

EVA NIETO\*

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA COMISIÓN EUROPEA

### SOMMARIO

1) *Ideas previas sobre la reforma de la Comisión en el Proyecto de Constitución europea*; 2) *La Composición*; 3) *Fortalecimiento del papel de la Comisión: consecuencias*; 4) *La reforma administrativa constitucionalizada en el Reglamento Financiero*; 5) *La reforma constitucional y el principio de equilibrio institucional*.

### **1. Ideas previas sobre la reforma de la Comisión en el Proyecto de Constitución europea**

Poco podemos saber de los debates sobre la reforma de las instituciones en el proceso de gestación del Proyecto de Constitución europea. A diferencia de lo que sucedió con otros temas, como la atribución de personalidad jurídica a la Unión, la Carta de los Derechos Fundamentales, las competencias de la Unión, no existió un Grupo de Trabajo sobre la reforma institucional de la Unión<sup>1</sup>.

El análisis del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (en adelante, Proyecto de Constitución)<sup>2</sup> pone de manifiesto, *grosso modo*, una primera idea: La Comisión sale reforzada con el Proyecto de Constitución. Por un lado, porque amplía las competencias de la misma a materias recogidas bajo la rúbrica *acción exterior de la Unión y el espacio de libertad, seguridad y justicia*, entre las cuales figuran las correspondientes a los actuales Segundo y

---

\* Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla – La Mancha. Jean Monnet Fellow, EUI, 2003-04. Una versión de este trabajo ha sido aceptada para su publicación en la Revista de Derecho Comunitario Europeo.

<sup>1</sup> El listado de los Grupos de Trabajo, así como sus documentos y conclusiones finales, puede obtenerse en [http://european-convention.eu.int/doc\\_wg.asp?lang=ES](http://european-convention.eu.int/doc_wg.asp?lang=ES)

<sup>2</sup> Proyecto de Constitución adoptado por consenso por la Convención Europea (en adelante, la Convención) el 13 de junio y el 10 de julio de 2003 y presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma, el 18 de julio de 2003. Disponible en <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=ES>

Tercer Pilares<sup>3</sup>. Por otro lado, porque el Proyecto intensifica el papel de la Comisión no sólo respecto a sus competencias ejecutivas, sino también respecto a su potestad normativa. La potestad normativa y las competencias de ejecución o gestión de la Comisión se amplían en el Proyecto de Constitución con la creación de dos nuevos instrumentos jurídicos: me refiero a los reglamentos delegados y a los actos de ejecución<sup>4</sup>.

Antes de analizar el fortalecimiento de las competencias de la Comisión en el Proyecto de Constitución y sus consecuencias en la estructura institucional de la Unión, debo realizar algunas consideraciones sobre el punto más débil de la reforma de la institución: me refiero a la composición de la misma. El modelo de composición previsto en el Tratado junto con la ampliación de competencias de la institución me permitirá ofrecer una visión completa de la reforma constitucional proyecta.

## 2. La Composición

Según el Proyecto presentado per la Convención en 2003, la futura Comisión consistirá en un Colegio compuesto por su Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que ostentará la Vicepresidencia o una de las Vicepresidencias, y trece Comisarios Europeos seleccionados conforme a un sistema de rotación en condiciones de igualdad entre los EEMM (art. I-25.3).

Una Decisión del Consejo establecerá el sistema de rotación basado en dos principios<sup>5</sup>: Uno, principio de igualdad para la determinación de la secuencia y del tiempo de permanencia en el cargo. Dos, la composición del Colegio debe reflejar en todo momento y de manera adecuada las dimensiones demográficas y geográficas de los EEMM de la Unión en su conjunto (art. I-25.3, a y b del Proyecto)<sup>6</sup>. Finalmente,

---

<sup>3</sup> Como seguidamente veremos, la ampliación real de competencias se produce en el ámbito del Tercer Pilar, puesto que la Comisión carece de la facultad de iniciativa normativa en materia de política exterior de seguridad común, según la redacción del Proyecto que comento.

<sup>4</sup> Art. I-35 y I-36 del Proyecto.

<sup>5</sup> Unos criterios que adoptó el Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001, por el que se modifican los Tratados de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos conexos (DOCE 10/3/2001). Concretamente los criterios se encuentran en el *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea*, art. 4.3. Véase más adelante.

<sup>6</sup> El segundo principio impediría la composición en el futuro de un Colegio sin ningún nacional de los EEMM más poblados: Alemania, Francia, Inglaterra e Italia.

el mismo apartado tercero del art. I-25 del Proyecto de 2003 en su último párrafo establece que el Presidente de la Comisión nombrará a los Comisarios sin derecho a voto, elegidos teniendo en cuenta los principios enunciados y que procederán de todos aquellos EEMM que no tengan a un nacional como Comisario Europeo.

El Colegio antes de la ampliación de mayo de 2004 está compuesto por veinte Comisarios, cada uno proveniente de un EEMM, salvo los EEMM grandes y España que tienen dos nacionales en el Colegio, concesión otorgada a España en el momento de su adhesión a las Comunidades Europeas como consecuencia del menor peso de nuestro país en el Consejo, teniendo en cuenta su dimensión demográfica<sup>7</sup>. El Tratado de Niza en el *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea* estableció que a partir de enero de 2005, es decir, una vez que la Unión contase con veinticinco EEMM, el Colegio estaría compuesto por un Comisario procedente de cada EEMM, regla que se mantendría hasta llegar a 27 miembros de la Unión<sup>8</sup>. A partir de entonces, el apartado 2º del art. 4 del citado Protocolo estableció que el número de miembros del Colegio sería inferior al número de EEMM, eligiéndose aquellos conforme a un sistema de rotación igualitaria teniendo en cuenta los mismos principios que recoge actualmente el Proyecto de Constitución objeto de este comentario<sup>9</sup>.

La pregunta es, por tanto, ¿qué motivó el cambio de criterio en el Proyecto de Constitución? ¿Por qué introducir en el Proyecto un ejecutivo de quince miembros más los Comisarios sin derecho a voto? En otras palabras, ¿qué impulsó al Praesidium a optar por un ejecutivo reducido al que se le añadirían Comisarios que podemos denominar de segunda clase?

La Administración europea, según el Proyecto, debe ser una Administración abierta, eficaz e independiente (art. III-304. 1). Idea que se compatibiliza mal con un ejecutivo al frente de la misma muy numeroso que inmediatamente haría surgir dudas sobre su eficacia y su independencia, sobre todo si se configura como una asamblea de representantes nacionales. El Proyecto parece querer reducir las dimen-

---

<sup>7</sup> R. ALONSO GARCÍA en "Tratado de Niza y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea. Estudio Preliminar", Civitas, 2001, p. XX.

<sup>8</sup> Art. 4.1 del *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea.*, cit., nota 5.

<sup>9</sup> Art. 4.3 del citado Protocolo.

siones del ejecutivo evitando, al mismo tiempo, que algunos EEMM no cuenten con ningún nacional en la Comisión. La conciliación del principio de eficacia con la naturaleza y estructura de entidad supranacional de la Unión no ha resultado una tarea sencilla para el Praesidium. De hecho, la composición de la Comisión es uno de los aspectos más polémicos del Proyecto. Las críticas que ha recibido no son sólo porque los EEMM no aceptaban que el modelo propuesto pudiera privarles de un representante nacional en la Comisión, sino también porque ha sido visto como un modelo que crearía tensiones entre los Comisarios con derecho a voto y aquellos que no pudiesen votar ni estar presentes en las sesiones del Colegio, aun cuando ellos fueran los responsables de la propuesta debatida, etc<sup>10</sup>.

La Conferencia Intergubernamental cambiará la composición propuesta en el Proyecto optando por un Colegio compuesto por un miembro nacional de cada EEMM. La ventaja frente al modelo del Proyecto es que tendremos un Colegio compuesto por 25 Comisarios con los mismos derechos y obligaciones, aunque habrá que encontrar un método de trabajo del Colegio que haga compatible su numerosa composición con el principio de eficacia. La propia Comisión ha propuesto “generalizar y formalizar la descentralización del procedimiento de toma de decisiones en la Comisión mediante la estructuración del Colegio en un cierto número de Grupos de Comisarios”<sup>11</sup>. De ese modo, el Colegio compuesto por todos los miembros de la Comisión, al que se le someterán únicamente las decisiones más importantes, sólo tendrá que adoptar un número limitado de decisiones<sup>12</sup>. De hecho, actualmente, sólo el 3% de diez mil decisiones adoptadas anualmente por la Comisión son adoptadas por el Colegio previo debate en su sesión semanal<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> P. CRAIG ha calificado el modelo del Proyecto como “the worst of all possible worlds”. See “The Constitutional Treaty: Legislative and Executive Power in the Emerging Constitutional Order”, EUI WP November 2003, pp. 16-17. La propia Comisión ha calificado la composición propuesta por el Proyecto como “complicada, confusa e inoperativa”, *Comunicación de la Comisión: Una Constitución para la Unión*, de 17.9.2003. COM (2003) 548 final, p. 5

<sup>11</sup> COM (2003) 548 final, p. 6.

<sup>12</sup> Sobre la organización del trabajo y la toma de decisiones en una futura Comisión compuesta por un número amplio de Comisarios véase el epígrafe 4 de este trabajo.

<sup>13</sup> Anexo I, COM (2003) 548 final, p. 17.

En cuanto al Presidente de la Comisión en el Proyecto encontramos preceptos que fortalecen su posición (A) y otros que la debilitan (B).

(A) El Presidente es un órgano que resultó reforzado en el Tratado de Niza: por ejemplo, en cuanto a sus poderes de dirección política de la Comisión. Unos poderes proclamados en el Tratado de Ámsterdam pero concretados en Niza, donde explícitamente se recoge el acuerdo tácito impuesto por el Sr. Prodi a todos los Comisarios en el sentido de que estos presentarían la dimisión si el Presidente se lo pedía (actualmente art. 217.4 TCE y art. III-252 del Proyecto de Constitución). Ahora bien, la modificación introducida con el Tratado de Niza obligaba a que la decisión del Presidente fuera respaldada por el Colegio de Comisarios, una exigencia que desaparece ahora en el Proyecto de Constitución (art. 217.4 TCE y art. I-26.3 in fine del Proyecto). En consecuencia, con el actual Proyecto de Constitución la solicitud de dimisión de los Comisarios será competencia exclusiva del Presidente de la Comisión.

