mayoría, entendieron que debían acompañar a los órganos tradicionales con uno nuevo identificado con las Comunidades más que con los Estados, una especie de mediador imparcial, la Comisión. La votación por mayoría sólo podía aceptarse por las potenciales minorías si un órgano imparcial como la Comisión podía realizar las propuestas y éstas sólo podían modificarse por unanimidad. Para asegurar esa imparcialidad se estableció su elección por el Consejo y el cese por el Parlamento. Los fundadores dieron gran importancia a la Comisión por su derecho exclusivo de iniciativa que señalaría al Consejo por dónde ir y por su capacidad de modificar en todo momento la propuesta inicial, reuniendo a una mayoría cualificada de Estados tras las modificaciones que se apartaran menos de la propuesta inicial. Este esquema no se concretó en la práctica por una serie de factores que modificaron, *de facto* sino *de iure*, los elementos más innovadores del esquema institucional inicial en beneficio de elementos más intergubernamentales: el antes visto compromiso de Luxemburgo, el

(65) CALONGE (2001, 3).

(66) RAUX (2001-2002, 69). Opinión también de la Comisión de 26 de enero de 2000 y Resolución del Parlamento europeo de 3 de febrero de 2000: GUTIÉRREZ (2001, 45), YATAGANAS (2001, 20 y 22).

(67) ANDRÉS (2001, 17).

(68) MARTÍNEZ SIERRA (2001a, 232).

consiguiente abuso de la unanimidad durante veinte años, la institucionalización del Consejo Europeo y el reforzamiento progresivo de los poderes del Presidente del Consejo (69).

La Comisión, por tanto, ha acumulado una serie de contradicciones que le impiden funcionar correctamente como un Poder Ejecutivo. Es un órgano político pero que se presenta ante el exterior como un órgano técnico, ideólogo de la integración comunitaria, pero que debe mostrarse apolítico (para no entrar en competencia con el Parlamento y el Consejo), lo que es difícilmente conciliable (70). Representa el interés general de la UE, no el de los pueblos ni el de los Estados, por lo que la Comisión podría haber estado compuesta por un número reducido de comisarios, pero nunca ha sido así por la prevención de los Estados pequeños y medianos (71). Forma parte del núcleo del Poder Ejecutivo europeo pero no opera como un Gobierno, que es lo que da sentido al núcleo del Ejecutivo en una estructura gubernamental tradicional, siendo esa combinación de capacidad administrativa y falta de gobierno constituido, que tradicionalmente da una dirección política a la Administración, lo que hace tan diferente a la Comisión. La Comisión tiene cierta capacidad de dirigir la política a través de su exclusiva de iniciativa, pero le faltan los recursos políticos necesarios para asegurar la adopción de sus propuestas legislativas, siendo sus medidas administrativas y legales antes que políticas. Es más poderosa que una Administración pero menos que un Ejecutivo electo por lo que está más expuesta a un ataque político por los gobiernos nacionales y la opinión pública que lo que lo están las Administraciones nacionales (72). Todas estas contradicciones se pusieron de manifiesto en la caída de la Comisión Santer, que demostró que la Comisión era un coloso con pies de barro, una institución vulnerable, mal administrada, con recursos humanos insuficientes y en la que algunos transgredían la deontología mínima que requiere toda función pública (73).

La Comisión está compuesta por, al menos, un nacional de cada Estado miembro, teniendo dos en la práctica los cinco Estados grandes, pudiéndose cambiar su número por una decisión unánime del Consejo sin necesidad de modificar los Tratados (art. 213 TCE). Esta solución actual supone una Comisión de 20 miembros lo que se encuentra en los límites de un «Gobierno» operativo, pero que en una UE de 25 significaría la existencia de, al menos,

(69) PONZANO (2001-2002, 5-6). Abundando en esta tendencia, la extensión del procedimiento de codecisión en Maastricht reforzó al Parlamento y restó poder a la Comisión, lo que ha seguido en Amsterdam y en Niza.

(70) KARAGIANNIS (2000, 27).

(71) RAUX (2001-2002, 65).

(72) SBRAGIA (2002, 3-4).

(73) CONSTANTINESCO (2000, 118).

31 comisarios. Esta perspectiva de un número tan elevado de comisarios condujo en Niza a un intento de reformar el sistema, más si cabe teniendo en cuenta que en aquel momento se contaba con una UE de 27 miembros en 2005, para que no se resintiera la unidad, coherencia y capacidad de acción conjunta de la Comisión (74). El Protocolo de Niza estableció para el 1 de enero de 2005 una Comisión con un nacional de cada Estado en el entendimiento de que los grandes perderían el segundo que ahora tienen y una previsión de que cuando la UE llegue a 27 miembros, el número de comisarios sea menor al de Estados con una rotación igualitaria entre éstos que decidirá el Consejo por unanimidad. La rotación en ese momento ha de ser real, es decir, que los 27 Estados hayan estado en la Comisión antes de que uno lo vaya a estar por segunda vez, y ha de reflejar la «diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados», con lo que probablemente se terminará en una rotación parecida a la actual del Consejo, es decir, un Coreper III (75). Esta forma de rotación supone la confirmación de los lazos que unen a los Comisarios con sus Estados, pues si no carecería de sentido insistir en que reflejen esa diversidad (76).

El tema de la composición es probablemente uno más de los prácticamente irresolubles en la UE, y sobre lo que luego se volverá al hablar del futuro, ya que todos los Estados, especialmente los más pequeños, quieren tener un comisario lo que, a pesar de la teoría, evidencia que lo ven no sólo como un órgano comunitario, sino como uno intergubernamental en cierta medida (77). Ese deseo de igualar el número de Estados al de comisarios perjudica la colegialidad, independencia e identificación de las personalidades que las ocupan con sus carteras (78). La solución de Niza, por lo anterior, estuvo patrocinada por los Estados pequeños sin excepción (79) [y era avalada también por los aspirantes a la ampliación (80)], pretendiendo, a la vez, una Comisión fuerte lo que difícilmente puede conseguirse con un gran número de miembros, tanto por su escasa eficacia como por devenir más en

(74) FAVRET (2001, 274).

(75) MARTÍNEZ SIERRA (2001a, 237), AREILZA (2001, 110-111).

(76) GEORGOPOULOS y LEFÈVRE (2001, 601).

(77) ANDRÉS (2001, 14), GUTIÉRREZ (2001, 37), RONCHETTI (2001, 209).

(78) ROLDÁN (2000, 17). Una visión contraria es la mantenida por J. T. LANG (2002, 319-322) que entiende que una Comisión con un número de comisarios menor al de Estados puede dar lugar a que algunos de éstos se opongan a las decisiones de la Comisión al no haber estado en la misma. Para el citado autor, la decisión de Niza es errónea tanto respecto a la función de iniciativa de la Comisión como en relación a sus poderes de decisión y litigiosos.

(79) JACQUÉ (2001, 295), AREILZA (2001, 110), CALONGE (2001, 3), YATAGANAS (2001, 12 y 24).

(80) YATAGANAS (2001, 29).

una institución intergubernamental, con la consecuencia final de que al estar dominada por los Estados pequeños, el Consejo tenderá a delegarle menos (81).

El Presidente de la Comisión es designado por la mayoría cualificada del Consejo Europeo (art. 214.2 TCE) (82), aunque, al menos de momento, parece lógico que seguirá optándose de *facto* por la unanimidad (83), y confirmado por el Parlamento europeo. Ratificado parlamentariamente el Presidente, los demás miembros son designados por mayoría cualificada del Consejo de la UE, de común acuerdo con el Presidente de la Comisión y de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado. Realizada tal designación, toda la Comisión, incluido su Presidente, han de someterse a un voto de investidura por el Parlamento europeo y, obtenido éste, son nombrados por el Consejo de la UE por mayoría cualificada (84). Los cambios registrados en Niza atraen el procedimiento hacia el ámbito comunitario, pero sigue existiendo el vínculo estatal e incluso se refuerza con la frase «con arreglo a las propuestas hechas por cada Estado miembro» a la hora de elegir a los comisarios, ya que parece vincular al Consejo respecto a las propuestas estatales (práctica seguida hasta el momento), lo que tiene lógica ahora pero no cuando haya menos comisarios que países (85). En este sentido, el nombramiento de la Comisión Prodi ha demostrado que el Parlamento no puede elegir al Presidente de la Comisión ni condicionar el programa y la orientación de ésta. Puede exigirle algún comportamiento institucional como las cinco condiciones impuestas a Prodi para otorgarle un mandato completo y no lo que quedaba de la Comisión Santer (86).

En cuanto al cese de la Comisión, cabe tanto el de un comisario (art. 216 TCE) como el del Presidente (art. 215.3 TCE) por el Tribunal de Justicia por falta en las obligaciones del cargo. Aunque el Presidente de la Comisión no puede cesar a sus miembros si que puede, en una vía inicial hacia la configuración de un auténtico Ejecutivo comunitario, pedir la dimisión de un comisario, previo acuerdo de la mayoría de la Comisión. El Parlamento también

(81) JACQUÉ (2001, 295-296).

(82) Compensándose así la pérdida del segundo comisario por los Estados grandes: CALONGE (2001, 4).

(83) GEORGOPOULOS y LEFÈVRE (2001, 599).

(84) El Parlamento ha establecido en la práctica la audición, precedida de respuestas escritas a un cuestionario previo, de los comisarios propuestos por Comisiones parlamentarias para comprobar su competencia general e independencia, aunque se tiende en la práctica a incidir en cuestiones políticas nacionales: JACQUÉ (2001, 292-293), CONSTANTINESCO (2000, 129).

(85) ANDRÉS (2001, 13), GUTIÉRREZ (2001, 39).

(86) RONCHETTI (2001, 215).

puede derribar a la Comisión a través de la moción de censura, pero con una serie de requisitos y circunstancias que hacen muy difícil que prospere. Así, se exige su aprobación por la mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen, al menos, a la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara (art. 201 TCE), a lo que se añade, desde el punto de vista político, la ausencia de una conciencia política europea verdadera y la tendencia histórica del Parlamento a aliarse con la Comisión en lugar de luchar contra ella (87). Una muestra evidente de lo anterior es la caída de la Comisión Santer en 1999 en la que, ante las dificultades de que prosperase la moción de censura, se utilizó un mecanismo no previsto como fue la creación de un comité de expertos independientes, investidos de la misión de verificar el funcionamiento de la Comisión (88).

