

UN MARCO INSTITUCIONAL RENOVADO. LA COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Adoración Galera Victoria*

SUMARIO

- 1.- Premisas iniciales
- 2.- La búsqueda del equilibrio institucional
- 3.- La Comisión: ¿una institución fortalecida o debilitada?
- 4.- Los problemas relativos a la composición
- 5.- Las competencias de la Comisión

1. PREMISAS INICIALES

La lógica del proceso de constitucionalización de la Unión Europea culminado en una de sus fases con la aprobación del Tratado constitucional por el que se establece una Constitución para Europa ha abierto de nuevo el debate sobre el marco institucional de la Unión. El texto del Tratado constitucional firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 asumido materialmente como Constitución¹, como un «Tratado con alma de Constitu-

* Profesora Asociada de Derecho Constitucional. Universidad de Granada

¹ Al respecto, las reflexiones del profesor P. HÄBERLE muestran los aspectos que conducen a considerar que el texto aprobado en Roma «materialmente posee todos los elementos de una «Constitución completa», en «La Constitución de la Unión Europea de junio de 2004 en el foro de la Doctrina del Derecho Constitucional Europeo», Revista de Derecho Constitucional Europeo, nº 2, julio-diciembre de 2004. Igualmente, sobre el debate en la dogmática acerca del carácter constitucional o no del texto, sobre su aportación cualitativamente distinta respecto a los textos precedentes y el uso de la idea de la Constitución como analogía, vid, entre otros, G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, «La constitucionalización de la Unión

ción»², vuelve sobre la espinosa cuestión de la posición y relaciones entre las principales instituciones europeas para dejar en algunos casos constancia de las dificultades expresadas durante años para la definición de los poderes de la Unión. Y es que un mero esbozo del desarrollo institucional de la Unión a través de las sucesivas reformas de los Tratados muestra la capacidad de adopción de soluciones parciales sobre la cuestión institucional y el recurso a veces inevitable de dejar la solución definitiva para el futuro. De modo que el progresivo desarrollo de la lógica y dimensión constitucional del proceso de integración aparece ahora consolidado en un texto que a partir de un nuevo método de reforma refunda³ el sistema existente en el marco de un proceso esencialmente dinámico. Y es que si Europa es, en palabras del profesor Häberle, una «comunidad constitucional en desarrollo», donde «los pasos en la integración europea son etapas de un proceso cultural» y su proceso de constitucionalización «debe ser comprendido desde su pluralidad y unidad como cultura»⁴, parece innegable que la aprobación del texto de su Constitución haya constituido una etapa cualitativamente significativa en la progresiva construcción de Europa.

Europea», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, 2003, pp. 893 y ss; P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución inédita*, Trotta, Madrid, 2004, en especial, pp. 21 y ss. Desde otra perspectiva apegada a un excesivo nominalismo, Cfr. P-Y. MONJAL, «Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe: quels fondaments théoriques pour le droit constitutionnel de l'Union européenne ?», en *Revue trimestrielle de droit européen*, nº 3, 2004, pp. 441 y ss.

² Desde una comprensión dinámica del proceso de constitucionalización de Europa, la disyuntiva que se plantea entre los términos (y conceptos) «tratado» y «constitución» se solventa si se estima que, en palabras de F. BALAGUER, «el Tratado constitucional es, podemos decir, un Tratado con alma de Constitución o una Constitución con forma de Tratado: en definitiva, Constitución y Tratado. Esta dualidad sólo se puede entender si tenemos en cuenta que la Unión Europea está evolucionando de manera muy rápida desde el Derecho internacional al Derecho constitucional. El Tratado constitucional puede considerarse la última manifestación de esa evolución», F. BALAGUER CALLEJÓN, «El sistema de fuentes en la Constitución Europea», en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 2, julio-diciembre de 2004.

³ Al respecto J. MARTÍN y PÉREZ DE NANCARES, «El proyecto de constitución europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15, 2003, pp. 527 y ss., en concreto, pp. 530 a 536.

⁴ Pasos en la integración europea que sirven «en parte para repasar procesos antiguos, en parte para abrir nuevos procesos», P. HÄBERLE, «La Constitución de la Unión Europea de junio de 2004...» op. cit.. Igualmente vid. «Europa como comunidad constitucional en desarrollo», en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 1, 2004, pp. 11 y ss. O, entre otras sus monografías *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*, (traducción e introducción de E. Mikunda), Tecnos, Madrid, 2000; *El Estado constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, en especial, pp. 66 y ss.

La sistemática del texto de la Constitución permite un análisis por partes de los aspectos sobre los que ha recaído esta singular labor constituyente⁵. Entre ellos, el objetivo general de simplificación del marco normativo europeo se proyecta en el capítulo dedicado a la organización institucional, cuya valoración inicial a partir del principio europeo del equilibrio institucional y del análisis de su proclamada renovación, abre el estudio de una de sus instituciones: la Comisión europea. A partir de estas premisas, en este trabajo se pretende analizar por un lado, el alcance de esa renovación institucional que requiere sobre todo la proyección del principio democrático en el seno de las instituciones europeas y, en última instancia, la consolidación de una conciencia europea en los ciudadanos, y por otro lado, las modificaciones introducidas por la Constitución en la institución que mejor representa los intereses generales de la Unión. Conforme a este segundo objetivo, conviene centrarse en primer lugar, en los rasgos que podrían cuestionar un fortalecimiento de esta institución en el sistema europeo, en segundo lugar en la problemática acerca de su composición respecto a la definición de la solución final y la incorporación de nuevas figuras institucionales y, por último, en las competencias que definen la posición institucional de la Comisión europea.

2. LA BÚSQUEDA DEL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL

El Tratado de Niza de 2001, aun siendo la reforma más importante en cuanto a la definición y precisión del marco institucional de las sucedidas en los textos europeos previos, constituyó sólo un nuevo paso en el proceso de definición del sistema institucional⁶. La profunda reforma de la estructura

⁵ La novedad sobre el método constituyente seguido en el proceso de elaboración de la Constitución europea ha sido uno de los aspectos singularmente destacados desde que la Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001 fijase un sistema nuevo de reforma de los Tratados, que no desplaza el tradicional método intergubernamental, pero que, como indicará G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, introduce «principios de representación no gubernamentales» y «ha fortalecido la legitimidad democrática del proyecto de Constitución», en «La constitucionalización de la Unión Europea», op. cit. p. 895. Y es que la principal novedad que produce la adopción del «método convencional» afecta sobre todo, como han señalado entre otros autores, R. ALONSO GARCÍA y D. SARMIENTO, al momento inicial del proceso a partir de una propuesta preparada no por los Estados, sino «de un proyecto por primera vez elaborado por una Convención constituida al efecto, inspirada en el modelo seguido en la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», en «Prólogo», La Constitución Europea. Texto, antecedentes, explicaciones. Civitas, Madrid, 2005, p. 21.