(B) La creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que será, además, vicepresidente de la Comisión europea, y la instauración de un Presidente del Consejo con carácter permanente son factores que debilitarán la posición institucional del Presidente de la Comisión europea. Algo que no sucedería si el Presidente de la Comisión fuese a la vez Presidente del Consejo: una posibilidad que hizo modificar la redacción original del art. I-23.3 del Proyecto que impedía que el Presidente del Consejo pudiese ejercer funciones en cualquier otra institución europea. El actual art. I-21.3 del Proyecto señala que el Presidente del Consejo no podrá ejercer un mandato nacional pero no prohíbe que ejerza un mandato en otra institución europea, concretamente al frente de la Comisión.

En cuanto a las funciones del Presidente le sigue correspondiendo no sólo la dirección política de la Comisión sino, también, determinar la organización interna de la institución, nombrar a los vicepresidentes de entre los miembros del Colegio, nombrar a los Comisarios Europeos y a los Comisarios y, finalmente, responder políticamente ante el Parlamento europeo de la actuación de la Comisión como órgano colegiado<sup>14</sup>.

Respecto al nombramiento del Presidente de la Comisión, el Proyecto de Constitución introduce un cambio en cuanto a la institución que designará al Presidente de la Comisión fortaleciendo el papel del

---

<sup>14</sup> Arts. I-25.3 y 5, I-26.2 y 3 del Proyecto.

Parlamento Europeo. Si actualmente corresponde al Consejo Europeo designar por mayoría cualificada al Presidente de la Comisión, contando con la aprobación del Parlamento Europeo, según el Proyecto será el Parlamento Europeo el que elija por mayoría de sus miembros al Presidente de la Comisión a propuesta del Consejo Europeo (art. I-26.1). Es decir, la designación efectiva del Presidente de la Comisión corresponderá, según el Proyecto, al Parlamento Europeo<sup>15</sup>.

### 3. Fortalecimiento del papel de la Comisión: consecuencias

Las competencias que el art. I-25.1 y 2 del Proyecto de Constitución atribuye a la Comisión son más o menos, *grosso modo*, las mismas que recoge el actual art. 211 del TCE<sup>16</sup>. No obstante, las disposiciones citadas del Proyecto tienen una redacción más clara que el actual art. 211 TCE, procediendo a la enumeración de algunas funciones de forma explícita, como la aprobación de la programación anual y plurianual de la Unión, la ejecución del presupuesto y la gestión de programas. Las competencias de la Comisión pueden resumirse siguiendo el esquema propuesto por M. Barnier<sup>17</sup>. En palabras del Comisario Barnier, a la Comisión le corresponderá, si el Proyecto no se modifica en este punto, el derecho de iniciativa, la ejecución de las políticas de la Unión, la ejecución de las leyes y reglamentos del Consejo y del presupuesto, la representación de la Unión en el ámbito internacional excepto por lo que respecta a la política exterior y de seguridad de la Unión<sup>18</sup> y el control del cumplimiento del derecho comunitario<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Véase el epígrafe quinto dedicado al principio de equilibrio institucional.

<sup>16</sup> Sobre este tema puede verse una exposición muy clara en G. DELLA CANANEA en "L'Amministrazione Europea", *Trattato di Diritto Amministrativo a cura di S. Cassese, Diritto amministrativo generale, tomo secondo*, Giuffrè editore, 2ª ed., 2003, pp. 1819 a 1823. LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO en "La Comisión de las Comunidades Europeas", *Tratado de Derecho Comunitario Europeo, Tomo I*, Civitas 1986, pp. 129-138; P. CRAIG, G. DE BÚRCA en *EU Law. Text, cases and materials*, 3ª ed., 2003, OUP, pp. 59-62.

<sup>17</sup> Comisario a cargo de la política regional y de la reforma institucional cuando se redactó el Proyecto sue comenti.

<sup>18</sup> El representante de la Unión en materia de política exterior y de seguridad es, según el Proyecto, el Ministro de Exteriores de la Unión. No obstante, si manejamos la inicial versión del Proyecto podemos comprobar que el art. I-21.2,2º párrafo, atribuye esta competencia al Presidente del Consejo Europeo. Esta atribución de competencia es un error que proviene de redacciones previas del citado precepto.

<sup>19</sup> Notes d'intervention de Michel Barnier sur le rôle de la Commission. Convention sur l'avenir de l'Union, 5 juin 2003, p. 1.

No pretendo analizar todas las competencias de la Comisión sino solamente aquellos aspectos que han sido reforzados o los ámbitos donde le han sido atribuidas nuevas competencias. Según el planteamiento expuesto, debo estudiar, en primer lugar, el fortalecimiento de la potestad normativa y de ejecución o gestión de la Comisión y, en segundo lugar, aquellos ámbitos materiales que se incluyen *ex novo* en su área de intervención.

### A. Potestad normativa y ejecutiva

Además del derecho de iniciativa normativa, a la Comisión corresponderá adoptar reglamentos delegados y actos ejecutivos, cuando un acto obligatorio de la Unión así lo establezca. En los siguientes párrafos analizo brevemente el alcance de estas competencias.

Los Tratados actuales atribuyen a la Comisión la competencia de iniciativa normativa tanto de Reglamentos como de Directivas comunitarias<sup>20</sup>. El Proyecto de Constitución atribuye a la Comisión el derecho de iniciativa legislativa, es decir, la propuesta de las Leyes y Leyes marco europeas, que serán adoptadas conjuntamente por el Consejo y el Parlamento europeo conforme al procedimiento legislativo ordinario que recoge el art. III-302 del Proyecto. Un derecho de iniciativa legislativa que corresponde, además de a la Comisión, a los Estados Miembros en las políticas de cooperación judicial en materia penal y de cooperación policial. El art. III-165 del Proyecto exige que la iniciativa sea promovida al menos por un cuarto de los EEMM de la Unión.

Además, a la Comisión corresponderá, según el Proyecto, la adopción de Reglamentos y Decisiones europeas en los supuestos previstos en los arts. I – 35 y 36, así como en los casos específicamente previstos en la Constitución (art. I-34.1). En consecuencia, la Comisión ostenta no sólo la competencia de iniciativa legislativa, sino también una competencia normativa y ejecutiva que seguidamente paso a analizar.

---

<sup>20</sup> A título de ejemplo véase, el art. 39 TCE respecto a los Reglamentos relativos a la libertad de circulación de los trabajadores y el art. 86 TCE respecto a las Directivas que tienen por finalidad garantizar la competencia en el ámbito de los servicios de interés general. Sobre este tema véase, entre otros, P. CRAIG, G. DE BÚRCA, *ob. cit.*, p. 162.

– *Los reglamentos delegados del art. I-35 del Proyecto de Constitución.*

Una de las novedades más importantes respecto a la potestad normativa de la Comisión la encontramos recogida en el art. I-35, que habilita a las Leyes y Leyes marco europeas a delegar en la Comisión “la competencia para promulgar reglamentos delegados que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales de la Ley o Ley marco”<sup>21</sup>.

El precepto transcrito crea un nuevo tipo de norma comunitaria: los reglamentos delegados, que serán aprobados exclusivamente por la Comisión europea<sup>22</sup>. Aquí es donde se produce una verdadera ampliación de la competencia normativa de la Comisión<sup>23</sup>, que podrá aprobar normas de desarrollo de la “primary legislation” sin necesidad de someter el texto al escrutinio del Comité de reglamentación.

Los requisitos exigidos por el Proyecto de Constitución son, en primer lugar, que la Ley o Ley marco europea efectúe explícitamente la delegación en la Comisión; y, en segundo lugar, que la Ley determine de forma expresa “los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación”<sup>24</sup>.

El límite de la delegación lo establece el apartado 2º del art. I-35 al prohibir que el reglamento delegado regule los elementos esenciales de la materia correspondiente. Corresponderá a las Leyes europeas y Leyes marco europeas la regulación de los aspectos esenciales de una materia. Respecto al concepto de elemento esencial de una materia la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ofrece algunas claves. Por ejemplo, en el caso *Koster*<sup>25</sup> el Tribunal señaló que los elementos básicos de una materia (política agrícola común) debían ser adoptados conforme a un procedimiento determinado establecido en el antiguo art. 43, actual art. 37 TCE<sup>26</sup>. La Sentencia indicó que los elementos básicos de una materia eran aquellos que implicaban una deci-

<sup>21</sup> Apartado 1º del art. I-35 del Proyecto.

<sup>22</sup> El Proyecto de Constitución intenta introducir el principio de jerarquía normativa en el sistema jurídico de la Unión que se considera opaco y complejo, con falta de correlación entre los instrumentos legales, los procedimientos de adopción de normas jurídicas y el tipo de acción que se quiere realizar. Véase, CONV 162/02, p. 13. Sobre este tema véase también nota a pie n. 41.

<sup>23</sup> Véase también el apartado siguiente dedicado a los actos ejecutivos.

<sup>24</sup> Apartado 2º del art. I-35 del Proyecto.

<sup>25</sup> Caso 25/70, Sentencia de TJCE de 17 de diciembre de 1970.

<sup>26</sup> Párrafo 6º, Sentencia *Koster*.

sión política determinada<sup>27</sup>. En consecuencia, sólo el ejercicio de competencias ejecutivas podía ser objeto de delegación<sup>28</sup>.

En el caso *Meroni* el Tribunal de Justicia falló que el ejercicio de potestades discrecionales no podía ser objeto de delegación en organismos distintos de las instituciones europeas<sup>29</sup>. Sólo podían ser objeto de delegación competencias de ejecución bien definidas cuyo ejercicio estaría siempre sometido al control de la Comisión europea<sup>30</sup>.

Tanto los requisitos como el citado límite podrán ser objeto de control por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que, en su caso, procederá a anular el reglamento delegado por incurrir en *ultra vires*.

La descripción de la regulación de los reglamentos delegados en el Proyecto de Constitución determinará la futura inoperatividad del Comité de reglamentación<sup>31</sup>.