La figura del Presidente de la Comisión es muy importante al encarnar al órgano comunitario por excelencia frente al Consejo como órgano intergubernamental y con una presidencia rotatoria, aunque, a mi entender, sea algo exagerado afirmar que se acerca a un futuro Jefe de Gobierno de la UE (89), ya que la Comisión no es un Gobierno ni en sentido jurídico ni actualmente político. A pesar de su importancia, hasta el Tratado de Amsterdam las normas comunitarias poco decían sobre el papel del Presidente y a partir de 1992 es cuando se le permite participar en el proceso de nombramiento de los otros miembros de la Comisión, que cumplen sus funciones respetando las «orientaciones políticas definidas por su Presidente» (90). De todas formas, estas orientaciones políticas no conforman un programa político, que debería ser conocido antes de su designación como Presidente y, en todo caso, antes de la investidura conjunta por el Parlamento (91), y dependerá de la fuerza política de cada Presidente su capacidad para imponerlas a los comisarios.

Como antes se ha dicho al hablar del cese de los comisarios, un claro giro presidencialista ha sido la consagración en Niza del denominado método Prodi de forma que los comisarios presenten la dimisión si el Presidente se lo pide con el respaldo del colegio (aunque esto último no estaba en el compromiso que consiguió Prodi para su Comisión) (92), lo que podría dar lugar a una autonomización de la Comisión respecto de los Estados (93). A

(87) GEORGOPOULOS y LEFÈVRE (2001, 607).

(88) CONSTANTINESCO (2000, 120-122).

(89) DIEZ MORENO (2001, 124).

(90) KARAGIANNIS (2000, 38), ROLDÁN (2000, 17).

(91) KARAGIANNIS (2000, 39-40).

(92) MARTÍNEZ SIERRA (2001a, 238), ANDRÉS (2001, 13), RONCHETTI (2001, 212), YATAGANAS (2001, 40).

(93) Roberto Nania citado por RONCHETTI (2001, 218).

lo anterior debe añadirse el poder del Presidente para cambiar las carteras entre los comisarios y para establecer el número de Vicepresidencias (dotándolas también de poderes de coordinación de carteras), lo que puede permitir romper el criterio igualitario de la nacionalidad y también crear una especie de carteras de primera y de segunda clase (94). A pesar de que en Niza no se incluyó la posibilidad del veto presidencial a medidas de los comisarios o de un voto de calidad del Presidente, parece que la autoridad consagrada en las últimas reformas ha de permitir desarrollos fácticos para llenarla de contenido (95). En definitiva, en Niza hubo un alto consenso en el incremento de los poderes del Presidente, ya que los pequeños Estados lo veían como una afirmación de un poderoso Ejecutivo supranacional cercano a sus intereses y los grandes como un medio de controlar más efectivamente a la Comisión (96).

La imagen de la Comisión como el actual Gobierno comunitario quiebra en cuanto se analizan los poderes que los Tratados le conceden. Dichos poderes son el de iniciativa, el de ejecución, el normativo y el de vigilancia.

El poder de iniciativa o de impulso es un cuasi-monopolio de la Comisión, al que complementa el artículo 250 TCE que señala que si el Consejo debe tomar la decisión por mayoría cualificada, no puede rechazar la de la Comisión si no es por unanimidad (97). Esta cautela prevista en protección de los pequeños Estados ha ido perdiendo su sentido por la reponderación y las ampliaciones ya que ahora los grandes Estados tienen más difícil alcanzar esa mayoría cualificada (98). Este monopolio de iniciativa le permite decidir el momento de la propuesta y le dota de un gran poder de negociación ya que si el Consejo está contra la propuesta, la Comisión puede mantener su postura con un solo Estado que le apoye, lo que no ocurrió durante muchos años por el compromiso de Luxemburgo (99).

Sin embargo, se puede observar retrospectivamente que la Comisión no ha utilizado su derecho de iniciativa de manera independiente de la voluntad de los Estados. Inicialmente lo utilizó para desarrollar las disposiciones del Tratado de Roma sobre la política agrícola común, la política comercial común, la política común de transportes y la libre circulación de productos y personas. La única excepción significativa fue el paquete de propuestas financieras relacionadas con la política agrícola común de 1965, que fueron juzgadas abusi-

(94) MARTÍNEZ SIERRA (2001a, 239), RONCHETTI (2001, 212).

(95) MARTÍNEZ SIERRA (2001a, 238-239), ANDRÉS (2001, 13).

(96) YATAGANAS (2001, 25).

(97) JACQUÉ (2001, 301), DIEZ MORENO (2001, 132), MELLADO (2000, 138).

(98) JACQUÉ (2001, 301).

(99) JACQUÉ (2001, 301).

vas por Francia y que se convirtieron en la causa o el pretexto de la crisis y del posterior compromiso de Luxemburgo. Hasta 1985, la Comisión se dedicó por ello a armonizar las legislaciones nacionales para conseguir las cuatro libertades y propuso algunas medidas relativas a nuevas políticas comunitarias (social, medioambiental, industrial, investigación) introducidas desde el AUE, utilizando el derecho de iniciativa de manera más ambiciosa haciendo recurso al antiguo art. 235 para extender las competencias comunitarias, pero casi siempre intentando lograr la unanimidad. En 1978, con el Presidente Roy Jenkins, la Comisión decidió condicionar su iniciativa a ciertos criterios restrictivos que anticiparon el principio de subsidiariedad introducido en Maastricht. De 1985 a 1992, la Comisión inició cerca de 300 actos legislativos para terminar el mercado interior que han sido calificados como el ejemplo típico del exceso de reglamentación comunitaria, desconociendo que los Estados aceptaron previamente la lista de esos 300 actos y que 279 fueron aprobados por el Consejo, por mayoría o por unanimidad.

Por otro lado, la extensión del procedimiento normativo de codecisión ha ido reduciendo el papel de la Comisión ya que en la fase de conciliación entre Consejo y Parlamento, éstos son libres de decidir lo que quieran sin que la Comisión pueda oponerse (100). Sólo tras la extensión de la codecisión en Amsterdam, la Comisión ha insistido en su derecho a presentar soluciones de compromiso de su propia iniciativa, sin que sean necesariamente pedidas por el Consejo o el Parlamento, lo que puede entrar en conflicto con la tendencia de la Presidencia del Consejo a presentar soluciones de compromiso que sean aceptables para el conjunto de los Estados (101).

(100) JACQUÉ (2001, 302-303). En la primera lectura, la Comisión puede hacer adoptar al Consejo una posición común que integre un máximo de enmiendas parlamentarias, pero la posibilidad introducida en Amsterdam de poder adoptar el acto en primera lectura ha favorecido el establecimiento de contactos informales Consejo-Parlamento antes del voto en primera lectura para explorar las enmiendas de compromiso que puedan ser aceptadas por el Consejo, y en ese caso, la Comisión tiene tendencia a contribuir a la elaboración de enmiendas con la consecuencia de una autolimitación de su derecho de iniciativa. En segunda lectura, también suele haber contactos informales Consejo-Parlamento, volviendo la Comisión a favorecer el acuerdo sobre las enmiendas renunciando *de facto* a dar un dictamen desfavorable a ciertas enmiendas si el Consejo está dispuesto a aceptarlas por mayoría cualificada. En el caso habitual de aceptación por el Consejo a la unanimidad, la Comisión sólo juega el papel de experto técnico de tales servicios para contribuir a la redacción de enmiendas de compromiso. Sólo tras la extensión de la codecisión en Amsterdam, la Comisión ha insistido en su derecho a presentar soluciones de compromiso de su propia iniciativa, sin que sean necesariamente pedidas por el Consejo o el Parlamento, lo que puede entrar en conflicto con la tendencia de la Presidencia del Consejo a presentar soluciones de compromiso que sean aceptables para el conjunto de los Estados: PONZANO (2001-2002, 10).

(101) PONZANO (2001-2002, 10).

El poder normativo directo de la Comisión es muy limitado, aunque puede llegar a aprobar directivas (86.3 TCE, por ejemplo) o decisiones (art. 249 TCE, en materia de convenios entre empresas), recomendaciones o dictámenes (art. 211.2 TCE).

El poder de ejecución es el que demuestra la «peculiar» posición de la Comisión en el Poder Ejecutivo comunitario. En primer lugar, la ejecución material de las normas comunitarias pertenece a los Estados, de forma que, por el principio de subsidiariedad, la UE sólo interviene en la ejecución en caso de que sea imprescindible para alcanzar los objetivos del TCE (102). En segundo lugar, el artículo 202 TCE establece como poder ejecutivo comunitario al Consejo, que puede delegarlo en la Comisión, siendo esto la regla (103), en la que juegan un importante papel los Comités dando lugar a la denominada comitología de la que inmediatamente se hablará. Finalmente, la Comisión tiene el poder ejecutivo en materia presupuestaria (art. 205 TCE), lo que implica la gestión de los fondos comunitarios (FEOGA, Fondo social, FEDER, etc.), pero aquí, por el artículo 202 TCE citado, puede ver limitado su poder de ejecución por el Consejo, salvo en la ejecución contable del Presupuesto (104).

El Consejo, que como se ha señalado ya, delega por regla la ejecución de los actos comunitarios en la Comisión sigue siendo, a pesar de tal delegación, receloso de ésta por lo que suele obligar a que consulte a Comités formados por representantes nacionales y por uno de la Comisión antes de tomar la decisión (105). Estos Comités no tienen poder de decisión, que reside

(102) JACQUÉ (2001, 305).

(103) JACQUÉ (2001, 305). La Decisión 1999/468/CE establece que el Consejo, salvo en los casos en que expresamente se lo reserve a sí mismo, atribuye a la Comisión las competencias de ejecución; DIEZ MORENO (2001, 133).