⁶ Al respecto, vid. entre otros, C. GUTIERREZ ESPADA, «Una reforma difícil pero productiva: la revisión institucional en el Tratado de Niza», en Revista de Derecho Comunitario

institucional de la Unión realizada por el texto de Niza vuelve a ser revisada por la Convención encargada de redactar un proyecto de Constitución para Europa y, posteriormente por la Conferencia intergubernamental de 2004 (CIG 87/04) ofreciendo un marco institucional renovado con el fin de clarificar y determinar la posición y los ámbitos de actuación de las principales instituciones europeas. La búsqueda del equilibrio institucional y la necesidad de establecer unas relaciones armónicas entre el Parlamento, la Comisión y el Consejo, introduce una referencia expresa a los «procedimientos» y «condiciones» constitucionales como límites para el ejercicio de las competencias de las instituciones europeas o la exigencia de «cooperación leal» como criterio básico que debe regir las relaciones entre las instituciones europeas⁷. Igualmente, condiciona la composición de las instituciones europeas y la determinación constitucional de los ámbitos de competencias o exige la simplificación y precisión de los mecanismos de relación entre las instituciones y la superación de las significativas dificultades respecto al sistema de mayorías para adoptar acuerdos en el seno del Consejo⁸ o, por último, la introducción de nuevas figuras institucionales en una Unión Europea de nuevo ampliada. La pretensión europea de constitucionalidad entendida conforme a la exposición de P. Cruz Villalón, como construcción de un espacio constitucional europeo, con todas las dificultades de legitimación política, de nominalismo o de integración de la Constitución de la Unión con las Constituciones nacionales⁹, se ha formalizado también en sus aspectos institucionales en esta Constitución. Porque si la Constitución aprobada en Roma pretende ser un texto normativo que refleje el marco común de convivencia de ciudadanos de veinticinco países, las instituciones recogidas en

Europeo, 2001, pp. 27 y ss.; A. MANGAS MARTÍN, «El Tratado de Niza: los complejos equilibrios en la futura Unión ampliada», en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales* Vitoria-Gasteiz, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2002, pp. 245 y ss.

⁷ En efecto, la Conferencia intergubernamental culminará el esfuerzo iniciado por la Convención centrado en la necesidad asegurar el equilibrio institucional que expresado en el artículo I-18.3 del texto adoptado por la Convención de 13 de junio y 10 de julio de 2003, será mantenido en el artículo I-19 del texto de la Constitución europea, conforme al cual «cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que se le confiere la Constitución, con arreglo a los procedimientos y condiciones establecidos en la misma. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal», redacción que amplía el mandato establecido en el artículo 4.1 del Tratado de la Unión Europea

⁸ Sobre las dificultades para encontrar una solución a los «problemas de desequilibrios entre Niza y la Convención» en la adopción del procedimiento de doble mayoría en el Consejo vid, M. MARTÍNEZ CUADRADO, «La evolución de la Unión y un nuevo enfoque sobre el equilibrio interinstitucional después de Bruselas de 2003», en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 1, 2004, pp. 271 y ss.

⁹ Vid. P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución inédita*, op. cit., pp. 13 a 41.

ella deben ser reconocibles como instrumentos al servicio de los objetivos, valores e intereses de la Unión, así como de sus ciudadanos y Estados miembros.

Desde la Convención, las instituciones europeas estarán llamadas a garantizar «la coherencia, eficacia y continuidad de las políticas y acciones» de la Unión¹⁰. Junto a este principio básico, el texto aprobado en Roma establece como objetivos esenciales que rigen el marco institucional formado por el Parlamento, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia, la promoción de los valores de la Unión, la consecución de sus objetivos y la defensa de sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros» (artículo I-19 CEU). A partir de ahí, la definición de los aspectos esenciales de cada una de las principales instituciones europeas y la distribución de sus respectivas competencias obedece a un esquema de división funcional de poderes alejado del dogma clásico incorporado como contenido esencial de toda Constitución desde su formulación liberal por los revolucionarios franceses en 1789, conforme al resultado de su evolución en el Estado constitucional actual¹¹. Pero resulta adecuado sin embargo desprenderse de categorías tradicionales para comprender el fenómeno de constitucionalización de Europa, por lo que éste implica de revisión de los conceptos clásicos del constitucionalismo¹². Desde esa premisa, la reflexión acerca del sistema de gobierno europeo puede arrojar una perspectiva de futuro alentadora.

¹⁰ Conforme al artículo 18.1 del texto de la Convención y asumido por la CIG para el texto de la Constitución europea en su artículo I-18.1, «La Unión dispone de un marco institucional único cuya finalidad es:

- perseguir los objetivos de la Unión
- promover los valores de la Unión
- favorecer los intereses de la Unión, de sus ciudadanos y de sus Estados miembros
- mantener la coherencia, eficacia y continuidad de las políticas y acciones que lleva a cabo con miras a la consecución de sus objetivos»

¹¹ Como advirtiera el profesor GARCÍA PELAYO, en el Estado la distinción entre el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial se adapta al nuevo esquema de poderes y funciones impuesto por el Estado constitucional actual de modo que conforme a su «modelo pluralista» de la división de poderes, el principio clásico se transforma en la actualidad en una «distinción horizontal de poderes» o en una «distinción y colaboración de poderes». M. GARCÍA PELAYO, «La división de poderes y su control jurisdiccional», en *Revista de Derecho Político*, nº 18-19, 1983; igualmente en «División de poderes», *Obras Completas*, vol. III, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

¹² Sobre los esfuerzos de categorización de la Constitución europea y las dificultades para su comprensión desde parámetros estatales, P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución inédita*, op. cit. pp. 31 a 34.

Porque conviene recordar que desde unos parámetros estrictamente estatales el modelo de separación o división de poderes responde a la lógica de la coordinación o colaboración entre los órganos a los que se atribuye el poder del Estado. De ese modo, la delimitación competencial y el sistema de relación entre las instituciones no exige una radical separación entre las instituciones que asumen la actividad legislativa, ejecutiva y de control jurisdiccional de la Unión, sino al contrario, un esquema de colaboración e interrelación mutua. El orden constitucional europeo diseñado por la Constitución apunta pues un sistema heredado de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros¹³, cuyo perfeccionamiento y evolución hacia un modelo propio de gobierno de la Unión viene determinado por los rasgos de apertura y dinamismo inherentes al proceso de constitucionalización europea. La perfección del sistema exigía desde hace años un fortalecimiento del principio democrático en las instituciones europeas. La Constitución se muestra en este sentido receptora de las conocidas críticas relativas al déficit democrático de la Unión y completa el paulatino proceso de incorporación de un principio que se erige en valor de la Unión y se proyecta en el marco institucional europeo¹⁴. Sin embargo, la democratización del sistema institucional o en un sentido más global, la irradiación del principio democrático en el orden constitucional europeo presupone sobre todo la superación del aún deficitario «espacio público europeo»¹⁵,

¹³ No obstante, que la distribución de funciones entre las instituciones de la Unión no se corresponda con las «pautas ideales» de los sistemas constitucionales europeos, no impide apreciar los esfuerzos en la evolución del sistema de gobierno, el aumento de las garantías jurisdiccionales o de la exigencia de una mayor legitimidad popular desde los comienzos del proceso de integración europea. Al respecto, A. LÓPEZ PINA, *Europa, un proyecto irrenunciable. La Constitución para Europa desde la Teoría constitucional*. Dykinson, Madrid, 2004, p. 132. Igualmente, M. MUÑOZ MACHADO, *Constitución*, Lustel, Madrid, 2004, p. 253.