Concretamente, respecto la labor del Comité de reglamentación, la Comisión ha expresado públicamente que el mismo significaba un límite importante a su libertad de actuación<sup>32</sup>. De hecho, la Comisión no puede inicialmente aprobar las medidas que propone si el dictamen del Comité de reglamentación no es favorable a las mismas<sup>33</sup>. Actualmente, el Comité de reglamentación, compuesto por representantes de los EEMM y presidido por el representante de la Comisión, supervisa la adopción de medidas de alcance general propuestas por la Comisión que apliquen los elementos esenciales de un acto de base

---

<sup>27</sup> K. LENAERTS, M. DESOMER, "Simplification of the Union's Instruments", EUI-RSCAS/ AEL, 2003, p. 110.

<sup>28</sup> G. HAIBACH, "Separation and delegation of legislative powers: a comparative analysis", in *Delegated legislation and the Role of Committees in the EC*, editors M. Andenas, A. Turk, Klumer law, p. 58.

<sup>29</sup> Caso 9/56 (párrafo III.c y b) y 10/56. Además en el párrafo III.b citado, el Tribunal señaló que no pueden ser objeto de delegación competencias que el Tratado no ha atribuido a la institución delegante.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Indicado en el *Informe final del Grupo de Trabajo IX "Simplificación"* en p. 12.

La actuación de la Comisión está controlada por diversos Comités regulados en la Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, más conocida como Decisión de la Comitología. Esta Decisión sustituyó a la Decisión 87/373/CEE.

<sup>32</sup> SEC (89) 1591 final.

<sup>33</sup> Art. 5 de la citada Decisión.

del Consejo. Lo cierto es que la Comitología surgió para intentar conciliar la necesidad de delegación de competencias del Consejo en la Comisión, como consecuencia del incremento de competencias del primero, con el mantenimiento de la estructura institucional de la Comunidad y el respeto al principio de equilibrio de poderes entre las instituciones<sup>34</sup>. La consideración del procedimiento de codecisión como procedimiento legislativo ordinario en el Proyecto de Constitución está directamente relacionada con la progresiva eliminación del Comité de reglamentación. Tanto el Consejo como el Parlamento Europeo deben poder controlar la ejecución de la delegación legislativa efectuada por Leyes europeas y Leyes marco europeas en la Comisión<sup>35</sup>.

El actual sistema de comitología en el que solamente el Consejo ejerce un control *ex ante* sobre la aplicación o actualización de su acto de base está destinado a desaparecer, al menos por lo que se refiere al Comité de reglamentación y al Comité de gestión<sup>36</sup>.

Con la actual redacción del Proyecto de Constitución europea la Comisión logrará eliminar uno de los controles ejercido por los representantes de los Estados Miembros y, por tanto, por el Consejo, a través del Comité de reglamentación sobre su labor de implementación de los actos de base del Consejo.

En lugar del Comité de reglamentación, el art. I-35.2° establece que serán las Leyes europeas las que determinen el tipo de control al que sujetan el ejercicio de la delegación por parte de la Comisión. El control que establecerá la Ley europea podrá consistir en autorizar la revocación de la delegación por el Parlamento Europeo o por el Consejo de Ministros<sup>37</sup>, o bien en condicionar la entrada en vigor del reglamento delegado a la no presentación de objeciones por parte del Parlamento y del Consejo. Estos controles son coherentes con el papel asumido por el Parlamento Europeo en el Proyecto de Constitución respecto a la legislación de la Unión.

El diseño de los posibles controles ha sido criticado al considerar su eficacia cuestionable porque convierte lo que antes era un control

---

<sup>34</sup> Sobre el origen de la Comitología véase, entre otros, E. VOS en *Institutional Frameworks of Community. Health and Safety Regulation. Committees, Agencies and Private Bodies*, Hart Publishing, 1999, p. 113.

<sup>35</sup> K. LENAERTS, M. DESOMER, ob., cit., pp. 116 y 117.

<sup>36</sup> Sobre la progresiva desaparición del Comité de gestión véase el apartado siguiente dedicado a los actos ejecutivos de la Unión.

<sup>37</sup> Sistema de call-back en la terminología anglosajona.

*ex ante* (ejercido por los EEMM) en un posible control *ex post* que deberán establecer caso por caso las Leyes europeas<sup>38</sup>. Ni el Consejo ni el Parlamento Europeo tendrán los conocimientos ni el tiempo necesario para delimitar con exactitud los parámetros que tendrán que desarrollar los reglamentos delegados<sup>39</sup>. Tampoco es posible predecir si el Tribunal de Justicia desarrollará una Jurisprudencia que permita anular las extralimitaciones cometidas por los reglamentos delegados<sup>40</sup>.

La conclusión que sí podemos extraer del análisis del art. I-35 es el fortalecimiento de las competencias normativas de la Comisión, a quien le corresponderá no sólo el derecho de iniciativa normativa, sino también la posibilidad de actualizar la legislación europea en los términos previstos en la misma sin necesidad de recibir la aprobación del Comité de reglamentación sobre el texto propuesto por la Comisión.

#### – Los actos ejecutivos del art. I-36 del Proyecto de Constitución

Las competencias de la Comisión resultan reforzadas por el Proyecto con la regulación de los denominados actos ejecutivos. Estos ocupan el tercer y último lugar en la jerarquía de las normas que introduce el Proyecto de Constitución<sup>41</sup>.

El art. I.36.2° establece que:

“cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos obligatorios de la Unión, dichos actos podrán atribuir competencias de ejecución a

---

<sup>38</sup> P. CRAIG considera que el sistema de control establecido en el art. I-35 del Proyecto de Constitución es “difficult to monitor and enforce”. Véase, “The Hierarchy of Norms”, 2003, pp. 10-11.

<sup>39</sup> Ibidem, p. 11.

<sup>40</sup> Ibidem, p. 11.

<sup>41</sup> Actualmente los Tratados no establecen una jerarquía normativa entre Reglamentos y Directivas comunitarias (art. 249 TCE), sin embargo el Grupo de Trabajo IX consideró que la simplificación y la sistematización de los instrumentos jurídicos de la Unión precisaba la introducción de una jerarquía normativa. Véase, *Informe Final...*, cit., p. 8 y 9. No es la primera vez que se intenta introducir una determinada jerarquía normativa en Derecho comunitario. En la CIG de Maastricht, Italia propuso introducir el siguiente orden jerárquico en Derecho comunitario: normas constitucionales, legislativas, reglamentarias y actos administrativos. En la CIG de Niza, la Presidencia Portuguesa propuso la idea de que los actos legislativos fueran adoptados siempre a través del procedimiento de codecisión, con un contenido limitado a establecer las normas y principios esenciales de una materia. Véase, el documento CONV 162/02, p. 14, nota a pie 17 del citado documento.

la Comisión, o en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en el artículo 39 al Consejo de Ministros”.

Unos actos de ejecución que adoptarán la forma de reglamento europeo de ejecución o de decisión europea de ejecución<sup>42</sup>.

La redacción del art. I-36 ha sido criticada por opaca y ambigua<sup>43</sup>. Aunque el precepto posibilita la ampliación de las competencias administrativas de la Comisión, las críticas se han centrado, hasta el momento, en la dificultad que representa la identificación del ámbito donde operarían los denominados actos ejecutivos teniendo en cuenta el sistema de fuentes del derecho de la Unión<sup>44</sup>. Según la disposición trascrita *supra*, la función de los actos ejecutivos será establecer condiciones uniformes de ejecución de los actos obligatorios de la Unión, es decir, de las Leyes europeas y de las Leyes marco europeas, así como de los Reglamentos y Decisiones de la Unión.

En mi opinión, el problema real que plantean los actos ejecutivos no será tanto el encontrar un espacio donde puedan tener operatividad, como la ampliación de las potestades de la Comisión que suponen y sus consecuencias para el equilibrio institucional de poderes<sup>45</sup>.

Con respecto al ámbito donde serán utilizados los actos ejecutivos y los reglamentos delegados, el Informe Final del Grupo de Trabajo sobre Simplificación deja entrever que los últimos, los reglamentos delegados, serán muy útiles en aquellas materias donde se requiere una capacidad

---

<sup>42</sup> Apartado 4º del art. I-36 del Proyecto.

<sup>43</sup> P. CRAIG, “The Hierarchy...”, *ob. cit.*, 14.

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp. 16-17. P. Craig analiza la posible operatividad de los actos ejecutivos estableciendo condiciones uniformes de ejecución en materias reguladas por la Ley europea llegando a la conclusión de que, dada la naturaleza de ésta última equivalente a los Reglamentos comunitarios actuales, corresponde a los Estados Miembros el establecimiento de las condiciones necesarias que garanticen su plena efectividad. En opinión de P. Craig, sería más adecuado la utilización de los actos ejecutivos para la implementación de las Leyes marco europeas, equivalentes a las actuales Directivas comunitarias. No obstante, en este caso, la adopción de medidas uniformes de ejecución por parte de la Comisión chocaría con la característica definitoria de las Leyes marco europeas, esto es con la discrecionalidad otorgada a los EEMM para decidir las medidas a adoptar con el fin de lograr el objetivo señalado en la norma jurídica. Los anteriores argumentos alegados en contra de la aprobación de actos ejecutivos de la Comisión para el establecimiento de condiciones uniformes que permitan la ejecución de las Leyes europeas y de las Leyes marco europeas son utilizados por P. Craig para cuestionar, asimismo, la utilización de ese instrumento jurídico cuando se trate de la ejecución de Reglamentos europeos (art. I-32.1, 4º par. del Proyecto).

<sup>45</sup> Véase el último epígrafe de este trabajo.

de adaptación rápida de la legislación a un entorno cambiante como, por ejemplo, en algunos sectores económicos. Mientras que los actos ejecutivos permitirán a la Comisión introducir precisiones técnicas que garanticen la efectividad de la legislación de la Unión<sup>46</sup>. Además de la finalidad prevista en el Informe Final del Grupo de Trabajo, algunos autores han identificado en el Tratado de la Comunidad Europea disposiciones que habilitarían a la Comisión a la utilización de los citados instrumentos legales. Así, por ejemplo, la adopción por el Consejo de los reglamentos apropiados para la aplicación de las previsiones contenidas en los arts. 87 y 88 TCE respecto las ayudas otorgadas por los EEMM previstas en el art. 89 TCE, se realizará en el futuro con la adopción de Leyes europeas y Leyes marco europeas a través del procedimiento legislativo ordinario, la cuales podrán delegar en la Comisión la adopción de reglamentos delegados que, a su vez, podrán contener la base legal para la actuación de la Comisión en casos específicos con la adopción de actos de ejecución<sup>47</sup>.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que los actos ejecutivos deberán adoptarse con base en actos obligatorios de la Unión y que su naturaleza jurídica será normativa o puramente ejecutiva (actos administrativos). En consecuencia, en cuanto a la forma de los mismos, el art. I-36.4 del Proyecto establece que “los actos de ejecución de la Unión adoptarán la forma de reglamento europeo de ejecución o de decisión europea de ejecución”<sup>48</sup>.