(104) JACQUÉ (2001, 306), RONCHETTI (2001, 231), DIEZ MORENO (2001, 133).

(105) De acuerdo a los datos de la propia Comisión en 2000 había 244 comités: AZZI (2001-2002, 20). La Decisión del Consejo 1999/468/CE regula cuatro tipos de procedimiento en los Comités: consultivo (la Comisión propone y el dictamen no es vinculante); de gestión (propuesta de la Comisión y decisión por mayoría cualificada ponderada; la Comisión adopta las medidas, pero, si son contrarias al Dictamen, debe comunicarlo al Consejo y aplazar su decisión tres meses, plazo en el que el Consejo puede adoptar una decisión diferente por mayoría cualificada); de reglamentación (propuesta de la Comisión y decisión por mayoría cualificada ponderada); de salvaguardia (la Comisión comunica al Consejo y a los Estados una medida de salvaguardia, ante lo que cualquier Estado puede someter la decisión de la Comisión al Consejo y éste, por mayoría cualificada, puede adoptar una decisión diferente; si en el acto de base que concede a la Comisión adoptar medidas de salvaguardia así se dispone, el Consejo puede confirmar, modificar o derogar la decisión de la Comisión y si no adopta en el plazo establecido en el acto de base ninguna decisión, la de la Comisión queda sin efecto): DIEZ MORENO (2001, 130-131), AZZI (2001-2002, 24-26).

en la Comisión, sino que son vistos como instrumentos de la relación Consejo-Comisión a partir de los elementos básicos establecidos por el Consejo en la delegación a la Comisión. La Comisión y el Parlamento han solido recelar de la comitología, mientras es apoyada por los Estados como medio de control intergubernamental (106). En la práctica, sin embargo, hay poca disputa real ya que de los miles de opiniones emitidas por los Comités de 1993 a 1995 sólo seis fueron devueltos al Consejo y en 2000, de 1.742 actos sólo se devolvieron al Consejo otros seis (107).

La Comisión tiene el poder de vigilancia de la aplicación de los Tratados y de las normas derivadas y puede, por ello, adoptar decisiones en materia de competencia y medidas derogatorias por las acciones por incumplimiento de los Estados, dándoles a éstos un dictamen motivado, que si es desoído, permite a la Comisión acudir al Tribunal para que constate el incumplimiento (108).

Le corresponde también a la Comisión el poder de representación internacional de la UE, ejerciendo el derecho de legación activa a través de sus delegaciones ante los Estados miembros y en el derecho de legación pasiva, las cartas credenciales son remitidas tanto al Presidente de la Comisión como al del Consejo. El artículo 300.1 TCE confía a la Comisión el poder de negociar por cuenta de la Comunidad a través de un mandato del Consejo y en el marco de las directivas de éste (109).

La Comisión en la medida en que ejerce parte del Poder Ejecutivo de la UE cuenta con un número sustancialmente mayor de funcionarios (21.438) que el Parlamento (4.102) y el Consejo (2.671), aunque estos dos últimos tienden a crecer proporcionalmente más en los últimos años, pero esa diferencia no compensa el aumento de las misiones de la UE con una reticencia permanente a proporcionar medios a la Comisión (110). Por otro lado, nos encontramos con que la Comisión tampoco se ha adaptado en los últimos decenios a la evolución comunitaria ni en su organización, estructuras o métodos de trabajo, siendo casi inexistente la modernización de estos últimos (111).

(106) DEHOUSSE (2002, 5-6).

(107) DEHOUSSE (2002, 6), AZZI (2001-2002, 16 y 20-21). En los últimos tiempos, la Comisión está más conciliadora y en su propuesta para un nuevo marco de comitología tras el Tratado de Amsterdam, omitió deliberadamente cualquier provisión para aumentar la transparencia en los procedimientos de comitología, pues alteraría la interacción con los representantes nacionales: DEHOUSSE (2002, 7).

(108) JACQUÉ (2001, 306), MELLADO (2000, 139-141).

(109) JACQUÉ (2001, 308).

(110) DEHOUSSE (2002, 9).

(111) O'SULLIVAN (2000, 724).

Este panorama tuvo su punto culminante con los sucesos que condujeron a la caída de la Comisión Santer. Ante las informaciones que existían sobre irregularidades y sospechas de corrupción en la Comisión, el Parlamento europeo aprobó una Resolución el 14 de enero de 1999 sobre la mejora de la gestión financiera de la Comisión solicitando que se convocara un Comité de expertos (112). Las conclusiones de dicho Informe (de 15 de marzo de 1999) propusieron tres grandes líneas de crítica de la Administración comunitaria: exceso de tareas asumidas por la Comisión sin correspondencia con los medios (lo que produjo la externalización de funciones públicas en sujetos privados y convirtió a la Comisión de órgano de dirección, reflexión y control de la ejecución de políticas en un órgano gestor por excelencia); procedimientos de control interno obsoletos e ineficaces (ya que el visado previo centralizado y la auditoría interna no habían resuelto el problema); política de recursos humanos (la escasez de personal hizo proliferar los contratos temporales y no había cadena de responsabilidad que vinculase al Director General con los operadores de su departamento) (113).

Tras la publicación del primer Informe y la dimisión en bloque de la Comisión Santer, el Parlamento europeo encargó otro sobre los procedimientos de contratos financieros y de contratos de personal temporal, coordinación de los servicios encargados de detectar y de tratar los casos de fraude, irregularidades y mala gestión financiera. El informe, de 10 de septiembre de 1999, destacó la externalización de la gestión y el otorgamiento de subvenciones sin control riguroso; en la gestión compartida entre Comisión y Estados de los programas comunitarios reseñó el escaso interés de los Estados en denunciar las irregularidades detectadas al ser el presupuesto comunitario el que asume las pérdidas por irregularidades no detectadas, por lo que se propuso la recuperación del control por la Comisión para que todos los Estados instalen sistemas eficaces de gestión compartida de programas comunitarios; en la gestión financiera se planteó que la responsabilidad fuera del gestor u ordenador del gasto y no del controlador del mismo, con un sistema de sanciones administrativas específicas para los ordenadores que incumpliesen gravemente sus obligaciones respecto a la Comisión, lo que no se había exigido hasta entonces (114).

En el discurso de toma de posesión de Prodi como Presidente de la Comisión en julio de 1999 se hacen también públicas las iniciativas para la reforma de la institución: coordinación interna, descentralización de funciones, establecimiento de prioridades políticas, planificación de actividades de

(112) NIETO (2002, 66).

(113) NIETO (2002, 68-69).

(114) NIETO (2002, 70-72).

acuerdo a los recursos disponibles (115). Lo anterior conduce a la aprobación del Libro Blanco de reforma de la Comisión de 5 de abril de 2000 para fijar un programa para la revisión de las prácticas de trabajo, la programación de las actividades y la gestión de los recursos humanos y financieros de la Comisión que permita a la institución centrarse en la realización de funciones esenciales como la concepción de políticas, la iniciativa política y el control del cumplimiento del Derecho comunitario, lo que contrasta con que en la actualidad la mayoría de los funcionarios se dedique a tareas de gestión. La estrategia de la reforma está basada en los principios de independencia, responsabilidad, obligación de rendir cuentas, eficacia y transparencia. El Plan de acción del Libro Blanco consta de cuatro capítulos dedicados a la implantación de una cultura de servicio, la fijación de prioridades y uso eficaz de los recursos y reforma de los procesos de auditoría, gestión y control financiero. Una cultura de servicio (para abrir la gestión de la Comunidad a la sociedad civil: documento sobre «La Comisión y las organizaciones no gubernamentales» de 18 de enero de 2000, Código de buenas prácticas administrativas de 1999); fijación de prioridades y uso eficaz de los recursos (marcando objetivos a conseguir, planificación de prioridades quinquenales y definición de una estrategia política anual por el Presidente que permita la elaboración de una programación de la gestión de cada Dirección General, con la correspondiente dotación de recursos humanos y financieros estimados como necesarios y de la elaboración de informes y la supervisión de las actividades de cada Dirección General, con un nuevo Servicio de auditoría interna que debe evaluar de forma independiente los sistemas de gestión de los servicios de la Comisión; política de externalización de actividades); política de recursos humanos (es la menos elaborada de todas, no habiéndose producido documentos que desarrollen las líneas maestras diseñadas por el Plan; nueva estructura de la carrera basada en el mérito); reforma de la gestión y del control financiero (reforma de los procedimientos de gestión financiera, de forma que todos los ordenadores son responsables de la calidad y eficiencia de sus acciones y establecer un organigrama que permitiese el mejor uso de los recursos humanos y económicos disponibles, teniendo en cuenta la diversidad de gastos e inversiones realizados por la Comisión; se pasaría del sistema actual de control financiero por la Dirección General de Auditoría a un control por cada Director General de forma descentralizada y la calidad de su control sería valorada por el Servicio de Auditoría Interna) (116).

(115) NIETO (2002, 69), O'SULLIVAN (2000, 725).

(116) NIETO (2002, 73-79), O'SULLIVAN (2000, 726-727).

1.5. *El Poder Ejecutivo en la forma de gobierno europea actual*

Vistas las diferentes instituciones que componen el Poder Ejecutivo europeo no queda más que resaltar su complejidad al existir tres de ellas que inciden en el ámbito propio del Poder Ejecutivo en los Estados nacionales, con una compartición, interdependencia e interacción de poderes normativos y ejecutivos entre diversos niveles y actores, gubernativos y no gubernativos (117), y en el que quien se identifica en principio con los intereses generales de la UE, la Comisión, es sobrepasado en influencia política por quienes representan los puros intereses estatales, los Consejos. Esto tiene lógicamente su reflejo en el tipo de relaciones que se establecen entre Consejos, Comisión y Parlamento, dando lugar a una forma de gobierno europea peculiar.

