

# LA COMISIÓN EUROPEA Y EL INTERÉS GENERAL DE LA UNIÓN

FERNANDO CASTILLO DE LA TORRE<sup>1</sup>  
fernando.castillo-de-la-torre@ec.europa.eu

## *Cómo citar/Citation*

Castillo de la Torre, F. (2023).  
La Comisión Europea y el interés general de la Unión.  
*Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 76, 31-73.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.76.02>

## **Resumen**

Este artículo examina la posición constitucional de la Comisión dentro de la Unión y, en particular, explora algunos de sus poderes fundamentales a la luz de la jurisprudencia más reciente del Tribunal de Justicia. A caballo entre la tecnocracia y la política, y sin corresponder sus funciones a las que tradicionalmente ejerce el poder ejecutivo a nivel nacional, examinaremos brevemente su evolución, así como los debates sobre su legitimidad. Tras explorar más en particular tres aspectos de su acción: su poder de iniciativa, su poder de desarrollo normativo y de ejecución, y su poder en la acción exterior, intentaremos sacar algunas conclusiones.

## **Palabras clave**

Derecho de iniciativa; principio de equilibrio institucional; representación exterior; actos delegados; actos de ejecución; legitimidad democrática.

---

<sup>1</sup> Consejero jurídico principal, Servicio Jurídico, Comisión Europea. Las opiniones expresadas no representan necesariamente las de la Comisión Europea y no pueden en ningún caso ser atribuidas a la misma. El autor desea agradecer a Alba Vázquez López la ayuda prestada en la elaboración de este artículo.

## THE EUROPEAN COMMISSION AND THE GENERAL INTEREST OF THE UNION

### *Abstract*

This article examines the constitutional position of the Commission within the Union and, in particular, explores some of its fundamental powers in the light of the most recent case law of the Court of Justice. Halfway between technocracy and politics, and without corresponding its functions to those traditionally exercised by the executive power at the national level, we will briefly examine its evolution, as well as the debates on its legitimacy. After exploring more particularly three aspects of its powers: its power of initiative, its power of normative development and of implementation, and its power in the external action, we will try to draw some conclusions.

### *Keywords*

Right of initiative; principle of institutional balance; external representation; delegated acts; implementing acts; democratic legitimacy.

## LA COMMISSION EUROPÉENNE ET L'INTÉRÊT GÉNÉRAL DE L'UNION

### *Résumé*

Cet article examine la position constitutionnelle de la Commission au sein de l'Union et, en particulier, explore certains de ses pouvoirs fondamentaux à la lumière de la jurisprudence la plus récente de la Cour de justice. À mi-chemin entre technocratie et politique, et sans correspondre ses fonctions à celles traditionnellement exercées par le pouvoir exécutif au niveau national, nous examinerons brièvement son évolution, ainsi que les débats sur sa légitimité. Après avoir exploré plus particulièrement trois aspects de son action: son pouvoir d'initiative, son pouvoir d'élaboration et d'exécution normative et son pouvoir dans action extérieure, nous tenterons de tirer quelques conclusions.

### *Mots clés*

Droit d'initiative; principe d'équilibre institutionnel; représentation externe; actes délégués; actes d'exécution; légitimité démocratique.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA EVOLUCIÓN DEL PAPEL DE LA COMISIÓN EN UNA UNIÓN SOMETIDA A CAMBIOS CONSTANTES: DE LA TECNOCRACIA A LA POLÍTICA. III. LOS PODERES DE LA COMISIÓN Y EL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO INSTITUCIONAL. IV. LA COMISIÓN «GUARDIANA DE LOS TRATADOS». V. EL ETERNO DEBATE SOBRE SU LEGITIMIDAD (DEMOCRÁTICA) Y SU RESPONSABILIDAD (POLÍTICA): 1. La legitimidad (mayormente democrática) de la Comisión. 2. La responsabilidad o rendición de cuentas (*accountability*). VI. LA COMISIÓN Y LA «AGENDA SETTING»: EL (CUASI)MONOPOLIO DEL DERECHO DE INICIATIVA: 1. Introducción. 2. ¿Un poder en vías de erosión? ¿O hay un *comeback* de la Comisión? 3. Un poder protegido incluso una vez la propuesta ha sido planteada. VII. LAS POTESTADES DE DESARROLLO NORMATIVO Y DE EJECUCIÓN NORMATIVA Y ADMINISTRATIVA: 1. Introducción: los actos delegados y de ejecución. 2. Una distinción controvertida: el margen del legislador a este respecto. 3. La adopción de actos delegados por la Comisión. 4. La adopción de actos de ejecución por la Comisión. 5. La Comisión versus las agencias. VIII. LA COMISIÓN EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN: 1. Un actor en busca de su rol. 2. La negociación y celebración de acuerdos internacionales. 3. La dimensión exterior del papel de supervisión de la aplicación del derecho. 4. Otras situaciones: de la participación en organizaciones internacionales a la participación de países terceros en agencias de la Unión. IX. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

La Comisión Europea es la institución que mejor refleja el ideal europeo. Es una institución atípica en el panorama internacional, pues goza de un sorprendente nivel de autonomía y de fuertes poderes coercitivos que pueden vincular tanto a los Estados miembros como a los particulares. Gracias también a su monopolio de la iniciativa legislativa, la Comisión Europea determina la agenda (Blom-Hansen y Senninger, 2021) y ha logrado en gran medida mantener su estatus a pesar de las sucesivas reformas de los Tratados constitutivos.

Existen diversas imágenes que la ciencia política ha desarrollado para representar a la Comisión. No son infrecuentes los enfoques que evocan imágenes contradictorias, ya que a veces se la ve como motor de una integración «a cualquier precio», mientras que hay quienes la analizan en clave de política de partidos o de representación de intereses nacionales (Blom-Hansen y

Senninger, 2021; Eckhardt y Wessels, 2018). La Comisión es un órgano político, pero que se presenta a veces como órgano técnico, e ideólogo de la integración europea (Karagiannis, 2000: 27). Lo importante es que la Comisión no puede reducirse a ser un agente de los Estados miembros o incluso del Parlamento que la ha nombrado y con respecto al que es políticamente responsable. Como veremos, el propio Tribunal de Justicia ha confirmado que se le asigna la defensa y promoción de un interés específicamente europeo.

El art. 17 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y los arts. 244 a 250 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) contienen las disposiciones básicas relativas a la composición, poderes y funcionamiento interno de la Comisión Europea. Asimismo, la Comisión Europea ha aprobado su reglamento interno mediante Decisión de 29 de noviembre de 2000<sup>2</sup>. Esta contribución se centrará en la posición constitucional de la Comisión y, en particular, en la definición de sus funciones fundamentales. Estas funciones suscitan a veces tensiones con las otras instituciones, y a cómo se han dilucidado algunos litigios interinstitucionales a este respecto dedicaremos también una buena parte de las próximas páginas.

## II. LA EVOLUCIÓN DEL PAPEL DE LA COMISIÓN EN UNA UNIÓN SOMETIDA A CAMBIOS CONSTANTES: DE LA TECNOCRACIA A LA POLÍTICA

La Comisión es ciertamente la idea más original del sistema institucional de la Unión y constituye la base del éxito de la empresa europea. Tras los fracasos de las formas tradicionales de cooperación internacional y las trágicas consecuencias que siguieron, los «padres fundadores» de las Comunidades propusieron esta solución revolucionaria: una institución que posee un interés supranacional y, por tanto, necesariamente independiente de los Estados miembros, pero al mismo tiempo en consonancia con todas las sensibilidades y exigencias nacionales, de modo que se garantice en todo momento el apoyo de principio de las partes interesadas en el proceso de integración (Ponzano, 2004: 55).

La evolución de la Unión ha transformado a su vez fundamentalmente el papel de la Comisión. Las opiniones de que la Comisión debería ser un mero colegio de tecnócratas fueron, sin embargo, dominantes durante las negociaciones que condujeron a la firma y a la eventual ratificación del Tratado CEE

---

<sup>2</sup> DO L 308, de 8 de diciembre de 2000, pp. 26-34, modificado en diversas ocasiones.

en 1957 (Smulders, 2019: 183-185). Lo que finalmente se acordó en el marco del Tratado CEE, en 1957, y se reflejó en sus arts. 158 y 161, aunque con algunos restos de este enfoque, se apartó del mismo en la medida en que contiene una serie de garantías de una mayor independencia y responsabilidad de la Comisión: un órgano ejecutivo, compuesto por nueve miembros elegidos por su competencia general y por su independencia, de común acuerdo por los Estados miembros (art. 158 CEE), sujetos al control judicial ejercido por el Tribunal de Justicia (arts. 173-175 CEE) y responsables ante la Asamblea, por entonces compuesta por delegados designados por los Parlamentos nacionales de los Estados miembros (art. 144 CEE). Una vez nombrados, los miembros de la Comisión debían desempeñar sus funciones sin solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno u otro organismo, fórmula que seguía utilizándose, *mutatis mutandis*, en el art. 17 del actual TUE. Sus decisiones se adoptarían por mayoría simple y, como órgano colegiado, asumía la responsabilidad colectiva de las mismas.

Dada la naturaleza percibida como predominantemente técnica de las tareas que se asignaron inicialmente y el estricto marco para su ejercicio, no es sorprendente que los primeros miembros de la Comisión fueran antiguos altos funcionarios, en lugar de políticos, con la única excepción de unos pocos antiguos ministros que, sin embargo, habían tenido una cartera técnica en sus Gobiernos nacionales (Bitsch, 2014; Smulders, 2019: 186).

La evolución del papel de la Comisión no puede comprenderse sin recordar brevemente las transformaciones institucionales de la propia Unión. Por una parte, hay que destacar el protagonismo creciente del Parlamento Europeo. Por otra parte, en la década de 1970 el cariz político de la CEE se consolida cuando los jefes de Estado o de Gobierno anunciaron que, en adelante, junto con el presidente de la Comisión Europea, se reunirían periódicamente, acompañados por sus ministros de Asuntos Exteriores, como formación del Consejo, para trabajar en el ámbito de la cooperación política. El ahora llamado Consejo Europeo ha ido interviniendo crecientemente en la orientación estratégica del proceso de integración de la Unión. Estas dos tendencias reflejan que la eficacia y el desarrollo de la Unión exigen un compromiso más intenso de los más altos responsables políticos en los Estados miembros, así como un refuerzo constante de legitimación popular. Esto se refleja a su vez en la propia composición de la Comisión: durante el último cuarto de siglo la Comisión ha estado principalmente dirigida por antiguos primeros ministros<sup>3</sup>. El Colegio de Comisarios de hoy cuenta entre sus

---

<sup>3</sup> Jacques Santer (Luxemburgo); Romano Prodi (Italia); José Manuel Barroso (Portugal); y Jean-Claude Juncker (Luxemburgo).

miembros una gran mayoría de antiguos ministros, incluidos algunos antiguos primeros ministros.

Aun cuando las funciones de la Comisión no hayan cambiado en lo fundamental a lo largo de sucesivas modificaciones de los Tratados, el protagonismo creciente de las otras instituciones incide, como veremos, en el ejercicio efectivo de las competencias de la Comisión alterando el equilibrio. Una abundante literatura ha abordado precisamente si el papel de la Comisión está en declive o no, con opiniones básicamente para todos los gustos (Nugent y Rhinard, 2016). El supuesto declive se ha asociado frecuentemente con la «ascensión» del Consejo Europeo y la introducción de un presidente permanente del mismo. No obstante, recientemente se habla por el contrario de un cambio de corriente en que la Comisión, debido a su rol preponderante en las acciones que han sido necesarias para hacer frente a diversas crisis (la financiera, la migratoria, la sanitaria, la guerra en Ucrania), ha salido fortalecida (Lehne, 2023). Sin poder entrar a dilucidar dicho debate, lo interesante es que los poderes formales de la Comisión no han variado sustancialmente.

### III. LOS PODERES DE LA COMISIÓN Y EL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO INSTITUCIONAL

A la Comisión se le otorgaron desde el principio una serie completa de obligaciones, que el Tratado de Lisboa se limitó esencialmente a consolidar y completar en la enumeración contenida en el art. 17, apdos. 1 y 2, TUE. Los Tratados confieren a la Comisión una cantidad importante de poderes: promoverá el interés general de la UE y tomará las iniciativas adecuadas a tal fin. Esta función es una novedad introducida por el Tratado de Lisboa (Rosas y Armati, 2010: 84). La Comisión garantiza la aplicación de los Tratados de la UE y, en su calidad de guardián, supervisará la aplicación del derecho de la UE. Ejecuta también un gran presupuesto anual. Goza de un derecho exclusivo de iniciativa en la gran mayoría de los procedimientos legislativos. Ejerce funciones de coordinación, ejecución y gestión, tal como se establece en numerosos actos de derecho primario y derivado de la Unión.

Esta enumeración es de por sí un paso importante en términos de transparencia y claridad en comparación con la situación anterior, en la que solo algunas de las funciones estaban recogidas expresamente en las disposiciones que describían las funciones de la Comisión, mientras que otras misiones igualmente importantes, como la iniciativa legislativa o la representación exterior, debían deducirse de otras disposiciones de los Tratados o incluso de la práctica. De la mera lectura de esta lista se desprende inmediatamente la

naturaleza muy variada de estas misiones, que participan, en mayor o menor medida, en el ejercicio de la función legislativa, de la función ejecutiva o de la función de control judicial, a veces con una dimensión eminentemente política, a veces más técnica.

Desde luego, la Comisión no corresponde al poder ejecutivo tal y como se conoce en el Estado constitucional contemporáneo (Castillo de la Torre, 2015). En realidad, son pocos los Estados que apliquen un enfoque «puro» de la separación de poderes. Las barreras entre la función ejecutiva, la legislativa y la judicial se difuminan en parte y no faltan quienes afirman que el poder se desplaza en las últimas épocas de los parlamentos a los gobiernos (Curtin, 2009: 21; Curtin, 2014). Si bien las funciones de gobierno pueden estructurarse en tres apartados, la dirección de la política interior y exterior, la dirección de la Administración y el ejercicio de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria (López Guerra, 1988: 20; De Otto y Pardo, 1980: 170), la realidad a la hora de trasladar determinadas categorías a la Unión es que su delimitación implica una discusión de una posible dicotomía entre lo político y lo administrativo que no resulta siempre obvia. Además, en una organización compleja, de tipo federal o confederal, habrá normalmente un juego de contrapesos que reflejen la influencia relativa que los diferentes elementos constitutivos, centrales o descentralizados, tengan en el proceso de toma de decisiones (Watts, 2006).

