

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA COMISIÓN EUROPEA

Por EVA NIETO GARRIDO *

SUMARIO:

INTRODUCCIÓN.—1. IDEAS PREVIAS SOBRE LA REFORMA DE LA COMISIÓN EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA.—2. LA COMPOSICIÓN.—3. FORTALECIMIENTO DEL PAPEL DE LA COMISIÓN: CONSECUENCIAS: A) POTESTAD NORMATIVA Y EJECUTIVA: a) *Los reglamentos delegados del art. 1-35 del Proyecto de Constitución.* b) *Los actos ejecutivos del art. 1-36 del Proyecto de Constitución.* B) ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN Y EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA.—4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO INSTITUCIONAL.—5. CONCLUSIÓN.

INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito sobre la Comisión europea como principal institución de la Administración comunitaria: sobre sus funciones, competencias, sus problemas de gestión y la reforma administrativa iniciada con el Presidente Prodi después de la dimisión en bloque de la Comisión Santer¹.

* Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha. Jean Monnet Fellow, EUI, 2003-04.

¹ Véase, entre otros, A. STEVENS en «The European Commission: nature, role and future», *Working Paper* NR 2 (13) 1997, University of Economics, Poznán; M. EGEBERG en «The European Commission, the evolving EU executive», *Working Paper* N. 30, 2002, *Advanced Research on the Europeanisation of the Nation-State*, Norway; P. CRAIG en «The Fall and Renewal of the Commission: Accountability, Contract

En consecuencia, no pretendo repetir lo que ya ha sido explicado sobre la institución que ha sido el motor de la integración europea representando al interés comunitario frente a los intereses nacionales de los EE.MM.

La primera parte del trabajo tiene por objeto analizar la reforma de la Comisión prevista en el Proyecto de Constitución europea. La segunda parte del mismo analiza el impacto que el fortalecimiento de la Comisión en el Proyecto de Constitución pudiera tener sobre el principio de equilibrio institucional. La atribución al Parlamento Europeo de mayores facultades de control sobre la Comisión, así como la regulación a nivel constitucional de la responsabilidad política de esta última ante el primero son factores decisivos para llegar a la conclusión de la inexistencia de un riesgo real de vulneración del principio de equilibrio institucional por el Proyecto de Constitución.

1. IDEAS PREVIAS SOBRE LA REFORMA DE LA COMISIÓN EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA

Poco podemos saber de los debates sobre la reforma de las instituciones en el proceso de gestación del Proyecto de Constitución europea. A diferencia de lo que sucedió con otros temas, como la atribución de personalidad jurídica a la Unión, la Carta de los Derechos Fundamentales, las competencias de la Unión, no existió un Grupo de Trabajo sobre la reforma institucional de la Unión².

El análisis del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (en adelante, Proyecto de Constitución)³ pone de manifiesto, grosso modo, una primera idea: La Comisión sale reforzada con el Proyecto de Constitución. Por un lado, porque amplía las competencias

and Administrative Organisation», *European Law Journal*, June 2000, pp.; E. NIETO en «El Proceso de reforma de la Comisión Europea», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n.º 218, marzo/abril 2002, pp. 66- 80. Un resumen de la reforma administrativa de la Comisión puede consultarse en C. HARLOW, *Accountability in the European Union*, OUP, 2002, pp. 53-57.

² El listado de los Grupos de Trabajo, así como sus documentos y conclusiones finales, puede obtenerse en http://european-convention.eu.int/doc_wg.asp?lang=ES

³ Proyecto de Constitución adoptado por consenso por la Convención Europea (en adelante, la Convención) el 13 de junio y el 10 de julio de 2003. El Proyecto fue presentado al Presidente del Consejo Europeo el 18 de julio de 2003, en Roma. Disponible en <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=ES>

de la misma a materias recogidas bajo la rúbrica acción exterior de la Unión y el espacio de libertad, seguridad y justicia, entre las cuales figuran las correspondientes a los actuales Segundo y Tercer Pilares⁴. Por otro lado, porque el Proyecto intensifica el papel de la Comisión no sólo respecto a sus competencias ejecutivas, sino también respecto a su potestad normativa. La potestad normativa y las competencias de ejecución o gestión de la Comisión se amplían en el Proyecto de Constitución con la creación de dos nuevos instrumentos jurídicos: me refiero a los reglamentos delegados y a los actos de ejecución⁵.

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

2. LA COMPOSICIÓN

Según el Proyecto, la futura Comisión consistirá en un Colegio compuesto por su Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que ostentara la Vicepresidencia o una de las Vicepresidencias, y trece Comisarios Europeos seleccionados conforme a un sistema de rotación en condiciones de igualdad entre los EE.MM. (art. I-25.3). Una Decisión del Consejo establecerá el sistema de rotación basado en dos principios⁶: Uno, principio de igualdad para la determinación de la secuencia y del tiempo de permanencia en el cargo. Dos, la composición del Colegio debe reflejar en todo momento y de manera adecuada las dimensiones demográficas

⁴ Como seguidamente veremos, la ampliación real de competencias se produce en el ámbito del Tercer Pilar, puesto que la Comisión carece de la facultad de iniciativa normativa en materia de política exterior de seguridad común, según la redacción del Proyecto que comento.

⁵ Art. I-35 y I-36 del Proyecto.

⁶ Unos criterios que adoptó el Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001, por el que se modifican los Tratados de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos conexos (DOCE 10/3/2001). Concretamente los criterios se encuentran en el Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea, art. 4.3.

cas y geográficas de los EE.MM. de la Unión en su conjunto (art. I-25.3, a y b del Proyecto)⁷. Finalmente, el mismo apartado tercero del art. I-25 del Proyecto en su último párrafo establece que el Presidente de la Comisión nombrará a los Comisarios sin derecho a voto, elegidos teniendo en cuenta los principios enunciados y que procederán de todos aquellos EE.MM. que no tengan a un nacional como Comisario Europeo.

El Colegio actual está compuesto por veinte Comisarios, cada uno proveniente de un EE.MM., salvo los EE.MM. grandes y España que tienen dos nacionales en el Colegio, concesión otorgada a España en el momento de su adhesión a las Comunidades Europeas como consecuencia del menor peso de nuestro país en el Consejo, teniendo en cuenta su dimensión demográfica⁸. El Tratado de Niza en el Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea estableció que a partir de enero de 2005, es decir, una vez que la Unión contase con veinticinco EE.MM., el Colegio estaría compuesto por un Comisario procedente de cada EE.MM., regla que se mantendría hasta llegar a 27 miembros de la Unión⁹. A partir de entonces, el apartado 2º del art. 4 del citado Protocolo estableció que el número de miembros del Colegio sería inferior al número de EE.MM., eligiéndose aquellos conforme a un sistema de rotación igualitaria teniendo en cuenta los mismos principios que recoge actualmente el Proyecto de Constitución objeto de este comentario¹⁰.