Aunque se ha caracterizado últimamente a la forma de gobierno europea como semiparlamentaria por su paralelismo con la Monarquía constitucional de comienzos del siglo XIX (118), creo que está más cercana de la denominada Monarquía orleanista o de la doble confianza del primer tercio del citado siglo XIX, donde el Gobierno dependía de la voluntad regia en cuanto a su formación y cese, pero pudiendo el Parlamento también aprobar una moción de censura que derribara al Gobierno. Esta situación de doble dependencia solía durar poco tiempo porque era un sistema de difícil aplicación práctica al quedar el Gobierno sometido a dos fuerzas (Rey y Parlamento) de diferente carácter, terminándose o en una vuelta a la Monarquía constitucional o en una evolución hacia la Monarquía parlamentaria. En la UE nos encontraríamos también con un «Rey» (Consejo) que designa un Gabinete (Comisión) con el que comparte el Poder Ejecutivo pero permitiendo cierta participación del Legislativo (Parlamento europeo) en el nombramiento y, sobre todo, en el cese del Gobierno. En todo caso, creo que al no encajar tampoco totalmente con el orleanismo (el Consejo no puede cesar a la Comisión ni disolver el Parlamento), sería mejor calificar a esta forma de gobierno como pre-parlamentaria antes que semiparlamentaria, término que, además, utilizaré más adelante para proponer otra forma de gobierno europea completamente diferente (119).

Las distancias de la forma de gobierno europea actual con el sistema parlamentario, en todo caso, son muy importantes ya que quien tiene la capaci-

(117) RONCHETTI (2001, 202).

(118) Por ejemplo, MAGNETTE (2001, 294); en el mismo sentido, DANN (2002, 47).

(119) En referencia a la ideada por Duverger en 1956 y aplicada parcialmente en Israel de 1992 a 2000. Me permito aquí traer la cita de S. CECCANTI (1997, 13) con respecto al término semiparlamentario, cuando dice que ya había sido utilizado por M. DUVERGER en 1961, pero que ha sido puesta de nuevo como referente en el ámbito académico en «un recente contributo di E. Virgala Foruria [1995]», en referencia a VIRGALA (1995).

dad de determinar los objetivos últimos de la UE son los Consejos y no la Comisión, de forma que en cierta manera el Jefe del Estado tendría el papel político fundamental, siendo, además, irresponsable políticamente pues no puede ser derribado por el Parlamento europeo ni por los Parlamentos nacionales. A lo anterior se unen toda una serie de características que impiden el funcionamiento de un auténtico sistema parlamentario europeo. Los comisarios ni pueden ser parlamentarios ni la gran mayoría lo han sido con anterioridad (120), siendo más numerosa la presencia de antiguos ministros nacionales (15 de 20 con Prodi). Su nombramiento ha sido siempre competencia de los Gobiernos nacionales y cuando el Reino Unido vetó a Dehaene como candidato a la Presidencia de la Comisión en 1995, el Parlamento nada pudo hacer, por lo que en su nacimiento la Comisión es un «Gobierno» más cercano al Consejo que al Parlamento. A ello se añade, que el procedimiento parlamentario de investidura revela una tendencia tecnocrática en el control parlamentario, ya que las audiencias se celebran ante Comisiones parlamentarias especializadas, lo que reduce su dimensión política, tendiéndose a hacer preguntas técnicas. La votación de investidura tampoco responde al modelo parlamentario, ya que la Comisión siempre insiste en su papel de independencia y neutralidad y la votación no traduce una decantación entre mayoría y oposición, sino más bien una representación de las tendencias políticas existentes en los Gobiernos nacionales, de forma que en la Comisión Prodi diez miembros son cercanos al Partido de los socialistas europeos (PSE) y cinco al Partido popular europeo (PPE), mientras que éste es el grupo más numeroso en el Parlamento europeo (121). En cuanto a las relaciones Comisión-Parlamento, a pesar de que éste otorga el voto de investidura al primero, la influencia decisiva de los Gobiernos en la designación de los candidatos a comisarios hace que no exista mecanismo parlamentario alguno para revalidar la confianza inicial, de forma que en Niza ni se planteó la posible introducción de la cuestión de confianza. La moción de censura prevista, aunque teóricamente responde al sistema parlamentario, en la práctica demuestra que lo decisivo en la posición de los parlamentarios europeos son las adscripciones nacionales, a lo que se unen argumentos tecnocráticos y cuasijudiciales. La censura ha sido utilizada o bien para atacar indirectamente a los Gobiernos nacionales (las cuatro primeras anteriores a la elección directa del Parlamento en 1979) o para resaltar las posiciones de grupos mino-

(120) En la designación inicial de la Comisión Prodi, sólo dos comisarios habían sido parlamentarios y, además, fueron los más criticados por el Parlamento. Porcentualmente lo eran entre un 20 y un 30 por 100 con Delors, un 40 por 100 con Santer y un 15 por 100 con Prodi: MAGNETTE (2001, 297).

(121) MAGNETTE (2001, 297-301).

ritarios sabiendo que la censura no tendría efecto. Lo importante en las votaciones de la censura ha sido que las alineaciones suelen ser más nacionales que políticas (por ejemplo, en 1997). También se ha utilizado por la propia Comisión indirectamente, al pedir a un grupo que la presente para que sea rechazada al no existir cuestión de confianza. Finalmente, la responsabilidad política individual de los comisarios requeriría dos condiciones que tampoco se dan: una fuerte identidad colectiva de la Comisión y la existencia de irresponsabilidad de los altos funcionarios, lo que no se produce ahora ya que ante la imposibilidad de cesar a los comisarios se ha sancionado a altos funcionarios (122).

Es, por tanto, un sistema preparlamentario cercano a los orígenes del de Westminster, con ausencia de mayoría ideológica y social, con coaliciones heterogéneas de todos los no opuestos al sistema político y con la peculiaridad de que si los ciudadanos están descontentos con la gestión del Poder Ejecutivo europeo nadie se hace responsable, al ser irresponsables los Consejos y no ejercer el Parlamento europeo la exigencia de responsabilidad política a la Comisión (123). La ausencia de verdaderos partidos políticos europeos impide la existencia de una mayoría parlamentaria clara que pudiera imponer en la práctica al Consejo una Comisión surgida del seno del Parlamento o que pudiera derribarla si no responde a los impulsos políticos parlamentarios, por lo que hasta que se produzca esa situación los Gobiernos nacionales son los que van a tener la última palabra.

2. EL FUTURO: 2004 Y MÁS ALLÁ

2.1. *Lo probable previsible*

Cuál ha de ser la evolución del Poder Ejecutivo en la UE a corto y medio plazo es hacer una prospección que excede de la capacidad adivinatoria del autor de estas líneas, pero sí que intentaré intuir hacia dónde puede ir esa evolución a partir de los datos conocidos hasta el momento por declaraciones tanto de responsables de la Unión como de los Estados y por lo avanzado en la Convención sobre el futuro de Europa.

Una primera conclusión que puede avanzarse es la del mantenimiento de un fuerte elemento intergubernamental en la toma de decisiones de la Unión, lo que va a significar que los Consejos, Europeo y de la UE, sigan siendo los principales actores, definiendo los objetivos fundamentales, las reformas es-

(122) MAGNETTE (2001, 302-307).

(123) MAGNETTE (2001, 302).

tructurales y la política común, en la medida que sea posible, en materia de relaciones exteriores, defensa y justicia. La última palabra la van a seguir teniendo las cumbres intergubernamentales y los Consejos ordinarios por lo que creo que la tarea fundamental en los próximos años es intentar racionalizar, por un lado, y democratizar, por otro, la actuación de tales Consejos. En cuanto a la Comisión su papel seguirá siendo muy importante como institución típicamente comunitaria, pero siempre también en un segundo plano en cuanto a la toma de decisiones básicas o fundamentales. Su mayor desafío no va a ser tanto el de la democratización y el control, bastante conseguidos ya, sino el de la operatividad con una UE de 25 miembros de momento. La reducción inevitable del número de comisarios abre toda una serie de interrogantes sobre cómo va a llevarse a cabo y sobre si tal reducción va a ser aceptada por todos los Estados. En este sentido, la Convención sobre el futuro de Europa parece partir del *statu quo* y mantener dos instituciones dentro del Poder Ejecutivo, Consejo y Comisión, resaltando al primero (que seguiría decidiendo en cuestiones constitucionales, justicia e interior, defensa y relaciones internacionales) ya que para el Presidente de la Convención, el antiguo Presidente de la República francesa Valéry Giscard d'Estaing, desde el origen de las Comunidades el Consejo ha sido la primera institución (124).

En lo referente a la forma de gobierno, la parlamentarización, por las razones ya apuntadas para la situación actual, va a ser muy difícil. Creo que seguiremos con el sistema preparlamentario en el que el «Jefe del Estado» (Consejo) tiene muchos poderes, el control sobre el mismo es casi nulo y no hay fusión Comisión-Parlamento por la ausencia de una mayoría ideológica con sentido europeo (125). Tal vez la futura aprobación del Tratado constitucional que parece ir perfilando la Convención llegue a crear una conciencia europeísta entre todos los ciudadanos europeos que haga surgir un auténtico sistema de partidos europeos que, a su vez, haga posible la transformación de la Comisión en un verdadero Gobierno elegido popularmente y responsable ante el Parlamento como se propone al final de este trabajo para la definitiva institucionalización futura de la UE. De todas formas, esta situación tardará, si algún día llega, muchos años en realizarse.

Partiendo del mantenimiento del *status quo*, el Consejo Europeo debería actuar como presidencia colegiada y órgano de impulso político primario de la UE y del poder de defensa común, por lo que parece necesario que su institucionalización sea mayor que la actual con un Presidente permanente, a lo

(124) DANIEL DOMBEY, «Inside Brussels: Less Logic, more history», en *The Financial Times*, 7 de octubre de 2002.

(125) DANN (2002, 25-27).

que se añadiría un Consejo de la UE de Asuntos Generales formado por representantes permanentes de los Gobiernos, por ejemplo, con Ministros de Asuntos comunitarios residente en Bruselas, y un número muy reducido de formaciones del Consejo.