En cuanto a los mecanismos de control de los actos de ejecución por parte de los EEMM, el Proyecto se remite a su establecimiento previo en Leyes europeas<sup>49</sup>. Es decir, será una Ley europea la que sustituya la actual Decisión del Consejo sobre la Comitología, que establece los Comités de control de los actos adoptados por la Comisión en ejecución de un acto de base del Consejo. El art. I.36.3 del Proyecto es coherente con la decisión de la Convención de adoptar el procedimiento de codecisión como procedimiento legislativo ordinario:

---

<sup>46</sup> *Informe Final...*, cit., p. 8.

<sup>47</sup> Este y otros ejemplos pueden consultarse en K. LENAERTS, M. DESOMER, cit., anexo, pp. 128-131.

<sup>48</sup> Las decisiones están definidas en el art. 249 TCE como actos obligatorios para sus destinatarios en todos sus elementos. La mayoría de las decisiones son actos ejecutivos pero no podemos olvidar que algunas decisiones tienen carácter normativo, como la Decisión sobre la Comitología citada en nota n. 31.

<sup>49</sup> Art. I-36. 3º del Proyecto de Constitución.

el Parlamento europeo participará como colegislador no sólo delegando en la Comisión la adopción de reglamentos delegados y actos de ejecución, sino también estableciendo previamente en una Ley europea los mecanismos de control de estos últimos. Los mecanismos o regímenes de control dependerán de las implicaciones políticas que puedan tener los actos de ejecución. Las posibles opciones irán desde la actuación de un Comité consultor que asesore a la Comisión hasta casos en los que sea el propio Consejo de Ministros el que se reserve la implementación del acto (casos relativos a la ejecución de la política exterior y de seguridad común, entre otros)<sup>50</sup>

### *B. Acción exterior de la Unión y el espacio de libertad, seguridad y justicia*

Uno de los avances más importantes del Proyecto de Constitución en el proceso de integración europea es la inclusión de ámbitos intergubernamentales, como el Segundo Pilar (política exterior y de seguridad común) y el Tercer Pilar (cooperación policial y judicial en materia penal)<sup>51</sup> en el marco institucional. No obstante, las políticas comprendidas bajo las rúbricas *De la acción exterior de la Unión*<sup>52</sup> y *Espacio de libertad, seguridad y justicia*<sup>53</sup> no se limitan a las materias del Segundo y Tercer Pilar.

La Comisión incrementa sus competencias especialmente en el ámbito del Tercer Pilar que pasa a formar parte del denominado “espacio de libertad, seguridad y justicia”<sup>54</sup>. Las políticas comprendidas en el capítulo son:

- Las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración.
- Cooperación judicial en materia civil.
- Cooperación judicial en materia penal.
- Cooperación policial.

La adopción de Leyes europeas y de Leyes marco europeas en el ámbito de las políticas contenidas en este capítulo sigue la regla general: es decir, el derecho de iniciativa, la elaboración de la propuesta,

<sup>50</sup> Art. I-36. 2º *in fine* del Proyecto de Constitución.

<sup>51</sup> El Tratado de Ámsterdam comunitarizó en parte el Tercer Pilar, concretamente por lo que respecta a la cooperación en aspectos de justicia e interior.

<sup>52</sup> Título V de la Tercera Parte del Proyecto.

<sup>53</sup> Capítulo IV, Título IV, Tercera Parte del Proyecto.

<sup>54</sup> Capítulo IV, Título IV, Tercera Parte del Proyecto.

corresponde a la Comisión y la aprobación de las Leyes tendrá lugar por el procedimiento legislativo ordinario del art. III-302.

En los ámbitos de cooperación judicial en materia penal y cooperación policial el derecho de iniciativa normativa corresponderá no sólo a la Comisión, sino también a un cuarto de los EEMM<sup>55</sup>.

En algunos sectores específicos de las políticas comprendidas en este ámbito, el Proyecto de Constitución excepciona la aplicación del procedimiento legislativo ordinario al exigir que la Ley que regule el sector sea una Ley del Consejo, adoptada por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo. Me refiero, concretamente, a las medidas relativas al Derecho de familia con repercusión transfronteriza<sup>56</sup>. La excepción tiene su origen en una exigencia del Gobierno Irlandés que intentaba asegurar por esta vía el máximo respeto a la regulación del derecho de familia de su sistema jurídico.

La política exterior y de seguridad común se comunitariza en el Título V de la Tercera Parte del Proyecto de Constitución, que la incluye, junto a otras políticas, bajo la denominación general *De la acción exterior de la Unión*.

No obstante, a diferencia de lo establecido respecto a las políticas incluidas en el espacio de seguridad, libertad y justicia, en la política exterior y de seguridad común no podrán utilizarse las Leyes europeas y las Leyes marco europeas<sup>57</sup>. Éstas podrán ser utilizadas en el resto de políticas comprendidas bajo el paraguas de la acción exterior de la Unión como, por ejemplo, en la política comercial común<sup>58</sup>, la cooperación para el desarrollo<sup>59</sup>, la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países<sup>60</sup> o la ayuda humanitaria<sup>61</sup>.

La política exterior y de seguridad común se realizará a través de Decisiones europeas del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros, adoptadas por unanimidad salvo que la Constitución disponga otra cosa<sup>62</sup>. El derecho de iniciativa en esta materia corresponderá a un Estado Miembro, al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión o a este

---

<sup>55</sup> Art. III-165 del Proyecto.

<sup>56</sup> Art. III-170.3 del Proyecto.

<sup>57</sup> Art. I-39.7º del Proyecto.

<sup>58</sup> Art. III-217.2 del Proyecto.

<sup>59</sup> Art. III-219.1 del Proyecto.

<sup>60</sup> Art. III-221.2 del Proyecto.

<sup>61</sup> Art. III-223.3 del Proyecto.

<sup>62</sup> Art. I-39.7 del Proyecto

Ministro con el apoyo de la Comisión<sup>63</sup>: es decir, el Ministro de Asuntos Exteriores podrá presentar una propuesta al Consejo de Asuntos Exteriores<sup>64</sup>, aunque no cuente con el apoyo de la Comisión. El derecho de iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores opera, asimismo, en relación a la presentación de propuestas ante el Consejo Europeo.

En consecuencia, a pesar de la eliminación de la estructura de los Pilares y de la inclusión de la política exterior y de seguridad común en la Tercera Parte del Proyecto de Constitución, la Comisión carece del derecho de iniciativa de elaboración de propuestas en esta materia. Sin embargo, en las otras políticas comprendidas bajo la rúbrica *De la acción exterior de la Unión*, la Comisión tiene el derecho de iniciativa política junto con el Ministro de Asuntos Exteriores<sup>65</sup>.

El otorgamiento de amplios poderes al Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión (incluida la representación de la Unión en la política exterior y de seguridad común) puede originar tensiones en sus relaciones con el Presidente de la Comisión, a pesar de que este debe aprobar el nombramiento del primero por el Consejo Europeo<sup>66</sup>.

#### **4. La reforma administrativa constitucionalizada en el Reglamento Financiero**<sup>67</sup>

El objetivo de este epígrafe es poner de manifiesto cómo algunos aspectos de la reforma de la Comisión en el Proyecto de Constitución no son coherentes con las directrices que están guiando la reforma administrativa de la institución<sup>68</sup>.

---

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> Art. I-23.2 del Proyecto.

<sup>65</sup> Art. III-194.2 del Proyecto.

<sup>66</sup> El Consejo Europeo nombrará al Ministro de Asuntos Exteriores por mayoría cualificada, con aprobación del Presidente de la Comisión, art. I-27.1 del Proyecto.

<sup>67</sup> El título de este epígrafe esta inspirado en el artículo de P. CRAIG titulado "The Constitutionalization of Community Administration" (Jean Monnet Working Paper 3/2003), donde el autor analiza la creciente constitucionalización de la Administración comunitaria, cuyos principios y directrices han sido recogidos, según el autor, en una norma de importancia constitucional como es el nuevo Reglamento Financiero de la Unión (Reglamento n.1605/2002 Del Consejo, de 25 de junio de 2002).

<sup>68</sup> Respecto la reforma administrativa de la Comisión véanse entre otros, A. Stevens en "The European Commission: nature, role and future", Working Paper NR 2 (13) 1997, University of Economics, Poznań; M. Egeberg en "The European Commission, the evolving EU executive", Working Paper N. 30, 2002, Advanced Research on

La reforma administrativa de la Comisión tuvo su origen en una Resolución del Parlamento Europeo de 14 de enero de 1999, sobre la mejora de la gestión financiera de la Comisión Europea, en la que se solicitaba la convocatoria urgente de un Comité de Expertos Independientes que analizase cómo la Comisión había hecho frente a los casos de fraude, irregularidades, mala gestión y nepotismo que, incluso, habían aparecido en la prensa europea. La Resolución del Parlamento Europeo dio lugar a la convocatoria de un Comité de Expertos Independientes que debía analizar la responsabilidad política de la Comisión en el proceso. El Informe, conocido como Primer Informe del Comité de Expertos Independiente<sup>69</sup>, provocó la dimisión en bloque de la Comisión Santer.

Las conclusiones del Primer Informe, a las que me refiero brevemente a continuación, son claves para entender el proceso de reforma administrativa iniciado por el Presidente Prodi y dirigido por el Vicepresidente Kinnock. Las líneas directrices de la reforma ponen de manifiesto los principios que rigen la reforma administrativa de la Comisión. Unos principios que están recogidos en el nuevo Reglamento Financiero y en el Proyecto de Constitución europea. Estos principios deberían guiar el ejercicio de las competencias que el Proyecto de Constitución atribuye a la Comisión. No obstante, diversos aspectos de la reforma constitucional obstaculizan la plena efectividad de los mismos.