¹⁴ Sobre esta cuestión G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS resalta positivamente el fortalecimiento del Parlamento en el sistema institucional articulado especialmente desde su participación en el procedimiento legislativo, si bien se muestra cauteloso al valorar el objetivo de aumentar la transparencia y eficacia de las instituciones, cuya valoración está aún pendiente de su ejercicio práctico. «La constitucionalización de la Unión Europea», op. cit. p. 896. Aspecto positivo igualmente destacado por S. MUÑOZ MACHADO, así como las diversas manifestaciones del principio democrático en el texto de la Constitución europea, en *Constitución*, op. cit. p. 252 y ss. Sobre la concreción del principio democrático en la Constitución como confirmación de la doble legitimación de la Unión, la ciudadana y la de los Estados, A. LÓPEZ PINA, *Europa, un proyecto irrenunciable*, op. cit. pp. 35 y ss.

¹⁵ Ante las posibilidades de desarrollo, condiciones de crecimiento, deficiencias y límites del espacio público europeo, P. HÄBERLE parte del contraste entre la recepción de ese «espacio público europeo» en los textos de los Tratados y la realidad, esto es, «¿se corresponde este espacio público europeo de los textos con la realidad? Mucho puede considerarse

la existencia de un logos europeo¹⁶. La Constitución europea, adjetivada como la Constitución de los ciudadanos, ha contribuido a reforzar en la conciencia colectiva de los europeos la pertenencia de ese espacio cultural común en la expresión del profesor Häberle, cuya construcción depende de una participación activa de los ciudadanos¹⁷. Como esta demostrando el proceso de constitucionalización de la Unión europea, la existencia de ese espacio común requiere la consolidación por etapas de los nuevos impulsos protagonizados por actores políticos, sociales o jurídicos, plasmados en gran medida en un texto constitucional que cierra una etapa para abrir una nueva fase en la constitucionalización de Europa.

3. LA COMISIÓN: ¿UNA INSTITUCIÓN FORTALECIDA O DEBILITADA?

La simplificación y renovación del marco institucional afecta inevitablemente a la Comisión, institución sobre la que recae el peso de promover el interés general de la Unión y cuya regulación no escapará al debate de los Gobiernos en la CIG¹⁸. Así, al margen de las modificaciones relativas a su

todavía deficitario, ante todo en el campo de la política: el Parlamento europeo avanza sólo de manera lenta en la conciencia del espacio público democrático (renovada en el caso Matthews, EuGRZ, 1999, p. 200 y ss.). Europa aparece sólo en primer plano en la economía: lo que Europa ha llegado a ser y lo que puede ser todavía es primordialmente su cultura, su patrimonio cultural y su futuro cultural, que se alimenta de la pluralidad municipal, regional y nacional. En Europa hay ya un espacio cultural, y esta Europa tiene que constituirse más y desarrollarse más a partir de él». P. HÁBERLE, «Europa como comunidad constitucional en desarrollo», op. cit., p. 21.

¹⁶ Y es que en palabras de P. CRUZ, «la reflexión sobre los déficits de espacio público europeo se sobrepone así, en forma de premisa, al del antiguo denunciado déficit democrático», de modo que estos déficits de espacio público «en la medida en que, como se ha señalado, repercuten inmediatamente sobre las posibilidades de una constitucionalidad europea, han de ser afrontados decididamente, en todo lo que sea factible, con las políticas adecuadas. Pues la tarea de construir Europa se está revelando, cada vez más, como tarea de construcción de un logos europeo», P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución inédita*, op. cit. pp. 38, 40 y 41.

¹⁷ El proceso de ratificación de la Constitución europea, vía referéndum o vía ratificación parlamentaria, indica una redefinición del protagonismo de los Estados en el proceso de construcción europea a favor de los ciudadanos.

¹⁸ El Documento elaborado por el Praesidium de 2 de junio de 2003 (CONV 770/03) recoge las principales divergencias respecto a la regulación de la organización institucional y, en concreto las consideraciones sobre el entonces artículo I-25 relativo a la Comisión expresan las dificultades referidas sobre todo a la composición y competencias que serían objeto de revisión y debate en el seno de la conferencia intergubernamental como muestra la redacción actual del artículo I-26 CEu. El contenido de las enmiendas presentadas al proyecto de la Convención y algunas explicaciones al respecto pueden consultarse entre otros textos, en: R. ALONSO GARCÍA y D. SARMIENTO, *La Constitución Europea*, op. cit. pp. 137 y ss.

composición y competencias analizadas más adelante, la garantía del equilibrio institucional como principio tradicional en el espacio europeo recogido en el proyecto de la Convención y plasmado en el texto de la Constitución reorienta la posición institucional de la Comisión en el conjunto de la organización institucional de la Unión. Ahora bien, la valoración acerca de los nuevos perfiles de la Comisión resulta en gran medida relacional de los que a su vez han sido fijados para otras instituciones, particularmente para el Parlamento europeo¹⁹ pues constituye el principal referente y destinatario de uno de los objetivos más claramente expresados en la Declaración de Laeken: la democratización de las instituciones.