En primer lugar, debería establecerse una Presidencia del Consejo Europeo permanente que asegurara continuidad, coherencia y perspectiva integradora a la acción comunitaria. El anteproyecto de Tratado Constitucional de 28 de octubre de 2002 menciona la figura de una Presidencia del Consejo (art. 15 bis) (126), que parece que sería elegida por un nuevo órgano, el Congreso de los pueblos de Europa, aunque esto último no lo indica expresamente el anteproyecto (127). Este Congreso de los pueblos de Europa (art. 19 del anteproyecto) estaría formado por los parlamentarios europeos y un número proporcional de parlamentarios nacionales (128). Aunque es verdad que un nuevo órgano añade complejidad en algo ya complejo «sin resolver el problema esencial de la pérdida de peso de los parlamentarios nacionales, que siguen siendo el pilar fundamental de la democracia en Europa» (129), también lo es que puede ser una buena vía para incorporar a los representantes elegidos directamente por los ciudadanos en cada Estado y permitir que el Consejo tenga una ratificación democrática aunque sea indirecta. En esta cuestión hay que recordar el dato de que si no hay un pueblo europeo capaz de establecer una mayoría parlamentaria europea que sostenga un Gobierno, debe plantearse la participación de alguna manera de los Parlamentos nacionales como factor de democratización (130). De todas formas, aunque tal presidencia permanente ha sido defendida por algunos líderes europeos (Jacques Chirac, Tony Blair y J. M. Aznar, fundamentalmente) y parecía que podía serlo por el PPE, la misma no ha sido incluida en el borrador de Constitución para Europa del PPE de 12 de noviembre de 2002, que mantiene la presidencia semestral (131), es rechazada por el PSE, por los Estados pequeños, por la pérdida de protagonismo, y por Alemania, al querer potenciar a la Comisión y convertir al Consejo en segunda Cámara legislativa (132).

Lo probable, como mal menor, es la existencia de presidencias colectivas de cinco o seis Estados cada dos años y medio o tres, como planteó ya el Se-

(126) <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/02/cv00/00369es2.pdf>.

(127) *El País*, 29 de octubre de 2002, pág. 8; *The Financial Times*, 7 de octubre de 2002. GISCARD (2002) ha señalado textualmente que «podría decidir o confirmar los nombramientos para determinados cargos».

(128) GISCARD (2002).

(129) Opinión editorial de *El País*, 30 de octubre de 2002, pág. 12.

(130) RONCHETTI (2001), 235-236.

(131) *El País*, 13 de noviembre de 2002, pág. 2.

(132) *El País*, 17 de junio de 2002, pág. 6 y 29 de junio de 2002, pág. 6.

cretario general del Consejo, J. Solana (133), y parece ser la opinión del Presidente de la Convención, V. Giscard (134), pero el problema es que lo lógico será que la presidencia sea cada vez de un país grande lo que no gusta a los Estados pequeños (135).

En todo caso, como ya señalé con anterioridad, debe establecerse respecto del Consejo Europeo un control político por el Parlamento europeo y jurisdiccional del Tribunal de Justicia (136).

Los Consejos ordinarios deberían pasar a ser un número más reducido que los nueve actuales, en línea con la propuesta del PSE de mantener sólo cuatro: Exteriores, Economía, Asuntos Generales, Política social y empleo (137). El Consejo de Asuntos Generales debería convertirse en un órgano que diera estabilidad y continuidad conformado por representantes permanentes de los Estados que, para reforzar el componente europeísta dentro de los Gobiernos, fueran Ministros residentes en Bruselas, dando así una visión de conjunto de la que ahora se carece (138).

En la toma de decisiones, el veto debería desterrarse, con un calendario diferido por materias, salvo para las cuestiones «constitucionales» y adoptarse el sistema de doble mayoría absoluta, de Estados y de población (139), por la complejidad y dificultades de aplicación de la fórmula ideada en Niza que, de todas formas, deberá revisarse antes de la entrada de los nuevos miembros en 2004 (140).

Un cargo cada vez más importante en el futuro será el del Secretario General del Consejo que ahora ya no sólo es Alto representante de la política exterior y de seguridad común sino también Secretario General de la UEO y que podría presidir el Consejo de Relaciones Exteriores, representar internacionalmente a la UE y ser capaz de presentar iniciativas en los temas de su

(133) *El País*, 16 de marzo de 2002, pág. 5.

(134) *El País*, 3 de noviembre de 2002, pág. 10.

(135) *El País*, 2 de junio de 2002, pág. 2.

(136) MARTÍNEZ SIERRA (2001b, 212); en el mismo sentido, GEORGOPOULOS y LEFÈVRE (2001, 599).

(137) *El País*, 21 de septiembre de 2002, pág. 9.

(138) Más difícil, por el momento, me parece la propuesta de A. PADOA-SCHIOPPA (2002, 288) de un único Consejo al que se unieran los Ministros nacionales específicos (economía, agricultura, etc.) cuando se adoptaran temas de su competencia y para asegurar su ejecución nacional.

(139) Fórmula propuesta por el PSE, y en su momento, como se vio, por la Comisión y el Parlamento europeos: *El País*, 21 de septiembre de 2002, pág. 9.

(140) GISCARD es partidario de establecer una mayoría muy cualificada para temas delicados que incluso permitiera retirarse momentáneamente de la decisión a la minoría, como sucedió con el euro: *El País*, 3 de noviembre de 2002, pág. 10.

competencia (141). El cargo por la permanencia e importancia de sus funciones será una de las piezas claves del Poder Ejecutivo formando un tándem muy poderoso con el Presidente del Consejo si éste también fuera permanente (142). En todo caso, si se estableciera el Congreso de los Pueblos de Europa, parece necesario que también ratificara el nombramiento, previamente propuesto por el Consejo.

La Comisión, en un próximo futuro, seguirá siendo la institución comunitaria por excelencia pero con un papel menor respecto al Consejo al seguir primándose la cooperación intergubernamental (143). Mientras las condiciones antes comentadas de europeización del sistema de partidos no se produzcan, el sistema de nombramiento y cese de la Comisión continuará siendo el mismo, es decir, designación del Consejo (144) y ratificación por el Parlamento (145), que, a su vez, puede derribarla mediante la moción de censura, estando abocados al fracaso los intentos de parlamentarizar el sistema como el realizado en su momento por el antiguo Presidente de la Comisión Jacques Delors de que el voto a una lista de candidatos al Parlamento europeo fuera también el voto a un futuro Presidente de Comisión.

El tamaño de la Comisión debería disminuir a partir de la incorporación en 2004 de los diez nuevos Estados (146), para ser operativo tanto en núme-

(141) Así lo ha propuesto el actual Secretario general, J. SOLANA: *El País*, 16 de octubre de 2002, pág. 6.

(142) La Comisión, por el contrario, es partidaria de apropiarse de esta función y que el encargado de la PESC fuera un supercomisario: *El País*, 3 de julio de 2002, pág. 6. En esta línea, A. PADOA-SCHIOPPA (2002, 289) ha propuesto que se convierta en Vicepresidente de la Comisión.

(143) Opinión editorial de *El País*, 30 de octubre de 2002, pág. 12; también en DANIEL DOMBEY, «Inside Brussels: Less Logic, more history», en *The Financial Times*, 7 de octubre de 2002.

(144) El PPE ha propuesto que la designación tenga en cuenta los resultados de las elecciones europeas (*El País*, 19 de octubre de 2002, pág. 10), pero parece más una declaración de intenciones que otra cosa, pues no resulta creíble que un Consejo con mayoría de Gobiernos conservadores propusiera a una personalidad socialista sólo por tener el PSE mayoría parlamentaria.

(145) Una visión crítica sobre la tendencia general a favorecer la elección parlamentaria de la Comisión, es la que mantiene J. T. LANG, argumentando que tal elección parlamentaria impediría la actuación independiente de la Comisión, por lo que el Parlamento europeo estaría intentando aumentar su poder respecto de la Comisión sin percatarse de cuál es la actual estructura institucional. Para este autor, los poderes decisorios de la Comisión son importantes pero no establecen una nueva política, sino que aplican reglas ya existentes y en tal situación no es necesario ningún mandato democrático sino la mayor independencia posible. La Comisión es el único órgano que puede salvaguardar los intereses de la minoría, lo que es fundamental para hacer aceptable por todos los Estados la votación por mayoría, por lo que sería más importante su independencia que su legitimación democrática: LANG (2002, 326-327).

(146) Así lo anuncia el propio Presidente de la Convención: *El País*, 3 de noviembre de 2002, pág. 10.

ro de comisarios como en funcionalidad de las propias carteras, muchas de las cuales deberían llevar, en caso contrario, nombres simbólicos o referirse a materias de escasa trascendencia. Además, el mantenimiento de un comisario por Estado fomenta la intergubernamentalidad, minando la supranacionalidad y la representatividad de las decisiones, llegando a parecer por su número más un Coreper que la Comisión tal y como se ideó en su origen (147). De todas formas, a pesar de que puede aducirse que esa pérdida para algunos Estados quedaría compensada con el reforzamiento de los poderes del Presidente que actuaría de equilibrio frente a los Estados con un comisario (148), el problema real es cómo decidir esa reducción. La propuesta de Niza de que exista «una rotación igualitaria cuyas modalidades adoptará el Consejo por unanimidad» tiene el problema de cómo realizar esa rotación igualitaria, ya que, por el componente intergubernamental todavía existente, si un Estado grande no está en un momento dado en la Comisión puede ocasionar problemas en su aceptación de las decisiones tomadas por ésta (149). Probablemente la opción más sensata sería que el ritmo de rotación en los Estados grandes fuera mucho más reducido que en el de los Estados pequeños (150), pero esto, al menos a corto plazo, va a ser algo inaceptable para estos últimos (151). Otra opción posible, aunque también rechazada de momento por los Estados pequeños, sería la propuesta en junio de 2002 por el actual Presidente de la Comisión, R. Prodi, de establecer varias Vicepresidencias que, a su vez, dirigieran a grupos de comisarios (152), de forma que existiera una especie de dirección fuerte de la Comisión (Presidente y Vicepresidentes) y que cada Estado tuviera a un nacional suyo como comisario, o la de A. Padoa-Schioppa de dos grupos de comisarios, uno reducido a rotación y otro más amplio con todos los Estados (153).

