

MARTA ORTEGA GÓMEZ

Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universitat de Barcelona

LA COMISIÓN EUROPEA Y EL GOBIERNO DE LA UNIÓN

FUNDACIÓN PRIVADA
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2012

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
ABREVIATURAS UTILIZADAS	9
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA	15
1. CREACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA.....	16
2. INCIDENCIA DE LOS TRATADOS DE REFORMA DEL TRATADO DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA EN LA COMISIÓN EUROPEA	19
2.1. Tratado para la Fusión de los ejecutivos (1965)	19
2.2. Crisis de la silla vacía (1966).....	20
2.3. El Acta Única Europea (1986), un buen tratado para la Comisión	20
2.4. El Tratado de la Unión Europea (1992), un revés importante	21
2.5. Intento de disminuir el papel de la Comisión en la negociación del Tratado de Ámsterdam (1997)	22

	Pág.
2.6. Tratado de Niza (2001) y crisis interna (1999).....	22
2.7. El Tratado de Lisboa (2007) y el triunfo de lo intergubernamental	24
2.8. Papel de la Comisión en la resolución de la crisis de la eurozona	24
 CAPÍTULO II. LA COMISIÓN EUROPEA Y EL MÉTODO COMUNITARIO	 27
1. LA INDEPENDENCIA DE LA COMISIÓN.....	29
2. LA ACTUACIÓN EN INTERÉS GENERAL DE LA UNIÓN.....	34
3. EL MÉTODO <i>MERKEL</i>	36
 CAPÍTULO III. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN.....	 39
1. EL NÚMERO DE MIEMBROS	39
2. NOMBRAMIENTO DE LOS COMISARIOS	41
3. EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN	45
4. FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN: EL PRINCIPIO DE COLEGIALIDAD.....	48
 CAPÍTULO IV. EL PODER DE INICIATIVA LEGISLATIVA.....	 53
1. CUASI-MONOPOLIO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA	54
2. CONTENIDO JURÍDICO DE LA COMPETENCIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA.....	55
2.1. Discrecionalidad.....	56
2.2. Límites del derecho de propuesta.....	58

	Pág.
2.3. Derecho de retirada y de modificación de la propuesta	60
3. LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN LA PRÁCTICA...	60
3.1. Presión legislativa sobre la Comisión Europea.....	61
3.2. La unanimidad y el sistema de votación por mayoría cualificada creado por el Tratado de Lisboa disminuyen la autonomía de la Comisión en el diseño de sus iniciativas.....	63
4. EROSIÓN PROGRESIVA DEL PODER DE INICIATIVA.....	65
4.1. El Consejo Europeo (y no la Comisión) define la agenda legislativa.....	66
4.2. Incidencia negativa del procedimiento legislativo ordinario en el poder de iniciativa de la Comisión	66
4.3. Ausencia de poder de iniciativa o de monopolio de iniciativa en determinados ámbitos materiales.....	69
 CAPÍTULO V. COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN NORMATIVA. OTRAS COMPETENCIAS DE LA COMISIÓN EUROPEA.....	 73
1. PODER DE EJECUCIÓN NORMATIVA.....	73
1.1. Adopción de actos de ejecución normativa por delegación del Consejo y el Parlamento ...	74
1.2. Ejecución material del Derecho comunitario.	76
2. EL PODER DE DECISIÓN PROPIO DE LA COMISIÓN.....	78
3. PODERES DE GESTIÓN.....	80
4. CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN	81
5. PARTICIPACIÓN DE LA COMISIÓN EN LA ACCIÓN EXTERIOR Y EN PARTICULAR EN LA	