Desde esta perspectiva, la cuestión podría centrarse en determinar si la mayor proyección del principio democrático en la institución parlamentaria de la Unión con lo que ello implica a favor del equilibrio entre los poderes ha supuesto un debilitamiento del gobierno de la Unión o si, por el contrario, la nueva regulación ha fortalecido a la Comisión en la medida en que la integra en un sistema institucional regido por una lógica más cercana al esquema de las Constituciones nacionales, más constitucional. Por otra parte, la regulación concreta de aspectos esenciales de la Comisión como su composición o competencias si bien ha seguido la línea sistemática marcada por la Convención establece algunas novedades cuya valoración inicial arroja algunas dudas respecto a su posición institucional. Y ello, bien porque desde la perspectiva de la reformulación de sus competencias se puede apreciar un fortalecimiento de la institución que podría conllevar algún riesgo para el equilibrio institucional²⁰, bien porque la Comisión se redefine en un sistema cuyo dinamismo ha dificultado la adopción de decisiones defini-

¹⁹ Institución europea que más ha crecido con cada de reforma institucional y de nuevo sometida a revisión en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, respecto a su composición que se incrementa con carácter provisional conforme a los criterios establecidos en el art. I-20 CEu, para hacer frente a la representación de los ciudadanos de los Estados incorporados el 1 de mayo de 2004 y válido para el mandato parlamentario 2004-2009 a partir del cual deberá fijarse una la composición por decisión del Consejo Europeo. En segundo lugar, se generaliza el procedimiento legislativo ordinario para la aprobación junto con el Consejo de las leyes europeas, de modo que la función más genuinamente parlamentaria aparece como un factor significativo en el proceso de fortalecimiento de la institución. Por último, su competencia para elegir al Presidente de la Comisión y sus facultades de control político sobre esta institución europea (artículos I-20 y I-26), introducen y refuerzan criterios clásicos en las relaciones entre las dos instituciones que predispone un nuevo esquema en el sistema de gobierno de la Unión.

²⁰ Sobre el fortalecimiento de la Comisión desde esta perspectiva, E. NIETO GARRIDO, en «La reforma constitucional de la Comisión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 17, 2004, pp. 193 y ss.

tivas sobre su composición, pero que tiende a la consolidación de un modelo de gobierno de la Unión más eficaz y cohesionado. La revisión de la regulación del sistema previsto en Niza deja establecido un modelo de organización institucional de la Unión más cercano al sistema de gobierno de las Constituciones parciales²¹ de los Estados miembros, al sistema tradicional de relación entre los poderes del Estado, cuya culminación puede o no ser el objetivo último que se debe alcanzar pero sí un referente cultural evidente para la construcción de Europa.

Por tanto, respecto a la posición institucional de la Comisión conviene recordar por un lado, una de las novedades más sobresalientes incorporadas por la Constitución respecto al Parlamento europeo: sus facultades de control sobre la Comisión y, por otro lado, la recepción constitucional de la responsabilidad política colegiada ante el Parlamento²². Estos dos argumentos podrían bastar para pensar en un fortalecimiento del sistema de gobierno de la Unión, en la existencia de una organización de los poderes más coherente con el proclamado equilibrio institucional y desde luego más próximo a los mecanismos tradicionales de relaciones entre los principales poderes de los Estados²³. Junto a esos dos aspectos, la regulación de la composición de la Comisión y, sobre todo, la revisión del protagonismo del Presidente de la Comisión ahora presente también en el Consejo Europeo o la introducción de la figura de un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, no debería alterar el equilibrio en las relaciones entre los poderes. Por un lado, porque como se verá más adelante, ambas figuras parecen definidas como instrumentos al servicio del interés general de la Unión y no como rasgos del aspecto intergubernamental del sistema institucional²⁴. Por otro

²¹ En sus esfuerzos por alcanzar una comprensión constitucional de Europa, P. CRUZ VILLALÓN recuerda las tesis de P. HÄBERLE respecto a la integración de las Constituciones de los Estados miembros y la de la Unión al afirmar que «las sucesivas reformas de los Tratados aparecen así como otras tantas reformas tanto de la Constitución de Europa como de las distintas Constituciones nacionales, consideradas éstas como *Teilverfassungen* (Constituciones parciales), en *La Constitución inédita*, op. cit. p. 33.

²² Conforme al artículo I-26.8 CEu, «La Comisión tendrá responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo podrá votar una moción de censura contra la Comisión de conformidad con el artículo III-340. Si se aprueba dicha moción, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión».

²³ Ambos aspectos han sido acertadamente destacados por E. NIETO GARRIDO como «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». En «La reforma constitucional de la Comisión Europea», cit. pp. 193 y ss.

²⁴ No obstante, J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCARES sostiene a partir de la previsiones constitucionales de estas dos figuras que «si el Parlamento Europeo es el ganador de la

lado, porque la composición inicial establecida para la Comisión obedece sobre todo a una situación de transitoriedad en un proceso que tiende a incrementar el protagonismo del Parlamento y a configurar una institución cada vez más europea y menos nacional en una organización donde la presencia del principio de equilibrio institucional exige un sistema adecuado de relación y colaboración entre estas dos instituciones.

El fortalecimiento de la posición del Parlamento respecto a la Comisión revierte en una mayor garantía de respeto a un equilibrado sistema de gobierno europeo, pero no tanto porque sirva de contrapeso a la posición de la Comisión²⁵, sino porque complementa el juego del equilibrio institucional. El reconocimiento de algunas facultades propias del sistema de gobierno parlamentario establece una vinculación entre Parlamento y Comisión que se proyecta desde los primeros momentos de la formación de la institución y se mantiene durante el periodo de su mandato con los mecanismos de control y exigencia de responsabilidad política atribuidos al Parlamento²⁶. El Parlamento interviene en la designación o nombramiento de los miembros de la Comisión, unas veces para ratificar la propuesta del Consejo Europeo sobre el Presidente de la Comisión o la de éste respecto a los miembros de la Comisión y otras para rechazarla. Una prueba decisiva de las posibilidades de un control parlamentario efectivo sobre la Comisión traducidas a la realidad sería el caso Buttiglioni, donde el rechazo del Parlamento a la propuesta de los miembros de la Comisión efectuada por su Presidente muestra el alcance de las facultades de control del Parlamento y la exigencia de confianza parlamentaria en el seno de la Unión²⁷. De este modo, el

reforma, el Consejo Europeo refuerza su posición y el Consejo de Ministros mantiene su status quo, es la Comisión la que, a nuestro entender, más pierde en la nueva Constitución», en «El proyecto de Constitución europea: reflexiones sobre los trabajos...», op. cit. p. 560.

²⁵ Esta afirmación no impide sin embargo, considerar otros argumentos que hacen compatible y complementario el fortalecimiento del Parlamento con la ampliación competencial de la Comisión. Cfr. E. NIETO GARRIDO, «La reforma constitucional de la Comisión Europea», op. cit. p. 214.

²⁶ Y es que aunque son algunas las dificultades para reconocer en la Unión las construcciones dogmáticas acerca de la forma de gobierno, el esfuerzo a la hora de manejar ese concepto compensa si conduce al objetivo de lograr un espacio constitucional europeo donde se reconozca la legitimidad de los ciudadanos. Pues como ha indicado A. LÓPEZ PINA, desde una perspectiva constitucional se debe al menos intentar, aunque sea con conceptos imprecisos o adaptados al momento actual del proceso de construcción de Europa, «no renunciar a ver en la ciudadanía la fuente y legitimidad de todo poder», en Europa, un proyecto irrenunciable, op. cit. p. 104.