(147) ANDRÉS (2001, 14), GUTIÉRREZ (2001, 37), RONCHETTI (2001, 209), AREILZA (2001, 110-111), MELLADO (2000, 127). En este sentido, LISBET HOOGHE ha demostrado que el reparto de puestos en la función pública comunitaria depende más de la nacionalidad que del mérito, con lo que se termina olvidando el interés general europeo por el más cercano nacional, citada por SBRAGIA (2002, 10).

(148) RONCHETTI (2001, 210).

(149) Teniendo en cuenta que en una UE de 27 Estados como la prevista en Niza, aun que todos los Estados tuvieran un comisario, los que representarían al 70 por 100 de la población sólo tendrían una quinta parte de los comisarios: FAVRET (2001, 275).

(150) PADOA-SCHIOPPA (2002, 288).

(151) FAVRET (2001, 275).

(152) *El País*, 23 de junio de 2002, pág. 4.

(153) PADOA-SCHIOPPA (2002, 288). Mucho más complicada me parece la propuesta de J. T. LANG de no reducir el número de comisarios, sino que cada una de ellos sea elegido por dos o tres Estados para aumentar la calidad, al no ser ya segundas filas de cada Estado, asegurar la representatividad de la Comisión y desterrar la impresión de que cada comisario piense

En cuanto a los poderes de la Comisión, no parece que pueda irse de momento mucho más allá de intentar que se establezca su capacidad de propuesta en las áreas de la política exterior común y de la cooperación política y judicial, separando la proposición de propuestas políticas y el poder de toma de decisiones, lo que sería un buen precio para mantener el derecho exclusivo de la Comisión de iniciativa en todas las cuestiones comunitarias (154). Otro elemento que cabe cuestionarse es si no fuera tal vez mejor establecer una administración comunitaria dependiente de la Secretaría General del Consejo, ya que la Comisión no va a ser nunca suficientemente grande como para actuar de Administración de una UE de 400 millones, ya que estaba pensada más como un *think-tank* que como una Administración (155).

2.2. *Lo improbable deseable*

Pese a las predicciones que en este trabajo se han hecho sobre la evolución institucional europea a corto y medio plazo, no quiero dejar de avanzar una reflexión teórica sobre el modo de funcionamiento de una futura Unión Europea, que posiblemente tarde bastantes años en llegar, estructurada en torno a órganos equivalentes a los de los Estados contemporáneos. Parto de la necesaria disminución de la complejidad institucional actual, en paralelo a una sustancial cesión de la soberanía estatal a los órganos de la Unión, por lo que, en esa ideal situación teórica, no existirían ni el Consejo ni la Comisión de la UE, sino un Gobierno europeo dirigido por un Presidente que, a su vez, lo fuera de la Unión, al lado de un Parlamento representativo con plenas funciones a diferencia del actual.

En ese marco teórico, no cabe dejar de preguntarse cuál sería la forma de gobierno más adecuada para un eficaz funcionamiento de la Unión Europea. El parlamentarismo, presente en la gran mayoría de los Estados de la actual Europa comunitaria, se encuentra con múltiples problemas, procedentes principalmente de su origen histórico en el que las condiciones políticas poco tenían que ver con las actuales. Lo que hemos venido conociendo por forma de gobierno parlamentaria clásica con sistema multipartidista plantea una serie de deficiencias, especialmente en el ámbito de la gobernabilidad

que es parte de su trabajo defender los intereses de su Estado. El propio LANG reconoce que no sería fácil establecer los grupos de países, aunque entiendo que lo sería más que el sistema de rotación propuesto en Niza: LANG (2002, 319-322).

(154) LANG (2002, 333).

(155) LANG (2002, 334).

(en las que aquí por conocidas no podemos detenernos), que la hacen escasamente atractiva como propuesta de futuro, como la experiencia italiana demuestra. Incluso allí donde la forma de gobierno parlamentaria ha funcionado de manera bastante eficaz (Alemania, España) (156), ha sido fundamentalmente el sistema de partidos, y no la racionalización de los mecanismos parlamentarios, el que ha permitido mitigar lo que es el riesgo de todo parlamentarismo no bipartidista: la inestabilidad gubernamental y los graves efectos que la misma hubiera podido tener en el funcionamiento del Estado democrático.

La alternativa al parlamentarismo no puede ser la adopción de la forma de gobierno presidencial, pues pienso que no se adapta a la cultura política europea y su funcionamiento práctico deja mucho que desear en el paradigma del presidencialismo, EE.UU. (157). El semipresidencialismo, por su parte, tampoco parece que deba acogerse como hipótesis de futuro, ya que su dualidad de poderes efectivos en el Ejecutivo, a pesar de su funcionamiento más o menos eficaz en Francia, puede plantear más problemas que ventajas.

Por todo ello, cabría proponer una forma de gobierno para la Unión Europea diferente a las conocidas en los Estados democráticos, y que he denominado como semiparlamentaria, centrada en la elección directa del Presidente de la Unión, que ya propuse hace ya casi diez años (158), y que ha sido acogida por algunos políticos europeos como Joschka Fischer, Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania (159), aunque coincido con quienes señalan que esta opción es adecuada aunque todavía prematura (160). Se trata-

(156) Aunque se hayan manifestado algunos de los defectos propios del parlamentarismo: sometimiento del Parlamento al Gobierno, influencia gubernamental *decisiva* en el nombramiento de los miembros de algunas instituciones, etc.

(157) Tendencia en los últimos cuarenta años a la formación de mayorías parlamentarias enfrentadas ideológicamente con el Presidente; continuo bloqueo en la toma de decisiones políticas ante la necesidad de que el Presidente consiga el apoyo de un Congreso formado por parlamentarios ajenos a la disciplina de partido, por lo que la consecución de acuerdos interorgánicos plantea dificultades incluso si el partido del Presidente tiene la mayoría; imposibilidad de romper el bloqueo mediante la convocatoria de elecciones anticipadas; incapacidad parlamentaria para derribar a un Presidente ineficaz, corrupto o autoritario. Un desarrollo pormenorizado de estas críticas puede verse en los siguientes trabajos: ROBINSON (1989), CUTLER (1985), MEZEY (1989), DILLON (1983), COMMITTEE ON THE CONSTITUTIONAL SYSTEM (1985), BURNS (1963), TUGWELL (1974), SARTORI (1991a y 1991b), FINER (1960), HARDIN (1983), SUNDQUIST (1983).

(158) VIRGALA (1994). Con carácter más general he descrito esta forma de gobierno en VIRGALA (1995) y he analizado su parcial aplicación práctica en Israel (que desaparecerá en las siguientes elecciones generales) en el período posterior a 1996 en VIRGALA (1997).

(159) Propuesta realizada el 12 de mayo de 2000 para que el Presidente de la Comisión fuera elegido por voto popular directo: AREILZA (2001, 115).

(160) Entrevista a Romano Prodi, Presidente de la Comisión, en *El País*, 27 de febrero

ría, desde mi punto de vista, de adoptar una forma de gobierno nueva que tuviera, de partida, las siguientes características: la formalización del carácter cuasipresidencialista que poseen las elecciones actuales en las formas de gobierno parlamentaria para fortalecer la legitimidad gubernamental y hacer partícipes directamente a los ciudadanos en la decisión de quién va a conducir la política europea en un período de tiempo determinado; el fomento —aun sin abandonar el multipartidismo, reflejo de la plural realidad política europea— del reagrupamiento partidario y, con ello, de la existencia de mayorías parlamentarias estables; y el mantenimiento de la exigencia de responsabilidad política del Ejecutivo como válvula de escape del sistema institucional para situaciones de bloqueo o enfrentamiento.

Las características de la forma de gobierno semiparlamentaria para la Unión Europea serían las que detallo a continuación. Las elecciones al Parlamento y a la Presidencia del Gobierno han de ser siempre simultáneas para evitar la formación de mayorías contrapuestas. Por ello, las elecciones al Parlamento europeo coincidirían siempre con la segunda vuelta de las elecciones presidenciales o, en caso de no ser necesaria ésta, se producirían dos semanas después de la elección del Presidente de la Unión por mayoría absoluta.

Respecto al sistema electoral no voy a analizarlo con profundidad, pues las dimensiones del trabajo lo impiden, pero si quisiera señalar que en la forma de gobierno semiparlamentaria que propongo la fórmula electoral debería tender a la formación de mayorías estables y cohesionadas, ya que ni las elecciones simultáneas a la Presidencia de la Unión y al Parlamento europeo ni los mecanismos recíprocos de relación (moción de censura y disolución) proporcionarían de por sí un funcionamiento coherente y armónico del sistema (161). Esto sólo se produciría si las elecciones simultáneas fueran reforzadas con un sistema electoral que tendiera a agregar y a polarizar (mayoritario a doble vuelta, proporcional personalizado) (162). La alternativa, por la pluralidad de la realidad socio-territorial europea, nunca podría ser un sistema mayoritario, de mayoría relativa o de dos vueltas, por lo que debería establecerse un sistema proporcional. De los existentes, el óptimo, desde mi punto de vista, sería el proporcional personalizado alemán, que permite al votante elegir a una persona concreta como parlamentario propio de su circunscripción y, a la vez, una distribución proporcional en el escrutinio por

de 2002, pág. 8. Es partidario también, aunque la considera prematura, I. Méndez de Vigo, representante del Parlamento europeo en la Convención sobre el Futuro de Europa: *El País*, 29 de diciembre de 2001. En el mismo sentido: DANN (2002, 28).

(161) BARBERA (1990: 46-47).

(162) BARBERA (1990: 47).

listas, que podrían ser cerradas pero no bloqueadas, permitiendo al elector establecer el orden de sus preferencias dentro de una misma candidatura. La combinación de la mitad de las circunscripciones uninominales con elección por mayoría relativa, unida a una barrera como la actual española del 3 por 100 y a la coincidencia, como luego explicaré, de estas elecciones con la segunda vuelta de las elecciones a la Presidencia de la Unión, pienso que fomentaría la bipolarización en torno a dos fuerzas políticas o a dos coaliciones homogéneas, permitiendo, a su vez, la existencia de un Parlamento multipartidista.