	<u>Pág.</u>
CONCLUSIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA.....	83
5.1. La Comisión recomienda al Consejo la apertura de negociaciones dirigidas a la conclusión de un acuerdo internacional.....	84
5.2. El Consejo de la Unión designa al negociador del acuerdo internacional.....	85
5.3. Competencia limitada para concluir cierta clase de acuerdos internacionales.....	87
6. COMPETENCIAS EN EL ÁMBITO ECONÓMICO...	90
7. OTRAS COMPETENCIAS.....	93
CAPÍTULO VI. FUNCIONES DE GOBIERNO DE LA COMISIÓN EUROPEA.....	95
1. LA DIALÉCTICA ENTRE LA COMISIÓN Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN.....	97
2. REPARTO DE FUNCIONES DE GOBIERNO ENTRE EL CONSEJO EUROPEO, EL CONSEJO Y LA COMISIÓN.....	99
3. LA COMISIÓN EUROPEA NO REÚNE LAS CARACTERÍSTICAS PROPIAS DE UN GOBIERNO...	101
4. EL PROBLEMA DEL GOBIERNO DE LA UNIÓN. DE NIZA A LISBOA.....	104
4.1. La encrucijada europea y la cuestión del gobierno de la Unión.....	104
4.2. El Tratado de Lisboa introduce cambios político-institucionales que no permiten identificar claramente quién gobierna la Unión.....	110
5. EL PAPEL DE LA COMISIÓN EN LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL EUROPEA Y EL FUTURO DE LA UNIÓN.....	114
5.1. Continuidad del sistema de gobierno en varias instancias y preponderancia de determinados miembros del Consejo Europeo.....	115

	<u>Pág.</u>
5.2. Otros modelos de gobierno	116
A) La Comisión, el cuasi-gobierno de la Unión, independiente de los Estados miembros	116
B) El gobierno de la Unión centralizado en ma- nos de una Presidencia de la Unión uniperso- nal estable.....	116
C) El gobierno de la Unión emanado de una Pre- sidencia permanente colectiva de la Unión Europea.....	118
D) Un gobierno creado a partir de la sinergia Comisión-Consejo	118
CAPÍTULO VII. LA ADMINISTRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.....	121
1. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: COMI- SARIOS, DIRECCIONES GENERALES, DIREC- CIONES Y UNIDADES	121
2. EL PERSONAL ADMINISTRATIVO. LOS FUNCIO- NARIOS Y OTROS AGENTES DE LA UNIÓN EU- ROPEA	124
3. DE LAS ACUSACIONES DE FRAUDE, NEPOTIS- MO Y MALA GESTIÓN DE 1999 A LA PUBLICA- CIÓN DEL LIBRO BLANCO SOBRE LA REFOR- MA DE 2000	129
4. UNA CULTURA DE SERVICIO	135
5. EXTERNALIZACIÓN DE LA GESTIÓN.....	139
6. REFORMA FINANCIERA Y PROTECCIÓN DE LOS INTERESES FINANCIEROS DE LA UNIÓN EUROPEA.....	143
7. REFORMA DEL ESTATUTO DEL PERSONAL	146
CONSIDERACIONES FINALES.....	151
BIBLIOGRAFÍA	155

INTRODUCCIÓN

La Comisión Europea constituye un elemento básico y fundamental del proceso de construcción europea¹ y una de sus señas de identidad. Los redactores del Tratado de la Comunidad Económica Europea (Roma, 25 de marzo de 1957) establecieron que esta institución debía actuar con absoluta independencia de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea (que ha pasado a llamarse Unión Europea)², concediéndole poderes de iniciativa legislativa, poderes de garantía del cumplimiento del Derecho comunitario y poderes de gestión, entre otras prerrogativas. La conjunción de estos poderes y su carácter independiente ha hecho de la Comisión un ente central en el sistema político-institucional de la Unión Europea³ y artífice del progreso de la integración europea. De ahí la atención especial que se presta en el presente estudio al análisis de la Comisión Europea en su dimensión de institución política de la Unión, es decir, de institución que interviene en el gobierno de la Unión. Nótese a este respecto que los Tratados de la Unión no recurren en ningún

¹ RIDEAU, J., *Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, 3.^a ed., LGDJ, 1999, p. 360.

² Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009 (DOUE núm. C 306, de 17 de diciembre de 2007).