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

La Administración europea, según el Proyecto, deber ser una Administración abierta, eficaz e independiente (art. III-304.1). Idea que se compatibiliza mal con un ejecutivo al frente de la misma muy numeroso que inmediatamente haría surgir dudas sobre su eficacia y su independencia, sobre todo si se configura como una asamblea de representantes naciona-

⁷ El segundo principio impediría la composición en el futuro de un Colegio sin ningún nacional de los EE.MM. más poblados: Alemania, Francia, Inglaterra e Italia.

⁸ R. ALONSO GARCÍA en *Tratado de Niza y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea. Estudio Preliminar*, Civitas, 2001, p. XX.

⁹ Art. 4.1 del *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea*. Referencia en nota 6.

¹⁰ Art. 4.3 del citado *Protocolo*.

les. El Proyecto parece querer reducir las dimensiones del ejecutivo evitando, al mismo tiempo, que algunos EE.MM. no cuenten con ningún nacional en la Comisión. La conciliación del principio de eficacia con la naturaleza y estructura de entidad supranacional de la Unión no ha resultado una tarea sencilla para el Praesidium. De hecho, la composición de la Comisión es uno de los aspectos más polémicos del Proyecto. Las críticas que ha recibido no son sólo porque los EE.MM. no aceptaban que el modelo propuesto pudiera privarles de un representante nacional en la Comisión, sino también porque ha sido visto como un modelo que crearía tensiones entre los Comisarios con derecho a voto y aquellos que no pudiesen votar ni estar presentes en las sesiones del Colegio, aun cuando ellos fueran los responsables de la propuesta debatida, etc.¹¹.

La Conferencia Intergubernamental que adopte el Tratado constitucional cambiará la composición propuesta en el Proyecto optando por un Colegio compuesto por un miembro nacional de cada EEMM. La ventaja frente al modelo del Proyecto es que tendremos un Colegio compuesto por 25 Comisarios con los mismos derechos y obligaciones, aunque habrá que encontrar un método de trabajo del Colegio que haga compatible su numerosa composición con el principio de eficacia. La propia Comisión ha propuesto «generalizar y formalizar la descentralización del procedimiento de toma de decisiones en la Comisión mediante la estructuración del Colegio en un cierto número de Grupos de Comisarios»¹². De ese modo, el Colegio compuesto por todos los miembros de la Comisión, al que se le someterán únicamente las decisiones más importantes, sólo tendrá que adoptar un número limitado de decisiones. De hecho, actualmente, sólo el 3% de diez mil decisiones adoptadas anualmente por la Comisión son adoptadas por el Colegio previo debate en su sesión semanal¹³.

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

A) El Presidente es un órgano que resultó reforzado en el Tratado de Niza: por ejemplo, en cuanto a sus poderes de dirección política de la

¹¹ P. CRAIG ha calificado el modelo del Proyecto como «the worst of all possible world». See «The Constitutional Treaty: Legislative and Executive Power in the Emerging Constitutional Order», EUI/Working Papers, November 2003, pp. 16-17. La propia Comisión ha calificado la composición propuesta por el Proyecto como «complicada, confusa e inoperativa», *Comunicación de la Comisión: Una Constitución para la Unión*, de 17.9.2003, COM (2003) 548 final, p. 5

¹² COM (2003) 548 final, p. 6.

¹³ Anexo I, COM (2003) 548 final, p. 17.

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

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

En cuanto a las funciones del Presidente le sigue correspondiendo no sólo la dirección política de la Comisión sino, también, determinar la organización interna de la institución, nombrar a los vicepresidentes de entre los miembros del Colegio, nombrar a los Comisarios Europeos y a los Comisarios y, finalmente, responder políticamente ante el Parlamento europeo de la actuación de la Comisión como órgano colegiado¹⁴.

Respecto al nombramiento del Presidente de la Comisión, el Proyecto de Constitución introduce un cambio en cuanto a la institución que designará al Presidente de la Comisión fortaleciendo el papel del Parlamento Europeo. Si actualmente corresponde al Consejo Europeo designar por mayoría cualificada al Presidente de la Comisión, contando con la aprobación del Parlamento Europeo, según el Proyecto será el Parlamento Europeo el que elija por mayoría de sus miembros al Presidente de la Comi-

¹⁴ Arts. I-25.3 y 5, I-26.2 y 3 del Proyecto.

sión a propuesta del Consejo Europeo (art. I-26.1). Es decir, la designación efectiva del Presidente de la Comisión corresponderá, según el Proyecto, al Parlamento Europeo¹⁵.

3. FORTALECIMIENTO DEL PAPEL DE LA COMISIÓN: CONSECUENCIAS

Las competencias que el art. I-25.1 y 2 del Proyecto de Constitución atribuye a la Comisión son más o menos, grosso modo, las mismas que recoge el actual art. 211 del TCE¹⁶. No obstante, las disposiciones citadas del Proyecto tienen una redacción más clara que el actual art. 211 TCE, procediendo a la enumeración de algunas funciones de forma explícita, como la aprobación de la programación anual y plurianual de la Unión, la ejecución del presupuesto y la gestión de programas. Las competencias de la Comisión pueden resumirse siguiendo el esquema propuesto por M. Barnier¹⁷. En palabras del Comisario Barnier, a la Comisión le corresponderá, si el Proyecto no se modifica en este punto, el derecho de iniciativa, la ejecución de las políticas de la Unión, la ejecución de las leyes y reglamentos del Consejo y del presupuesto, la representación de la Unión en el ámbito internacional excepto por lo que respecta a la política exterior y de seguridad de la Unión¹⁸ y el control del cumplimiento del derecho comunitario¹⁹.

No pretendo analizar todas las competencias de la Comisión sino so-

¹⁵ Véase el epígrafe cuarto dedicado al principio de equilibrio institucional.

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

¹⁷ Actual Comisario a cargo de la política regional y de la reforma institucional.

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

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

lamente aquellos aspectos que han sido reforzados o los ámbitos donde le han sido atribuidas nuevas competencias. Según el planteamiento expuesto, debo estudiar, en primer lugar, el fortalecimiento de la potestad normativa y de ejecución o gestión de la Comisión y, en segundo lugar, aquellos ámbitos materiales que se incluyen *ex novo* en su área de intervención.