El Primer Informe destacó, en primer lugar, el exceso de tareas asumidas por la Comisión en los últimos años sin que se hubiera incrementado simultáneamente la dotación de medios, especialmente de recursos humanos<sup>70</sup>. Las consecuencias negativas para el funcionamiento de la institución fueron: por un lado, el aumento espectacular de la externalización de funciones públicas en sujetos privados (esencialmente, en las denominadas Oficinas de Asistencia Técnica) y, por otro lado, el exceso de tareas transformó a la Comisión en un órgano especializado en la gestión

---

the Europeanisation of the Nation- State, Norway; P. Craig en "The Fall and Renewal of the Commission: Accountability, Contract and Administrative Organisation", *European Law Journal*, June 2000, pp. ??; E. Nieto en "El Proceso de reforma de la Comisión Europea", *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n° 218, marzo/abril 2002, págs. 66-80. Un resumen de la reforma administrativa de la Comisión puede consultarse en C. Harlow, *Accountability in the European Union*, OUP, 2002, pp. 53-57.

<sup>69</sup> Comité de Expertos Independientes, Primer Informe sobre presuntos casos de fraude, mala gestión y nepotismo en la Comisión Europea, de 15 de marzo de 1999. Disponible en [www.europarl.eu.int/experts/report1\\_es.htm](http://www.europarl.eu.int/experts/report1_es.htm)

<sup>70</sup> Primer Informe, cit, apartados 9.4.1-4.

de programas comunitarios, con escaso tiempo para diseñar, dirigir y controlar la ejecución de nuevas políticas comunitarias<sup>71</sup>. En segundo lugar, el citado Informe puso de manifiesto que los procedimientos de control interno eran obsoletos e ineficaces: el visado previo centralizado y la auditoría interna no impidieron los supuestos de fraude y las irregularidades detectadas<sup>72</sup>. Todos los supuestos de fraude e irregularidades habían recibido el visado previo, lo que demostró que la autorización se otorgaba habitualmente de forma automática a la mayoría de las operaciones. El Primer Informe propuso descentralizar el control financiero para que cada ordenador del gasto fuese a la vez responsable del mismo, sin transferir esa responsabilidad al interventor de la operación<sup>73</sup>. En tercer lugar, otra de las conclusiones del Informe fue la errónea política de recursos humanos de la Comisión<sup>74</sup>. El Informe constató la irresponsabilidad de los titulares de órganos superiores sobre las decisiones adoptadas por sus subordinados. No existía una cadena de responsabilidad que vinculase al Director General con todos los operadores de su departamento, ni casi de éste con el Comisario ni con el Colegio de Comisarios. El incremento de la responsabilidad a todos los niveles es una de las prioridades de la

---

<sup>71</sup> En palabras de C. HARLOW: “In the half-century during which the Commission has presided with some success over the affairs of the EU, its functions have changed radically. Not only have its duties greatly expanded with the increasing power and influence of the EU, but they have also changed in character: from rule-making and market regulation to administrator of grants and, in the most recent phase, adviser on foreign affairs, defence, justice, and immigration. The enforcement functions have also expanded dramatically and, as we shall see, more is expected of the Commission in this field. Yet the Council, which has not hesitated to load the Commission with new functions, has notably failed to provide the extra staff and funding which would make the load bearable”. *Accountability ...*, *ob.*, *cit.*, p. 63.

<sup>72</sup> Sobre este tema puede consultarse el documento “A new Framework for Resource Management and Internal Auditing in the Commission: Security for money and value for money”, Informe final del Grupo de Planificación y Coordinación de Auditoría Interna, de 22 de febrero de 2000, p. 14. Previamente analizó este tema el *Segundo Informe del Comité de Expertos Independientes*, de 10 de septiembre de 1999, pp. 117-133, publicado en [www.europarl.eu.int/experts/](http://www.europarl.eu.int/experts/)

<sup>73</sup> *Primer Informe*, *cit.*, apartado 9.4.18.

<sup>74</sup> Entre otras críticas el Informe destacó la escasez de personal en la Comisión que tuvo como consecuencia la proliferación de contratos temporales, que posteriormente se renovaban de forma casi automática, puesto que ningún director general podía prescindir del personal contratado temporalmente. Además, en determinados sectores la temporalidad suponía una pérdida de conocimientos y de experiencia importante. Me remito a mi trabajo sobre “El proceso de reforma de la Comisión Europea”, *cit.*, p. 69. Sobre la reforma de la política de personal puede consultarse el *Segundo Informe*, *cit.*, vol.II, apartados 6.2.11 a 6.2.17, p. 207.

reforma administrativa, tal como puso de manifiesto el Señor Prodi en su discurso ante el Parlamento Europeo el 4 de mayo de 1999<sup>75</sup>:

“I am firmly convinced that increasing the efficiency and accountability of the Commission in future largely depends on greatly reducing the grey areas which currently tend to blur demarcations lines of autonomy and responsibility between those performing more political tasks and those more involved with administration”.

Basándose en las conclusiones del Primer Informe, el Presidente Prodi anunció, en su discurso de toma de posesión ante el Parlamento Europeo, las líneas maestras de la reforma de la institución: la potenciación de la coordinación interna de la Comisión, el incremento de la descentralización de sus funciones, el establecimiento de prioridades políticas, la planificación de actividades teniendo en cuenta los recursos disponibles y la dimisión de cualquier Comisario si el Presidente se lo pedía<sup>76</sup>.

En esta línea, el *Libro Blanco de Reforma de la Comisión Europea* estableció que la estrategia de la reforma debía basarse en los principios de independencia, responsabilidad, obligación de rendir cuentas, eficacia y transparencia<sup>77</sup>. La independencia para los funcionarios y Comisarios de la institución, de modo que en ningún caso actuaran siguiendo instrucciones de ningún gobierno u organismo. El principio de responsabilidad aplicado a todos los niveles de la institución, como necesidad ineludible puesta de manifiesto en el Segundo Informe del Comité de Expertos<sup>78</sup>, así como la obligación de rendir cuentas por la gestión realizada al Consejo y al Parlamento, lo que implicaba la utilización de los recursos con eficacia y eficiencia.

Los principios y directrices de la reforma administrativa de la Comisión han sido desarrollados en documentos posteriores<sup>79</sup>. Desde un

---

<sup>75</sup> <http://europa.eu.int/comm/commissioners/prodi/speeches>. La cita corresponde a C. HARLOW, *Accountability...*, ob., cit., p. 57.

<sup>76</sup> Discurso de Romano Prodi, Presidente designado de la Comisión Europea, al Parlamento Europeo, de 21 de julio de 1999.

<sup>77</sup> Véase, el *Libro Blanco de Reforma de la Comisión Europea* de 5 de abril de 2000, p. 8. Disponible en: [www.europa.eu.int/comm/reform/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/reform/index_es.htm).

<sup>78</sup> Véase, *Segundo Informe*, cit., p. 120, apartado 4.7.1.

<sup>79</sup> Véanse, entre otros, *Externalisation of the management of Community programmes*, Planning and Coordination Group on Externalisation, Mayo 2000. Documento cuyas propuestas fueron recogidas por la Comisión en la Comunicación titulada *Externalisation of the management of Community programmes including presentation of a*

punto de vista funcional, los principios de independencia, de responsabilidad, de coordinación, de transparencia y de eficacia vertebran la nueva regulación de la Administración comunitaria.

En este sentido, la Exposición de Motivos del Reglamento Financiero de 2002 recoge, junto a los principios de derecho presupuestario que rigen la ejecución del Presupuesto de la Unión<sup>80</sup>, las formas de ejecución del mismo. Respecto a las formas de ejecución, el Reglamento distingue entre ejecución centralizada por la Comisión, ejecución compartida con los EEMM o descentralizada con terceros países beneficiarios de ayudas exteriores de la Unión o, por último, ejecución conjunta con organismos internacionales<sup>81</sup>. La ejecución centralizada por la Comisión puede ser asumida directamente por los servicios de la Comisión o bien puede ser ejecutado indirectamente por delegación en Organismos de derecho comunitario o de derecho público nacional<sup>82</sup>.

Resulta muy interesante comprobar cómo la Comisión ha tratado de asegurarse el máximo control sobre la ejecución de programas comunitarios, no sólo cuando ésta se realice de forma centralizada por los propios servicios de la Comisión, sino también cuando la misma se haya delegado en Organismos de derecho comunitario creados por la propia institución para la ejecución indirecta de algunas partes de los programas comunitarios<sup>83</sup>. Así, por ejemplo, la creación de un nuevo

---

*framework regulation for a new type of executive agency*, COM (2000) 788 final, Diciembre de 2000. También el documento citado en nota a pie 72, que propone reformas en el ámbito del control financiero recogidas actualmente en el nuevo Reglamento Financiero de 2002. Otros documentos que desarrollan las directrices de la reforma administrativa pueden consultarse en [http://www.europa.eu.int/comm/reform/refdoc/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/reform/refdoc/index_en.htm).

<sup>80</sup> Apartado 3º de la Exposición de Motivos del Reglamento Financiero de 2002.

<sup>81</sup> Apartado 16º de la Exposición de Motivos.

<sup>82</sup> En la ejecución centralizada indirecta la Comisión no podrá delegar “aquellas competencias propias de la potestad pública que entrañen un poder discrecional de apreciación” (apartado 17º Exposición de Motivos del R. Financiero). Pero, además, los organismos de derecho público en los que la Comisión delegue competencias deberán disponer de “procedimientos de adjudicación de contratos transparentes, de controles internos eficaces, de un sistema de rendición de cuentas distinto del resto de sus actividades y de una auditoría externa” (apartado 18º, Exposición de Motivos).

<sup>83</sup> El Grupo encargado de estudiar la externalización de funciones de la Comisión propuso, entre otras opciones, la creación de un nuevo tipo de Agencia europea encargada de la ejecución de programas comunitarios (*Externalisation of the management of Community programmes*, Planning and Coordination Group on Externalisation,

tipo de Agencia europea, denominada Agencia ejecutiva, es una decisión discrecional de la Comisión vinculada a la necesidad de externalizar la gestión de uno o varios programas comunitarios pero sin perder el control de la ejecución del mismo<sup>84</sup>. En este sentido, la Agencia ejecutiva se define como “organismo comunitario que ejercerá una función de servicio público”<sup>85</sup>, dotado de personalidad jurídica para cualquier tarea que implique el ejercicio de un programa comunitario salvo “aquellas que impliquen un margen de valoración que pueda plasmarse en opciones políticas”<sup>86</sup>. Toda Agencia ejecutiva estará administrada por un Comité de Dirección y un Director, el primero compuesto por cinco miembros nombrados por la Comisión y, el segundo, nombrado también por la Comisión, deberá ser además un funcionario de la misma<sup>87</sup>.