³ NUGENT, N., sitúa a la Comisión en el «corazón de la Unión», en la obra NUGENT, N. (ed.), *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*, 2.^a ed., Palgrave, Reino Unido, 2002.

momento al término «gobierno», categoría conceptual que se utiliza en referencia al Estado; y la Unión es, como se sabe, una organización internacional⁴ y no un Estado. No obstante, la cuestión del gobierno de la Unión constituye un problema de importancia clave en la Unión Europea después de producirse la Gran Ampliación hacia los países del este y centro de Europa entre los años 2004 y 2007⁵, así como en la coyuntura que se crea a partir de la crisis de la deuda en la eurozona con posterioridad al año 2008. La Gran Ampliación supuso la incorporación de doce nuevos miembros a una Unión Europea que hasta entonces estaba integrada por quince Estados y cuyo sistema político-institucional había sido concebido únicamente para los seis Estados miembros originarios. Una Unión Europea tan vasta necesita un gobierno, necesita ser gobernada⁶. En otras palabras, en la Unión ampliada se plantea como una necesidad acuciante el que una institución europea asuma el liderazgo político, el ejercicio del Poder, con mayúsculas, a escala europea⁷.

La cuestión del gobierno de la Unión y, en particular, las funciones de gobierno que la Comisión ejerce constituyen un asunto transversal, que está presente a lo largo de las páginas que integran el presente libro. En cuanto al contenido de éste, los capítulos iniciales analizan detalladamente el origen y la evolución de la Comisión (capítulo I), las características generales de la Comisión (capítulo II), así como su composición y su funcionamiento (capítulo III). A continuación, los capítulos IV y V están dedicados al estudio de las prerrogativas de la Comisión. En ellos, se examinan, respectivamente, las cuestiones relativas al poder de iniciativa legislativa de la Comisión, su poder ejecutivo, las funciones de la Comisión en el ámbito de las relaciones exteriores, sus poderes de gestión,

⁴ ABELLÁN HONRUBIA, V., «La Unión Europea. Aspectos generales», en ABELLÁN HONRUBIA, V., y VILÀ REYES, B. (dirs.), *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, 6.ª ed., 2011, p. 17.

⁵ El 16 de abril de 2003 se firma en Atenas el Tratado de Adhesión a la Unión Europea de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. El 25 de abril de 2005 se firma el acuerdo de adhesión de Rumanía y Bulgaria a la Unión Europea.

⁶ LOUIS, J. V., «Un Gouvernement pour la Communauté Européenne», en *Présence du Droit Public et des Droits de l'Homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruylant, Bruselas, 1992, p. 177.

⁷ Parafraseando a SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Gobierno y Administración: Una reflexión preliminar», *DA*, núm. 215 (jul.-sept.), 1988, pp. 67-84, p. 67.

sus poderes en el ámbito económico, entre otras prerrogativas que los Tratados de la Unión (Tratado de la Unión Europea, TUE, y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE) atribuyen a la Comisión. Además, se incide en el lugar que la Comisión Europea ocupa en el llamado triángulo político institucional (integrado por Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión y la Comisión Europea) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009. Después de analizar los extremos que acaban de indicarse, se examina lo cerca (o lo lejos) que la Comisión se encuentra de ser el gobierno de la Unión⁸ en atención a su participación en el ejercicio de funciones de dirección, respectivamente, de la política europea, de la Administración, así como sus poderes en el plano de la ejecución de los actos de carácter legislativo⁹ (capítulo VI). En esta misma línea de razonamiento, también se plantea hasta qué punto las funciones que se le atribuyen efectivamente pueden llegar a situar a la Comisión en la posición propia de un órgano sin voluntad política propia, de un comisionado para el ejercicio de competencias del Consejo de la Unión y del Consejo Europeo, instituciones que representan los intereses particulares de los Estados miembros¹⁰ y cuya preeminencia política en la Unión es incuestionable. Desde una perspectiva más amplia y general, este análisis permitirá identificar qué institución —Consejo Europeo, Consejo de la Unión o Comisión— detenta y ejerce el poder de dirección política en la Unión Europea y de qué modo ejerce dicho poder, puesto que, en la línea ya indicada, los Tratados de la Unión evitan deliberadamente adjudicar el papel de gobierno de la Unión a una institución en concreto y fragmentan las funciones de gobierno entre las tres instituciones referidas.