En la mayor parte de los países europeos con forma de gobierno parlamentaria se asiste en la actualidad a una personalización de las elecciones legislativas en relación con los candidatos de las primeras formaciones políticas, primando en la decisión del elector en muchas ocasiones más la personalidad de tales candidatos que los programas de los partidos políticos que los respaldan. Sin embargo, se prefiere mantener el procedimiento de la determinación, directa o indirecta, por el Parlamento de la designación del Gobierno, lo que era lógico en los comienzos del parlamentarismo por el activo papel que jugaba la Corona en la conformación de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo. Con el transcurso del tiempo, en las Monarquías parlamentarias, la Corona ha ido ejerciendo las funciones de Jefatura del Estado, desligada de las vicisitudes del Ejecutivo que ha quedado bajo la dirección del Gobierno. Todo esto no ha tenido reflejo alguno en la forma de designación del Ejecutivo. Por ello, sería conveniente ir adecuando norma y realidad, dotando de una legitimación popular directa a la persona que vaya a dirigir el Gobierno, lo que reforzaría su poder político pero a su vez lo haría responsable directo ante el electorado. Esto proporcionaría evidentemente un liderazgo mayor y más estable a la Presidencia de la Unión, que, a su vez, como más adelante se verá, estaría también controlada por el Parlamento que, además, le podría exigir su responsabilidad política. Con ello se conseguirían reunir las ventajas tanto del presidencialismo como del parlamentarismo (163). Por otra parte, creo que la elección directa de una persona como Presidente de la Unión Europea ayudaría a reforzar el sentimiento de pertenencia a la Unión de sus ciudadanos, al margen de su nacionalidad originaria.

Para conseguir lo anterior, la elección del Presidente de la Unión (164) debería ser por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, utilizando el sistema electoral mayoritario a doble vuelta. El sistema electoral de mayoría

(163) SUSSER (1989: 112-113).

(164) Estimo que lo ideal en la forma de gobierno semiparlamentaria es la existencia de un Ejecutivo monocéfalo encarnado en un Presidente.

relativa debe descartarse por permitir la elección de un Presidente minoritario con lo que no se alcanzarían los resultados deseados. El sistema de doble vuelta permitiría la elección siempre de un Presidente por mayoría absoluta, bipolarizando necesariamente al electorado, lo que afectaría a las elecciones parlamentarias si, como propongo, se celebraran en la misma fecha que la segunda vuelta de las presidenciales, por ejemplo, dos semanas después de la primera vuelta (165). Esta forma de elección del Presidente le otorgaría una fortaleza política indiscutible que podría utilizar para configurar un Gobierno coherente y estable, al tener una legitimidad popular directa y contar, muy posiblemente, con el apoyo de la mayoría absoluta del Parlamento. Esto sería muy conveniente para evitar algunos de los riesgos que contiene actualmente, aunque sea en potencia, la combinación de la forma de gobierno parlamentaria con una composición multipartidista del Legislativo, como son la inestabilidad o la ineficacia de los Gobiernos heterogéneos (166). Por otra parte, la realización de elecciones simultáneas al Legislativo y al Ejecutivo eliminaría los peligros del presidencialismo y del semipresidencialismo actuales que tienden a fomentar en el electorado opciones de castigo al Ejecutivo mediante la elección de mayorías parlamentarias contrarias a éste en las elecciones intermedias (167).

La conformación del Gobierno europeo estaría enteramente en manos del Presidente del mismo, pudiendo nombrar y cesar libremente a todos los integrantes, aunque, probablemente, hubiera de establecerse la convención de que el Gobierno fuera representativo de los diferentes Estados miembros o, al menos, de las diversas áreas geográficas que lo integran.

En las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo europeos deberían funcionar los mecanismos de relación propios de la forma de gobierno parlamentaria, y no porque tales relaciones fueran de confianza, ya que no lo serían al surgir independientemente ambos órganos, sino porque permiten solucionar los bloqueos que pudieran producirse entre los dos órganos. Todas las Constituciones, hayan optado por la forma de gobierno que sea, establecen la colaboración entre los diversos poderes para poder culminar las funciones estatales, por lo que han de establecerse mecanismos que permitan la ruptura del bloqueo que puede darse cuando el Gobierno y la mayoría parla-

(165) Sería muy poco probable que un candidato recibiera en la primera vuelta la mayoría absoluta de los sufragios emitidos, por lo que lo normal sería una coincidencia de la segunda vuelta con las elecciones parlamentarias. En caso de que un candidato consiguiera la mayoría absoluta en primera vuelta, las elecciones parlamentarias se celebrarían dos semanas después, de las que probablemente surgiría una mayoría clara, al mantenerse las circunstancias que habrían permitido a un candidato obtener la mayoría absoluta.

(166) SUSSEY (1989: 121).

(167) SUSSEY (1989: 117-118).

mentaria se enfrentan no puntualmente sino de manera generalizada, lo que produce obligatoriamente una ineficacia del aparato estatal. Estos mecanismos de relación entre los dos órganos serían las válvulas de escape del sistema, permitiendo que sea siempre el electorado el que tenga la última decisión en el conflicto interorgánico.

En primer lugar, los parlamentarios tendrían a su disposición la posibilidad de exigir la responsabilidad política del Gobierno europeo mediante la moción de censura. Esta moción de censura sería racionalizada, para garantizar su formalidad, pero no sería constructiva, tanto por sus evidentes defectos técnicos y escaso fruto práctico (168), como, especialmente, porque no sería admisible la sustitución de un Presidente de la Unión elegido popularmente por otro de designación parlamentaria. Por lo tanto, el efecto de la aprobación de una moción de censura sería el cese del Gobierno, pero también la disolución automática del Parlamento para que se celebraran elecciones simultáneas a ambos órganos. Este efecto de la moción de censura sería necesario para hacer coincidir los mandatos del Gobierno y del Parlamento y como elemento que obligara a la reflexión a los parlamentarios antes de tomar su decisión, pues sabrían que la aprobación de la moción de censura acabaría con la legislatura y, por lo tanto, con la posesión del escaño.

A la existencia de una moción de censura contra un Presidente del Gobierno elegido popularmente pueden contraponerse los argumentos de que generaría inestabilidad gubernamental e ineficacia por el temor a irritar a la oposición parlamentaria y de que fomentaría una política de gobierno excesivamente pegada a la opinión pública coyuntural, que se reflejaría en las presiones de la oposición parlamentaria (169). A esto puede responderse que frente a la inestabilidad gubernamental se adopta el remedio, aunque no infalible, de la elección simultánea del Ejecutivo y del Legislativo con sistemas electorales de fomento de mayorías. La ineficacia gubernamental es más elevada allí donde un Presidente elegido popularmente se enfrenta con una mayoría parlamentaria que además no puede derribarle, como ocurre en la forma de gobierno presidencial, tal y como han demostrado numerosos análisis de autores norteamericanos (170). En cuanto al seguimiento gubernamental de las posturas mayoritarias en una opinión pública coyuntural, pensamos que es un riesgo menor que el que existiría frente a un Presidente ineficaz, corrupto o con tendencias autoritarias al que el Parlamento no pudiera cesar bajo ninguna circunstancia.

(168) Véase, VIRGALA (1988).

(169) CRONIN (1980: 347-348).

(170) Véase nota 157.

También ha solido criticarse la moción de censura en la forma de gobierno semiparlamentaria por dirigirse contra un Presidente elegido por los electores y no por el Parlamento, pero, como Lijphart ha señalado, tal situación es democráticamente aceptable si el Ejecutivo, lo que ocurre como se verá inmediatamente, tiene el poder de disolución discrecional (171). En definitiva, el Parlamento no sustituye a un Presidente elegido por los ciudadanos por uno designado por los propios parlamentarios, sino que lo que hace es convocar al electorado para que decida quién actuaba más correctamente en la confrontación que enfrentó a ambos órganos, permitiendo que sea el pueblo el que elija de nuevo al mismo o a un nuevo Presidente.

El segundo mecanismo que debería existir en la forma de gobierno semiparlamentaria para la UE sería el de la disolución discrecional del Parlamento por el Presidente de la Unión, como contrapartida a la posibilidad de exigencia de la responsabilidad que poseería el primero. Si se produce un enfrentamiento permanente entre el Legislativo y el Ejecutivo, éste, si el primero no opta por la convocatoria de elecciones anticipadas (mediante la aprobación de una moción de censura) debido a la correlación de fuerzas parlamentarias (que impedirían conseguir la mayoría absoluta necesaria para derribar al Gobierno), ha de tener un arma que le permita convocar al electorado para que zanje definitivamente la controversia. La disolución ha de afectar también en esta forma de gobierno al Gobierno, por lo que siempre habrían de celebrarse elecciones simultáneas al Parlamento europeo y a la Presidencia de la Unión, intentando evitar en lo posible la formación de mayorías contrapuestas (172).

El problema que plantearía la disolución sería el de la posible existencia de límites a la misma. Si la moción de censura, planteada por un Parlamento elegido popularmente, está sometida a determinadas condiciones y requisitos, parece lógico que la disolución discrecional, accionada por un Presidente elegido popularmente, esté sometida también a determinadas condiciones o límites. Se trataría de evitar, ante las posibles, aunque no probables, desavenencias entre el Presidente y la mayoría parlamentaria, una serie de disoluciones continuadas que pudieran provocar una crisis política importante. Pienso que en la forma de gobierno semiparlamentaria ésa sería una situación poco probable, ya que la elección simultánea con factores bipolarizantes ha de provocar una identificación entre la Presidencia del Gobierno y la mayoría parlamentaria y, por otra parte, el Presidente del Gobierno se enfrentaría tras una disolución a una nueva elección para ocupar su cargo, con lo que correría el riesgo de perderla si hubiera provocado una disolución in-

(171) LIJPHART (1989: 373).