²⁷ El alcance de las facultades control del Parlamento Europeo sobre la Comisión se muestra de forma contundente cuando el 27 de octubre de 2004 el Presidente de la Comisión

protagonismo del Parlamento y la Comisión en el sistema institucional de la Unión puede ser entendido de forma complementaria. Sin un Parlamento fuerte capaz de mostrarse realmente como institución representativa de los ciudadanos de la Unión y de ejercer sus facultades de control político con todos sus matices, la posición de la Comisión en la escena europea se limitará a expresar las dificultades de integrar los intereses de los Estados con los de la Unión. Por eso, si el avance en la construcción de Europa necesitaba plasmar en un texto lo alcanzado hasta ahora, de constitucionalizar los logros del proceso europeo, en el ámbito institucional esa necesidad se convierte en exigencia cuando se trata de intentar recomponer el sistema y hacerlo compatible con los elementos básicos de la forma de gobierno.

4. LOS PROBLEMAS RELATIVOS A LA COMPOSICIÓN

La redacción de la composición de la Comisión constituye una de las cuestiones más difíciles y complejas de las reflejadas en el texto de la Constitución y sobre la que proyecta algunos de los principales debates e interrogantes sobre el futuro de esta institución. En primer lugar, el objetivo de renovación institucional recae singularmente sobre la regulación del número de comisarios europeos, donde se aprecia no sólo los esfuerzos orientados a racionalizar el funcionamiento de la institución, sino también que las dificultades existentes para cerrar esta cuestión conducen de nuevo a la postergación de la ejecución de la fórmula final²⁸ en la línea marcada por el Tratado de Niza. En efecto, la redacción de la Constitución Europea relativa a la composición de la Comisión distingue dos momentos: uno, de carácter transitorio, válido hasta el final del mandato de la primera Comisión constituida con arreglo a la Constitución y donde cada Estado miembro cuenta con un comisario²⁹, y otro que regirá a partir de ese momento y que no

F. Durao Barroso se viera forzado a retirar la propuesta efectuada ante el Parlamento relativa a la composición del nuevo Ejecutivo de la Unión ante la certeza de que no lograría su respaldo parlamentario. La oposición frontal a las manifestaciones expresadas por el entonces futuro comisario R. Buttiglioni contrarias a principios y valores esenciales, hacen que por primera vez el Parlamento Europeo rechace la composición de una Comisión y abre una nueva perspectiva en las relaciones entre Parlamento y Comisión.

²⁸ Sobre los peligros y ventajas de la cláusula de rendez-vous y del periodo de transición, M. MARTÍNEZ CUADRADO, «La evolución de la Unión Europea y un nuevo enfoque sobre el equilibrio institucional...», op. cit. p. 284.

²⁹ El artículo I-26 apartado 5º CEu dispone que «La primera Comisión nombrada con arreglo a lo dispuesto en la Constitución estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro, incluidos su Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión será uno de sus Vicepresidentes».

responde a ese criterio de establecer un paralelismo entre el número de comisarios y el de los Estados miembros de la Unión³⁰, salvo que una decisión adoptada por el Consejo Europeo establezca otra composición.

Así pues, durante el periodo 2004-2009 se mantiene la tendencia de reflejar la expresión de los intereses nacionales en la figura de un comisario de modo que la Comisión se compone de un miembro procedente de cada Estado miembro, incluidos su Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores que es, a su vez, uno de los vicepresidentes de la Comisión. Se trata de una solución ya diseñada en Niza que no deja de ser la «menos comunitaria»³¹, pero que en todo caso prepara el camino para una fórmula más acorde con la naturaleza y el adecuado funcionamiento de la institución. Los esfuerzos por dotar de racionalidad y eficacia a la Comisión que inclinan la balanza a favor de los intereses europeos frente a las posturas nacionales proclives a continuar con el paulatino crecimiento de los miembros de la institución³², se expresan en la opción prevista para el final de periodo transitorio a partir del cual la composición de la Comisión se limita a un número igual a los dos tercios del total de los Estados miembros, incluidos el Presidente de la Comisión y el Ministro de Asuntos Exteriores³³. Luego, con la futura ampliación de la Unión a veintisiete Estados la composición de la Comisión alcanzará a dieciocho comisarios, número que resulta compatible con el objetivo

³⁰ Conforme al apartado 6 párrafo primero CEu, «A partir del final del mandato de la Comisión a que se refiere el apartado 5, la Comisión estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de los Estados miembros, que incluirá a su Presidente y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número».

³¹ Como sostiene C. GUTIÉRREZ ESPADA, «más allá de las reflexiones puramente prácticas, esta opción es la «menos comunitaria» de todas pues convierte a esta institución independiente en un órgano intergubernamental en su composición». C. GUTIÉRREZ ESPADA, en «La reforma de las instituciones en el proyecto de Tratado constitucional presentado por la Convención (2003)», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, 2003, pp. 897 y ss. p. 930.

³² En este sentido se imponía la necesidad de efectuar una importante labor de conciliación entre el principio de eficacia con la naturaleza y organización de la Unión que iniciada por el Presidium debía ser adoptada por la Conferencia intergubernamental, Al respecto, E. NIETO GARRIDO, «La reforma institucional de la Comisión Europea», op. cit. p. 197.

³³ Esta composición, recogida en el texto final de la Constitución, dejaría atrás la crítica propuesta incluida en el proyecto sobre la existencia de una doble categoría de comisarios, unos de pleno derecho y otros sin derecho a voto, lo que sin duda planteaba más de un interrogante acerca de su razón de ser, naturaleza o efectos y, desde luego, alteraba el funcionamiento normal de la institución.

de dotar de eficacia a las instituciones³⁴. No obstante, no cabe olvidar la cláusula final con la que el texto constitucional cierra esta regulación y que, paradójicamente, abre la posibilidad de nuevas soluciones al respecto pues reconoce al Consejo Europeo la facultad de modificar por unanimidad el número de miembros de la Comisión. Y es que, como ha sido advertido, la cuestión de la composición de la Comisión ha sido una de las más polémicas y controvertidas de la regulación constitucional de esta institución sobre la que previsiblemente se volverá a debatir.

Por otra parte, conviene destacar las previsiones acerca del sistema de designación de los comisarios y las condiciones constitucionales para el acceso al cargo, donde prevalece la dimensión europea de la institución y se establecen dos criterios de selección de sus miembros a modo de garantía de la igualdad entre los Estados y de respeto a la pluralidad y diversidad de la Unión. Así, junto a las exigencias de que los comisarios sean nacionales de los Estados miembros con «competencia general», un claro «compromiso europeo» y «ofrezcan plenas garantías de independencia» (art. I-26.4 y 7 CEU)³⁵, se establece la necesidad de que su selección responda a un sistema de rotación igual entre los Estados, cuya definición se adoptará mediante una decisión unánime del Consejo Europeo conforme a dos principios: a) en la determinación del orden de turno y del periodo de permanencia de los nacionales en la Comisión «se tratará a los Estados miembros en condiciones de rigurosa igualdad»; b) la constitución de todas las Comisiones debe reflejar «de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica» de la Unión. (art. I-26.6, párrafo segundo apartados a) y b) CEU). El respeto a la igualdad entre los Estados miembros y a la diversidad de la Unión confluyen en la configuración de una institución en cuya composición se hace prevalecer el componente europeo frente al nacional, tanto respecto

³⁴ El número final de comisarios fijado por la Conferencia intergubernamental se hace eco de las posturas de los Estados contrarios a la reducción de comisarios inferior al número de Estados miembros al flexibilizar el criterio mantenido en la Convención al volver sobre la regulación de Niza respecto a la regulación de un periodo transitorio y al ampliar de quince a dieciocho los miembros de la Comisión en su configuración final.