A) POTESTAD NORMATIVA Y EJECUTIVA

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

Los Tratados actuales atribuyen a la Comisión la competencia de iniciativa normativa tanto de Reglamentos como de Directivas comunitarias²⁰. El Proyecto de Constitución atribuye a la Comisión el derecho de iniciativa legislativa, es decir, la propuesta de las Leyes y Leyes marco europeas, que serán adoptadas conjuntamente por el Consejo y el Parlamento europeo conforme al procedimiento legislativo ordinario que recoge el art. III-302 del Proyecto. Un derecho de iniciativa legislativa que corresponde, además de a la Comisión, a los Estados Miembros en las políticas de cooperación judicial en materia penal y de cooperación policial. El art. III-165 del Proyecto exige que la iniciativa sea promovida al menos por un cuarto de los EEMM de la Unión.

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

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

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

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

El precepto transcrito crea un nuevo tipo de norma comunitaria: los reglamentos delegados, que serán aprobados exclusivamente por la Comisión europea²². Aquí es donde se produce una verdadera ampliación de la competencia normativa de la Comisión²³, que podrá aprobar normas de desarrollo de la *primary legislation* sin necesidad de someter el texto al escrutinio del Comité de reglamentación.

Los requisitos exigidos por el Proyecto de Constitución son, en primer lugar, que la Ley o Ley marco europea efectúe explícitamente la delegación en la Comisión y, en segundo lugar, que la Ley determine de forma expresa «los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación»²⁴.

El límite de la delegación lo establece el apartado 1º, segundo párrafo, del art. I-35 al prohibir que el reglamento delegado regule los elementos esenciales de la materia correspondiente. Corresponderá a las Leyes europeas y Leyes marco europeas la regulación de los aspectos esenciales de una materia. Respecto al concepto de elemento esencial de una materia la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ofrece algunas claves. Por ejemplo, en el caso Köster²⁵ el Tribunal señaló que los elementos básicos de una materia (política agrícola común) debían ser adoptados conforme a un procedimiento determinado establecido en el antiguo

²¹ Apartado 1º del art. I-35 del Proyecto.

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

²³ Véase también el apartado siguiente dedicado a los actos ejecutivos.

²⁴ Apartado 2º del art. I-35 del Proyecto.

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

art. 43, actual art. 37 TCE²⁶. La Sentencia indicó que los elementos básicos de una materia eran aquellos que implicaban una decisión política determinada²⁷. En consecuencia, sólo el ejercicio de competencias ejecutivas podía ser objeto de delegación²⁸. En el caso Meroni el Tribunal de Justicia falló que el ejercicio de potestades discrecionales no podía ser objeto de delegación en organismos distintos de las instituciones europeas²⁹. Sólo podían ser objeto de delegación competencias de ejecución bien definidas cuyo ejercicio estaría siempre sometido al control de la Comisión europea³⁰.

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

La descripción de la regulación de los reglamentos delegados en el Proyecto de Constitución determinará la futura inoperatividad del Comité de reglamentación³¹. Concretamente, respecto la labor del Comité de reglamentación, la Comisión ha expresado públicamente que el mismo significa un límite importante a su libertad de actuación³². De hecho, la Comisión no puede inicialmente aprobar las medidas que propone si el dictamen del Comité de reglamentación no es favorable a las mismas³³. Actualmente, el Comité de reglamentación, compuesto por representantes de los EE.MM. y presidido por el representante de la Comisión, supervisa la adopción de medidas de alcance general propuestas por la Comisión cuyo objetivo sea aplicar elementos esenciales de un acto de base del Consejo, así como

²⁶ Párrafo 6º, Sentencia Köster.

²⁷ K. LENAERTS, M. DESOMER, «Simplification of the Union's Instruments», EUI-RSCAS/AEL, 2003, p. 110.

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

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

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Indicado en el Informe final del Grupo de Trabajo IX «Simplificación», CONV 424/02, p. 12. La actuación de la Comisión está controlada por diversos Comités regulados en la Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, más conocida como Decisión de la Comitología. Esta Decisión sustituyó a la Decisión 87/373/CEE.

³² SEC (89) 1591 final.

³³ Art. 5 de la Decisión de la Comitología, citada en nota 31.

medidas destinadas a adaptar o actualizar determinadas disposiciones no esenciales de actos jurídicos de base. Lo cierto es que la Comitología surgió para intentar conciliar la necesidad de delegación de competencias del Consejo en la Comisión, como consecuencia del incremento de competencias del primero, con el mantenimiento de la estructura institucional de la Comunidad y el respeto al principio de equilibrio de poderes entre las instituciones³⁴. La consideración del procedimiento de codecisión como procedimiento legislativo ordinario en el Proyecto de Constitución está directamente relacionada con la progresiva eliminación del Comité de reglamentación. Tanto el Consejo como el Parlamento Europeo deben poder controlar la ejecución de la delegación legislativa efectuada por Leyes europeas y Leyes marco europeas en la Comisión³⁵.

El actual sistema de comitología en el que solamente el Consejo ejerce un control *ex ante* sobre el desarrollo de su acto de base está destinado a desaparecer, al menos por lo que se refiere al Comité de reglamentación y al Comité de gestión³⁶.

Con la actual redacción del Proyecto de Constitución europea la Comisión logrará eliminar uno de los controles ejercido por los representantes de los Estados Miembros y, por tanto, por el Consejo, a través del Comité de reglamentación sobre su labor de implementación de los actos de base del Consejo. En lugar del Comité de reglamentación, el art. I-35.2º establece que serán las Leyes europeas las que determinen el tipo de control al que sujetan el ejercicio de la delegación por parte de la Comisión. El control que establecerá la Ley europea podrá consistir en autorizar la revocación de la delegación por el Parlamento Europeo o por el Consejo de Ministros³⁷, o bien en condicionar la entrada en vigor del reglamento delegado a la no presentación de objeciones por parte del Parlamento y del Consejo. Estos controles son coherentes con el papel asumido por el Parlamento Europeo en el Proyecto de Constitución respecto a la legislación de la Unión.

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

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

³⁵ K. LENAERTS, M. DESOMER, *ob. cit.*, pp. 116 y 117.

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

³⁷ Sistema de call-back en la terminología anglosajona.

(ejercido por los EE.MM.) en un posible control *ex post* que deberán establecer caso por caso las Leyes europeas³⁸. Ni el Consejo ni el Parlamento Europeo tendrán los conocimientos ni el tiempo necesario para delimitar con exactitud los parámetros que tendrán que desarrollar los reglamentos delegados³⁹. Tampoco es posible predecir si el Tribunal de Justicia desarrollará una Jurisprudencia que permita anular las extralimitaciones cometidas por los reglamentos delegados⁴⁰.