Junto a todo ello, este libro se adentra en el estudio de la Comisión Europea desde otra perspectiva de análisis: analiza la Comisión en su faceta de organización administrativa, de

⁸ A este respecto cabe citar a LÓPEZ GUERRA, L., *Derecho Constitucional. Vol. II. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 8.ª ed., 2010, pp. 145-159.

⁹ Las funciones de gobierno pueden estructurarse en tres apartados, respectivamente: dirección de la política interior y exterior; dirección de la Administración y ejercicio de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria. *Ibid.*, 143. LÓPEZ GUERRA, L., «Funciones del Gobierno y dirección política», *DA*, 1988, núm. 215, pp. 19-36, p. 20.

¹⁰ DE OTTO Y PARDO, I., «La posición constitucional del gobierno», *DA*, núm. 188, 1980, pp. 139-182, p. 170.

administración pública en sentido estricto (capítulo VII). En este contexto, se examina el proceso de reforma interna que el Consejo y la Comisión llevaron a cabo entre los años 2000 y 2004, durante los años en que Romano Prodi fue presidente de la Comisión. El presidente Prodi sucedió a Jacques Santer, tras producirse la dimisión en bloque de la Comisión presidida por este último en la primavera de 1999. Entonces, la renovación de los principios organizativos y de funcionamiento de la Comisión se planteó como una cuestión necesaria para salvaguardar el crédito y el prestigio de la institución. No cabe duda de que una Comisión políticamente fuerte necesita apoyarse en una administración sólida y eficiente.

El presente trabajo se ha llevado a cabo mediante el análisis pormenorizado de las disposiciones del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (tratados que incorporan los cambios que el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 ha introducido en el Derecho de la Unión) y sus protocolos, el Tratado de Estabilidad, Gobernanza y Coordinación, de 2 de marzo de 2012, el Reglamento Interno de la Comisión¹¹, el Estatuto de la Función Pública Europea¹² y restantes normas relativas a la organización y funcionamiento interno de la institución¹³.

¹¹ Reglamento Interno de la Comisión (*DOUE* L 308, de 8 de diciembre de 2000, p. 26). Los arts. 1 a 26 son modificados por la Decisión de la Comisión de 24 de febrero de 2010 por la que se modifica su Reglamento interno (2010/138/UE, Euratom) (*DOUE* L 55, de 5 de marzo de 2010), p. 60.

¹² Règlement No 31 (CEE) 11 (CEEA) fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (*JOCE* 45 du 14 de junio de 1962, p. 1385).

¹³ Reglamento del Consejo núm. 58/2003/CE por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios (*DOUE* L 11, de 16 de enero de 2003, p. 1); Reglamento núm. 182/2011 del Parlamento y del Consejo de 16 de febrero de 2011 establece las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión en el contexto descrito, *DOUE* L 55, de 28 de febrero de 2011, p. 13; Reglamento (CE, Euratom) núm. 1605/2002, del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (*DOUE* L 248, de 16 de septiembre de 2002, p. 1).

CAPÍTULO I

GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA

En el presente capítulo se considera en primer lugar la creación de la Comisión y a continuación se examinan los cambios que esta institución ha experimentado y sus efectos en su posición en el sistema institucional europeo a raíz de la entrada en vigor de los tratados de reforma del original Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE), el más importante de los tres tratados comunitarios¹. Como podrá comprobarse, las sucesivas reformas del Derecho originario no han alterado la esencia de la misión que el TCEE atribuyó a la Comisión Europea. Y es que desde la creación de la Comunidad hasta la actual Unión Europea no ha cambiado el hecho de que la Comisión Europea, que representa el interés general de la Unión y actúa con independencia de los Estados miembros, constituye el engranaje básico del llamado método comunitario. Pese a que en lo esencial las funciones de la Comisión no se han visto formalmente alteradas desde la creación de las Comunidades Europeas, su importancia en

¹ Los otros dos tratados comunitarios son el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), de 18 de abril de 1951, y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa), de 25 de marzo de 1957. Ambos son tratados de alcance sectorial, a diferencia del Tratado CEE, que tiene carácter general.

el marco de las relaciones interinstitucionales y en la Unión Europea, tal y como queda referido a continuación, ha disminuido.

1. CREACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA

La Comisión de la Comunidad Económica Europea se creó a imagen y semejanza de la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la CECA, aunque no se le concedieron idénticas competencias. La Alta Autoridad estaba destinada a jugar un papel central en el proceso de construcción europea ideado por Jean Monnet. Es conocida la visión de este último, recogida en la Declaración de Robert Schuman de 9 de mayo de 1950, consistente en la que el carbón y el acero debían colocarse bajo una soberanía común. Monnet partía de que la coordinación internacional de los Estados «es un método que propicia la discusión, pero que no desemboca en la decisión. No permite transformar las relaciones entre los hombres y los países, en circunstancias en que la unión es necesaria. Es la expresión del poder nacional tal cual es; no puede cambiarlo, no creará jamás la unidad»². Monnet tenía clara esta idea. Para el diseño del dispositivo capaz de llevarla a la práctica, contó con un internacionalista, el profesor Paul Reuter, a quien Monnet atribuye la definición del mecanismo institucional de su proyecto en los siguientes términos: «La autoridad encargada del funcionamiento de todo el sistema se constituirá sobre la base de una representación paritaria franco alemana y estará presidida por una personalidad aceptada por ambas partes»³.

Así, la Alta Autoridad fue concebida como una institución independiente de los Estados, dotada de poderes decisorios en materia de carbón y del acero, no sujeta al control de los gobiernos⁴. Sin embargo, en las negociaciones que condujeron a la celebración del Tratado de París, por el que se creó la CECA, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo fueron particu-

² Tal como explica en su obra *Memorias*, Siglo XXI, Madrid, 1985, p. 21.

³ *Ibid.*, p. 291.

⁴ NUGENT, N., *The European Commission*, Palgrave, New York, 2001, p. 30.

larmente suspicaces al creer que la Alta Autoridad estaría dominada por intereses franco-alemanes. Debido a ello, junto a la Alta Autoridad se crean, respectivamente, una Asamblea (con poderes de control político sobre la Alta Autoridad y con el derecho a ser consultada de conformidad con el TCECA)⁵ y un Consejo de Ministros (que ostentaba el mero derecho a ser consultado en ciertos supuestos mientras que en otros se requería su dictamen conforme para la aprobación de un acto)⁶. En consecuencia, la Alta Autoridad creada en el marco del Tratado CECA no fue tan poderosa como Monnet hubiese querido, si bien sus poderes eran muy significativos⁷. Por lo que se refiere a la legitimidad de esta institución, se consideraba que derivaba del hecho de que sus miembros eran establecidos por gobiernos democráticos y de su posición de institución no partidista, tecnocrática e integrada por expertos⁸.

En el Tratado CEE y en el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA) de 1957⁹, el modelo institucional de la CECA, de marcado corte federal, no se repitió, ya que en ambos acuerdos se traslada el poder decisorio de la Alta Autoridad al Consejo de la Unión¹⁰. La Alta Autoridad pasa a denominarse Comisión, optándose así por una denominación más neutral. Es evidente el giro intergubernamental que se produce en el ámbito de los acuerdos de 1957, que, no obstante, quedaba paliado por el hecho de que se descartaba la unanimidad en las votaciones en el Consejo en pro de la mayoría cualificada para la adopción de decisiones en la tercera fase para la creación del mercado común, una vez creada la Unión Aduanera, entre otras materias¹¹.

⁵ Art. 20 TCECA.

⁶ Art. 28 TCECA.

⁷ El art. 14 TCECA le atribuye la potestad de adoptar decisiones (equiparables a los reglamentos comunitarios) y recomendaciones (equiparables a las directivas comunitarias).

⁸ MONNET, J., *Memorias, op. cit.*, p. 21.

⁹ El TCEEA se concluyó de manera simultánea al TCEE. Este tratado continúa vigente.

¹⁰ El Consejo de la Unión recibió el nombre de Consejo de Ministros entre el 1 de enero de 1958 y noviembre de 1993.

¹¹ A todo ello se refiere VICIANO PASTOR, R., «Los orígenes y el contexto jurídico-político de la reforma institucional comunitaria y de la conferencia intergubernamental de 1996», en VICIANO PASTOR, R., *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Ámsterdam*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 17-45, p. 18.