³⁵ Respecto a este último requisito, el apartado 7 de este artículo dispone que «los miembros de la Comisión no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo. Se abstendrán de todo acto incompatible con sus obligaciones o con el desempeño de sus funciones». Igualmente, el artículo III-347 CEU concreta una serie de requisitos individuales de los comisarios como garantía de su independencia. No obstante, esta regulación tiene la importante excepción prevista para el Ministro de Asuntos Exteriores introducida como resultado de la Conferencia intergubernamental.

a la exigencias de carácter individual referidas a sus miembros como a las de naturaleza orgánica de la institución.

Un segundo ámbito de reflexiones se centra en la posición de determinadas figuras institucionales especialmente destacadas en el seno de la Comisión: el Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores. La valoración positiva inicial de la regulación de la figura del Presidente de la Comisión se contraponen a la que merece la inserción del Ministro de Asuntos Exteriores en el seno de la Comisión³⁶. Por un lado, la regulación de la elección y competencias del Presidente fortalece la institución en la línea marcada por el Tratado de Niza al reforzar la figura del Presidente por medio de su elección parlamentaria y del reconocimiento de unas competencias que le otorgan una posición singular en el seno de la Comisión. Conforme al artículo I-27 CEU el Presidente de la Comisión elegido por el Parlamento a propuesta del Consejo Europeo por mayoría cualificada, adoptará junto al Consejo Europeo la propuesta del resto de los miembros de la Comisión³⁷, que será sometida colegiadamente al Parlamento para su aprobación³⁸. Por otro lado, entre las competencias del Presidente se incluyen las propias de la posición que ostenta en el seno de la institución, las de orientación, impulso y coordinación de los trabajos de la Comisión o la del nombramiento de vicepresidentes junto con una que se recupera parcialmente del texto de

³⁶ Especialmente críticas han sido las reflexiones de J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCARES, al advertir que la conexión directa del Ministro de Asuntos Exteriores con el Consejo Europeo en cuanto a su nombramiento, mandato y competencias, «podría convertirlo más en un «submarino» del Consejo en la Comisión que en cualquier otra cosa», de modo que «la amenaza del principio de equilibrio institucional podría ser más que hipotética», en «El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos...», op. cit. p. 561. C. GUTIERREZ ESPADA, en cambio, estima que el éxito de esta novedad y, por tanto, el correcto funcionamiento de las relaciones entre Consejo y Comisión dependen en gran medida de la persona que ocupe el cargo de Ministro de Asuntos Exteriores. Cfr. «La reforma de las instituciones en el proyecto de Tratado constitucional presentado por la Convención (2003)», op. cit. p. 935.

³⁷ Según el artículo I-27.2 párrafo primero CEU, «El Consejo, de común acuerdo con el Parlamento electo, adoptará la lista de las demás personalidades que se proponga nombrar miembros de la Comisión. Éstas serán seleccionadas, a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros, de acuerdo con los criterios enunciados en el apartado 4 y el segundo párrafo del apartado 6 del artículo I-26». Por otra parte, el artículo I-28.1 exige también la aprobación del Presidente de la Comisión para el nombramiento del Ministro de Asuntos Exteriores.

³⁸ El artículo I-27.2 segundo párrafo CEU establece que «El Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y los demás miembros de la Comisión se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada».

Niza por vía de enmiendas al proyecto de la Convención³⁹ relativa a sus facultades para solicitar la dimisión de los miembros de la Comisión⁴⁰.

La regulación constitucional de la figura del Presidente refleja un claro objetivo de reforzar la institución y atribuirle una posición singularizada respecto del resto de los miembros de la Comisión, incluida el Ministro de Asuntos Exteriores, cuyo nombramiento y cese requiere la aprobación del Presidente (artículo I-28.1 CEu). Es cierto que la creación del Ministro de Asuntos Exteriores introduce un elemento extraño en la composición de la institución al disponer constitucionalmente de un ámbito específico y relevante de las políticas europeas⁴¹. Pero su integración en la Comisión se explica por la peculiar distribución de las funciones gubernativas en el seno de la Unión y la especialidad del ámbito de competencias reservado al Ministro de Asuntos Exteriores, de lo que cabe esperar una acción coherente y coordinada en materia de política exterior y seguridad común de la Unión más que un motivo de tensiones entre dos instituciones europeas. Su doble condición de mandatario del Consejo y Vicepresidente de la Comisión evidencia las paradojas y dificultades que presenta aún la organización institucional europea, pero no merma su condición de miembro del gobierno de la Unión sometido pues al régimen de funcionamiento de la institución a la que pertenece. Pese a ello, la regulación constitucional de esta institución

³⁹ También por vía de enmienda se suprime de este artículo la exigencia de que al menos una de las tres personas incluidas en la lista presentada por cada Estado miembro para ser miembro de la Comisión fuese mujer, lo que no deja de ser una oportunidad perdida en las políticas europeas de igualdad de género si se tiene en cuenta que el artículo 26 del proyecto exigía que en la terna de candidatos hubiera «representación de ambos sexos».

⁴⁰ De forma parecida a la redacción de esta competencia en el texto de Niza (artículo 217.4) con la supresión de la aprobación por el colegio y la adición de una referencia expresa a la figura del Ministro de Asuntos Exteriores, el segundo párrafo del artículo I-27.3 CEu dispone: «Un miembro de la Comisión presentará su dimisión si se lo pide el Presidente. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión presentará su dimisión, con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 1 del artículo I-28, si se lo pide el Presidente». Por otro parte, el artículo III-348 CEu integrado en la regulación sobre el funcionamiento de la Unión se establece el procedimiento para cubrir o no el un puesto vacante en la Comisión por dimisión, destitución o fallecimiento de un comisario.

⁴¹ El artículo I-28 establece expresamente que el Ministro de Asuntos Exteriores «estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa (apartado 2) y que «presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores» (apartado 3).

introduce una cláusula final⁴² que puede desestabilizar el pretendido equilibrio institucional y, desde luego, pone de manifiesto la singular naturaleza de esta figura.