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

b) *Los actos ejecutivos del art. I-36 del Proyecto de Constitución*

Las competencias de la Comisión resultan reforzadas por el Proyecto con la regulación de los denominados actos ejecutivos. Estos ocupan el tercer y último lugar en la jerarquía de las normas que introduce el Proyecto de Constitución⁴¹.

Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos obligatorios de la Unión, dichos actos podrán atribuir competencias de ejecución a la Comisión (art. I-36.2º). Unos actos de ejecución que adoptarán la forma de reglamento europeo de ejecución o de decisión europea de ejecución (art. I-36.4º del Proyecto).

La redacción del art. I-36 ha sido criticada por opaca y ambigua⁴².

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

³⁹ Ibidem, p. 11.

⁴⁰ Ibidem, p. 11.

⁴¹ Actualmente los Tratados no establecen una jerarquía normativa entre Reglamentos y Directivas comunitarias (art. 249 TCE), sin embargo el Grupo de Trabajo IX consideró que la simplificación y la sistematización de los instrumentos jurídicos de la Unión precisaba la introducción de una jerarquía normativa. Véase, CONV 424/02, *Informe Final...*, cit., pp. 8 y 9. No es la primera vez que se intenta introducir una determinada jerarquía normativa en Derecho comunitario, al respecto véase el documento CONV 162/02, p. 14, nota a pie 17.

⁴² P. CRAIG, «The Hierarchy...», ob., cit., 14.

Aunque el precepto posibilita la ampliación de las competencias normativas de la Comisión, las críticas se han centrado, hasta el momento, en la dificultad que representa la identificación del ámbito donde operarían los denominados actos ejecutivos teniendo en cuenta el sistema de fuentes del derecho de la Unión⁴³. Según la disposición trascrita supra, la función de los actos ejecutivos será establecer condiciones uniformes de ejecución de los actos obligatorios de la Unión, es decir, de las Leyes europeas y de las Leyes marco europeas, así como de los Reglamentos y Decisiones de la Unión.

En mi opinión, el problema real que plantean los actos ejecutivos no será tanto el encontrar un espacio donde puedan tener operatividad, como la ampliación de las potestades de la Comisión que suponen y sus consecuencias para el equilibrio institucional de poderes⁴⁴.

Con respecto al ámbito donde serán utilizados los actos ejecutivos y los reglamentos delegados, el Informe Final del Grupo de Trabajo sobre Simplificación deja entrever que los últimos, los reglamentos delegados, serán muy útiles en aquellas materias donde se requiere una capacidad de adaptación rápida de la legislación a un entorno cambiante como, por ejemplo, en algunos sectores económicos. Mientras que los actos ejecutivos permitirán a la Comisión introducir precisiones técnicas que garanticen la efectividad de la legislación de la Unión⁴⁵. Además de la finalidad pre-

⁴³ Ibidem, pp. 16-17. P. CRAIG analiza la posible operatividad de los actos ejecutivos estableciendo condiciones uniformes de ejecución en materias reguladas por la Ley europea llegando a la conclusión de que, dada la naturaleza de ésta última equivalente a los Reglamentos comunitarios actuales, corresponde a los Estados Miembros el establecimiento de las condiciones necesarias que garanticen su plena efectividad. En opinión de P. CRAIG, sería más adecuado la utilización de los actos ejecutivos para la implementación de las Leyes marco europeas, equivalentes a las actuales Directivas comunitarias. No obstante, en este caso, la adopción de medidas uniformes de ejecución por parte de la Comisión chocaría con la característica definitoria de las Leyes marco europeas, esto es con la discrecionalidad otorgada a los EE.MM. para decidir las medidas a adoptar con el fin de lograr el objetivo señalado en la norma jurídica. Los anteriores argumentos alegados en contra de la aprobación de actos ejecutivos de la Comisión para el establecimiento de condiciones uniformes que permitan la ejecución de las Leyes europeas y de las Leyes marco europeas son utilizados por P. CRAIG para cuestionar, asimismo, la utilización de ese instrumento jurídico cuando se trate de la ejecución de Reglamentos europeos (descritos en el art. I-32.1, 4.º párrafo del Proyecto de Constitución).

⁴⁴ Véase el último epígrafe de este trabajo.

⁴⁵ CONV 424/02, *Informe Final...*, cit., p. 8.

vista en el Informe Final del Grupo de Trabajo, algunos autores han identificado en el Tratado de la Comunidad Europea disposiciones que habilitarían a la Comisión a la utilización de los citados instrumentos legales. Así, por ejemplo, la adopción por el Consejo de los reglamentos apropiados para la aplicación de las previsiones contenidas en los arts. 87 y 88 TCE, respecto las ayudas otorgadas por los EE.MM. prevista en el art. 89 TCE, se realizará en el futuro con la adopción de Leyes europeas y Leyes marco europeas a través del procedimiento legislativo ordinario, las cuales podrán delegar en la Comisión la adopción de reglamentos delegados que, a su vez, podrán contener la base legal para la actuación de la Comisión en casos específicos con la adopción de actos de ejecución⁴⁶. Además de los ejemplos identificados en los Tratados actuales, el mismo Proyecto de Constitución ofrece algunos ejemplos sobre el ámbito de utilización de los actos ejecutivos⁴⁷.

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

En cuanto a los mecanismos de control de los actos de ejecución por parte de los EE.MM., el Proyecto se remite a su establecimiento previo en Leyes europeas⁴⁹. Es decir, será una Ley europea la que sustituya la actual Decisión del Consejo sobre la Comitología, que establece los Comités de control de los actos adoptados por la Comisión en ejecución de un acto de base del Consejo. El art. I.36.3 del Proyecto es coherente con

⁴⁶ Este y otros ejemplos pueden consultarse en K. LENAERTS, M. DESOMER, cit., anexo, pp. 128-131.

⁴⁷ A mi juicio, algunas disposiciones del Proyecto reguladoras del espacio de libertad, seguridad y justicia, hacen referencia a la posible adopción de actos ejecutivos, ver art. III-169, dentro de la sección dedicada a las políticas sobre controles de las fronteras, asilo e inmigración y art. III-170, en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil.

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

⁴⁹ Art. I-36.3º del Proyecto de Constitución.

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

B) ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN Y EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

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

La Comisión incrementa sus competencias especialmente en el ámbito del Tercer Pilar que pasa a formar parte del denominado «Espacio de libertad, seguridad y justicia». La adopción de Leyes europeas y de Leyes marco europeas en el ámbito de las políticas contenidas en este capítulo sigue la regla general⁵⁴: es decir, el derecho de iniciativa, la elaboración de la propuesta, corresponde a la Comisión y la aprobación de las Leyes

⁵⁰ Art. I-36. 2º *in fine* del Proyecto de Constitución.