Como reflejo de esta diversidad, los Tratados de la Unión institucionalizan, antes y después de Lisboa, un «cocktail» de poderes a las diferentes instituciones (Castillo de la Torre, 2015: 90). Aunque el poder judicial está relativamente definido, la Comisión actúa como una especie de ministerio fiscal al entablar procedimientos contra los Estados miembros. El Tratado de Lisboa garantiza su potestad de iniciativa legislativa y regula la adopción de normas delegadas, a través de las cuales la Comisión participa del poder de configuración normativa. El Consejo es colegislador, pero puede reservarse poderes de ejecución normativa y dispone de un amplio poder ejecutivo en materia de relaciones exteriores, tanto en la política exterior y de seguridad común (PESC) como fuera de ella. Solo el Tribunal de Justicia, en lo que respecta al poder judicial, y el Parlamento, en lo que respecta al poder legislativo, encajan en gran medida en el esquema tradicional; más el Tribunal que el Parlamento. La Comisión dispone desde luego de poderes de ejecución del derecho, pero los gobiernos nacionales continúan siendo sus ejecutores principales, influyendo a su vez en toda ejecución uniforme en el sentido del art. 291 TFUE a través de la «comitología», pero teniendo en cuenta a su vez que dicha disposición no es exhaustiva en la definición de los poderes de ejecución, lo que posibilita una creciente tendencia a la «agencificación» en la Unión Europea (véase sección VII.5 *infra*).

En estas circunstancias, es lógico que el Tribunal de Justicia huyera de la expresión «separación de poderes», y haya favorecido un principio más «propio» como es el del equilibrio institucional (Schütze, 2012: 223). Este principio conlleva deberes recíprocos de cooperación leal y sincera, y «acomodamientos mutuos», lo que necesariamente implica que una institución no puede imponer de manera unilateral su visión sobre las relaciones con otras instituciones (Jacqué, 2004: 386).

#### IV. LA COMISIÓN «GUARDIANA DE LOS TRATADOS»

En esta contribución conviene reflexionar muy brevemente sobre la condición de «guardiana de los Tratados», papel que suscita en particular el interés de los juristas. La Comisión Europea tiene encomendado cumplir y hacer cumplir el derecho de la Unión. Se trata de una especie de ministerio fiscal, con poderes decisorios propios en ocasiones, pero con la particularidad de actuar en un marco supranacional, en el que se erige en vigilante que despliega sus funciones supervisoras sobre las demás instituciones, órganos y organismos, sobre los Estados miembros y también sobre los particulares.

Los procedimientos de los que dispone la Comisión Europea para reaccionar ante las infracciones del derecho de la Unión son principalmente judiciales. Si la infracción es imputable a una institución, órgano u organismo de la Unión, la Comisión Europea está legitimada para interponer un recurso de anulación o de omisión (arts. 263 y 265 TFUE, respectivamente) ante el Tribunal de Justicia. Cuando la violación sea responsabilidad de un Estado miembro, la Comisión Europea tiene la facultad de acudir al Tribunal de Justicia al amparo del art. 258 TFUE.

No obstante, no se trata simplemente de una función cuasi judicial, sino, por ser Estados soberanos las partes demandadas y por ser la Unión una construcción principalmente basada en el derecho, se trata de una función constitucional. Se espera de la Comisión un apego a valores jurídicos que no se espera en la misma medida de otras instituciones. Las otras instituciones deben respetar el derecho. La Comisión debe activamente garantizar su respeto. Más recientemente, esta norma ha evolucionado de tal manera que también incluye el papel de guardián de los valores de la Unión establecidos en el art. 2 TUE, que tiene una dimensión tanto jurídica como política (Smulders, 2019: 182).

Esta evolución contrasta con otra evolución paralela, al hilo de la creciente caracterización como «política» o incluso «geopolítica» de la Comisión. El riesgo evidente es la posible politización del procedimiento de incumplimiento. Mientras el riesgo, creo que, en lo fundamental, se ha evitado, debido entre otras cosas a mecanismos internos que aseguran la coherencia interna de las



decisiones (e intentan evitar «favoritismos»), es innegable que la Comisión desde hace tiempo establece prioridades en su política de incumplimientos y se habla hoy en día abiertamente de dicho recurso como un *policy tool* (Banks y von Rintelen, 2022: 301)<sup>4</sup>.

## V. EL ETERNO DEBATE SOBRE SU LEGITIMIDAD (DEMOCRÁTICA) Y SU RESPONSABILIDAD (POLÍTICA)

### 1. LA LEGITIMIDAD (MAYORMENTE DEMOCRÁTICA) DE LA COMISIÓN

Las autoridades de gobierno que se reconocen como legítimas tienen más probabilidades de garantizar el cumplimiento de sus decisiones y de obtener los recursos necesarios para resolver los problemas que deben abordar (Dellmuth *et al.*, 2019: 627). Se mantiene con frecuencia que dos fuentes de legitimidad a las que recurren los gobiernos modernos son la legitimidad democrática y la tecnocrática. La legitimidad democrática, en términos simples, se basa en el principio de que los ciudadanos deben ejercer su debida influencia sobre las decisiones políticas y hacer que quienes ejercen el poder rindan cuentas. Una forma de garantizarlo es a través de mecanismos de responsabilidad política, la obligación de las autoridades gubernamentales de explicar su conducta y la capacidad de los ciudadanos para emitir juicios sobre la misma (Bovens, 2007). La rendición de cuentas política «proporciona un medio democrático para monitorear y controlar la conducta del gobierno» (Bovens *et al.*, 2008: 230) con el objetivo de mantener a las autoridades gubernamentales receptivas.

La legitimidad tecnocrática enfatiza por el contrario los resultados, de manera que la autoridad de gobierno se otorgue a quienes posean la experiencia y la capacidad necesarias para resolver problemas políticos complejos en nombre de los ciudadanos. Mientras que la legitimidad democrática enfatiza un gobierno receptivo, la legitimidad tecnocrática enfatiza el gobierno responsable y se basa en una cierta desconfianza en el proceso democrático (Caramani, 2017). La función principal de la rendición de cuentas tecnocrática no es responder a las preferencias de los ciudadanos, sino generar políticas eficientes e impedir que quienes ejercen el poder abusen de sus poderes discrecionales.

Ambos relatos normativos, el democrático y el tecnocrático, ocupan un lugar destacado en los debates sobre el déficit de legitimidad (democrática) de la UE.

---

<sup>4</sup> Véase también la Comunicación de la Comisión, *Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación* (DO 19 de enero de 2017, C18, p. 10).

La Comisión no es el Gobierno de un Estado parlamentario. La Comisión es más bien un órgano predominantemente ejecutivo de una Unión de ciudadanos y Estados y, por lo tanto, obtiene su legitimidad simultáneamente del Parlamento Europeo y de las dos instituciones que representan a los Estados miembros: el Consejo Europeo y el Consejo de la UE.

La segunda fuente de legitimidad dominó las primeras décadas de la vida de la Comunidad, pero esto empezó a cambiar con el Tratado de Niza. La doble legitimidad está ahora firmemente anclada en el Tratado a través del nuevo art. 17.7 TUE, del que se desprende que el Consejo Europeo propone al Parlamento, para su elección, un candidato a presidente de la Comisión; de común acuerdo con el presidente electo, el Consejo adopta la lista de las demás personas propuestas para su nombramiento como miembros de la Comisión; sobre la base de la aprobación del Parlamento, el Consejo Europeo nombra al colegio en pleno<sup>5</sup>.

El mero hecho de que la Comisión derive su legitimidad de un proceso de nombramiento en el que participan otras instituciones no cuestiona en sí su independencia<sup>6</sup>. Lo más relevante para examinar el grado de independencia

---

<sup>5</sup> En el contexto de la investidura de la Comisión, también es pertinente el proceso de cabezas de lista (o *Spitzenkandidat*), puesto en marcha por el Parlamento por primera vez en 2014. Este nuevo concepto tiene por objeto establecer un vínculo más estrecho entre las elecciones parlamentarias y la Comisión, e insuflar así una mayor legitimidad democrática en la elección del presidente de la Comisión. Véase, por ejemplo, la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de noviembre de 2015, sobre la reforma de la ley electoral de la UE (2015/2035). El nuevo concepto dio lugar a una revisión del Acuerdo marco en 2018 (DO L 45, de 17 de febrero de 2018, p. 46). El éxito del proceso en la práctica depende de la interpretación que haga el Consejo Europeo de sus competencias para proponer al Parlamento Europeo un candidato a presidente de la Comisión en virtud del art. 17.7 TUE, en particular de la primera parte de la primera frase de dicha disposición. El 2 de julio de 2019, el Consejo Europeo decidió proponer al Parlamento, para su elección, un candidato a presidente de la Comisión que no era candidato principal.

<sup>6</sup> En un contexto ciertamente diferente, el Tribunal de Justicia ya ha tenido abundantes ocasiones, recientemente, de precisar que la independencia judicial puede existir aun cuando actores eminentemente políticos participen en el nombramiento inicial. El mero hecho de que los jueces de que se trate sean nombrados por el presidente de la República de un Estado miembro no tiene por qué crear una situación de dependencia entre aquellos y este ni suscitar dudas en cuanto a la imparcialidad de los jueces si estos, una vez nombrados, no están sometidos a presión alguna y no reciben instrucciones en el ejercicio de sus funciones (sentencias de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo - Recursos), C-824/18, EU:C:2021:153, apdo. 122, y de 20 de abril de 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, apdo. 56).

en el ejercicio de la función son las garantías existentes una vez que la persona ha sido nombrada. Lo mismo cabe decir de la Comisión.

Por lo tanto, tras los sucesivos cambios derivados del Tratado de Ámsterdam de 1997, del Tratado de Niza de 2001 y, en particular, del Tratado de Lisboa de 2007, el modelo de legitimación parlamentaria nacional ha influido cada vez más en el derecho y la práctica institucional de la UE. Ese modelo influye hoy en día en la composición de la Comisión, su organización interna, su programa de trabajo e incluso su funcionamiento diario (Ladenburger, 2015). Tras el nombramiento, existen directrices presidenciales dirigidas a cada comisario individualmente en forma de «cartas de mandato» basadas en el nuevo art. 17.6 TUE. La práctica de las directrices políticas como condición previa para la elección del presidente de la Comisión por el Parlamento se codifica en el punto 2 del Acuerdo marco de 2010 sobre las relaciones entre el Parlamento y la Comisión<sup>7</sup>. La práctica de las audiencias públicas de los comisarios propuestos, en aplicación desde 1995, y que ha dado lugar a la retirada de varios candidatos propuestos y a cambios en sus carteras, refuerza la supervisión parlamentaria.

Una consecuencia lógica e inevitable de la forma en que se concibe el proceso de investidura y las amplias competencias del Parlamento a este respecto es que el presidente de la Comisión puede ser elegido y la Comisión en su conjunto *solo* puede ser nombrada si tienen la confianza de la mayoría necesaria de diputados en el Parlamento. El proceso de investidura, en todo caso, contribuye, en paralelo a la naturaleza de las tareas que le incumben en virtud del Tratado, a que la Comisión se haya convertido en un órgano eminentemente político, legitimado por el Parlamento (Smulders, 2019: 188). En la práctica, esto significa que el apoyo de una coalición de grupos políticos en el Parlamento es imprescindible. Esto, a su vez, implica que, para mantener la confianza de una mayoría del Parlamento, cualquier Comisión debe establecer un vínculo con dicha coalición. No obstante, contrariamente a lo que suele ocurrir en un marco constitucional nacional, en el Parlamento Europeo no se puede distinguir claramente una mayoría y una minoría política (una «oposición») estable. Esto facilita acuerdos con mayorías cambiantes y, por lo tanto, otorga a la Comisión una cierta libertad de acción.

## 2. LA RESPONSABILIDAD O RENDICIÓN DE CUENTAS (ACCOUNTABILITY)

Una vez designada y habida cuenta de las amplias competencias que se le han conferido, la Comisión debe rendir cuentas de sus acciones y omisiones,

---

<sup>7</sup> DO L 304, de 20 de noviembre de 2010, pp. 47-62.

sometiéndose a una serie de controles políticos, jurídicos y financieros acordes con sus responsabilidades.

Por lo que se refiere a la *responsabilidad política* de la Comisión, en la que nos centraremos, el Parlamento Europeo tiene un papel crucial que desempeñar. De hecho, se ha defendido que la responsabilidad política de la Comisión existe únicamente ante el Parlamento, *no* ante el Consejo (Smulders, 2019: 190). Esto se derivaría del título III del TUE, en el que se atribuyen al Parlamento funciones de «control político» (art. 14 TUE), mientras que el Consejo ejerce, en la medida en que sea pertinente en este contexto, funciones de «elaboración de políticas y coordinación» (art. 16 TUE). Por consiguiente, el art. 17.8 TUE se interpreta generalmente en el sentido de que la Comisión solo es responsable «ante el Parlamento Europeo».