En definitiva, la nueva composición de la Comisión arroja una valoración inicial positiva sometida no obstante a ciertas reservas. Se ha previsto una adecuada reducción de sus miembros a un número que compatibiliza el principio de eficacia con las exigencias de respeto de la diversidad de la Unión y la igualdad de los Estados para formar el gobierno de Europa y se ha producido un fortalecimiento de la Presidencia de la institución y esfuerzos por hacer más coherentes y coordinadas las políticas europeas. No obstante, aún es necesario que la dinámica del proceso de construcción de Europa consolide una cultura constitucional que muestre a la Comisión como la institución que mejor representa la idea de una acción común de la Unión, cuyos miembros actúan en defensa del interés general de Europa, y no como nacionales de los Estados.

5. LAS COMPETENCIAS DE LA COMISIÓN

La Comisión, por su posición en la organización institucional europea y sus tradicionales competencias, es la institución que puede expresar la idea de un gobierno de la Unión encargado de promover el interés general de la Unión y la realización de las principales políticas europeas. Desde su configuración en los tratados constitutivos, la Comisión ha representado el poder ejecutivo de la Unión y ha actuado como motor de la integración. El texto de la Constitución recoge esa posición central en el artículo I-26.1 CEU donde confluyen sus «misiones históricas» con otras nuevas que mantienen su posición en el conjunto del sistema institucional⁴³ y resultan compatibles con el deseado equilibrio institucional. En efecto, por un lado el Tratado

⁴² En efecto, la Conferencia Intergubernamental incorpora a la redacción del artículo I-28.4 CEU una cláusula final según la cual «El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 3». (subrayado añadido).

⁴³ En este sentido, M. MARTÍNEZ CUADRADO afirma que «Rodeada ahora del conjunto de las nuevas instituciones en el Tratado Constitucional, no debe perder ninguna de sus misiones históricas. La petición de los nuevos países adherentes para tener un miembro en la Comisión muestra la posición real que desempeña cara a la opinión ciudadana y a los actores internacionales. La Comisión debe tener en cuenta sus éxitos, pero también los peligros crecientes de una posible pérdida de influencia», M. MARTÍNEZ CUADRADO, «La evolución de la Unión Europea y un nuevo enfoque sobre el equilibrio interinstitucional», op. cit., p. 283.

constitucional vuelve a insistir sobre su función de promoción del interés general de la Unión y en su facultad para adoptar las iniciativas dirigidas a lograr este objetivo. Por otro lado mantiene la misión tradicional prevista ya en el artículo 155 del TCE, de velar por la aplicación de la Constitución como expresión de su cualidad de «guardiana de los Tratados» y dentro de sus facultades de control, el texto constitucional mantiene su competencia para supervisar la aplicación del Derecho de la Unión.

Las principales novedades de la regulación competencial se centran no obstante en el ejercicio de la potestad normativa y ejecutiva atribuida a la Comisión. Desde la primera perspectiva conviene recordar que la evolución del procedimiento legislativo en la Unión ha consistido sobre todo en distinguir los ámbitos de intervención que corresponden a las tres instituciones que participan en la formación de las leyes europeas (Comisión, Consejo de Ministros y Parlamento) «en una paulatina aproximación a la democracia»⁴⁴. Así junto a las importantes novedades introducidas respecto al sistema de fuentes del orden constitucional europeo como fase necesaria en su proceso de acomodación a las categorías normativas constitucionales nacionales⁴⁵, se rediseña el papel de la tríada institucional sobre la que descansa el procedimiento legislativo fortaleciendo el derecho de iniciativa legislativa de la Comisión y concediendo mayor protagonismo a la institución parlamentaria.

La facultad de iniciar el procedimiento legislativo ordinario de las leyes europeas se atribuye con carácter de casi monopolio a la Comisión. El texto constitucional reconoce como regla general el derecho de iniciativa normativa de la Comisión al establecer en el artículo I-26.2 CEU que «los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión», salvo que la Constitución disponga otra cosa⁴⁶. Las leyes y leyes marco

⁴⁴ Al respecto, vid. A. LÓPEZ PINA, Europa, un proyecto irrenunciable, op. cit. p. 158.

⁴⁵ Así lo ha puesto de manifiesto F. BALAGUER concluyendo que «estamos ante un proceso dinámico que requerirá de nuevas decisiones constitucionales en el futuro. Estas decisiones se irán haciendo necesarias a medida que se vayan desarrollando el espacio público europeo y la comunidad constitucional europea. Mientras tanto, debemos realizar una valoración flexible de las categorías incorporadas al Tratado constitucional, sin pretender una asimilación plena a los diversos ordenamientos estatales ni a las tradiciones constitucionales comunes (cuando existan). F. BALAGUER CALLEJÓN, «El sistema de fuentes en la Constitución Europea», op. cit. Igualmente, vid. el trabajo del autor «Fuentes del Derecho, espacios constitucionales y ordenamientos jurídicos», en Revista Española de Derecho Constitucional, nº 69, 2003.

⁴⁶ En este sentido puede entenderse fortalecida esta facultad de iniciativa legislativa general de la Comisión. C. GUTIÉRREZ ESPADA, «La reforma de las instituciones en el proyecto de Tratado constitucional presentado por la Convención (2003)», op. cit. p. 937.

europas propuestas a iniciativa de la Comisión serán adoptadas conjuntamente por el Parlamento y el Consejo según el procedimiento ordinario previsto en el artículo III-396 (artículo I-34 CEu). Excepcionalmente, en los supuestos expresamente previstos, los actos legislativos europeos podrán adoptarse también a iniciativa de un grupo de Estados miembros o del Parlamento Europeo, por recomendación del Banco Central Europeo o a petición del Tribunal de Justicia o del Banco Europeo de Inversiones (artículo I-34.3 CEu). En todo caso, esta facultad excepcional de iniciativa legislativa reservada a estos sujetos tiene un alcance limitado afectando unas veces a ámbitos concretos de las políticas europeas sobre los cuales la regulación constitucional singularizada incide también en otros aspectos⁴⁷, u otras a cuestiones concretas de las instituciones con facultades de iniciativa en el procedimiento legislativo⁴⁸.

Por otro lado, las novedades principales respecto al poder normativo de la Comisión se concreta en la adopción de dos tipos de actos no legislativos específicos: los reglamentos europeos delegados y los denominados actos de ejecución. Según la previsión constitucional los reglamentos europeos delegados tienen su origen en un acto de delegación expresa de una ley europea o una ley marco para completar o modificar determinados elementos no esenciales de la ley o la ley marco (artículo I-36.1 CEu). Se trata de una norma de naturaleza jurídica peculiar cuya regulación comporta una ampliación de las competencias de la Comisión⁴⁹ pero abre a su vez algunos interrogantes. Pues, pese a la reserva de ley prevista respecto a la regulación de los elementos esenciales de la materia objeto de regulación y la

⁴⁷ Como muestra vid. entre otras las disposiciones particulares relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, donde se contempla el derecho de iniciativa de los Estados junto con el que dispone la Comisión en la adopción de leyes y leyes marco europeas en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal. Al respecto, el artículo I-42 CEu dispone que «1. La Unión constituirá un espacio de libertad, seguridad y justicia: a) mediante la adopción de leyes y leyes marco europeas destinadas, en caso necesario, a aproximar las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en los ámbitos contemplados en la Parte III» y «3. Los Estados miembros dispondrán de derecho de iniciativa en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal con arreglo al artículo III-264». Este último precepto reconoce ese derecho de iniciativa cuando es ejercido por «la cuarta parte de los Estados miembros».