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

⁵² Título V de la Tercera Parte del Proyecto.

⁵³ Capítulo IV, Título IV, Tercera Parte del Proyecto.

⁵⁴ Las políticas comprendidas en el capítulo son: Las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración, cooperación judicial en materia civil, cooperación judicial en materia penal, cooperación policial. Capítulo IV, Título IV, Tercera Parte del Proyecto.

tendrá lugar por el procedimiento legislativo ordinario del art. III-302. En los ámbitos de cooperación judicial en materia penal y cooperación policial el derecho de iniciativa normativa corresponderá no sólo a la Comisión, sino también a un cuarto de los EE.MM.⁵⁵.

En algunos sectores específicos de las políticas comprendidas en este ámbito, el Proyecto de Constitución excepciona la aplicación del procedimiento legislativo ordinario al exigir que la Ley que regule el sector sea una Ley del Consejo, adoptada por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo. Me refiero, concretamente, a las medidas relativas al Derecho de familia con repercusión transfronteriza⁵⁶. La excepción tiene su origen en una exigencia del Gobierno Irlandés que intentaba asegurar por esta vía el máximo respeto a la regulación del derecho de familia de su sistema jurídico.

La política exterior y de seguridad común se comunitariza en el Título V de la Tercera Parte del Proyecto de Constitución, que la incluye, junto a otras políticas, bajo la denominación general De la acción exterior de la Unión. No obstante, a diferencia de lo establecido respecto a las políticas incluidas en el espacio de seguridad, libertad y justicia, en la política exterior y de seguridad común no podrán utilizarse las Leyes europeas y las Leyes marco europeas⁵⁷. Éstas podrán ser utilizadas en el resto de políticas comprendidas bajo el paraguas de la acción exterior de la Unión como, por ejemplo, en la política comercial común, la cooperación para el desarrollo, la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países o la ayuda humanitaria⁵⁸.

La política exterior y de seguridad común se realizará a través de Decisiones europeas del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros, adoptadas por unanimidad salvo que la Constitución disponga otra cosa⁵⁹. El derecho de iniciativa en esta materia corresponderá a un Estado Miembro, al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión o a este Ministro con el apoyo de la Comisión⁶⁰: es decir, el Ministro de Asuntos Exteriores podrá presentar una propuesta al Consejo de Asuntos Exteriores⁶¹, aun-

⁵⁵ Art. III- 165 del Proyecto.

⁵⁶ Art. III-170.3 del Proyecto.

⁵⁷ Art. I-39.7º del Proyecto.

⁵⁸ Respectivamente arts.III-217.2, III-219.1, III-221.2, III-223.3 del Proyecto.

⁵⁹ Art. I-39.7 del Proyecto

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Art. I-23.2 del Proyecto.

que no cuente con el apoyo de la Comisión. El derecho de iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores opera, asimismo, en relación a la presentación de propuestas ante el Consejo Europeo. En consecuencia, a pesar de la eliminación de la estructura de los Pilares y de la inclusión de la política exterior y de seguridad común en la Tercera Parte del Proyecto de Constitución, la Comisión carece del derecho de iniciativa de elaboración de propuestas en esta materia. Sin embargo, en las otras políticas comprendidas bajo la rúbrica De la acción exterior de la Unión, la Comisión tiene el derecho de iniciativa política junto con el Ministro de Asuntos Exteriores⁶².

El otorgamiento de amplios poderes al Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión (incluida la representación de la Unión en la política exterior y de seguridad común) puede originar tensiones en sus relaciones con el Presidente de la Comisión, a pesar de que este debe aprobar el nombramiento del primero por el Consejo Europeo⁶³.

4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO INSTITUCIONAL

Toda modificación de los Tratados provoca siempre un debate sobre las implicaciones de la reforma proyectada para el equilibrio institucional⁶⁴. La reforma que el Proyecto de Constitución pretende introducir ha suscitado el mismo debate, especialmente por el fortalecimiento de las competencias de la Comisión que supone⁶⁵. No obstante, creo que los temores

⁶² Art. III-194.2 del Proyecto.

⁶³ El Consejo Europeo nombrará al Ministro de Asuntos Exteriores por mayoría cualificada, con aprobación del Presidente de la Comisión, art. I-27.1 del Proyecto.

⁶⁴ Véanse, entre otros, D. NICKEL, M. PETITE, «Amsterdam and European Institutional Balance. A panel discussion», *Harvard Jean Monnet Working Paper Series 14/98*; X. A. YATAGANAS, «The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective», *Jean Monnet Working Paper Series 1/01*.

⁶⁵ P. CRAIG ha analizado los efectos que la regulación de los reglamentos delegados prevista en el Proyecto puede tener sobre el principio de equilibrio institucional. El autor señala que los efectos dependerán de tres factores: la detallada o abstracta redacción de las Leyes europeas y de las Leyes marco europeas, los controles que las Leyes establezcan y la voluntad del Tribunal de Justicia para hacerlos operativos y, finalmente, el mantenimiento de los Comités de reglamentación y de gestión aunque con una función consultiva. En «The Hierarchy of Norms», *ob., cit.*, p. 13.

son infundados y se basan en un análisis parcial del Proyecto de Constitución. El objetivo de este epígrafe es reconstruir las características y funcionalidad del principio en el sistema jurídico europeo y señalar los elementos del Proyecto de Constitución que, en mi opinión, sirven de contrapeso al fortalecimiento del rol de la Comisión europea. Unos elementos que minimizan el impacto que la reforma constitucional proyectada pudiese tener sobre el principio de equilibrio institucional de poderes.

El principio de equilibrio institucional fue mencionado por primera vez por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el celebre caso Meroni, cuando el Tribunal tuvo que decidir si la Alta Autoridad, con su Decisión No 14/55, había delegado competencias no susceptibles de delegación en agencias comunitarias. Interpretando el art. 3 del TCECA, el Tribunal señaló que los objetivos establecidos en el citado artículo eran vinculantes no sólo para la Alta Autoridad, sino también para todas las instituciones de la Comunidad, que debían satisfacerlos dentro de los límites de sus competencias respectivas. El Tribunal señaló que el equilibrio de poderes era una característica de la estructura institucional de la Comunidad y suponía, además, una garantía para las empresas a las que el Tratado se aplicaba⁶⁶.

Desde el caso Meroni, el Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre este principio, señalando que los Tratados establecen un sistema de distribución de competencias entre las instituciones comunitarias que asegura a cada institución su propio rol dentro de la estructura de la Comunidad para el efectivo cumplimiento de los objetivos que tiene encomendados⁶⁷. En cuanto al significado del principio, el Tribunal señaló que el respeto del mismo significaba que cada institución debía ejercer sus competencias sin invadir las competencias de las otras instituciones. El respeto del mismo significaba, además, que el Tribunal pudiera invalidar una acción de la institución que lo vulnerase⁶⁸.