El Parlamento dispone de diversos mecanismos para pedir responsabilidades. Dispone de un poder de censura de la Comisión (art. 17.8 TUE y art. 234 TFUE). Hasta la fecha, no se ha aprobado ninguna de las mociones de censura presentadas ante el Parlamento, principalmente debido al elevadísimo umbral (mayoría de dos tercios)<sup>8</sup>. Los Tratados no prevén la responsabilidad individual de los comisarios, sino que consideran a la Comisión como un órgano colegiado responsable ante el Parlamento<sup>9</sup>. Más allá de la posibilidad de constituir comisiones temporales de investigación<sup>10</sup> y del control sobre los actos delegados<sup>11</sup>, el Parlamento puede dirigir preguntas a la Comisión con solicitud de respuesta oral y escrita<sup>12</sup> y su Reglamento interno permite organizar el turno de preguntas con la Comisión<sup>13</sup>. La Comisión se ha comprometido a adoptar su programa de trabajo anual para el año siguiente en octubre y a presentarlo al Parlamento y al Consejo. Esto viene precedido por el discurso del presidente de la Comisión sobre el estado de la Unión en la sesión plenaria del Parlamento Europeo de septiembre<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> En 1999, la Comisión Santer dimitió antes de que el Parlamento la obligara a dimitir, lo que sucedió después de que este se negara a aprobar la gestión de la Comisión por la forma en que había ejecutado el presupuesto en 1996.

<sup>9</sup> Sin embargo, de conformidad con el Acuerdo marco de 2010 entre el Parlamento y la Comisión, el Parlamento puede pedir al presidente de la Comisión que retire la confianza en un miembro concreto de la Comisión o modifique su cartera y, si el presidente se niega a hacerlo, tiene que explicar esa falta de decisión al Parlamento (apdo. 30) (DO 2010, L 304, p. 47).

<sup>10</sup> Art. 226 TFUE.

<sup>11</sup> Art. 290 TFUE.

<sup>12</sup> Art. 230.2 TFUE.

<sup>13</sup> Art. 129 del Reglamento interno del Parlamento Europeo.

<sup>14</sup> Véase el anexo IV (5) del Acuerdo marco de 2010 sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea.

Además, la Comisión está sujeta a una serie de obligaciones de información con respecto al Parlamento<sup>15</sup>.

La posición del Consejo es diferente. Aunque el Consejo tiene derecho a solicitar iniciativas a la Comisión con arreglo al art. 241 TFUE y también existe la posibilidad de solicitar al Tribunal de Justicia el cese de un miembro o la privación del derecho del interesado a la pensión o de cualquier otro beneficio sustitutivo (arts. 245 y 247 TFUE), ninguna de estas circunstancias equivale a una responsabilidad política de la Comisión frente al Consejo.

## VI. LA COMISIÓN Y LA AGENDA SETTING: EL (CUASI)MONOPOLIO DEL DERECHO DE INICIATIVA

### 1. INTRODUCCIÓN

Ya mencionamos al principio cómo el determinar la agenda (*agenda setting*) es fundamental para evaluar la influencia real de una institución. En la Unión Europea es el derecho de iniciativa el que formaliza esa dimensión y, como veremos, es el principal instrumento del que dispone la Comisión para influenciar, incluso decisivamente, decisiones políticas importantes. Por la importancia de este poder se debate actualmente si el Parlamento Europeo deberá también disponer del mismo (Maurer y Wolf, 2020; Duff, 2023), si bien tal posibilidad requeriría una modificación de los Tratados.

Con arreglo a los arts. 14.1 TUE y 16.1 TUE, en relación con el art. 289.1 TFUE, la función de «legislar» se encomienda al Parlamento y al Consejo. La ejercen conjuntamente. En cambio, con arreglo al art. 17.2 TUE, los actos legislativos solo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa. Pero el derecho de iniciativa no se limita a los actos legislativos. La Comisión con arreglo al art. 17.1 TUE promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin. La segunda frase del art. 17.2 prevé que «los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando así lo establezcan los Tratados». Las disposiciones de

---

<sup>15</sup> Véanse, por ejemplo, los arts. 25, 121.5, 159, 161, 175, 207, 249 y 325.2 TFUE. También son pertinentes en este contexto las numerosas disposiciones acordadas entre el Parlamento y la Comisión en su Acuerdo marco de 2010 con el fin de garantizar un diálogo constructivo entre ellas y un flujo de información de la Comisión al Parlamento (véase la parte II del Acuerdo marco de 2010 sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea).

los Tratados que prevén la adopción de actos no legislativos por el Consejo atribuyen normalmente a la Comisión el poder de iniciativa<sup>16</sup>.

El monopolio de iniciativa de la Comisión tiene su razón de ser en el hecho de que dicha institución, a la vez independiente, garante del interés general europeo y que dispone de amplias competencias técnicas, es reconocida como la única institución capaz de definir el punto de equilibrio entre las diferentes posiciones nacionales y entre las distintas necesidades e intereses en conflicto, por lo que sus propuestas suelen constituir la base de partida ideal para las negociaciones que conduzcan a la adopción de los actos de la Unión (Rosas y Armati, 2010: 84).

## 2. ¿UN PODER EN VÍAS DE EROSIÓN? ¿O HAY UN COMEBACK DE LA COMISIÓN?

Si el poder de iniciativa ha conducido con frecuencia a considerar a la Comisión el «motor de la integración europea», esta situación de protagonismo en el proceso de toma de decisiones se fue matizando desde los años noventa del siglo pasado, por diversas razones, de manera que muchos autores consideraban que dicho rol se había erosionado significativamente (Ponzano, 2012).

Desde un punto de vista formal, si bien el original Tratado CEE incluía algunas excepciones, muy concretas y de escasa relevancia, al poder de iniciativa legislativa de la Comisión, en 1993 se ampliaron de forma significativa los ámbitos en los que la Comisión no tenía el monopolio de la iniciativa. Se trataba principalmente de nuevas áreas de la acción de la Unión (PESC, justicia o política monetaria), lo que sugiere que los Estados miembros no estaban muy convencidos de aplicar el método comunitario a dichas áreas (Castillo de la Torre, 2015: 103). Posteriores evoluciones han permitido extender dicho método, incluido el poder de iniciativa de la Comisión, a algunos de estos ámbitos, como el de la justicia o asuntos de interior.

No obstante, la erosión de dicha iniciativa se atribuyó mayormente a factores políticos (Dehousse, 2003; Manin, 2004), aunque hay que subrayar que las sucesivas reformas del marco institucional no han modificado *el contenido* del derecho de iniciativa de la Comisión (Soldatos, 2013). La potestad de iniciativa legislativa se ejerce con plena autonomía y discrecionalidad, al menos desde un punto de vista jurídico formal. No obstante, existen

---

<sup>16</sup> El art. 17.1 TUE encomienda también a la Comisión la tarea de adoptar las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión, con objeto de introducir un factor de coherencia en la elaboración y el desarrollo de las políticas de la Unión.

ciertos límites jurídicos a su ejercicio: normas de derecho material pueden requerir que la Comisión adopte las iniciativas legislativas que sean necesarias para su concreción y desarrollo mediante actos de carácter legislativo<sup>17</sup>.

En la práctica, esta potestad está condicionada de diversas maneras, y son esas modalidades las que mejor podrían reflejar la posible erosión de esta función, más allá de los cambios formales.

En primer lugar, está la influencia que otras instituciones puedan ejercer. Está previsto que el Parlamento o el Consejo soliciten a la Comisión que presente propuestas y esta deberá, en su caso, esgrimir los motivos que le conducen a no presentarlas (arts. 225 y 241 TFUE). Además, aunque el TUE o el TFUE no hagan referencia a este hecho, el Consejo Europeo formula a menudo peticiones de propuestas en las que se incluyen las líneas según las cuales estas propuestas deben ser elaboradas. La atribución al Consejo Europeo de funciones de «impulso y establecimiento de las orientaciones generales» en el Tratado de la Unión Europea (art. 15.1 TUE) ha determinado que este pase a desempeñar también un papel de motor de la integración europea que la Comisión había ejercido tradicionalmente (Martínez-Sierra, 2022).

Por supuesto, dado que los Tratados conceden a la Comisión una prerrogativa constitucional que le confiere la facultad de apreciar, con toda independencia, la oportunidad de una propuesta legislativa o de la modificación de tal propuesta, ninguna otra institución puede jurídicamente forzar a la Comisión a adoptar una iniciativa cuando esta última no considere que exista un interés para la Unión<sup>18</sup>.

No obstante, la realidad «política» puede ser diferente. Así, la Comisión fue acusada, al menos durante un tiempo, de actuar como institución reactiva e inhibida cuyas propuestas adolecen de la falta de ambición y espíritu innovador que ha caracterizado tradicionalmente la actuación de la Comisión (Ponzano, 2012). Por supuesto, de ahí a afirmar que la Comisión había dejado de ser el motor de la integración europea para adoptar un rol menos político, de carácter más técnico y ejecutivo (Ortega Gómez, 2012: 66), hay un mundo. Además, es precisamente esa erosión la que ha dado lugar a una reacción en las dos últimas Comisiones, que se han presentado como más «políticas» (la

---

<sup>17</sup> En cuanto al derecho derivado, la Comisión, en la formulación de sus propuestas legislativas, se cuida muy mucho de proponer disposiciones que la vinculen en cuanto a la formulación de futuras propuestas legislativas, y expresa con frecuencia sus opiniones negativas cuando el Parlamento o el Consejo intentan incluir disposiciones en este sentido.

<sup>18</sup> Véase, en este sentido, la Sentencia de 22 de mayo de 1990, Parlamento/Consejo, C-70/88, EU:C:1990:217, apdo. 19. Véase también Sentencia de 19 de diciembre de 2019, Puppinc y otros/Comisión, C-418/18 P, EU:C:2019:1113.

Comisión Junker) e incluso «geopolíticas» (la Comisión Von der Leyen). La realidad es que, aun cuando sea el Consejo Europeo el que aporte orientaciones generales, lo hace con frecuencia sobre la base de ideas e iniciativas presentadas por la Comisión que, crisis tras crisis, ha operado a veces como un *think tank*, poniendo ideas y soluciones innovadoras sobre la mesa. De hecho, se habla de un *comeback* de la Comisión, que estaría hoy de nuevo en el puesto de mando del proceso de integración (Lehne, 2023).

En segundo lugar, está previsto que «un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, tome la iniciativa de invitar a la Comisión Europea a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados» (art. 11 TUE)<sup>19</sup>. El Tribunal de Justicia ha reconocido un margen de apreciación en relación con las iniciativas ciudadanas en *Puppinck y otros/Comisión*<sup>20</sup>. El Tribunal de Justicia señaló que, a tenor del art. 11.4 TUE, la ICE tiene por objeto «invitar» a la Comisión a que presente una propuesta adecuada para los fines de la aplicación de los Tratados, y no obligar a esta institución a adoptar la medida o las medidas propuestas por la ICE. Se trata de un derecho similar al conferido al Parlamento Europeo y al Consejo por los arts. 225 TFUE y 241 TFUE, y dado que el derecho así conferido a dichas instituciones no menoscaba la facultad de iniciativa legislativa de la Comisión, lo mismo debe aplicarse al caso de una ICE<sup>21</sup>.

El Tribunal de Justicia también ha confirmado que la Comisión no está obligada a dar curso a la petición de los interlocutores sociales de que se aplique, a nivel de la Unión, el acuerdo que han celebrado<sup>22</sup>. El art. 155.2 TFUE confiere a la Comisión una competencia específica y que consiste en apreciar la oportunidad de plantear una propuesta sobre la base de un acuerdo

<sup>19</sup> Reglamento (UE) no. 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana (DO L 65 de 11 de marzo de 2011, p. 1).

<sup>20</sup> Sentencia de 19 de diciembre de 2019, *Puppinck y otros/Comisión*, *op. cit.*

<sup>21</sup> El Tribunal de Justicia subraya igualmente que el hecho de que la Comisión no esté obligada a adoptar medidas a raíz de una ICE no significa que tal iniciativa se vea privada de efecto útil. Una ICE registrada y que cumple todos los procedimientos y requisitos establecidos en este Reglamento genera una serie de obligaciones específicas para la Comisión, enumeradas en los arts. 10 y 11 de dicho Reglamento. Según el Tribunal de Justicia, el particular valor añadido del mecanismo de la ICE reside, pues, no en la certeza de un resultado, sino en las vías y oportunidades que abre para que los ciudadanos de la Unión puedan suscitar un debate político en las instituciones de esta sin necesidad de esperar al inicio de un procedimiento legislativo.

<sup>22</sup> Sentencia de 2 de septiembre de 2021, *EPSU/Comisión*, C-928/19 P, EU:C:2021:656.



celebrado entre interlocutores sociales para su aplicación a nivel de la Unión. Otra interpretación conllevaría priorizar únicamente los intereses de los interlocutores sociales firmantes de un acuerdo sobre la función de promoción del interés general de la Unión que tiene la Comisión.

En tercer lugar, las propuestas están normalmente precedidas por las amplias consultas con todas las partes interesadas<sup>23</sup>, y son examinadas por los Parlamentos nacionales desde el punto de vista del cumplimiento del principio de subsidiariedad. En 2016 las tres instituciones formalizaron un Acuerdo sobre la mejora de la legislación<sup>24</sup>, que pretende mejorar la manera en que la UE legisla y conseguir que la legislación de la UE sirva de una manera más adecuada a los ciudadanos y a las empresas<sup>25</sup>. Debe propiciar que el proceso legislativo de la UE sea más transparente, abierto a la participación de las partes interesadas y más sencillo de seguir. Además, ayudará a evaluar el impacto de la legislación de la UE en las pequeñas y medianas empresas, la industria local y el ciudadano de a pie.

Todo lo anterior es efectivamente revelador de la dificultad práctica existente para ejercer la potestad de iniciativa al margen de presiones e influencias no solo de los Estados, sino también de los grupos de interés privado. Lo importante, sin embargo, es introducir las garantías necesarias para que las iniciativas sean adoptadas genuinamente en interés de la Unión, y no sean el resultado de la cesión antes ciertas presiones.