La idea de control y responsabilidad máxima de la Comisión sobre la ejecución de programas comunitarios ha sido determinante para que el Reglamento establezca un recurso frente a los actos de las Agencias ejecutivas que deberá resolver la Comisión<sup>88,89</sup>. El plazo es de un mes desde que se produjo el daño y la Comisión debe resolver

---

May 2000). Una propuesta recogida por la Comisión en el documento COM (2000) 788 final, pp. 4-5.

La propuesta pretendía evitar que se repitieran algunos casos de la etapa Santer, en la que la gestión de programas comunitarios realizada por algún servicio de la Comisión junto con entidades privadas contratadas al efecto había derivado en fraude y conflicto de intereses. Véase la Sentencia de 19 de marzo de 1998, asunto T-74/94, Jefe de la Unidad de Turismo.

<sup>84</sup> El estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios ha sido regulado por el Reglamento 58/2003, del Consejo, de 19 de diciembre de 2002. El Reglamento Financiero regula la ejecución del presupuesto de este tipo de Agencia en sus arts. 54 a 57.

<sup>85</sup> Art. 4.1 del Reglamento de las Agencias ejecutivas

<sup>86</sup> Art. 6.1 del citado Reglamento.

<sup>87</sup> Art. 8 y 10 del Reglamento de las Agencias ejecutivas.

<sup>88</sup> Este tipo de recurso administrativo existe en derecho interno. Por ejemplo, en España se denomina recurso de alzada impropio porque se produce entre entidades entre las que no existe relación jerárquica, como la Administración territorial y un Organismo autónomo o una Entidad Pública Empresarial. Es un tipo de recurso que se da entre entidades con una relación de instrumentalidad.

<sup>89</sup> Este tipo de recurso ha sido criticado por P. Craig puesto que no contribuye a afianzar uno de los objetivos de la reforma administrativa, es decir, a incrementar la responsabilidad de cada unidad y de cada organismo comunitario. P. CRAIG en “The Constitutionalization of Community Administration”, *ob., cit.*, pp. 16-18, especialmente p. 18.

en un plazo de dos meses. Si la Comisión no resuelve expresamente en ese periodo el recurso se entenderá desestimado<sup>90</sup>.

El art. III.304.1 del Proyecto de Constitución señala los rasgos esenciales de la Administración europea: abierta, eficaz e independiente.

Responsabilidad, máximo control, eficacia en la gestión, son principios que vertebran la reforma administrativa de la Comisión pero de difícil localización en la Parte Primera del Proyecto, donde se regula la composición y competencias de la Comisión<sup>91</sup>. Como es sabido, ni los EEMM ni la propia Comisión aceptan la composición de la institución prevista en el Proyecto. Las tensiones que generaría la existencia de dos grupos de Comisarios harían inoperativa la institución<sup>92</sup>. La propuesta del Proyecto no resuelve cuestiones esenciales para el funcionamiento concreto de la Comisión, como por ejemplo<sup>93</sup>: ¿si los Comisarios sin derecho a voto son miembros del Colegio? ¿Si pueden asistir a las reuniones del mismo y participar en los debates? ¿Si pueden ser habilitados para tomar decisiones en nombre de la Comisión?

Frente al modelo del Proyecto la propia Comisión ha propuesto un modelo alternativo que, por un lado, respeta el acuerdo alcanzado en el Tratado de Niza manteniendo un Comisario por cada EEMM y, por otro lado, prioriza la eficacia de la institución<sup>94</sup>. La Comisión propone la descentralización del procedimiento de toma de decisiones mediante la estructuración del Colegio en Grupos de Comisarios. Cada Grupo estará formado por siete miembros, como mínimo. No obstante, sólo el Presidente podrá formar parte de más de tres Grupos. Según la propuesta de la Comisión, el Presidente decidiría la composición de los Grupos y propondría al Colegio el nombramiento de los Presidentes de cada Grupo. El Ministro de Asuntos Exteriores presidiría el Grupo encargado de la acción exterior de la Unión.

En la propuesta de la Comisión se prevé que la mayoría de las decisiones sean adoptadas, en su nombre, por el Grupo de Comisarios

<sup>90</sup> Art. 22.1 del Reglamento de las Agencias ejecutivas.

<sup>91</sup> Una referencia mínima a la eficacia de la Comisión la encontramos en la disposición dedicada a las competencias del Presidente de la Comisión. El art. I-26.3 del Proyecto establece que el Presidente determinará la organización interna de la Comisión "en aras de la coherencia, la eficacia y la colegialidad de su actuación".

<sup>92</sup> Opinión expresada por la propia Comisión en el documento COM (2003) 548 final, p. 5. Véase nota a pie n. 10 de este trabajo.

<sup>93</sup> COM (2003) 548 final, nota a pie n.3.

<sup>94</sup> Véase el documento COM (2003) 548 final, Anexo I y II, pp. 17, 18 y 21.

competente en la materia<sup>95</sup>. Solamente las decisiones más importantes citadas en el Reglamento interno serían adoptadas por el Colegio de Comisarios, como por ejemplo, el programa anual, el proyecto de presupuesto de la Unión, las perspectivas financieras o el sometimiento a una jurisdicción<sup>96</sup>. No obstante, el Presidente podría incluir en el orden del día otras decisiones a adoptar por el Colegio, así como el Grupo competente en la materia o cualquier Comisario que tenga conocimiento del asunto cuando lo consideren necesario por la importancia de la decisión<sup>97</sup>.

El riesgo que supone el modelo propuesto en el Proyecto de Constitución no se limita a la posible ineficacia de la institución por las tensiones internas generadas entre los dos tipos de Comisarios previstos en el mismo. A ello hay que añadir el riesgo de bloqueo de la estructura administrativa que se podría producir si la ampliación de competencias de la Comisión no va acompañada de un incremento proporcional de los recursos humanos y materiales de la institución. Es decir, la inclusión de las políticas correspondientes al Segundo y Tercer Pilar dentro de la estructura institucional de la Unión junto con la ampliación de la potestad normativa y ejecutiva de la Comisión deberá ir acompañada de un incremento notable de los recursos disponibles de la institución. La experiencia demostró que el incremento de tareas de la Comisión sin la asignación de los recursos necesarios por parte del Consejo, derivó en casos de fraude y mala administración. La estructura administrativa pensada para la realización de un proyecto de integración económica entre seis EEMM en un periodo de rápido crecimiento económico está siendo objeto de un proceso de reforma con el fin de adaptarla a una Unión ampliada en un periodo de circunstancias económicas menos favorables. El esfuerzo realizado con la implementación de la reforma administrativa corre el riesgo de fracasar si el Consejo y el Parlamento Europeo no tienen en cuenta las necesidades de la misma a la hora de aprobar el Presupuesto de la Unión.

---

<sup>95</sup> El Grupo adoptaría las decisiones por mayoría de los miembros que lo componen, Anexo III, cit., p. 21.

<sup>96</sup> Anexo III del documento COM (2003) 548 final, p. 21.

<sup>97</sup> Los proyectos de decisiones adoptadas en nombre de la Comisión por los Grupos de Comisarios deberán comunicarse previamente al resto de Comisarios por si éstos quieren hacer observaciones. Anexo III del documento COM (2003) 548 final, p. 21.

## 5. La reforma constitucional y el principio de equilibrio institucional

Uno de los debates provocados por toda modificación de los Tratados constitutivos es aquel que se refiere a las implicaciones de la reforma proyectada sobre el principio de equilibrio institucional<sup>98</sup>. La reforma que el Proyecto de Constitución pretende introducir ha suscitado el mismo debate, especialmente por el fortalecimiento de las competencias de la Comisión que supone<sup>99</sup>. No obstante, creo que esos temores son infundados y se basan en un análisis parcial del Proyecto de Constitución. El objetivo de este epígrafe es reconstruir las características y funcionalidad del principio en el sistema jurídico europeo y señalar los elementos del Proyecto de Constitución que, en mi opinión, sirven de contrapeso al fortalecimiento del rol de la Comisión europea. Unos elementos que minimizan el impacto que la reforma constitucional proyectada pudiese tener sobre el principio de equilibrio institucional de poderes.

El principio de equilibrio institucional fue mencionado por primera vez por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el celebre caso *Meroni*, cuando el Tribunal tuvo que decidir si la High Authority had, by its Decision No 14/55, delegated to the Brussels agencies powers which they were ill-qualified to exercise. Interpretando el art. 3 del TCECA (ECSC Treaty), el Tribunal señaló que<sup>100</sup>:

“the objectives set out in Article 3 are binding not only on the High Authority, but on the “institutions of the Community...within the limits of their respective powers, in the common interest”.

From that provision there can be seen in the balance of powers which is characteristic of the institutional structure of the Community a fundamental

---

<sup>98</sup> Véanse, entre otros, D. NICKEL, M. PETITE, “Amsterdam and European Institutional Balance. A panel discussion”, *Harvard Jean Monnet Working Paper Series 14/98*; X.A. YATAGANAS, “The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union – A Continental Perspective”, *Jean Monnet Working Paper Series 1/01*.

<sup>99</sup> P. Craig ha analizado los efectos que la regulación de los reglamentos delegados prevista en el Proyecto puede tener sobre el principio de equilibrio institucional. El autor señala que los efectos dependerán de tres factores: la detallada o abstracta redacción de las Leyes europeas y de las Leyes marco europeas, los controles que las Leyes establezcan y la voluntad del Tribunal de Justicia para hacerlos operativos y, finalmente, el mantenimiento de los Comités de reglamentación y de gestión aunque con una función consultiva. En “The Hierarchy of Norms”, *ob., cit.*, p. 13.

<sup>100</sup> Case C-9/56, *Meroni*, Judgment of 13.6.1958, p. 152.

guarantee granted by the Treaty in particular to the undertakings and associations of undertakings to which it applies”.