(172) BARBERA (1990: 45-46).

necesaria. De todas formas, parece conveniente que el Presidente del Gobierno no pudiera disolver el Parlamento más de una vez por cada legislatura de cuatro años. Incluso, como ha llegado a plantearse el *Committee on the Constitutional System* norteamericano, aunque sin aceptarlo formalmente, podría establecerse la imposibilidad de disolver el Parlamento en el último año de legislatura para evitar disoluciones innecesarias a escasos meses de las elecciones ordinarias (173).

La consecuencia final de la aplicación de los mecanismos de relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en la forma de gobierno semiparlamentaria sería siempre la convocatoria de nuevas elecciones. Con respecto a esto, se ha señalado que tales elecciones pueden resultar ineficaces si el resultado de las mismas reproduce la situación política anterior (174), pero, como ha señalado Barbera, esto puede ocurrir en cualquier forma de gobierno (175).

3. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ANDRÉS SAÉNZ DE SANTAMARÍA, P.: «La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam», *Gaceta Jurídica de la UE y de la Competencia*, 211, 2001, 11-26.
- AREILZA CARVAJAL, J. M. DE: «La reforma de Niza: ¿hacia qué Unión Europea?», *Política Exterior*, 79, 2001, 104-119.
- AZZI, GIUSEPPE CIAVARINI: «Comitologie: le voile se lève...», *Revue des Affaires Européennes*, 2001-2002, 16-28.
- BARBERA, AUGUSTO: «Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo», *Democrazia e Diritto*, 2, 1990, 23-49.
- «Fuoriuscire dalla proporzionale», *Il Politico*, 2, 1991, 210-217.
- BURNS, JAMES MACGREGOR: *The Deadlock of Democracy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (New Jersey), 1963.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A.: «El Tratado de Niza y la reforma de las instituciones», *La Ley*, 5432, 2001, 1-5.
- CECCANTI, STEFANO: *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- COMMITTEE ON THE CONSTITUTIONAL SYSTEM: «Specific Proposals: Text and Analysis», en *Reforming American Government. The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System*, DONALD L. ROBINSON (ed.): Westview Press, Boulder (Colorado), 1985, 254-264.
- CONSTANTINESCO, VLAD: «La responsabilité de la Comisión européenne: la crise de 1999», *Pouvoirs*, 92, 2000, 117-131.

(173) COMMITTEE ON THE CONSTITUTIONAL SYSTEM (1985: 256).

(174) MORTATI, citado por BARBERA (1990: 46).

(175) BARBERA (1990: 46).

- CRONIN, THOMAS E., *The State of the Presidency*, 2.^a ed., Little, Brown and Company, Boston, 1980.
- CUTLER, LLOYD N.: «Party Government Under the Constitution», en *Reforming American Government. The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System*, DONALD L. ROBINSON (ed.): Westview Press, Boulder (Colorado), 1985, 93-109.
- CYGAN, ADAM: «The White Paper on European Governance-Have Glasnost and Perestroika Finally Arrived to the European Union», *The Modern Law Review*, 2, 2002, 229-240.
- DANN, PHILIPP: «Looking Through the Federal Lens: The Semi-parliamentary Democracy of the EU», *Jean Monnet Working Paper*, núm. 5, <http://www.jeanmonnet-program.org/papers/05/020501.html>, 2002.
- DEHOUSSE, RENAUD: «Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance», *Jean Monnet Working Paper*, núm. 2, <http://www.jeanmonnet-program.org/papers/02/020201.html>, 2002.
- DÍEZ MORENO, F. (adaptado y puesto al día hasta el Tratado de Niza por M. LÓPEZ-MONÍS): *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2001.
- DILLON, C. DOUGLAS: «Remarks by Douglas Dillon. Fletcher School of Diplomacy. Tufts University. May 30, 1982», *Political Economy and Constitutional Reform. Hearings Before the Joint Economic Committee*, Joint Economic Committee-Congress of the United States. U. S. Government Printing Office, Washington D. C., 1983, 183-193.
- FAVRET, JEAN-MARC: «Le traité de Nice du 26 février 2001: vers un affaiblissement irréversible de la capacité d'action de l'Union européenne?», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2, 2001, 271-290.
- FINER, HERMAN: *The Presidency. Crisis and Regeneration*, The University of Chicago Press, Chicago, 1960.
- GEORGOPOULOS, THÉODORE y SILVÈRE LEFEVRE: «La Commission après le traité de Nice: métamorphose ou continuité?», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 3, 2001, 597-608.
- GISCARD D'ESTAING, VALÉRY: «Las últimas noticias sobre la Convención europea», *El País*, 22 de julio, 2002.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «Una reforma "difícil pero productiva": la revisión institucional en el Tratado de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 9, 2001, 27-75.
- HARDIN, CHARLES M.: «Constitutional Reform in the United States», *Political Economy and Constitutional Reform. Hearings Before the Joint Economic Committee*, Joint Economic Committee-Congress of the United States, U. S. Government Printing Office, Washington D. C., 1983, 195-211.
- JACQUÉ, JEAN PAUL: *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, París, 2001.
- KARAGIANNIS, SYMÉON: «Le Président de la Commission dans le Traité d'Amsterdam», *Cahiers de Droit Européen*, 1-2, 2000, 9-55.

- LANG, JOHN TEMPLE: «How Much Do the Smaller Member States Need the European Commission? The Role of the Commission in a Changing Europe», *Common Market Law Review*, 39, 2002, 315-335.
- LASOK, K. P. E. y D. LASOK: *Law and Institutions of the European Union*, 7.^a ed., Butterworths, Londres, 2001.
- LUPHART, AREND: «Presidenzialismo e democrazia maggioritaria», *Rivista Italiana di Scienza Política*, 3, 1989, 367-384.
- MAGNETTE, PAUL: «Appointing and Censuring the European Commission: The Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context», *European Law Journal*, 3, 2001, 292-310.
- MARTÍNEZ SIERRA, J. M.: «El Tratado de Niza», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 62, 2001a, 221-260.
- «El debate constitucional europeo», *Revista de Estudios Políticos*, 113, 2001b, 193-224.
- MELLADO PRADO, P.: «Las instituciones de la Unión y sus órganos auxiliares», en *Principios de Derecho de la Unión Europea*, E. LINDE PANIAGUA y otros, Colex, Madrid, 2000.
- MEZEY, MICHAEL L.: *Congress, the President and Public Policy*, Westview Press, Boulder (Colorado), 1989.
- MIGUEL BÁRCENA, JOSU DE: «El Consejo de la Unión Europea como foro intergubernamental de la toma de decisiones», *Revista de Derecho Político*, 53, 2002, 303-333.
- NIETO GARRIDO, E.: «El proceso de reforma de la Comisión Europea», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, 218, 2002, 66-80.
- O'SULLIVAN, DAVID: «La réforme de la Comisión européenne», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 4, 2000, 723-728.
- PADOA-SCHIOPPA, ANTONIO: «L'assetto istituzionale dell'Unione europea», *Il Mulino*, 400, 2002, 281-292.
- PARDO LEAL, M.: «El Libro Blanco sobre la Gobernanza: ¿la reforma de la gobernanza de la Comunidad servirá para mejorar la calidad de la legislación comunitaria?», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, 216, 2001, 8-22.
- PONZANO, PAOLO: «Le processus de décision dans l'Union européenne», *Revue des Affaires Européennes*, 2001-2002, 5-15.
- QUERMONNE, JEAN-LOUIS: «L'Union européenne entre "gouvernance" et "gouvernement" ou quelle Constitution pour une Fédération d'États-nations?», *Revue du Droit Public*, 1-2, 2002, 393-402.
- RAUX, JEAN: «De Nice à Laeken: pour une approche structurante de la constitutionnalisation de l'Union européenne», *Revue des Affaires Européennes*, 2001-2002, 61-74.
- REVENGA SÁNCHEZ, M. y J. M. LÓPEZ ULLA: «Sobre la dificultad de calificar la forma de gobierno de la Unión Europea», *Revista Vasca de Administración Pública*, 43, 1995, 171-179.

- ROBINSON, DONALD D.: *Government for the Third American Century*. Westview Press, Boulder (Colorado), 1989.
- ROLDÁN BARBERO, J.: «El sistema institucional: el nuevo y el pendiente», *Noticias de la UE*, 186, 2000, 9-22.
- RONCHETTI, LAURA: «Sovranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'UE», *Politica del Diritto*, 2, 2001, 197-255.
- RUBIO LLORENTE, F.: «Un eurogalimatías europeo», *El País*, 2 de febrero de 2002.
- SARTORI, GIOVANNI: «Schema di relazione alla tavola rotonda sul parlamentarismo e presidencialismo», *Il Politico*, 2, 1991a, 203-206.
- «Le riforme istituzionali tra buone e cattive», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 3, 1991b, 375-407.
- SBRAGIA, ALBERTA M.: «The Dilemma of Governance with Government», *Jean Monnet Working Paper*, núm. 3, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/020301.html>, 2002.
- SUNDQUIST, JAMES: «Lecture delivered at the Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University. May 6, 1974», *Political Economy and Constitutional Reform. Hearings Before the Joint Economic Committee*, Joint Economic Committee-Congress of the United States, U. S. Government Printing Office, Washington D. C., 1983, 838-839.
- SUSSER, BERNARD: «“Parliamentary” Politics: A Proposed Constitution for Israel», *Parliamentary Affairs*, 1, 1989, 112-122.
- TUGWELL, REXFORD G.: *The Emerging Constitution*. Harper's Magazine Press, Nueva York, 1974.
- VIDAL-BENEYTO, J.: «Gobernabilidad y gobernanza», *El País*, 12 de abril de 2002.
- VÍRGALA FORURIA, E.: *La moción de censura en la Constitución de 1978 (y en la historia del parlamentarismo español)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- «Una propuesta de forma de gobierno semiparlamentaria para la Unión Europea», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 18 Monográfico, 1994, 185-196.
- «La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria», *Revista de Estudios Políticos*, 89, 1995, 119-164.
- «La nueva forma de gobierno israelí: creación y puesta en práctica», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 21/22, 1997, 27-40.
- YATAGANAS, XENOPHON A.: «The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective», *Jean Monnet Working Paper*, núm. 1, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010101.html>, 2001.