### 3. UN PODER PROTEGIDO INCLUSO UNA VEZ LA PROPUESTA HA SIDO PLANTEADA

Más allá de la propuesta inicial, la potestad de iniciativa tiene una segunda dimensión importante una vez lanzado el procedimiento. Tradicionalmente, la Comisión ha mantenido un control importante de la suerte que podía correr

---

<sup>23</sup> Ya desde su Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (COM [2001] 428), la Comisión ha potenciado dicha participación y, ya antes del Tratado de Lisboa, la Comisión tenía una práctica establecida de consulta de las partes interesadas a través de los libros verdes, libros blancos u otros documentos preparatorios. El Tratado de Lisboa consagra solemnemente esta práctica, en particular, en el art. 11.3 TUE y en el art. 2 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>24</sup> Acuerdo interinstitucional, de 13 de abril de 2016, entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación (DO L 123, de 12 de mayo de 2016, p. 1).

<sup>25</sup> En una declaración publicada en día siguiente, el Parlamento clarifica que dicho Acuerdo «no afecta a lo dispuesto en el Acuerdo Marco de 20 de octubre de 2010 sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea» (DO L 304, de 20 de noviembre de 2010, p. 47).

su propuesta a través de la exigencia, afirmada de Tratado en Tratado, de que la propuesta de la Comisión solo podía ser modificada por unanimidad del Consejo. Esto iba acompañado de la posibilidad, presente ahora en el art. 293 TFUE, de que la Comisión modificara su propuesta. Las modalidades prácticas de dicho procedimiento legislativo ordinario implican que, en determinadas ocasiones y en particular en los estadios más avanzados del mismo, la Comisión va poco a poco perdiendo el control que pudo tener en el pasado<sup>26</sup>.

En este contexto, los Tratados no prevén expresamente la existencia de una facultad de retirada de una propuesta legislativa de la Comisión, como tampoco prevén su forma de ejercicio. Sin embargo, según una tradición asentada, la Comisión procede a retiradas individuales o en grupo en concepto de «limpieza administrativa»<sup>27</sup>. En la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la posibilidad de retirada solo aparecía hasta hace poco de forma incidental<sup>28</sup>.

La sentencia *Consejo/Comisión* de abril de 2015 ha concretado los límites de dicha facultad de retirar la propuesta<sup>29</sup>. Si tras haber presentado una propuesta en el marco del procedimiento legislativo ordinario la Comisión decide retirarla, debe exponer al Parlamento y al Consejo los motivos de esa retirada, motivos que, en caso de desacuerdo, deben estar respaldados por hechos convincentes.

En el marco de la ayuda macrofinanciera a terceros países, sobre el que versaba el caso de autos, la Comisión consideraba que las modificaciones acordadas por el Consejo y Parlamento desnaturalizaban su propuesta y

<sup>26</sup> En la fase de conciliación, en tercera lectura del procedimiento legislativo ordinario, la Comisión estará meramente asociada de conformidad con el art. 294.11 TFUE, que prevé que «la Comisión participará en los trabajos del Comité de Conciliación y tomará todas las iniciativas necesarias para propiciar un acercamiento entre las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo». Es decir, que en esta fase el Parlamento y el Consejo pueden separarse de la propuesta mediante acuerdo. Entonces, el papel de la Comisión es de mediadora entre Parlamento y Consejo.

<sup>27</sup> La Comisión procede a tal tarea, bien al principio del mandato del colegio, bien anualmente, en el marco de una revisión global, habida cuenta de objetivos vinculantes, del estado de progreso del proceso legislativo y de la comprobación del cumplimiento de las actuales exigencias en materia de mejora de la legislación. La posibilidad de retirada también es aceptable a tenor del Protocolo sobre la subsidiariedad, que prevé la retirada de un proyecto legislativo en razón de las dudas expresadas por los parlamentos nacionales en lo relativo al respeto del principio de subsidiariedad.

<sup>28</sup> Sentencia de 14 de julio de 1988, *Fediol/Comisión*, C-188/85, EU:C:1988:400: «la Comisión es libre para retirar o modificar su propuesta [...] si tras una nueva apreciación de los intereses de la Comunidad considerase superflua la adopción de medidas de defensa» (apdo. 37).

<sup>29</sup> Sentencia de 14 de abril de 2015, *Consejo/Comisión*, C-409/13, EU:C:2015:217.

provocarían importantes dificultades de carácter constitucional, por lo que terminó retirando su propuesta. El Tribunal de Justicia desestimó el recurso del Consejo. Señaló, en primer lugar, que la Comisión dispone de la facultad de modificar su propuesta o incluso de retirarla, si fuera necesario, mientras el Consejo no se haya pronunciado, en virtud de las disposiciones del art. 17.2 del TUE y de los arts. 289 TFUE y 293 TFUE. Precisa que en el caso de autos no se impugnaba la existencia misma de esta facultad de retirada de sus propuestas, sino el alcance y los límites de dicha facultad. Según el Tribunal de Justicia, la facultad de la Comisión de retirar sus propuestas no puede conferir a la Comisión un derecho de veto en el desarrollo del proceso legislativo, que sería contrario a los principios de atribución de competencias y de equilibrio institucional. Por consiguiente, si tras haber presentado una propuesta en el marco del procedimiento legislativo ordinario la Comisión decide retirarla, debe exponer al Parlamento y al Consejo los motivos de esa retirada, motivos que, en caso de desacuerdo, deben estar respaldados por hechos convincentes. El Tribunal de Justicia concluye que la decisión de retirada de la propuesta cumplía con estos criterios<sup>30</sup>. La sentencia supone una apuesta clara por la aplicación del método comunitario (Ortega Gómez, 2015: 1049; Chamon, 2015).

Las posibilidades de la Comisión para modificar la propuesta son desarrolladas en la sentencia *Eslovaquia y Hungría/Consejo*<sup>31</sup>. El Tribunal de Justicia consideró que la facultad de iniciativa legislativa está inscrita en el principio de atribución de facultades consagrado en el art. 13.2 TUE, y, de forma más amplia, en el principio de equilibrio institucional, característico de la estructura institucional de la Unión. Esta facultad implica que sea a la Comisión a la que corresponde tomar una decisión acerca de la presentación de una propuesta de acto legislativo. En este mismo contexto, corresponde asimismo a la Comisión la determinación del «objeto, de la finalidad y del contenido» de esa propuesta<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> En particular, la enmienda que el Parlamento y el Consejo proyectaban introducir en el proyecto retirado —con arreglo a la cual, para la adopción de cada decisión de concesión de una ayuda macrofinanciera, el procedimiento legislativo ordinario reemplazaría a la competencia de ejecución de la Comisión— habría desnaturalizado un elemento esencial de la propuesta de Reglamento marco de una manera inconciliable con el objetivo perseguido por esta propuesta, consistente en mejorar la eficacia de la política de la Unión en materia de ayudas macrofinancieras.

<sup>31</sup> Sentencia de 6 de septiembre de 2017, *Eslovaquia y Hungría/Consejo*, C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631.

<sup>32</sup> *Ibid.*, apdo. 146. Dichos principios también se aplican a la facultad de iniciativa de la Comisión en el procedimiento de adopción, sobre la base del art. 78.3 TFUE, de actos no legislativos como la Decisión impugnada.

Y, en general, la facultad de iniciativa de la Comisión no está supeditada a la existencia previa de orientaciones definidas por el Consejo Europeo en virtud del art. 68 TFUE<sup>33</sup>.

Más específicamente, el Tribunal de Justicia considera que el art. 293 TFUE aporta una «doble garantía» a la facultad de iniciativa de la Comisión. Por una parte, el art. 293.1 TFUE dispone que, salvo en los casos contemplados por las disposiciones del TFUE que en el mismo se mencionan, cuando el Consejo se pronuncie, en virtud de los Tratados, a propuesta de la Comisión, únicamente podrá modificar la propuesta por unanimidad. Por otra parte, según el art. 293.2 TFUE, en tanto que el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión podrá modificar su propuesta mientras duren los procedimientos que conduzcan a la adopción de un acto de la Unión. Si la Comisión modifica su propuesta mientras dura el procedimiento de adopción de un acto de la Unión, el Consejo no está sometido a la exigencia de unanimidad<sup>34</sup>.

No obstante, el Tribunal de Justicia se muestra flexible en cuanto a las formas en que se expresa dicha modificación. Las propuestas modificadas que adopta la Comisión no deben necesariamente adoptar forma escrita, dado que forman parte del procedimiento de adopción de actos de la Unión, que se caracteriza por cierta flexibilidad, necesaria para alcanzar una convergencia de puntos de vista entre las instituciones. En el caso de autos, la Comisión ejerció su facultad de modificación, ya que de la participación de esta institución en el procedimiento de adopción del acto en cuestión resultaba claramente que aprobó la propuesta modificada<sup>35</sup>.

El Tribunal de Justicia ha confirmado posteriormente su entendimiento amplio de las prerrogativas de la Comisión en la sentencia relativa a la adhesión de la Unión al Acta de Ginebra del Arreglo de Lisboa relativo a las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas (Acta de Ginebra)<sup>36</sup>. En un ámbito no formalmente legislativo, como la celebración de acuerdos internacionales, el Tribunal de Justicia ha decidido que el Consejo no puede modificar, sin el acuerdo de la Comisión, una propuesta de esta sobre la adhesión de la Unión a un tratado internacional, en el ámbito de la competencia exclusiva de

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, apdo. 147.

<sup>34</sup> *Ibid.*, apdos. 177-178.

<sup>35</sup> *Ibid.*, apdos. 180-181. A este respecto, del art. 13 del Reglamento interno de la Comisión se desprende que el Colegio de Comisarios puede habilitar a determinados de sus miembros para proceder a la modificación, en el transcurso del procedimiento, de la propuesta de la Comisión dentro de los límites que el Colegio de Comisarios haya determinado previamente (apdo. 185).

<sup>36</sup> Sentencia de 22 de noviembre de 2022, Comisión/Consejo (Adhesión al Acta de Ginebra), C-24/20, EU:C:2022:911.

la Unión, mediante la introducción de una disposición que autoriza a los Estados miembros que lo deseen a ratificar dicho tratado internacional o a adherirse a este. El Tribunal de Justicia anuló parcialmente la decisión por la que el Consejo aprobó la adhesión de la Unión al Acta de Ginebra<sup>37</sup>.

El Tribunal de Justicia juzga que la facultad de modificación del Consejo no puede extenderse hasta permitirle desnaturalizar la propuesta de la Comisión en un sentido contrario a la realización de los objetivos que esta persigue y que privaría a la propuesta de su razón de ser<sup>38</sup>. El Tribunal de Justicia observa que, al decidir conceder a los Estados miembros una habilitación para ratificar el Acta de Ginebra o para adherirse a ella, el Consejo había expresado una «elección política precisa y alternativa» a la propuesta de la Comisión, que afecta a las modalidades de ejercicio de una competencia exclusiva de la Unión. Tal elección forma parte de la valoración del interés general de la Unión que lleva a cabo la Comisión con el fin de definir las iniciativas más adecuadas para promoverlo, valoración a la que la facultad de iniciativa que el art. 17.2 TUE confiere a esa institución está indisolublemente vinculada. Por lo tanto, una modificación del Consejo al objeto de facultar a los Estados miembros para ejercer una competencia exclusiva de la Unión desnaturalizaría la finalidad misma de una propuesta de la Comisión que expresara la elección de que la Unión ejerza sola esta competencia<sup>39</sup>.

## VII. LAS POTESTADES DE DESARROLLO NORMATIVO Y DE EJECUCIÓN NORMATIVA Y ADMINISTRATIVA

### 1. INTRODUCCIÓN: LOS ACTOS DELEGADOS Y DE EJECUCIÓN

La Comisión dispone de una situación privilegiada para poder identificar la manera más adecuada de desarrollar las políticas de la Unión de manera uniforme en el territorio de la Unión (Christiansen y Lange, 2021). Los poderes relativos al desarrollo y a la aplicación de actos normativos han sido el

---

<sup>37</sup> El art. 3 de la Decisión impugnada autorizaba a los Estados miembros que lo deseen a ratificar el Acta de Ginebra o a adherirse a ella. El art. 4 aportaba precisiones acerca de la representación de la Unión y de los Estados miembros que ratifiquen el Acta o se adhieran a esta dentro de la Unión particular, así como de las responsabilidades que incumben a la Unión respecto del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de las obligaciones de esta y de tales Estados miembros que se deriven del Acta.

<sup>38</sup> Sentencia de 22 de noviembre de 2022, Comisión/Consejo (Adhesión al Acta de Ginebra), C-24/20, EU:C:2022:911, apdos. 92-93.

<sup>39</sup> *Ibid.*, apdos. 102-105.

instrumento principal a estos efectos y, si bien la Comisión ejercía ya estas facultades antes del Tratado de Lisboa, lo hacía en un contexto institucional menos claro (Bianchi, 2012)<sup>40</sup>. Es en 2009, con el Tratado de Lisboa, cuando se produjo una importante reforma que reordenó significativamente el papel de la Comisión en este terreno. Los Tratados constitutivos atribuyen ahora a la Comisión la facultad de adoptar «actos de ejecución» y «actos delegados». El objetivo principal de ambos tipos de actos es complementar la labor normativa del Consejo y del Parlamento Europeo, otorgando un instrumento de regulación adaptada al conocimiento técnico y, al mismo tiempo, rápida.

Los actos delegados son actos que modifican o completan elementos no esenciales del acto legislativo y, por lo tanto, de naturaleza cuasi legislativa. El acto legislativo que confiere la delegación delimitará de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. El legislador podrá delegar la competencia para la adopción de dichos actos por la Comisión por razones de oportunidad, relativas al carácter técnico de la materia de que se trata o a la exigencia de actuar más rápidamente de lo que podría lograrse mediante el procedimiento legislativo. Naturalmente, el legislador podrá supeditar dicha delegación de una serie de condiciones y modalidades, así como de controles, a saber, la posibilidad de objeción a la entrada en vigor del acto delegado y, más radicalmente, el derecho de revocación de la delegación conferida.