Desde entonces, el Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre este principio señalando que “the Treaties set up a system for distributing powers among the different Community institutions, assigning to each institution its own role in the institutional structure of the Community and the accomplishment of the tasks entrusted to the Community”<sup>101</sup>.

En cuanto al significado del principio, el Tribunal señaló que “[the] Observance of the institutional balance means that each of the institutions must exercise its powers with due regard for the powers of the other institutions. It also requires that it should be possible to penalize any breach of that rule which may occur”<sup>102</sup>.

El principio de equilibrio institucional es un principio estructural que rige las relaciones entre las instituciones comunitarias, no asimilable al principio de separación de poderes<sup>103</sup>. La distribución de poder en la Unión Europea no se basa en el principio de separación de poderes formulado por Montesquieu en el s. XVIII<sup>104</sup>. De acuerdo con las disposiciones institucionales de los Tratados fundacionales, el concepto de división de poderes no encaja con las potestades atribuidas a las instituciones. No existe en los Tratados una división clara entre la institución a quien corresponde ejercer el poder legislativo (Consejo, Comisión y Parlamento) y la que debe ejercer el poder ejecutivo (Comisión, Consejo), sin mencionar a las Administraciones nacionales quienes comparten con la Administración comunitaria el poder ejecu-

---

<sup>101</sup> Case C-70/88, *European Parliament v Council*, Judgment of 22.5.1990, para.21.

<sup>102</sup> *Ibidem*, para.22.

<sup>103</sup> G. GUILLERMIN, “Le principe de l'équilibre institutionnel dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (1)”, *Journal du Droit International* n° 1, 1992, p. 319.

<sup>104</sup> Los autores admiten que la versión ripartita (Pescatore) u orgánica (Lenaerts) del principio de separación de poderes no se corresponde con la distribución de potestades establecida en los Tratados fundacionales. PESCATORE intenta una revisión del principio clásico adaptándolo a la estructura cuatripartita que tenían las Comunidades al inicio, en “L'Executif communautaire: justification du quadripartisme institue par les Traités de Paris et de Rome”, *Cahiers de Droit Européen* n.4, 1978, pp. 388 y 389. Por su parte, LENAERTS propone un concepto funcional del principio de división de poderes para la UE, en “Some reflections on the separation of powers in the European Community”, *CMLR* 28, 1991, pp. 13 y 14.

tivo<sup>105</sup>. El poder judicial es el único que puede ser identificado con una única institución comunitaria, correspondiéndole al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

La finalidad perseguida con el principio de separación de poderes en los regímenes políticos democrático-liberales no se adapta tampoco a la estructura supranacional de la UE. La finalidad del principio fue y sigue siendo garantizar la libertad política evitando la concentración de todo el poder en una única mano, que es precisamente cómo se define un gobierno despótico<sup>106</sup>. Sin embargo, en la UE la distribución de potestades y competencias entre las instituciones no trataba de garantizar la libertad política, sino que la Comisión, institución que representa el interés comunitario, no acumulara excesivo poder frente al Consejo y el Parlamento, donde sí están más directamente representados los intereses nacionales. El principio de equilibrio institucional garantiza la interacción equilibrada de los distintos intereses representados por las instituciones de la Unión<sup>107</sup>.

La función del principio de equilibrio institucional no se limita a garantizar a través de la interpretación judicial de los Tratados que cada institución comunitaria actúe dentro de las potestades que le han sido atribuidas, sino que además es una garantía que protege las competencias de los EEMM y a sus ciudadanos, evitando que las instituciones comunitarias invadan las competencias de los primeros o lesionen los derechos de los segundos actuando fuera del ámbito de las competencias atribuidas por los Tratados (*ultra vires doctrine*)<sup>108</sup>.

Ahora bien, la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión se ha limitado a destacar la funcionalidad del principio como garantía horizontal que preservaría las competencias atribuidas a cada institución por los Tratados frente a la actuación del resto de instituciones comunitarias. En este sentido, la operatividad del principio como instrumento de control utilizable por el Tribunal para fundamentar sus decisiones fue puesta de manifiesto en casos como el conocido *Parti*

---

<sup>105</sup> K. LENAERTS, "Some reflections on the separation of powers...", cit., p. 15.

<sup>106</sup> R. DEHOUSSE, "Comparing National and EC Law: The Problems of the Level of Analysis", *The American Journal of Comparative Law*, vol. 42, 1994, pp. 776.

<sup>107</sup> K. Lenaerts, A. Verhoeven, "Institutional Balance as a guarantee for Democracy in EU Governance", en *Good Governance in Europe's Integrated Market*, edited by G. Joerges, R. Dehousse, OUP, 2002, p. 43.

<sup>108</sup> El principio de equilibrio institucional actuaría como un escudo protector de las competencias de los EEMM frente a las instituciones de la Unión. E. Vos, p. 88.

*écologiste "Le Verts"*<sup>109</sup>. El Tribunal reconoció legitimación pasiva al Parlamento Europeo para ser parte demandada en un recurso de anulación por una decisión adoptada por esa institución aun cuando el art. 173 TCE sólo hacía referencia a actos del Consejo y de la Comisión. La argumentación del Tribunal se basó en la necesaria revisión judicial de cualquier decisión del Parlamento Europeo adoptada en el ámbito del TCE que pudiera invadir las competencias de otra institución comunitaria o de los EEMM<sup>110</sup>. No obstante, la referencia expresa al principio de equilibrio institucional, como instrumento de control de las competencias de cada institución utilizable por el Tribunal de Justicia, la encontramos más adelante, en el citado caso *European Parliament v Council*<sup>111</sup>.

La operatividad descrita del principio de equilibrio institucional, junto con el carácter de la Unión como Comunidad de Derecho, han permitido al Tribunal de Justicia realizar una interpretación constructiva de los Tratados salvando las posibles lagunas que los mismos pudieran tener<sup>112</sup>. De ahí que el principio de equilibrio institucional ocupe un lugar destacado en el sistema jurídico de la Unión. Precisamente, la centralidad del mismo dentro del sistema jurídico de la Unión determina que cada modificación de los Tratados que afecte a las potestades y competencias de las instituciones provoque un debate en torno a la posible

---

<sup>109</sup> Case C-294/83, *Parti écologiste "LesVerts" v European Parliament*, Judgment of the Court 23.4.1986. Previamente el Tribunal había declarado la nulidad de reglamentos del Consejo, cuyo procedimiento de elaboración no había respetado un elemento esencial del procedimiento normativo previsto en el Tratado, como era la consulta al Parlamento Europeo. Las Sentencias del Tribunal señalan que la consulta al Parlamento Europeo en el procedimiento legislativo constituye un factor esencial para el mantenimiento del principio de equilibrio institucional. Véase, Case C-138/79, SA Roquette Frères v Council, Judgment of the Court of 29.10.1980, para. 32-36. La misma argumentación en Case C-139/79, *Maizena GmbH v Council*, Judgment of the Court of 29.10.1980, para. 33-37.

<sup>110</sup> "Measures adopted by the European Parliament in the context of the EEC Treaty could encroach on the powers of the Member States or of the other institutions, or exceed the limits which have been set to the Parliament's powers, without its being possible to refer them for review by the Court. It must therefore be concluded that an action for annulment may lie against measures adopted by the European Parliament intended to have legal effects vis-à-vis third parties", para.25 in fine, *Ibidem*.

<sup>111</sup> Véase nota a pie 101 y párrafo correspondiente a nota a pie 102.

<sup>112</sup> En este sentido, GUILLERMIN, *ob. cit.*, p. 341.

vulneración del principio<sup>113</sup>. La importancia del respeto al principio de equilibrio institucional ha sido señalada de nuevo en los documentos de trabajo de la Convención<sup>114</sup>. El Proyecto de Constitución ha hecho surgir, de nuevo, el debate sobre el equilibrio institucional de poderes dentro de la Unión Europea<sup>115</sup>.

Mi trabajo se limitará a señalar cómo a pesar del fortalecimiento de la Comisión es posible encontrar otros elementos en el Proyecto de Constitución que sirven de contrapeso a ese fortalecimiento<sup>116</sup>.

La primera idea que debemos tener presente es que el principio de equilibrio institucional no es un principio estático sino dinámico, que puede ser modificado con revisiones ulteriores de los Tratados. El sistema de distribución de poderes entre las instituciones establecido en los Tratados, así como las competencias y tareas asignadas a cada institución pueden ser objeto de modificación posterior.

La clave del mantenimiento del principio de equilibrio de poderes con la modificación constitucional proyectada, concretamente con la reforma de la Comisión prevista en el Proyecto de Constitución, está en la atribución al Parlamento Europeo de mayores facultades de control sobre esta institución. El fortalecimiento del Parlamento Europeo, que pasa a ser colegislador ordinario junto con el Consejo, y las facultades de control que éste podrá ejercer sobre la Comisión afianzan, en mi opinión, el principio de equilibrio institucional en el sistema jurídico de la Unión.

No es objeto de este trabajo el estudio de las modificaciones que el Proyecto de Constitución pretende introducir en las competencias del Parlamento Europeo, en consecuencia me limitaré a señalar lo que he denominado facultades de control del Parlamento Europeo sobre la Comisión comparando la situación actual con las modificaciones que introduce el Proyecto de Constitución.

En la redacción actual de los Tratados es difícil deducir la existencia de una clara responsabilidad política de la Comisión ante el Parlamento Europeo<sup>117</sup>. De hecho, los Tratados enfatizan el carácter

---

<sup>113</sup> Véase nota a pie 98.

<sup>114</sup> CONV 770/03, p. 2.

<sup>115</sup> P. CRAIG, "The Constitutional Treaty: Legislative and Executive Power in the Emerging Constitutional Order", cit, p. 1.

<sup>116</sup> Respecto al incremento de competencias de la Comisión me remito a lo expuesto en el epígrafe tercero de este trabajo.

<sup>117</sup> C. HARLOW, *Accountability in the European Union*, ob., cit., p. 58.

apolítico de la Comisión (art. 213 TCE) y la independencia de la institución aunque admitiendo la posible moción de censura del Parlamento sobre la gestión de la misma (art. 201 TCE).