El principio de equilibrio institucional ha sido definido como un principio estructural que rige las relaciones entre las instituciones comunitarias.

⁶⁶ Case C- 9/56, Meroni, Judgment of 13.6.1958, p. 152.

⁶⁷ Case C-70/88, European Parliament v Council, Judgment of 22.5.1990, para. 21.

⁶⁸ Ibidem, para. 22.

⁶⁹ G. GUILLERMIN, «Le principe de l'équilibre institutionnel dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (1)», *Journal du Droit International*, n.º 1, 1992, p. 319.

rias, no asimilable al principio de separación de poderes⁶⁹. La distribución de poder en la Unión Europea no se basa en el principio de separación de poderes formulado por Montesquieu en el siglo XVIII⁷⁰. De acuerdo con las disposiciones institucionales de los Tratados fundacionales, el concepto de división de poderes no encaja con las potestades atribuidas a las instituciones. No existe en los Tratados una división clara entre la institución a quien corresponde ejercer el poder legislativo (Consejo, Comisión y Parlamento) y la que debe ejercer el poder ejecutivo (Comisión, Consejo), sin mencionar a las Administraciones nacionales quienes comparten con la Administración comunitaria el poder ejecutivo⁷¹. El poder judicial es el único que puede ser identificado con una institución comunitaria, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

La finalidad perseguida con el principio de separación de poderes en los regímenes políticos democrático-liberales no se adapta tampoco a la estructura supranacional de la UE. La finalidad del principio fue y sigue siendo garantizar la libertad política evitando la concentración de todo el poder en una única mano, que es precisamente cómo se define un gobierno despótico⁷². Sin embargo, en la UE la distribución de potestades y competencias entre las instituciones no trataba de garantizar la libertad política, sino que la Comisión, institución que representa el interés comunitario, no acumulara excesivo poder frente al Consejo y el Parlamento, donde sí están más directamente representados los intereses nacionales⁷³. El equi-

⁷⁰ Los autores admiten que la versión tripartita (Pescatore) u orgánica (Lenaerts) del principio de separación de poderes no se corresponde con la distribución de potestades establecida en los Tratados fundacionales. Pescatore intenta una revisión del principio clásico adaptándolo a la estructura cuatripartita que tenían las Comunidades al inicio, en «L'Executif communautaire: justification du quadripartisme institué par les Traités de Paris et de Rome», *Cahiers de Droit Européen*, n. 4, 1978, pp. 388 y 389. Por su parte, Lenaerts propone un concepto funcional del principio de división de poderes para la UE, en «Some reflections on the separation of powers in the European Community», *CMLR* 28, 1991, pp. 13 y 14.

⁷¹ K. LENAERTS, «Some reflections on the separation of powers...», cit., p. 15.

⁷² R. DEHOUSSE, «Comparing National and EC Law: The Problems of the Level of Analysis», *The American Journal of Comparative Law*, vol. 42, 1994, pp. 776.

⁷³ *Ibidem*, p. 777. E. VOS ha destacado que la función del principio de equilibrio institucional no se limita a garantizar a través de la interpretación judicial de los Tratados que cada institución comunitaria actúe dentro de las potestades que le han sido atribuidas, sino que además es una garantía que protege las competencias de los EEMM y a sus ciudadanos, evitando que las instituciones comunitarias invadan las competencias de los primeros o lesionen los derechos de los segundos ac-

librio institucional en la UE se basaría, por tanto, no en una separación de poderes orgánica, sino en una interacción equilibrada de los representantes de los diversos intereses presentes en la UE (el Parlamento Europeo representante de los pueblos de Europa, el Consejo representante de los gobiernos de los Estados Miembros, el Comité de las regiones representante de las instancias regionales y locales, el Comité económico y social representante de las distintas actividades económicas y sociales, la Comisión representante del interés comunitario⁷⁴.

La Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión se ha limitado a destacar la funcionalidad legal del principio como garantía horizontal que preservaría las competencias atribuidas a cada institución por los Tratados frente a la actuación del resto de instituciones comunitarias⁷⁵. En este sentido, la operatividad del principio como instrumento de control utilizable por el Tribunal para fundamentar sus decisiones fue puesta de manifiesto en casos como el conocido Parti écologiste «Le Verts»⁷⁶. El Tribunal reconoció legitimación pasiva al Parlamento Europeo para ser parte demandada en un recurso de anulación por una decisión adoptada por esa institución aun cuando el art. 173 TCE sólo hacía referencia a actos del Consejo y de la Comisión. La argumentación del Tribunal se basó en la

tuando fuera del ámbito de las competencias atribuidas por los Tratados. El principio de equilibrio institucional actuaría, según la autora, como un escudo protector de las competencias de los EE.MM. frente a las instituciones de la Unión. E. VOS, p. 88.

⁷⁴ Definición funcional del principio de equilibrio institucional de K. LENAERTS y A. VERHOEVEN que contrasta con la definición orgánica, estructural de G. GUILLERMIN, citado en nota 69. K. LENAERTS, A. VERHOEVEN en «Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance», *God Governance in Europe's Integrated Market*, C. JOERGES y R. DEHOUSSE, Oxford, 2002, pp. 42-43.

⁷⁵ Respecto a la funcionalidad legal del principio de equilibrio institucional, su uso por la jurisprudencia del TJCE, y su funcionalidad política, véase K. LENAERTS y A. VERHOEVEN en «Institutional Balance as a guarantee...», ob. cit., pp. 44-49.

⁷⁶ Case C- 294/83, *Parti écologiste «Les Verts» v European Parliament*, Judgment of the Court 23.4.1986. Previamente el Tribunal había declarado la nulidad de reglamentos del Consejo, cuyo procedimiento de elaboración no había respetado un elemento esencial del procedimiento normativo previsto en el Tratado, como era la consulta al Parlamento Europeo. Las Sentencias del Tribunal señalan que la consulta al Parlamento Europeo en el procedimiento legislativo constituye un factor esencial para el mantenimiento del principio de equilibrio institucional. Véase, Case C-138/79, *SA Roquette Frères v Council*, Judgment of the Court of 29.10.1980, para. 32-36. La misma argumentación en Case C-139/79, *Maizena GmbH v Council*, Judgment of the Court of 29.10.1980, para. 33-37.

necesaria revisión judicial de cualquier decisión del Parlamento Europeo adoptada en el ámbito del TCE que pudiera invadir las competencias de otra institución comunitaria o de los EE.MM. No obstante, la referencia expresa al principio de equilibrio institucional, como instrumento de control de las competencias de cada institución utilizable por el Tribunal de Justicia, la encontramos más adelante, en el citado caso Parlamento Europeo v. Consejo⁷⁷.