Los actos de ejecución son medidas de ejecución de los actos legislativos que el legislador encarga a la Comisión o, en casos específicos debidamente motivados, al Consejo si es necesario establecer condiciones uniformes de aplicación a nivel europeo. Puesto que el art. 291.1 TFUE deja claro que, en principio, la aplicación de la legislación de la UE recae en las autoridades nacionales, la competencia de adoptar dichos actos de ejecución debe derivarse de disposiciones explícitas en cada caso. A diferencia de los actos delegados, las condiciones y modalidades de control del ejercicio de las competencias de ejecución no se determinarán caso por caso, sino en general por un acto legislativo específico (la «comitología»)<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Véase Sentencia de 17 de diciembre de 1970, Köster, 25/70, EU:C:1970:115. La expresión «competencias de ejecución» contenida en el art. 202 CE incluía, por una parte, la competencia para la aplicación, a escala de la Unión, de un acto legislativo de esta o algunas de sus disposiciones y, por otra parte, en determinadas circunstancias, la competencia para adoptar actos normativos que completan o modifican los elementos no esenciales de un acto legislativo. Visto el tenor literal del art. 202 TCE, formalmente la función ejecutiva en la Unión correspondía al Consejo y la Comisión no disponía de la misma más que a través de delegaciones específicas. Sin embargo, la práctica institucional tendía desde hace tiempo a conferir a la Comisión la principal autoridad ejecutiva de la Unión.

<sup>41</sup> El término *comitología* designa los procedimientos para la adopción de los actos de ejecución que implican la participación de comités compuestos por representantes de los

En principio, habida cuenta del tenor de los arts. 290 y 291 TFUE, la elección entre el recurso a los actos delegados o a los actos de ejecución debe realizarse a partir de criterios objetivos. Ahora bien, en determinados casos, la naturaleza de las medidas que deben adoptarse podría no estar inmediatamente clara. En dichos supuestos, cada institución puede tener la tentación de preferir un tipo de medida. El Parlamento Europeo tendrá probablemente tendencia a dar una interpretación extensiva del concepto de acto delegado —para tener un poder de control directo— mientras que el Consejo deseará probablemente ampliar el concepto de acto de ejecución, ya que en este caso son los Estados miembros los que tienen el poder de control (Chamon, 2021).

## 2. UNA DISTINCIÓN CONTROVERTIDA: EL MARGEN DEL LEGISLADOR A ESTE RESPECTO

En la sentencia sobre los *biocidas*, el Tribunal de Justicia precisó el margen de apreciación de los colegisladores<sup>42</sup>. Señaló que el legislador de la Unión dispone de una facultad de apreciación cuando decide atribuir a la Comisión un poder delegado o un poder de ejecución. Por lo tanto, el control jurisdiccional se limita a los errores manifiestos de apreciación en cuanto a si el legislador de la Unión pudo considerar razonablemente, por una parte, que, para que pueda aplicarse el marco jurídico objeto del examen, solo se requiere que dicho régimen se especifique, sin que deba modificarse ni completarse en elementos no esenciales y, por otra parte, que las disposiciones del acto legislativo en cuestión exigen condiciones uniformes de ejecución<sup>43</sup>.

La exigencia de que el acto legislativo que confiere la delegación delimite de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes implica, según el Tribunal, que la atribución de un poder delegado tiene como objeto la adopción de normas que se encuadran dentro del marco reglamentario definido por el acto legislativo de base. En cambio, cuando el mismo legislador confiere un poder de ejecución a la Comisión sobre la base del art. 291.2 TFUE, esta debe precisar el contenido de un acto legislativo, para asegurar su aplicación en condiciones uniformes en todos los Estados miembros<sup>44</sup>.

---

Estados miembros. Véase, en la actualidad, Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (DO L 55, p. 13).

<sup>42</sup> Sentencia de 18 de marzo de 2014, Comisión/Parlamento y Consejo, C-427/12, EU:C:2014:170.

<sup>43</sup> *Ibid.*, apdo. 40.

<sup>44</sup> *Ibid.*, apdo. 39.

Consideró el Tribunal de Justicia que el legislador de la Unión pudo razonablemente considerar que el Reglamento de base constituía un marco jurídico completo en materia de reducción, exención y reembolso de tasas adeudadas a la Agencia y en relación con la facultad de fijar las «condiciones de pago» que sus disposiciones confieren a la Comisión. Por ello, no se confería a la Comisión la facultad de completar elementos no esenciales de este acto legislativo, sino la de precisar el contenido normativo de este, conforme al art. 291.2 TFUE<sup>45</sup>.

Posteriormente, en la sentencia sobre la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores, el Tribunal de Justicia consideró que el legislador puede legalmente otorgar un poder delegado (y no un poder de ejecución) para reintroducir temporalmente una obligación de visado para todos los nacionales de un tercer país<sup>46</sup>. El Tribunal de Justicia consideró que ni la existencia ni la amplitud de la facultad de apreciación que le confiere el acto legislativo son pertinentes a efectos de determinar si el acto que la Comisión ha de adoptar se inscribe en el ámbito del art. 290 TFUE o del art. 291 TFUE. La legalidad de la elección realizada por el legislador de la Unión de conceder un poder delegado a la Comisión depende únicamente de si los actos que dicha institución debe adoptar son de alcance general y de si completan o modifican elementos no esenciales del acto legislativo<sup>47</sup>.

Según el Tribunal, el reintroducir, durante un período de doce o de dieciocho meses, una obligación de visado para todos los nacionales de un tercer país que figura en la lista del anexo II del Reglamento, para las estancias que en principio están exentas de tal obligación, tiene el efecto de modificar, siquiera temporalmente, el contenido normativo del acto legislativo considerado. En estas circunstancias, el legislador de la Unión estaba confiriendo a la Comisión la facultad de modificar el contenido normativo de dicho acto legislativo en el sentido del art. 290.1 TFUE.

### 3. LA ADOPCIÓN DE ACTOS DELEGADOS POR LA COMISIÓN

No pueden ser objeto de una delegación las disposiciones cuya adopción hace necesarias «elecciones políticas comprendidas en las responsabilidades propias del legislador de la Unión». En consecuencia, las medidas adoptadas por la Comisión no pueden ni modificar elementos esenciales de una normativa

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, apdo. 48.

<sup>46</sup> Sentencia de 16 de julio de 2015, Comisión/Parlamento y Consejo, C-88/14, EU:C:2015:499.

<sup>47</sup> *Ibid.*, apdo. 32.



de base ni completar esta mediante nuevos elementos esenciales<sup>48</sup>. La identificación de los elementos de una materia que deben calificarse de esenciales ha de basarse en elementos objetivos que puedan ser objeto de control jurisdiccional y exige tener en cuenta las características y las particularidades del ámbito de que se trate<sup>49</sup>.

En la sentencia *República Checa/Comisión*<sup>50</sup>, el Tribunal de Justicia ha aclarado también que la única restricción que recae sobre el legislador de la Unión en la organización de la delegación de poderes no consiste en la prohibición de delegar la adopción de los elementos esenciales del ámbito de que se trate. Las delegaciones de poderes con arreglo al art. 290 TFUE —y cualquier posible margen de apreciación que conlleven— deben estar encuadradas en los límites fijados en el acto de base<sup>51</sup>.

El alcance y el uso de las delegaciones han sido objeto de un ya abundante contencioso, que ha conducido a resultados diversos, anulándose en ocasiones actos delegados<sup>52</sup>, pero también con sentencias en sentido desestimatorio<sup>53</sup>.

El Tribunal de Justicia ha considerado también que el ejercicio de un poder delegado para «completar» un acto legislativo en el sentido del art. 290 TFUE exige que la Comisión adopte un acto distinto<sup>54</sup>. De la disyunción que

---

<sup>48</sup> Sentencias de 5 de septiembre de 2012, Parlamento/Consejo, C-355/10, EU:C:2012:516, apdos. 65 y 66; de 22 de junio de 2016, DK Recycling und Roheisen/Comisión, C-540/14 P, EU:C:2016:469, apdo. 48, y de 11 de mayo de 2017, Dyson/Comisión, C-44/16 P, EU:C:2017:357, apdo. 61.

<sup>49</sup> Sentencias de 22 de junio de 2016, DK Recycling und Roheisen/Comisión, C-540/14 P, EU:C:2016:469, apdo. 48, y de 11 de mayo de 2017, Dyson/Comisión, C-44/16 P, EU:C:2017:357, apdo. 62.

<sup>50</sup> Sentencia de 26 de julio de 2017, República Checa/Comisión, C-696/15 P, EU:C:2017:595.

<sup>51</sup> *Ibid.*, apdos. 47 a 50 y 52.

<sup>52</sup> En la Sentencia de 16 de marzo de 2022, MEKH y FGSZ/ACER, T-684/19 y T-704/19, el Tribunal General ha considerado que un reglamento de la Comisión había modificado un elemento esencial del acto de base y estimó una excepción de ilegalidad contra el mismo (EU:T:2022:138, apdos. 139-142).

<sup>53</sup> Sentencia de 11 de mayo de 2017, Dyson/Comisión, C-44/16 P, EU:C:2017:357 y Sentencia de 1 de marzo de 2023, Harley-Davidson Europe/Comisión, T-324/21, EU:T:2023:101, apdos. 80-90.

<sup>54</sup> Sentencia de 17 de marzo de 2016, Parlamento/Comisión, C-286/14, EU:C:2016:183. Tras señalar que el reglamento de base habilitaba a la Comisión para adoptar actos delegados «con objeto de desarrollar» las prioridades de financiación, lo cual significa que está autorizándola para «completar» ese reglamento, observa, por un lado, que la claridad normativa y la transparencia en el procedimiento legislativo se oponen a que

introduce el art. 290 TFUE en la expresión «completan o modifiquen» se deduce que está diferenciando claramente entre las dos categorías previstas de poderes delegados. La delegación de los poderes para «completar» un acto legislativo faculta a la Comisión a precisar el contenido de ese acto: el mandato se limita al desarrollo detallado, dentro del respeto del contenido íntegro del acto legislativo adoptado por el legislador, de elementos no esenciales de la normativa de que se trate que no fueron definidos por este. La delegación de poderes para «modificar» un acto legislativo, en cambio, faculta a la Comisión a introducir cambios en aspectos no esenciales previstos en el mismo por el legislador o a suprimirlos. Al ejercer tales poderes, la Comisión no tiene obligación alguna de respetar el contenido de unos elementos que han de ser, conforme al mandato recibido, precisamente, «modificados». Las diferencias entre las dos categorías de poderes delegados impiden que sea la propia Comisión la que se arrogue la facultad de decidir el carácter de la habilitación que se le ha conferido. Incumbe al legislador la obligación de determinar el carácter de los poderes que desea delegar en la Comisión.

#### 4. LA ADOPCIÓN DE ACTOS DE EJECUCIÓN POR LA COMISIÓN

El concepto de *ejecución* comprende, a la vez, la elaboración de normas de aplicación y la aplicación de normas a casos particulares mediante actos de alcance individual<sup>55</sup>. Lógicamente, la Comisión, al ejercer un poder de ejecución, no puede modificar ni completar el acto legislativo, ni siquiera en sus elementos no esenciales<sup>56</sup>.

Si la sentencia *biocidas* abordaba el problema de la elección entre acto delegado y acto de ejecución, la sentencia *EURES*<sup>57</sup> aborda el alcance de la

---

la Comisión, en el ejercicio de la facultad de «completar» un acto legislativo, incorpore un elemento nuevo al propio texto de este acto. En efecto, tal incorporación podría ocasionar confusión a la hora de identificar la base jurídica de ese elemento, habida cuenta de que el propio texto del acto legislativo pasaría a contener un elemento que sería el resultado del ejercicio por parte de la Comisión de una facultad delegada que, sin embargo, no le permitía derogar el acto ni introducir cambios en él (apdos. 53-57).

<sup>55</sup> Sentencias de 24 de octubre de 1989, Comisión/Consejo, 16/88, EU:C:1989:397, apdo. 11, y de 1 de marzo de 2016, NIOC/ Consejo, C-440/14 P, EU:C:2016:128, apdo. 36.

<sup>56</sup> Sentencias de 15 de octubre de 2014, Parlamento/Comisión, C-65/13, EU:C:2014:2289, apdo. 45, y de 16 de julio de 2015, Comisión/Parlamento y Consejo, C-88/14, EU:C:2015:499, apdo. 31.

<sup>57</sup> Sentencia de 15 de octubre de 2014, Parlamento/Comisión, C-65/13, EU:C:2014:2289.

potestad de adopción de actos de ejecución. Aunque los puntos de partida eran diferentes, ambas sentencias reflejan una concepción amplia del acto de ejecución. El Parlamento invocaba, contra el acto de ejecución, un motivo único basado en la extralimitación en el ejercicio de los poderes de ejecución que el legislador confirió a la Comisión<sup>58</sup>. El Tribunal de Justicia comenzó recordando su reiterada jurisprudencia según la cual, en el marco de su poder de ejecución, «la Comisión puede aprobar todas las normas de desarrollo necesarias o útiles para la ejecución de dicho acto, siempre que no sean contrarias a este»<sup>59</sup>. Consideró que la Comisión «precisa el acto legislativo» cuando las disposiciones del acto de ejecución que adopta, por un lado, respetan los objetivos generales esenciales perseguidos por el acto legislativo y, por otro, son necesarias o útiles para la ejecución de este, sin completarlo ni modificarlo. Consideró el Tribunal, pues, que las disposiciones impugnadas respetaban los objetivos generales esenciales perseguidos por el reglamento de base. El hecho de que determinadas acciones no se previeran en el reglamento no tenía importancia porque se enmarcaban manifiestamente dentro del objetivo general esencial perseguido por este reglamento.

En aplicación de estos principios, el Tribunal de Justicia, en el contexto de otro recurso contra una decisión de ejecución, esta vez del Consejo<sup>60</sup>, ha

---

<sup>58</sup> El Parlamento Europeo solicitaba la anulación de la Decisión de Ejecución 2012/733/UE de la Comisión, relativa a la aplicación del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la puesta en relación y la compensación de las ofertas y demandas de empleo y el restablecimiento de EURES (DO L 328, p. 21).

<sup>59</sup> Sentencia de 15 de octubre de 2014, Parlamento/Comisión, C-65/13, EU:C:2014:2289, apdo. 44.