⁴⁸ Así, esta facultad del Tribunal de Justicia se reserva por ejemplo para la ley de creación de tribunales de primera instancia especializados adjuntos al Tribunal General (artículo III-359 CEu.) o en el caso del Banco Europeo de Inversiones para la ley de modificación de los Estatutos de la institución (artículo III-393 CEu).

⁴⁹ Sobre la ampliación de competencias de la Comisión mediante el reconocimiento de su facultad para dictar reglamentos europeos delegados y actos de ejecución vid. E. NIETO GARRIDO, «La reforma constitucional de la Comisión Europea», op. cit. pp. 201 y ss.

exigencia de que le delegación legislativa exprese los objetivos, contenido, alcance y duración de la delegación de poderes, se trata de «una figura intermedia entre el reglamento y la ley» que puede originar confusiones entre los elementos normativos y los meramente ejecutivos de la regulación sobre una materia⁵⁰. No obstante, la incorporación de los reglamentos europeos delegados consigue el efecto positivo de establecer un instrumento que abre un ámbito de actividad normativa a la Comisión a modo de colaborador del legislador en la regulación de los aspectos concretos de una materia. De este modo se incorpora un instrumento normativo en el que confluye la necesidad de garantizar la legitimidad democrática de los actos con la de responder de manera eficaz a las exigencias normativas que impone la realidad⁵¹. En todo caso, el ejercicio de la delegación será objeto de control posterior que conforme al texto constitucional queda reservado a los órganos legislativos pues son «las leyes y la ley marco europea los actos que fijarán de forma expresa las condiciones a las que está sujeta la delegación» (artículo 1-36.2 CEu). En este sentido puede entenderse sustituido el control antes realizado por los Estados miembros por uno más coherente con el progresivo fortalecimiento del Parlamento Europeo⁵² y al procedimiento normal en los mecanismos de delegación normativa en los que el titular de la competencia controla el resultado de la delegación efectuada a otro órgano para la regulación de aspectos concretos de una materia.

⁵⁰ Sobre la regulación constitucional de este nuevo tipo de reglamentos incorporado al ordenamiento constitucional europeo, así como sobre los denominados «reglamentos de ejecución directa», «reglamentos marco», la incidencia que producen sobre su configuración el complejo sistema institucional de la Unión y el orden de competencias en la ordenación de las fuentes y los problemas de confusión y encaje en el sistema, vid. especialmente, F. BALAGUER CALLEJÓN, «El sistema de fuentes en la Constitución Europea», op. cit.. Para la problemática sobre la articulación del ordenamiento nacional y el ordenamiento europeo y su conexión con el sistema competencial vid. igualmente el estudio de este autor, «Las competencias de la Unión y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad», en *Revista de Estudios Autonómicos*, nº 4, 2003.

⁵¹ Al respecto, vid. informe del Grupo de trabajo IX («Simplificación») y el Documento CON 571/03.

⁵² Sobre estas reflexiones vid. E. NIETO GARRIDO para quien el desarrollo de este mecanismo de control conduce a una conveniente inoperatividad del Comité de reglamentación coherente con el nuevo marco establecido para el desarrollo del procedimiento legislativo ordinario, en «La reforma constitucional de la Comisión Europea», op. cit. pp. 202 a 204. Aunque para J. MARTÍN y PÉREZ DE NANCARES, no parece que esta regulación lleve a la desaparición de la «comitología», manteniéndose pues el control por parte de los Estados. Al respecto, cfr «El Proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos...», op. cit. p. 566.

Por último, conviene destacar junto a la concreción de competencias ejecutivas de carácter general de la Comisión, la atribución específica de otras competencias vinculadas con los actos de ejecución de la Unión. Así pues, por un lado, como órgano ejecutivo de la Unión, la Comisión tiene competencias generales para: a) ejecutar el presupuesto y gestionar los programas, b) ejercer funciones de coordinación, ejecución y gestión dentro de las condiciones establecidas por la Constitución, c) asumir la representación exterior de la Unión, salvo en política exterior, seguridad común y aquellos otros casos previstos en la Constitución y d) adoptar las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión dirigidos a conseguir acuerdos interinstitucionales (artículo I-26.1 CEU). Por otro lado, con carácter concreto, la Comisión puede ejercer competencias ejecutivas conferidas por los Estados miembros, cuando se requiera la adopción de «condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión» (artículo I-37 CEU). Se trata, pues, de una competencia que recibe de los titulares para la ejecución de los actos jurídicos vinculantes de la Unión, esto es, los Estados miembros, para un objetivo concreto (la adopción de condiciones uniformes de ejecución de las normas europeas vinculantes), que en ocasiones puede ser atribuida no a la Comisión sino al Consejo⁵³, y que en todo caso esta sujeta al control de los representantes de los Estados. Así pues, la aplicación de los denominados actos de ejecución supone una medida excepcional de atribución a la Comisión de competencias de mera ejecución de los Estados, respecto de la cual éstos ejercen unas facultades de control conforme a las modalidades previstas por el legislador europeo⁵⁴. Así formulada cabe afirmar que la regulación de los denominados actos de ejecución de la Unión sitúa a la Comisión como titular de una potestad ejecutiva delegada para regular las condiciones uniformes de la ejecución de actos obligatorios de la Unión que, mediante actos no legislativos de carácter general, le habilita para adoptar actos que podrán ser obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables a todos los Estados miembros (reglamento europeo de ejecución) o sólo a algunos de ellos (decisión europea de ejecución). De este modo se produce una efec-

⁵³ El artículo I-37.2 CEU excepciona la atribución de esta competencia a la Comisión atribuyéndosela al Consejo «en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en el artículo I-40», esto es, en los supuestos de ejecución de actos en materia de política exterior y seguridad común.

⁵⁴ Conforme al apartado tercero del artículo I-37 CEU, «se establecerán previamente mediante ley europea las normas y principios generales relativos a las modalidades de control, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión».

tiva ampliación de las competencias normativas de la Comisión mediante una regulación que muestra las dificultades para corregir las deficiencias del sistema normativo anterior, pese a los esfuerzos de simplificación y armonización de categorías reflejados en otros ámbitos en el Tratado constitucional.