La operatividad descrita del principio de equilibrio institucional, junto con el carácter de la Unión como Comunidad de Derecho, han permitido al Tribunal de Justicia realizar una interpretación constructiva de los Tratados salvando las posibles lagunas que los mismos pudieran tener⁷⁸. De ahí que el principio de equilibrio institucional ocupe un lugar destacado en el sistema jurídico de la Unión. Precisamente, la centralidad del mismo dentro del sistema jurídico de la Unión determina que cada modificación de los Tratados que afecte a las potestades y competencias de las instituciones provoque un debate sobre la posible vulneración del principio⁷⁹. La importancia del respeto al principio de equilibrio institucional ha sido señalada en los documentos de trabajo de la Convención⁸⁰. El Proyecto de Constitución ha hecho surgir, de nuevo, el debate sobre el equilibrio institucional de poderes dentro de la Unión Europea⁸¹.

Mi trabajo se limitará a señalar cómo a pesar del fortalecimiento de la Comisión es posible encontrar otros elementos en el Proyecto de Constitución que sirven de contrapeso a ese fortalecimiento⁸².

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

La clave del mantenimiento del principio de equilibrio de poderes con la modificación constitucional proyectada, concretamente con la reforma

⁷⁷ Véase nota a pie 67 y párrafo correspondiente a nota a pie 68.

⁷⁸ En este sentido, GUILLERMIN, ob., cit., p. 341.

⁷⁹ Véase nota a pie 64.

⁸⁰ CONV 770/03, p. 2.

⁸¹ P. CRAIG, «The Constitutional Treaty: Legislative and Executive Power in the Emerging Constitutional Order», cit, p. 1.

⁸² Respecto al incremento de competencias de la Comisión me remito a lo expuesto en el epígrafe tercero de este trabajo.

de la Comisión prevista en el Proyecto de Constitución, está en la atribución al Parlamento Europeo de mayores facultades de control sobre esta institución⁸³. El fortalecimiento del Parlamento Europeo, que pasa a ser colegislador ordinario junto con el Consejo, y las facultades de control que éste podrá ejercer sobre la Comisión afianzan, en mi opinión, el principio de equilibrio institucional en el sistema jurídico de la Unión⁸⁴.

En la redacción actual de los Tratados no es fácil deducir la existencia de una clara responsabilidad política de la Comisión ante el Parlamento Europeo. De hecho, los Tratados enfatizan el carácter apolítico de la Comisión (art. 213 TCE) y la independencia de la institución aunque admitiendo la posible moción de censura del Parlamento sobre la gestión de la misma (art. 201 TCE).

Los Tratados de Amsterdam y de Niza introdujeron modificaciones tendientes a reforzar el control político del Presidente sobre el Colegio de Comisarios. Amsterdam concedió al Presidente de la Comisión la posibilidad de oponer su veto sobre los futuros Comisarios propuestos por los EE.MM.⁸⁵ Por su parte, el Tratado de Niza recogió expresamente el acuerdo tácito impuesto por Prodi a los Comisarios, en el sentido de que debían presentar su dimisión si el Presidente se lo solicitaba. La reforma operada por el Tratado de Niza otorgó al Presidente de la Comisión la competencia para el nombramiento de los Vicepresidentes con el consentimiento del Colegio de Comisarios⁸⁶.

Las modificaciones introducidas por las reformas de Amsterdam y Niza junto con la intervención externa del Tribunal de Justicia de las Comunidades⁸⁷ y del Parlamento Europeo⁸⁸ reforzaban la autoridad del Presidente de

⁸³ Respecto el importante papel a desarrollar por el Parlamento Europeo para asegurar que la Comisión sea responsable políticamente de su gestión, véase K. LENAERTS y A. VERHOEVEN en «Institutional Balance as a guarantee..», ob. cit., pp. 56-64.

⁸⁴ No es objeto de este trabajo el estudio de las modificaciones que el Proyecto de Constitución pretende introducir en las competencias del Parlamento Europeo, en consecuencia me limitaré a señalar lo que he denominado facultades de control del Parlamento Europeo sobre la Comisión comparando la situación actual con las modificaciones que introduce el Proyecto de Constitución.

⁸⁵ Actual art. 214.2, 2º párrafo TCE.

⁸⁶ Art. 217 TCE.

⁸⁷ El art. 216 TCE prevé que cualquier miembro de la Comisión que deje de reunir las condiciones requeridas para el cargo podrá ser cesado por el Tribunal de Justicia, a instacia del Consejo o de la Comisión. Reiterado en el art. 213.2 in fine TCE para cuando los Comisarios incumplan las obligaciones impuestas por los Tratados.

⁸⁸ El art. 201 TCE regula la moción de censura del Parlamento Europeo sobre la gestión de la Comisión.

la Comisión sobre el Colegio de Comisarios. En esta línea, el Proyecto de Constitución reitera que las responsabilidades que incumben a la Comisión serán estructuradas y repartidas entre sus miembros por el Presidente y que los Comisarios ejercerán las funciones que les atribuya el Presidente bajo la autoridad de éste⁸⁹. Más concretamente, los procedimientos de nombramiento y de dimisión o cese de los Comisarios, ligeramente modificados con las últimas reformas de los Tratados, avanzan en la línea de introducir una más clara responsabilidad política y de gestión del Colegio⁹⁰.

La actual redacción del art. 214.2 TCE establece que el nombramiento del Presidente de la Comisión y de los demás miembros del Colegio corresponde al Consejo por mayoría cualificada⁹¹. No obstante, la designación de todos ellos debe contar con la aprobación del Parlamento Europeo. Frente al procedimiento actual en el que el Parlamento Europeo sólo tiene un papel secundario, de aprobación de la designación realizada por el Consejo, el procedimiento establecido en el Proyecto de Constitución refuerza el rol del Parlamento Europeo como si de un sistema parlamentario se tratase.

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

1. Respecto al nombramiento del Presidente de la Comisión, corresponde al Consejo Europeo proponer al Parlamento Europeo el candidato a Presidente de la Comisión teniendo en cuenta el resultado de las elecciones en el Parlamento Europeo⁹². Pero será el Parlamento Europeo el que nombre al Presidente de la Comisión aceptando la propuesta por mayoría de votos a favor de los parlamentarios. Si el Parlamento rechaza la propuesta, cosa que se producirá si el candidato a Presidente de la Comi-

⁸⁹ Art. III-254 del Proyecto que es la versión adaptada al Proyecto del actual art. 217.2 TCE, según la redacción consolidada con el Tratado de Niza.