<sup>60</sup> Sentencia de 10 de septiembre de 2015, Parlamento/Consejo, C-363/14, EU:C:2015:579, apdos. 49-51. La alegación del Parlamento según la cual la modificación de la lista puede tener importantes consecuencias para los derechos fundamentales de los ciudadanos no podía cambiar este análisis, pues el propio principio de la transmisión de datos personales a determinados terceros Estados y el marco en el que dicha transmisión debe tener lugar fueron adoptados por el legislador (apdos. 53-55). El Tribunal de Justicia ha aclarado en una sentencia posterior que las consideraciones relativas a los límites de las competencias de ejecución de la Comisión, emanadas de su jurisprudencia, son igualmente válidas cuando tales competencias se atribuyen al Consejo conforme al art. 291.2 TFUE (sentencia de 28 de febrero de 2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, apdos. 44-50). Dicha disposición no distingue en cuanto a la naturaleza o al alcance de las competencias de ejecución en función de cuál sea la institución titular de estas. Por otro lado, de la sistemática de los arts. 290 TFUE y 291 TFUE se deduce que el ejercicio por el Consejo de las competencias de ejecución no puede estar sujeto a un régimen dife-

considerado que el establecimiento de relaciones entre Europol y terceros Estados constituye una acción de carácter accesorio con respecto a las actividades de Europol. El legislador de la Unión había fijado el principio del establecimiento y mantenimiento de dichas relaciones, definió el objetivo que tales relaciones deben perseguir y precisó el marco en el que las antedichas relaciones deben tener lugar. Por tanto, aunque una decisión que modifique la lista de terceros Estados implica ciertos arbitrios que tienen dimensiones técnicas y políticas, tal decisión no requiere decisiones políticas comprendidas en las responsabilidades propias del legislador de la Unión.

El Tribunal de Justicia ha juzgado también que el poder para adoptar actos de ejecución puede cubrir el adoptar disposiciones que tengan por objeto precisar el modo en que deben interpretarse y aplicarse los criterios abstractos recogidos en acto de base<sup>61</sup>. No obstante, el acto de ejecución que la Comisión está facultada para adoptar debe estar justificado por objetivos como los consistentes en garantizar la seguridad jurídica y la aplicación uniforme de la normativa. En segundo lugar, ese acto de ejecución debe motivarse<sup>62</sup>.

Finalmente, hay que recordar que ciertas competencias de ejecución no están cubiertas por el art. 291.2 TFUE<sup>63</sup>. Esta disposición únicamente se refiere a los actos jurídicamente vinculantes de la Unión que se prestan en principio a su ejecución por los Estados miembros, al igual que aquellos a los que se refiere el art. 291.1 TFUE, pero que, a diferencia de estos, deben ejecutarse mediante medidas adoptadas no ya por cada Estado miembro afectado, sino por la Comisión o el Consejo, con el fin de asegurar su aplicación uniforme dentro de la Unión<sup>64</sup>.

## 5. LA COMISIÓN VERSUS LAS AGENCIAS

El papel central de la Comisión en la ejecución del derecho de la Unión se ha discutido, y en ocasiones cuestionado, en el contexto de la delegación de ciertas tareas a agencias de la Unión. Su proliferación deriva de la toma de conciencia de que no es, en determinadas áreas, posible

---

rente del que rige el ejercicio de las competencias de ejecución que han sido conferidas a la Comisión.

<sup>61</sup> Sentencia de 20 de mayo de 2021, *Renesola UK*, C-209/20, EU:C:2021:400, apdo. 33.

<sup>62</sup> *Ibid.*, apdos. 34-36.

<sup>63</sup> Sentencia de 20 de diciembre de 2017, *España/Consejo*, C-521/15, EU:C:2017:982.

<sup>64</sup> Este no era el caso de una decisión de ejecución por la que se imponía una multa a España debido a la manipulación de los datos de déficit en la Comunitat Valenciana. Un acto que instituye una competencia consistente en imponer una multa a un Estado miembro no se presta en absoluto a su ejecución por los propios Estados miembros.

asegurar una aplicación uniforme del derecho de la Unión a través de las administraciones de veintisiete Estados miembros, mientras que, al mismo tiempo, se constata una imposibilidad «política» de dotar a la Comisión de competencias adicionales (Chamon, 2023). No obstante, su falta de reconocimiento explícito en los Tratados supone abrir un debate constante sobre los límites de sus poderes. Este debate se ha intentado racionalizar con el «Enfoque común sobre las agencias descentralizadas de la UE» que, aprobado en julio de 2012 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, define un marco más coherente y eficaz para el funcionamiento de dichas agencias<sup>65</sup>. En la práctica, los límites a la delegación son probablemente menos restrictivos de lo que el tenor literal de algunas sentencias sugiere, y los tribunales europeos todavía se esfuerzan en definir coherentemente un marco jurídico para dichas delegaciones en procesos de decisión complejos (Chamon, 2023).

Actualmente existen en la Unión Europea más de treinta agencias, calificadas como «descentralizadas», algunas de las cuales gozan de competencias para adoptar decisiones vinculantes. No obstante, las agencias de la Unión Europea difieren entre sí en cuanto a su fundamento jurídico, su organización y las competencias que se les confieren (Vírgala Foruria, 2011; Chamon, 2016). Algunas son creadas directamente mediante alguna disposición de los Tratados<sup>66</sup>, mientras que otras son creadas mediante el derecho derivado y tienen un simple carácter consultivo<sup>67</sup>.

En la sentencia *Meroni/Alta Autoridad*<sup>68</sup>, el Tribunal de Justicia distinguió entre una delegación de facultades claramente delimitadas, y cuyo uso, por ello, puede ser controlado rigurosamente en relación con criterios objetivos fijados por la autoridad delegante, y «una facultad discrecional, que implique una amplia libertad de apreciación, que pueda traducirse a través del uso que se haga de ella en una verdadera política económica». Una delegación del primer tipo es aceptable, mientras que una delegación del segundo tipo, al

---

<sup>65</sup> <https://tinyurl.com/bdftxf35>.

<sup>66</sup> Como sucede, por ejemplo, en el caso de la Agencia Europea de Defensa (arts. 42.3 TUE y 45 TUE) y la Oficina Europea de Policía (art. 88 TFUE).

<sup>67</sup> Un fenómeno aparte son las agencias ejecutivas. Estas ejecutan programas de gastos y dependen directamente de la Comisión, ante la cual responden en exclusiva. La Comisión ha creado agencias ejecutivas en virtud del art. 6 del Reglamento (CE) n.º 58/2003 del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios. Estas son organismos que operan por subdelegación de poderes de la Comisión.

<sup>68</sup> Sentencia de 13 de junio de 1958, *Meroni/Alta Autoridad*, 10/56, EU:C:1958:8.

sustituir las opciones de la autoridad delegante por las de la autoridad delegada, realiza un «verdadero desplazamiento de responsabilidad».

La sentencia *Reino Unido/Parlamento y Consejo* efectuó una relectura de esta tradicional jurisprudencia a la luz de los arts. 290 y 291 TFUE<sup>69</sup>. El Tribunal de Justicia consideró que la delegación de competencias a la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) en virtud del art. 28 del Reglamento n.º 236/2012, sobre las ventas en corto y determinados aspectos de las permutas de cobertura por impago, era compatible con el Tratado FUE, ya que dichas competencias estaban delimitadas con precisión y podían ser objeto de control judicial a la luz de los objetivos fijados por la autoridad delegante<sup>70</sup>. El Tribunal considera que el marco institucional creado por el Tratado FUE, y en particular los arts. 263 TFUE, párrafo primero, y 277 TFUE, permite explícitamente a los órganos y organismos de la Unión adoptar actos de alcance general. En tales circunstancias, tampoco podía deducirse de la sentencia *Romano*<sup>71</sup> que la delegación de competencias a una instancia como la AEVM se rija por otros requisitos distintos de los enunciados en la sentencia *Meroni/Alta Autoridad*<sup>72</sup>. El Tribunal de Justicia confirma también la compatibilidad de dichas delegaciones con los 290 TFUE y 291 TFUE, de manera que los mismos no conforman un sistema exhaustivo<sup>73</sup>.

El Tribunal de Justicia, posteriormente, en el marco de la cooperación reforzada en el ámbito de la creación de una protección unitaria mediante patente, rechaza que fuera contrario a los Tratados el no haberse confiado la adopción de actos de ejecución a la Comisión, en relación con las tasas anuales y de su cuota de distribución<sup>74</sup>. No se había demostrado que se requirieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión<sup>75</sup>. Desestima también la alegación basada en la violación de los

<sup>69</sup> Sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo, C-270/12, EU:C:2014:18.

<sup>70</sup> *Ibid.*, apdos. 41 a 53.

<sup>71</sup> Sentencia de 14 de mayo de 1981, *Romano*, 98/80, EU:C:1981:104.

<sup>72</sup> Sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo, C-270/12, EU:C:2014:18, apdos. 65 y 66.

<sup>73</sup> Sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo, C-270/12, EU:C:2014:18, apdos. 79 a 86.

<sup>74</sup> Sentencia de 5 de mayo de 2015, España/Parlamento y Consejo, C-146/13, EU:C:2015:298. El Reino de España solicitaba la anulación del Reglamento (UE) n.º 1257/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2012, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de una protección unitaria mediante patente (DO L 361, p. 1).

<sup>75</sup> *Ibid.*, apdos. 73-83.

principios enunciados en la sentencia *Meroni/Alta Autoridad*. A diferencia de sus Estados miembros, no es parte del Convenio sobre Concesión de Patentes Europeas (CPE) y el legislador de la Unión no había delegado en los Estados miembros participantes o en la Oficina Europea de Patentes (OEP) competencias de ejecución que le corresponden exclusivamente en virtud del derecho de la Unión. Los principios desarrollados por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Meroni/Alta Autoridad* no eran pues aplicables<sup>76</sup>.

## VIII. LA COMISIÓN EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN

### 1. UN ACTOR EN BUSCA DE SU ROL

En la última década la Comisión ha intentado abiertamente posicionarse también como un actor principal de la acción exterior de la Unión. Para ello se ha basado en una lectura, que entendía favorable, de los Tratados que ha conducido a una abundante jurisprudencia que ha terminado por ir perfilando el papel constitucional de la Comisión en esta área.

La dimensión internacional de la Unión se ha extendido de forma gradual y poco estructurada, y la acción exterior se caracteriza por desplegar procedimientos alambicados. Forzados por diplomacias celosas de salvaguardar su papel en la escena internacional, los Estados miembros han opuesto una fuerte resistencia a tendencias «comunitarizadoras», que han continuado dando lugar a unas formas organizativas complejas (Martenczuk, 2008).

Los Tratados prevén que la elaboración de la acción exterior no corresponde a la Comisión sino al Consejo de Asuntos Exteriores, que atenderá a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo (art. 16.6 TUE). No obstante, en el marco de la acción exterior de la Unión, el alto representante, en el ámbito de la política exterior y de seguridad<sup>77</sup>, y la Comisión, en los

<sup>76</sup> Sentencia de 5 de mayo de 2015, España/Parlamento y Consejo, C-146/13, EU:C:2015:298, apdos. 84-87. Véase también Sentencia de 5 de mayo de 2015, España/Consejo, C-147/13, EU:C:2015:299, apdos. 60-63.

<sup>77</sup> El puesto de alto representante, al que asiste un servicio diplomático, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), está a caballo entre la Comisión y el Consejo, por ser quien preside las sesiones del Consejo de Asuntos Exteriores. Más allá de sus tareas en el ámbito de la PESC, en las que estará sometido a las orientaciones fijadas por el Consejo, el alto representante es, al mismo tiempo, responsable, en calidad de vicepresidente de la Comisión, de las responsabilidades de la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión (art. 18, apdos. 2 y 4, TUE).

demás ámbitos, podrán presentar propuestas conjuntas ante el Consejo de la Unión (art. 22.2 TUE). Por otra parte, el TUE atribuye al Consejo y a la Comisión, asistidos por el Alto Representante, la función consistente en garantizar la coherencia de la acción exterior (art. 21.3 TUE). La Comisión contribuye a dicha coherencia en la medida en que tiene la facultad de recomendar la celebración de acuerdos internacionales y de negociar, en su caso, su contenido, así como la posibilidad de presentar propuestas conjuntas con el Alto Representante que aúnen los asuntos PESC y el resto de materias. Estas facultades son lógicas, pues son análogas a las facultades de iniciativa que tiene en el foro interno. No obstante, mientras que el Alto Representante ejecuta las políticas «como mandatario del Consejo» (art. 18.2 TUE), los Tratados no definen en ningún caso a la Comisión como «mandatario» del Consejo, expresión que denotaría una cierta subordinación o actuación en nombre ajeno. Su función se ejerce, por lo tanto, «en nombre propio» y de manera autónoma.

Los Tratados disocian no obstante la elaboración de la acción exterior de la representación exterior. Antes del Tratado de Lisboa la Comisión había asumido funciones de representación exterior de la Comunidad<sup>78</sup> y de negociación de los acuerdos internacionales, pero tuvo que buscar compromisos con los otros actores sin que el alcance y los límites de las competencias respectivas fueran en ningún momento bien definidos. Ante esta situación, el Tratado de Lisboa reforzó el papel de «representación» de la Comisión. A pesar de las buenas intenciones de los autores del Tratado de Lisboa, la representación exterior sigue basándose en un sistema único integrado por una pluralidad de actores y las fricciones continúan existiendo.

## 2. LA NEGOCIACIÓN Y CELEBRACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES

El art. 218.3 TFUE afirma la facultad de la Comisión (o del Alto Representante respecto de los asuntos PESC) para recomendar al Consejo la apertura de negociaciones dirigidas a la celebración de acuerdos internacionales<sup>79</sup>. Será la Comisión quien proponga posteriormente la firma y la celebración. El

<sup>78</sup> Véanse, sentencias de 12 de septiembre de 2006, Reynolds/Comisión, C-131/03 P, EU:C:2006:541, apdo. 94 y de 10 de mayo de 2001, Kaufring y otros/Comisión, T-186/97, T-187/97, T-190/97 a T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97, T-217/97, T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 y T-147/99, EU:T:2001:133.