Los Tratados de Amsterdam y de Niza introdujeron modificaciones tendentes a reforzar el control político del Presidente sobre el Colegio de Comisarios. Ámsterdam concedió al Presidente de la Comisión la posibilidad de oponer su veto sobre los futuros Comisarios propuestos por los EEMM<sup>118</sup>. Por su parte, el Tratado de Niza recogió expresamente el acuerdo tácito impuesto por Prodi a los Comisarios, en el sentido de que debía presentar su dimisión si el Presidente se lo solicitaba. La reforma operada por el Tratado de Niza otorgó al Presidente de la Comisión la competencia para el nombramiento de los Vicepresidentes con el consentimiento del Colegio de Comisarios<sup>119</sup>.

Las modificaciones introducidas por las reformas de Ámsterdam y Niza junto con la intervención externa del Tribunal de Justicia de las Comunidades<sup>120</sup> y del Parlamento Europeo<sup>121</sup> reforzaban la autoridad del Presidente de la Comisión sobre el Colegio de Comisarios<sup>122</sup>. En esta línea el Proyecto de Constitución reitera que las responsabilidades que incumben a la Comisión serán estructuradas y repartidas entre sus miembros por el Presidente y que los Comisarios ejercerán las funciones que les atribuya el Presidente bajo la autoridad de éste<sup>123</sup>.

Más concretamente, los procedimientos de nombramiento y de dimisión o cese de los Comisarios, ligeramente modificados con las últimas reformas de los Tratados, avanzan en la línea de introducir una más clara responsabilidad política y de gestión del Colegio<sup>124</sup>.

---

<sup>118</sup> Actual art. 214.2, 2º párrafo TCE.

<sup>119</sup> Art. 217 TCE.

<sup>120</sup> El art. 216 TCE prevé que cualquier miembro de la Comisión que deje de reunir las condiciones requeridas para el cargo podrá ser cesado por el Tribunal de Justicia, a instacia del Consejo o de la Comisión. Reiterado en el art. 213.2 in fine TCE para cuando los Comisarios incumplan las obligaciones impuestas por los Tratados.

<sup>121</sup> El art. 201 TCE regula la moción de censura del Parlamento Europeo sobre la gestión de la Comisión.

<sup>122</sup> C. HARLOW, *ob., cit.*, p. 59.

<sup>123</sup> Art. III-254 del Proyecto que es la versión adaptada del actual art. 217.2 TCE, según la redacción consolidada con el Tratado de Niza.

<sup>124</sup> Sobre las dificultades que encuentra el ejercicio de la acción disciplinaria y el control jerárquico en el seno de la Comisión Europea, véase C. HARLOW, *ob., cit.*, p. 59.

La actual redacción de los Tratados establece que:

“El Consejo reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y por mayoría cualificada, designará a la personalidad a la que se proponga nombrar Presidente de la Comisión; el Parlamento Europeo deberá aprobar dicha designación.

El Consejo por mayoría cualificada y de común acuerdo con el Presidente designado, adoptará la lista de las demás personalidades a las que se propongan nombrar miembros de la Comisión, establecida de conformidad con las propuestas presentadas por los Estados Miembros.

El Presidente y los demás miembros de la Comisión designados de este modo se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Una vez obtenida la aprobación del Parlamento Europeo, el Presidente y los demás miembros de la Comisión serán nombrados por el Consejo por mayoría cualificada”<sup>125</sup>.

El nombramiento del Presidente de la Comisión y de los demás miembros del Colegio corresponde al Consejo por mayoría cualificada<sup>126</sup>. No obstante, la designación de todos ellos debe contar con la aprobación del Parlamento Europeo.

Frente al procedimiento descrito en el cual el Parlamento Europeo sólo tiene un papel secundario, de aprobación de una designación realizada por el Consejo, el procedimiento establecido en el Proyecto de Constitución refuerza el rol del Parlamento Europeo.

El Proyecto de Constitución atribuye al Parlamento Europeo facultades de control sobre la Comisión Europea en tres etapas esenciales: 1. En el nombramiento del Presidente. 2. En la composición del Colegio. 3. Durante el mandato de la Comisión.

1. Respecto al nombramiento del Presidente de la Comisión, corresponde al Consejo Europeo proponer al Parlamento Europeo el candidato a Presidente de la Comisión teniendo en cuenta el resultado de las elecciones en el Parlamento Europeo<sup>127</sup>. Pero será el Parlamento Euro-

---

<sup>125</sup> Art. 214.2 TCE

<sup>126</sup> El Tratado de Niza introdujo la regla de la mayoría cualificada en sustitución de la unanimidad requerida en las redacciones anteriores del precepto.

<sup>127</sup> Procedimiento descrito en el art. I-26.1 del Proyecto de Constitución. El precepto pretende incrementar la legitimidad democrática de la Comisión obligando al Consejo a tener en cuenta los resultados electorales en las elecciones al Parlamento Europeo cuando proponga a esa institución un candidato a Presidente de la Comisión.

peo el que nombre al Presidente de la Comisión aceptando la propuesta por mayoría de votos a favor de los parlamentarios. Si el Parlamento rechaza la propuesta, cosa que se producirá si el candidato a Presidente de la Comisión no obtiene la citada mayoría, el Consejo Europeo deberá proponer al Parlamento Europeo otro candidato en el plazo de un mes. El cambio es importante respecto al procedimiento descrito en el art. 214.2 TCE, donde el Consejo Europeo designa al Presidente de la Comisión por mayoría cualificada, contando con la aprobación del Parlamento Europeo. La modificación del procedimiento de designación del Presidente de la Comisión prevista en el Proyecto de Constitución pone de manifiesto la voluntad decidida de incrementar el peso del Parlamento Europeo en la estructura institucional de la Unión<sup>128</sup>.

2. Al Presidente de la Comisión, nombrado por el procedimiento descrito *supra*, le corresponderá designar trece Comisarios Europeos entre las ternas de candidatos propuestos por los Estados Miembros<sup>129</sup>. Asimismo, según la redacción originaria del Proyecto, al Presidente le correspondía nombrar a los Comisarios sin derecho a voto<sup>130</sup>. El Proyecto de Constitución refuerza notablemente la figura del Presidente de la Comisión al atribuirle como competencia la designación de los Comisarios frente al sistema actual en el que corresponde al Consejo por mayoría cualificada y de acuerdo con el Presidente, la designación de los Comisarios<sup>131</sup>.

El Proyecto prevé que el Presidente y los miembros del Colegio, incluido el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, se sometan colectivamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Una disposición que adapta al Proyecto de Constitución lo previsto actualmente en el art. 214.2, 3º párrafo TCE. Ahora bien, la novedad estriba en que, según el Proyecto, el Parlamento Europeo podría rechazar

---

<sup>128</sup> P. Craig considera que el procedimiento de designación del Presidente de la Comisión previsto en el Proyecto de Constitución no aumenta la legitimidad democrática de la institución porque el Consejo Europeo sigue dominando el mismo al proponer al candidato y porque no permite a los electores del Parlamento Europeo determinar el cese de un Presidente de la Comisión con cuya dirección política no estén de acuerdo e instalar a otro en su lugar. Véase, "The Constitutional Treaty: Legislative ...", *ob., cit.*, p. 14.

<sup>129</sup> Art. I-26.2 del Proyecto.

<sup>130</sup> Una tipología de Comisario que probablemente no será incluido en la redacción definitiva del Proyecto de Constitución. Me remito a lo expuesto en el epígrafe 2.

<sup>131</sup> Art. 214.2, 2º párrafo TCE.

la composición del Colegio si alguno de los Comisarios elegidos por el Presidente no fuera considerado competente para el ejercicio de sus funciones, no reuniese plenas garantías de independencia o hubiera pruebas en contra de su compromiso europeo<sup>132</sup>. En mi opinión el Proyecto introduce unos parámetros de control que el Parlamento Europeo podrá utilizar a la hora de aprobar la composición del Colegio. El Proyecto refuerza, en consecuencia, las facultades de control del Parlamento Europeo sobre la composición del Colegio.

3. Finalmente, en tercer lugar, el control del Parlamento Europeo sobre la Comisión no se limita al periodo de nombramiento del Presidente y composición del Colegio, sino que se proyecta a lo largo de su mandato de 5 años sobre toda la gestión realizada por la institución. A la posibilidad de afrontar una moción de censura ante el Parlamento Europeo, regulada en el art. 201 TCE, se añade la referencia expresa en el Proyecto a la responsabilidad colegiada de la Comisión ante el Parlamento Europeo (art. I-25.5).

El Proyecto avanza en la idea de responsabilidad política de la Comisión ante el Parlamento introduciendo la mención expresa a su responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo. Además, el Proyecto establece expresamente que el Presidente de la Comisión será responsable ante el Parlamento Europeo de las actividades de los Comisarios, como lo son los Presidentes de Gobierno por la gestión de sus ministros en los sistemas de democracia parlamentaria.

Especialmente importante será la responsabilidad del Presidente y, en general, de la Comisión, por la implementación correcta y eficaz de las políticas comunitarias. Unas políticas comunitarias que serán definidas por las Leyes europeas y las Leyes marco europeas o por los reglamentos comunitarios y demás instrumentos legales de la Unión, pero que corresponderá ejecutar a la Comisión europea.

Las palabras de P. Craig resumen perfectamente cómo la Comisión está cada día sometida a mayor número de controles políticos y jurídicos:

“The EP can exercise control, through a Committee of Inquiry, through scrutiny by its regular committees, with the long stop of forcing the entire Commission out. The Ombudsman can investigate cases of maladministration.

---

<sup>132</sup> Elementos que debe valorar el Presidente de la Comisión para la elección de los miembros del Colegio entre los candidatos propuestos por los EEMM, art. I-26.2 del Proyecto.

The Commission is moreover subject to the enormously important rules contained in the new Financial Regulation. It covers financial aspects of implementation, and also establishes detailed norms concerning the way in which policy is implemented in so far as this relates to matters such as fiscal and policy responsibility, audit, delegation, contracting out and the like”<sup>133</sup>.

A estos controles hay que añadir el incremento del control político del Parlamento Europeo sobre la Comisión que regula el Proyecto de Constitución europea, como he tratado de demostrar en las páginas precedentes.

---

<sup>133</sup> P. CRAIG, “The Constitutional Treaty: Legislative and Executive Power ...”, *ob., cit.*, p. 58.