⁹⁰ Sobre las dificultades que encuentra el ejercicio de la acción disciplinaria y el control jerárquico en el seno de la Comisión Europea, véase C. HARLOW, *ob.*, cit., p. 59.

⁹¹ El Tratado de Niza introdujo la regla de la mayoría cualificada en sustitución de la unanimidad requerida en las redacciones anteriores del precepto.

⁹² Procedimiento descrito en el art. I-26.1 del Proyecto de Constitución. El precepto pretende incrementar la legitimidad democrática de la Comisión obligando al Consejo a tener en cuenta los resultados electorales en las elecciones al Parlamento Europeo cuando proponga a esa institución un candidato a Presidente de la Comisión.

sión no obtiene la citada mayoría, el Consejo Europeo deberá proponer al Parlamento Europeo otro candidato en el plazo de un mes. El cambio es importante respecto al procedimiento descrito en el art. 214.2 TCE, donde el Consejo Europeo designa al Presidente de la Comisión por mayoría cualificada, contando con la aprobación del Parlamento Europeo. La modificación del procedimiento de designación del Presidente de la Comisión prevista en el Proyecto de Constitución pone de manifiesto la voluntad decidida de incrementar el peso del Parlamento Europeo en la estructura institucional de la Unión⁹³.

2. Al Presidente de la Comisión, nombrado por el procedimiento descrito supra, le corresponderá designar trece Comisarios Europeos entre las ternas de candidatos propuestos por los Estados Miembros⁹⁴. Asimismo, según la redacción originaria del Proyecto, al Presidente le correspondía nombrar a los Comisarios sin derecho a voto⁹⁵. El Proyecto de Constitución refuerza notablemente la figura del Presidente de la Comisión al atribuirle como competencia la designación de los Comisarios frente al sistema actual en el que corresponde al Consejo por mayoría cualificada y de acuerdo con el Presidente, la designación de los Comisarios⁹⁶.

El Proyecto prevé que el Presidente y los miembros del Colegio, incluido el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, se sometan colectivamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Una disposición que adapta lo previsto actualmente en el art. 214.2, 3º párrafo TCE al Proyecto de Constitución. Ahora bien, la novedad estriba en que, según el Proyecto, el Parlamento Europeo podría rechazar la composición del Colegio si alguno de los Comisarios elegidos por el Presidente no fuera considerado competente para el ejercicio de sus funciones, no reuniese plenas garantías de independencia o hubiera pruebas en contra de su compromiso

⁹³ P. CRAIG considera que el procedimiento de designación del Presidente de la Comisión previsto en el Proyecto de Constitución no aumenta la legitimidad democrática de la institución porque el Consejo Europeo sigue dominando el mismo al proponer al candidato y porque no permite a los electores del Parlamento Europeo determinar el cese de un Presidente de la Comisión con cuya dirección política no estén de acuerdo e instalar a otro en su lugar. Véase, «The Constitutional Treaty: Legislative...», ob., cit., p. 14.

⁹⁴ Art. I-26.2 del Proyecto.

⁹⁵ Una tipología de Comisario que, probablemente, no será incluido en la redacción definitiva del Proyecto de Constitución. Me remito a lo expuesto en el epígrafe 2.

⁹⁶ Art. 214.2,2º párrafo TCE.

européo⁹⁷. En mi opinión el Proyecto introduce unos parámetros de control que el Parlamento Europeo podrá utilizar a la hora de aprobar la composición del Colegio. El Proyecto refuerza, en consecuencia, las facultades de control del Parlamento Europeo sobre la composición del Colegio.

3. Finalmente, en tercer lugar, el control del Parlamento Europeo sobre la Comisión no se limita al periodo de nombramiento del Presidente y composición del Colegio, sino que se proyecta a lo largo de su mandato de 5 años sobre toda la gestión realizada por la institución. A la posibilidad de afrontar una moción de censura ante el Parlamento Europeo, regulada en el art. 201 TCE, se añade la referencia expresa a la responsabilidad colegiada de la Comisión ante el Parlamento Europeo (art. I-25.5). Esta mención expresa significa el reconocimiento formal de la responsabilidad política de la Comisión ante el Parlamento Europeo⁹⁸. Además, el Proyecto establece expresamente que el Presidente de la Comisión será responsable ante el Parlamento Europeo de las actividades de los Comisarios, como lo son los Presidentes de Gobierno por la gestión de sus ministros en los sistemas de democracia parlamentaria.

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

5. CONCLUSIÓN

El trabajo que con estas líneas concluye ha analizado la reforma de la Comisión europea prevista en el Proyecto de Constitución: el fortalecimiento del rol de esta institución que se produce con el incremento de sus potestades, normativa y ejecutiva, y con la comunitarización de las políticas comprendidas en los actuales Segundo y, sobre todo, Tercer Pilar de la Unión.

⁹⁷ Elementos que debe valorar el Presidente de la Comisión para la elección de los miembros del Colegio entre los candidatos propuestos por los EE.MM., art. I-26.2 del Proyecto.

⁹⁸ A partir del reconocimiento formal de la responsabilidad política de la institución en el texto constitucional, ésta podría ser objeto de desarrollo normativo posterior.

La intención del mismo no era realizar una mera descripción de las nuevas competencias de la institución, sino estudiar si la modificación proyectada podría vulnerar el principio de equilibrio de poderes que fundamenta la estructura institucional de la Unión.

El análisis doctrinal y de los pronunciamientos del TJCE sobre el citado principio pone de manifiesto que estamos ante un principio dinámico, que puede variar con las modificaciones de los Tratados. En consecuencia, corresponde al derecho originario fijar las condiciones para su salvaguarda. En este sentido, el Proyecto de Constitución no sólo fortalece el rol de la Comisión, sino que también fortalece el rol del Parlamento Europeo que, por un lado, pasa a ser colegislador ordinario junto con el Consejo y, por otro lado, ve incrementada sus facultades de control sobre la Comisión. El análisis del Proyecto me ha permitido sistematizar las facultades de control del Parlamento Europeo sobre la Comisión dividiéndolas en tres etapas: la primera, en el periodo del nombramiento del Presidente, la segunda, con la composición del Colegio y, finalmente, la tercera, durante todo el mandato de la Comisión.

En definitiva, la conclusión que este trabajo pone de manifiesto es que el Proyecto de Constitución, tal como está redactado, no supondría un riesgo para el mantenimiento del principio de equilibrio institucional, ya que contrarresta el fortalecimiento de la Comisión al incrementar las facultades de control del Parlamento Europeo sobre la citada institución.