<sup>79</sup> El poder de recomendación se extiende a las cuestiones monetarias, aunque en este caso no es un poder exclusivo (art. 219.1 TFUE, que afirma un poder de recomendación compartido entre la Comisión y el Banco Central Europeo).



equilibrio institucional de los Tratados asume que el poder de negociación y propuesta se aúnan en la misma institución<sup>80</sup>.

Estas líneas generales plantean a veces dificultades en su aplicación práctica. La Comisión considera que como «negociadora» es quien define la posición de negociación de la Unión. El Consejo, al contrario, parte de una lectura de la competencia negociadora de la Comisión en la que está sometida a lo que el Consejo haya decidido en sus directrices de negociación, y en la que el comité consultivo del art. 218.4 TFUE es a veces transformado en órgano decisorio de la posición de la Unión.

El Tribunal de Justicia falló sobre estas distintas posiciones en el asunto *Comisión/Consejo*, relativo la apertura de negociaciones para la conexión del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de la Unión Europea con un sistema de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de Australia (C-425/13)<sup>81</sup>. A caballo conceptualmente entre de derecho de iniciativa y al poder de representación exterior, el Tribunal de Justicia aclaró que, en el marco de la negociación de un acuerdo internacional, las posiciones del Consejo o del comité especial no son vinculantes para el negociador. No obstante, el Consejo puede establecer reglas de procedimiento que se imponen al mismo siempre que no violen el equilibrio institucional<sup>82</sup>. El Tribunal de Justicia anuló así algunos elementos de las directrices de negociación anexas a la decisión del Consejo por la que se autorizaba la apertura de negociaciones.

El Tribunal de Justicia consideró que el carácter vinculante de las posiciones establecidas por el Comité especial, o, en su caso, por el propio Consejo, es contrario al art. 218.4 TFUE. La función de establecer las posiciones de negociación detalladas de la Unión sobrepasa la función consultiva que se asigna al Comité especial. Por otra parte, aunque es cierto que el art. 218.4 TFUE autoriza al Consejo a formular directrices de negociación, esta disposición, en cambio, no concede a dicha institución la facultad de imponer al negociador «posiciones de negociación detalladas».

---

<sup>80</sup> La negociación de los acuerdos comerciales es objeto de regulación específica en el art. 207 TFUE, disposición que se refiere explícitamente a la Comisión.

<sup>81</sup> Sentencia de 16 de julio de 2015, *Comisión/Consejo*, C-425/13, EU:C:2015:483.

<sup>82</sup> El Tribunal de Justicia desestima que el adoptar unilateralmente modalidades de procedimiento en lo que respecta a la relación de la Comisión y el Consejo y el comité especial que sigue la negociación sea contrario a los arts. 218 y 295 TFEU. Considera que el art. 218.4 TFUE habilita al Consejo a establecer, en las directrices de negociación, modalidades de procedimiento que regulen el proceso de información, comunicación y consulta entre el Comité especial y la Comisión, por cuanto tales reglas responden al objetivo de garantizar una concertación adecuada a nivel interno.

De este modo, el Consejo vulneró igualmente el principio de equilibrio institucional.

En mi opinión, un enfoque limitativo de la libertad de la Comisión en la negociación dejaría de lado que la firma y celebración no son sino un fenómeno de configuración normativa, paralelo a los procesos «internos», antes abordada. La firma y la celebración se deciden sobre la base de una propuesta de la Comisión y el poder de negociación está íntimamente vinculado al poder de propuesta. Para que un acuerdo internacional sea finalmente celebrado por la Unión deberá contar con el asentimiento de las tres instituciones<sup>83</sup>. El proceso de elaboración del acuerdo internacional debe, por lo tanto, implicar deberes recíprocos de cooperación leal y sincera, y «acomodamientos mutuos».

Las tensiones se manifiestan también a la hora de definir las situaciones en que la Comisión puede concluir determinados acuerdos internacionales vinculantes o no vinculantes según los casos. En principio, tal poder es limitado. El Tribunal de Justicia rechazó hace tiempo que la Comisión tuviera competencia para celebrar un acuerdo con Estados Unidos relativo a la aplicación del derecho de la competencia<sup>84</sup>.

Ciertas situaciones son poco controvertidas. El art. 218.7 TFUE recoge la competencia consistente en adoptar en nombre de la Unión adaptaciones de un acuerdo anterior para cuya adopción se prevea un procedimiento simplificado o la intervención de un órgano creado por el acuerdo. Esta facultad recuerda los poderes para adoptar normas delegadas.

Pero los supuestos de acuerdos concluidos por la Comisión no se agotan ahí. Más allá de los supuestos vinculados a los privilegios e inmunidades<sup>85</sup>, la Comisión ha celebrado acuerdos relacionados con el funcionamiento de los *panels* dedicados al arreglo de controversias en el ámbito de las relaciones económicas internacionales y otros acuerdos de carácter técnico o administrativo sin que hubiera una habilitación expresa (sobre el rol de la Comisión en este ámbito, véase sección VIII.3 *infra*).

---

<sup>83</sup> Con el de la Comisión, pues la Comisión solo debe proponer la celebración de acuerdos que sean en interés de la Unión y no tiene sentido obligarla a negociar un acuerdo cuya celebración posterior no considere en interés de la Unión. Y con el del Parlamento, pues una mayoría de acuerdos, y desde luego los más importantes políticamente, requieren su previa aprobación.

<sup>84</sup> Sentencia de 9 de agosto de 1994, Francia/Consejo, C-327/91, EU:C:1994:305.

<sup>85</sup> Art. 7 del Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas, faculta a la Comisión a celebrar con terceros Estados acuerdos para el reconocimiento de los salvoconductos en favor de los funcionarios. Junto a ello, la Comisión ha celebrado un número reducido de acuerdos internacionales en el ámbito de los privilegios e inmunidades de las delegaciones de la Comisión en terceros Estados.

Caso aparte son los acuerdos no vinculantes. La Comisión sostenía en los primeros años de aplicación el Tratado de Lisboa que la firma de un acuerdo no vinculante constituye un acto de representación exterior de la Unión, en el sentido del art. 17.1 TUE, siempre que el acuerdo no vinculante refleje una posición o una política de la Unión ya establecida por el Consejo. Al contrario, el Consejo se desprendió de una cierta tolerancia anterior y, aun cuando acepta la posibilidad de que la Comisión firme acuerdos meramente administrativos, en ejercicio de su autonomía administrativa, defiende para otros documentos que tengan una mayor carga política una aproximación al procedimiento de celebración de acuerdos internacionales.

El Tribunal de Justicia ha decidido que la Comisión debe obtener la autorización previa del Consejo para la firma de acuerdos políticos no vinculantes<sup>86</sup>. El Tribunal de Justicia anuló por ello la decisión de la Comisión, relativa a la firma de la adenda al Memorandum de Acuerdo correspondiente a una contribución financiera de la Confederación Suiza. Era pacífico que no se trataba de un tratado internacional al que resultara aplicable el art. 218 TFUE. No obstante, el Consejo alegaba esencialmente que la Comisión era incompetente, a falta de autorización previa del Consejo, para adoptar la decisión impugnada. La Comisión sostenía, por su parte, que en el caso de autos el Consejo había establecido, en conclusiones adoptadas en 2012, una «posición de la Unión». La adenda de 2013 era conforme a esta posición, de modo que la Comisión podía, a su juicio, proceder a la firma de esa Adenda sin obtener la autorización previa del Consejo para ello.

El Tribunal de Justicia recordó que el art. 16.1 TUE, segunda frase, dispone que el Consejo ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados<sup>87</sup>. A este respecto, el Tribunal señaló que el mero hecho de que la Comisión disponga de la facultad de representación exterior de la Unión no era suficiente para responder a la cuestión planteada. En lo atinente a las conclusiones de 2012, si bien estas autorizaban a la Comisión a «entablar las negociaciones necesarias» con el Consejo Federal suizo a efectos de una contribución financiera en favor de la República de Croacia, no contenían sin embargo una autorización que permita a la Comisión firmar, en nombre de la Unión, la adenda resultante de tales negociaciones.

<sup>86</sup> Sentencia de 28 de julio de 2016, Consejo/Comisión, C-660/13, EU:C:2016:616.

<sup>87</sup> Con respecto más concretamente a la acción exterior de la Unión, el art. 16.6 TUE, párrafo tercero, preceptúa que el Consejo de Asuntos Exteriores elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la acción de la Unión.

En estas circunstancias, no cabe considerar que la Comisión esté habilitada por su facultad de representación exterior en virtud del art. 17.1 TUE para firmar un acuerdo no vinculante resultante de las negociaciones llevadas a cabo con un país tercero. En efecto, la decisión relativa a la firma de un acuerdo con un país tercero incluido en un ámbito de competencias de la Unión, al margen de que el acuerdo sea vinculante o no, implica apreciar, atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y a los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión enunciados en el art. 21 TUE, apdos. 1 y 2, los intereses de la Unión en el marco de las relaciones con el país tercero de que se trate y arbitrar entre los intereses divergentes de tales relaciones. Por lo tanto, una decisión relativa a la firma de un acuerdo no vinculante forma parte de los actos de definición de políticas de la Unión y de elaboración de la acción exterior de esta, en el sentido del art. 16.1 TUE, segunda frase, y apdo. 6, párrafo tercero.

### 3. LA DIMENSIÓN EXTERIOR DEL PAPEL DE SUPERVISIÓN DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO

Los acuerdos sobre arreglos de controversias y, en general, el rol de la Comisión en litigios internacionales, que mencionamos anteriormente, no son sino la manifestación del rol de representación exterior y de «guardián de los Tratados», calidad esta última que adquiere también una vertiente externa<sup>88</sup>.

El Tribunal de Justicia ha confirmado el papel de la Comisión en relación con jurisdicciones internacionales, desestimando el recurso interpuesto por el Consejo contra la decisión de la Comisión de enviar observaciones escritas, en nombre de la UE, al Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM) en un procedimiento de opinión consultiva<sup>89</sup>. El Tribunal de Justicia consideró que el art. 335 TFUE, aunque solo se refiera expresamente a los Estados miembros, constituye la expresión de un principio general en virtud del cual la Unión dispone de capacidad jurídica y está representada, a tal fin, por la Comisión.

---

<sup>88</sup> El Tribunal de Justicia ha considerado que la condición de guardiana de los Tratados también comprende los acuerdos celebrados en virtud de este, y por ello la Comisión «está obligada a cerciorarse del correcto cumplimiento por un tercer país de las obligaciones que ha contraído en virtud de un Acuerdo celebrado con la Comunidad a través de los medios previstos en el Acuerdo o de las decisiones adoptadas en virtud de este» (sentencias de 10 de septiembre de 2009, CAS/Comisión, C-204/07, EU:C:2008:446, apdo. 95, y de 27 de julio de 2019, Prenatal, C-589/17, apdo. 87).

<sup>89</sup> Sentencia de 6 de octubre de 2015, Consejo/Comisión, C-73/14, EU:C:2015:663.

Sin embargo, para el Tribunal el principio de cooperación leal impone al menos a la Comisión la obligación de consultar previamente al Consejo cuando se proponga expresar posiciones en nombre de la Unión ante un tribunal internacional<sup>90</sup>. En el caso de autos la Comisión cumplió efectivamente con esta obligación. La presentación por la Comisión al TIDM de las observaciones escritas en nombre de la Unión vino precedida de la comunicación por la misma institución al Consejo de un documento, que fue revisado en diferentes ocasiones para tener en cuenta las consideraciones manifestadas en su seno.

#### 4. OTRAS SITUACIONES: DE LA PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES INTERNACIONALES A LA PARTICIPACIÓN DE PAÍSES TERCEROS EN AGENCIAS DE LA UNIÓN

Las tesis de la Comisión han sido también desestimadas en la sentencia sobre la Organización Marítima Internacional (OMI)<sup>91</sup>. El caso de autos trataba de una contribución a los trabajos de la OMI en el contexto del Convenio MARPOL<sup>92</sup>, donde la OMI adoptó una serie de medidas obligatorias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) debidas al transporte marítimo internacional. Todos los Estados miembros son partes de dicho Convenio y del Convenio de la OMI, mientras que la Unión no es parte de ninguno de los dos.

<sup>90</sup> Por el contrario, el Tribunal de Justicia no considera aplicable el art. 218.9 TFEU. La referencia que en él se contiene a las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión *en* un organismo creado por un acuerdo internacional que deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos significa que la aplicación de esta disposición hace referencia a las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en el marco de su participación —por medio de sus instituciones o, en su caso, a través de la actuación solidaria de los Estados miembros en interés de la Unión— en la adopción de tales actos en el seno del organismo internacional de que se trate. Ahora bien, en el caso ante el TIDM, en su condición de parte, se insta a la Unión a manifestar una posición *ante* un tribunal internacional, pero no *en* dicho tribunal.

<sup>91</sup> Sentencia de 5 de abril de 2022, Comisión/Consejo, (Organización Marítima Internacional), C-161/20, EU:C:2022:260. La OMI, creada por el Convenio Constitutivo de la Organización Marítima Internacional, hecho en Ginebra el 6 de marzo de 1948 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 289, p. 3), es un organismo especializado de las Naciones Unidas encargado, en particular, de prevenir la contaminación del medio marino y la atmósfera por los buques.

<sup>92</sup> Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, hecho en Londres el 2 de noviembre de 1973 y completado por dos protocolos adoptados en 1978 y 1997 (Convenio MARPOL).

La Comisión sostenía que le correspondía transmitir la contribución controvertida a la OMI. La Comisión alegaba asimismo que, dado que esta contribución se había producido en una materia que era competencia exclusiva de la Unión, debería haberse presentado en nombre de la Unión y no de los Estados miembros y la Comisión. El Tribunal de Justicia desestima el recurso de la Comisión en su totalidad. El Tribunal señala, en primer lugar, que la competencia de la Comisión para representar a la Unión en el ejercicio por esta de su competencia externa no puede depender de la naturaleza exclusiva o compartida de dicha competencia.

Recuerda que, cuando la Unión, como sujeto de derecho internacional, decide ejercer sus competencias, tal ejercicio debe realizarse respetando el derecho internacional pertinente. El Tribunal admite que la mera circunstancia de que la Unión no sea miembro de una organización internacional no autoriza a un Estado miembro, actuando a título individual en el marco de su participación en dicha organización internacional, a suscribir compromisos capaces de afectar a las normas de la Unión dictadas para alcanzar los objetivos del Tratado. Sin embargo, en el caso de autos el Tribunal señala que Croacia se limitó a transmitir a dicha organización la contribución controvertida de los Estados miembros y la Comisión. Ninguna disposición de los Tratados exige que los Estados miembros atribuyan a la Comisión la tarea de asumir su representación, aun cuando el derecho internacional pertinente no se oponga a ello: el art. 17.1 TUE confiere a la Comisión la competencia exclusiva para asumir únicamente la representación de la Unión, no la de los Estados miembros, incluso cuando estos actúen conjuntamente en interés de la Unión.

La Comisión no ha tenido mejor suerte en otros casos recientes. El Tribunal de Justicia ha anulado también la decisión de la Comisión por la que se permitió la participación de Kosovo en el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE), desestimando de paso la interpretación que del art. 17 TUE hacía la Comisión (y que había confirmado en primera instancia el Tribunal General)<sup>93</sup>. El Tribunal de Justicia anuló una primera sentencia del Tribunal General y la decisión controvertida de la Comisión, debido a que el Tribunal General incurrió en un error de derecho al considerar que la competencia para establecer las «normas de trabajo» aplicables a la participación de las autoridades nacionales de reglamentación (ANR) de terceros países en el ORECE corresponde a la Comisión, de forma unilateral, con arreglo al art. 17 TUE. No obstante, la anulación es ajena al hecho de que

---

<sup>93</sup> Sentencia de 17 de enero de 2023, España/Comisión, C-632/20 P, EU:C:2023:28 y Sentencia del Tribunal General de 23 de septiembre de 2020, España/Comisión, T-370/19, EU:T:2020:440

Kosovo no haya sido reconocido como un Estado soberano por la Unión, así como por varios Estados miembros<sup>94</sup>.

Señala el Tribunal que la Comisión dispone, en el marco de la adopción de las «normas de trabajo» en cuestión, de una potestad de control. Las normas de trabajo no tienen por objeto la representación exterior de la Unión como tal, sino precisar, en particular, el carácter, el alcance y las modalidades de participación, en los trabajos de los organismos de la Unión en cuestión, de las ANR de terceros países que hayan celebrado acuerdos con la Unión a tal efecto.

## IX. CONCLUSIONES

Los Tratados configuran un sistema original de reparto de poderes que lleva a procesos decisorios que diferencian a la Unión de cualquier otra entidad estatal u organización internacional. La Comisión desempeña, a veces no en exclusiva, tareas políticas comparables a las tareas clásicas de un Gobierno nacional, como la presentación de propuestas legislativas, la ejecución del presupuesto y la garantía de la representación exterior. Al mismo tiempo actúa como administración general central en determinados ámbitos de la legislación reguladora económica (competencia y comercio) y, en estrecha cooperación con los Estados miembros y las agencias, en muchos otros ámbitos.

No obstante, el que no le sea conferida una tarea de dirección política normalmente asociada a los Gobiernos no implica que no pueda tener sus propias prioridades políticas. Cada una de las instituciones puede legítimamente adoptar sus propias orientaciones políticas y utilizar los medios de actuación disponibles para ejercer una influencia en las demás instituciones. A este respecto, estimo de particular interés el que el propio Tribunal de Justicia haya hecho hincapié en que la Comisión promueve un interés que es diferente del que puedan promover otras instituciones y haya articulado mecanismos que ayudan a garantizar su ejercicio, como la retirada de propuestas o una

---

<sup>94</sup> El Tribunal de Justicia considera que el Tribunal General no incurrió en error de derecho cuando concluyó que la Comisión no había infringido, en la decisión controvertida, el art. 35.2 del Reglamento (UE) 2018/1971 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) y la Agencia de Apoyo al ORECE (Oficina del ORECE), al considerar que Kosovo era asimilable a un «tercer país» a efectos de esa disposición. El Tribunal de Justicia considera que Kosovo puede asimilarse a un «tercer país», en el sentido de dicha disposición, sin vulnerar el derecho internacional.

interpretación restrictiva de los poderes del Consejo a la hora de modificar dichas propuestas. El que se consagre que la Comisión puede también definir elecciones de naturaleza *política*, que puedan ser diferentes a las del Consejo y el Parlamento, cimenta jurisprudencialmente la concepción de una Comisión guiada por un interés genuinamente europeo.

Comparada con los Estados constitucionales contemporáneos, la Unión presenta problemas de transparencia a la hora de definir una dinámica de rendimiento de cuentas (Curtin, 2009: 42). La Comisión rinde cuentas ante el Parlamento, pero la Comisión no controla necesariamente las grandes orientaciones políticas del Consejo Europeo. El alambicado proceso de decisiones no resulta suficientemente transparente para el que el elector pueda atribuir responsabilidades a los diferentes actores.

En el ámbito externo, la Comisión debe todavía afrontar importantes reticencias. En las grandes crisis internacionales los mecanismos de la Unión se revelan como demasiado lentos y no es raro ver que son los líderes de los grandes Estados europeos quienes toman la iniciativa y no los actores que deben representar a la Unión. Una lectura restrictiva del papel de la Comisión en esta área que se desviara sustancialmente del método comunitario conlleva el riesgo de diluir la imagen externa de la Unión. No obstante, el Tribunal de Justicia no ha seguido enteramente a la Comisión a la hora de definir su rol externo, en particular en su lectura extensiva del poder de representación.

En sus tareas internas de desarrollo normativo y ejecución, tras dejar al legislador un cierto margen de apreciación, el Tribunal de Justicia ha interpretado las funciones de la Comisión de manera amplia, lo que facilita sus tareas. Al mismo tiempo, la tendencia a una mayor creación de agencias de regulación puede dejar poco a poco la Comisión en una «tierra de nadie»: aun cuando guarde la iniciativa legislativa, la misma es influenciada por las orientaciones del Consejo Europeo, y dicha iniciativa debe a su vez basarse en un conocimiento de la materia y una competencia profesional que pueden resultar debilitados al no disponer la Comisión de una experiencia directa en materia de ejecución.

La Comisión vive un proceso constante de redefinición de su papel. La tensión entre institución técnica y política es continua y se ha conjugado de manera diversa a lo largo de su historia. Lo habitual es actualmente que cada nueva Comisión se presente como «más política» que las precedentes, sin que con frecuencia se aclare qué significa ser más o menos político. En algunos casos puede significar el intentar entroncarse de manera más clara con una legitimidad democrática que emana del Parlamento, que refleja la dinámica parlamentaria nacional. En todo caso, esto no debe llevar a relativizar el papel de la Comisión como interlocutor imparcial y en particular su papel de «guardiana de los Tratados», pues la aplicación estricta del derecho en un



complejo conglomerado con intereses variados y de diferente peso político es lo que legitima en gran medida el papel de la Comisión.

### Bibliografía

- Banks, K. y von Rintelen, G. (2022). The infringement procedure: a key driver of the development of European Union law. En *70 years of EU law: A Union for its citizens* (pp. 292-306). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Bianchi, D. (2012). *De Comitatus: l'origine et le rôle de la comitologie dans la politique agricole commune*. Paris: Editions L'Harmattan.
- Bitsch, M-T. (2014). Le collège des commissaires: un nouveau type d'autorité publique. En *La Commission européenne 1958-1972 - Histoire et mémoires d'une institution* (pp. 189-212). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Blom-Hansen, J. y Senninger, R. (2021). The Commission in European Union policy preparation. *Journal of Common Market Studies*, 59 (3), 625-642. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jcms.13123>.
- Bovens, M., Schillemans, T. y Hart, P. T. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, 86 (1), 225-242. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00716.x>.
- Caramani, D. (2017). Will vs. Reason: the populist and technocratic forms of political representation and their critique to party government. *American Political Science Review*, 111 (1), 54-67. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055416000538>.
- Castillo de la Torre, F. (2015). La Comisión Europea y los cambios en el poder ejecutivo de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 50, 85-124.
- Chamon, M. (2015). Upholding the «community method»: limits to the Commission's power to withdraw legislative proposals: Council vs. Commission (Case C-409/13). *European Law Review*, 40 (6), 895-909.
- (2016). *European Union agencies: legal and political limits to the transformation of the European Union administration*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198784487.001.0001>.
- (2021). The legal framework for delegated and implementing powers ten years after the entry into force of the Lisbon Treaty. *Journal of the Academy of European Law*, 1, 21-38. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s12027-020-00646-2>.
- (2023). European Union agencies: shifting paradigms of European Union Administration. *EU Law Live*, 25-09-2023. Disponible en: <https://tinyurl.com/mwud6fvn>.
- Christiansen, Th. y Lange, S. (2021). Executive-Legislative relations and delegated powers in the European Union: continuous recalibration? En D. Fromage y A. Herranz-Surrallés (eds.). *Executive-Legislative (Im)balance in the European*

- Union* (pp. 1-355). Londres: Bloomsbury Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.5040/9781509930036.ch-004>.
- Curtin, D. (2009). *Executive power of the European Union*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199264087.001.0001>.
- (2014). Challenging executive dominance in european democracy. *The Modern Law Review*, 77 (1), 1-32. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12054>.
- De Otto y Pardo, O. (1980). La posición constitucional del gobierno. *Documentación Administrativa*, 188, 139-182. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/da.vi188.4502>.
- Dehousse, R. (2003). La méthode communautaire, a-t-elle encore un avenir? En *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*. Bruselas: Bruylant.
- Dellmuth, L. M., Scholte, J. A. y Tallberg, J. (2019). Institutional sources of legitimacy for international organisations: beyond procedure versus performance. *Review of International Studies*, 45 (4), 627-646. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S026021051900007X>.
- Duff, A. (2023). *Raising the stakes on constitutional reform: the European Parliament triggers treaty change*. Brussels: European Policy Center. Disponible en: <https://tinyurl.com/ytffa98v>.
- Eckhardt, M. y Wessels, W. (2018). The European Commission: agent, principal and partner to the European Council? En J. Ege, M. W. Bauer y S. Becker (eds.). *The European Commission in turbulent times: assessing organizational change and policy impact* (pp. 31-52). Baden-Baden: Nomos. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/9783845287560-31>.
- Jacqué, J-P. (2004). The principle of institutional balance. *Journal Criminalistics and Legal Medicine*, 41, 383-391. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/COLA2004012>.
- Karagiannis, S. (2000). Le président de la Commission dans le traité d'Amsterdam. *Cahiers de Droit Européen*, 1-2, 9-55
- Ladenburger, C. (2015). Anmerkungen zur frage der «eigenlegitimation der ministerial- bürokratie» im institutionellen system der Europäischen Union. En C. Franzius, F. Mayer y J. Neyer (eds.). *Modelle des Parlamentarismus im 21. Jahrhundert* (pp. 1-489). Baden-Baden: Nomos. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/9783845267449-303>.
- Lehne, S. (2023). The comeback of the European Commission. *Carnegie Europe*, 24-04-2023. Disponible en: <https://tinyurl.com/3jhhd7vr>.
- López Guerra, L. (1988). Funciones del Gobierno y dirección política. *Documentación Administrativa*, 215, 19-36. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/da.v0i215.5021>.
- Manin, P. (2004). La méthode communautaire: changement et permanence. *Mélanges en hommage à Guy Isaac: 50 ans de droit communautaire*, 1, 213-237.
- Martenczuk, B. (2008). *The external representation of the European Union: from fragmentation to a single european voice?* Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/9783845209593-953>.

- Martínez-Sierra, J. M. (2022). *De iure y de facto: las dos caras del Consejo Europeo tras Lisboa*. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 73, 829-871. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.73.04>.
- Maurer, A. y Wolf, M. (2020). *The European Parliament's right of initiative*. Brussels: AFCO-EP. Disponible en: <https://tinyurl.com/bpaufbhe>.
- Nugent, N. y Rhinard, M. (2016). Is the European Commission really in decline? *Journal of Common Market Studies*, 54 (5), 1199-2115. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jcms.12358>.
- Ortega Gómez, M. (2012). *La Comisión Europea y el gobierno de la Unión*. Madrid: Marcial Pons.
- Ortega Gómez, M. (2015). El equilibrio institucional en la Unión Europea después de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de abril de 2015, C-409/13, Consejo/Comisión. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 52, 1037-1056. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.52.07>.
- Ponzano, P. (2004). La Commission européenne: sa composition et son rôle dans le système institutionnel de l'Union. En I. Semiatore (coord.). *Constitution européenne et sécurité internationale* (pp. 55). Paris: Economica.
- Ponzano, P. (2012). *Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne: une érosion progressive?* Paris: Notre Europe.
- Rosas, A. y Armati, L. (2010). *European Union constitutional law*. London: Hart Publishing.
- Schütze, R. (2012). *European constitutional law*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139031769>.
- Smulders, B. (2019). The double legitimacy and multiple accountability of the European Commission: some reflections on its constitutional democratic role. En S. Garben, I. Govaere y P. Nemitz (eds.). *Critical reflections on constitutional democracy in the European Union* (pp. 1-448). London: Bloomsbury Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.5040/9781509933280.ch-010>.
- Soldatos, P. (2013). L'urgence de protéger le pouvoir d'initiative législative de la Commission européenne. En *L'Union européenne et l'idéal de la meilleure législation* (pp. 175-190). Paris: Éditions Pédone.
- Vírgala Foruria, E. (2011). *Las agencias reguladoras de la Unión Europea*. Granada: Comares.
- Watts, R. (2006). *Sistemas federales comparados*. Madrid: Marcial Pons.