

## CAPÍTULO V

# EL PRESIDENTE DEL CONSEJO EUROPEO, EL CONSEJO EUROPEO, EL CONSEJO Y LA COMISIÓN

EL PRESIDENTE DE LA UNIÓN EUROPEA. EL CONSEJO EUROPEO. EL CONSEJO: COMPOSICIÓN, FUNCIONAMIENTO, ATRIBUCIONES Y PROCEDIMIENTOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES. EL COMITÉ DE REPRESENTANTES PERMANENTES (COREPER). LA COMISIÓN: COMPOSICIÓN, ESTATUTO DE SUS MIEMBROS, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES

### EL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN

La evolución histórica del poder ejecutivo del sistema político europeo está caracterizado por su división entre poderes que representan el interés general de la Unión Europea y poderes que representan el interés de los Estados. Los primeros estuvieron divididos hasta el Tratado de Fusión de Ejecutivos de 1965, que centraliza el poder ejecutivo de las “altas autoridades” de las antiguas Comunidades Europeas en la Comisión, definida por su naturaleza jurídica de integración, sus funciones (de iniciativa legislativa y ejecución) y la independencia de sus miembros. Por el contrario, el interés general de los Estados se residencia en dos órganos: el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros, el primero como órgano de cooperación intergubernamental (tradicionalmente se le ha calificado como órgano “paracomunitario”) y el segundo como órgano de integración con potestad legislativa.

El Tratado de Lisboa de 2007 siguió la senda de la unificación y personalización del poder ejecutivo: si bien conserva la existencia del Consejo Europeo, cuya función es de impulso político, sin atribuirle nuevas atribuciones, crea una nueva figura que la dirige: el Presidente del Consejo Europeo. Los otros dos órganos ejecutivos, ya de carácter colegiado, son el Consejo de Ministros o Consejo, y la Comisión.

### EL PRESIDENTE DEL CONSEJO EUROPEO

En la perspectiva futura de una configuración constitucional parecida al modelo presidencial del federalismo norteamericano, el actual confederalismo europeo (La Pergola) regula la figura del “Presidente de la Unión Europea” – figura que se planteó en la Convención que redactó el Proyecto de Tratado Constitucional de 2004- como Presidente del Consejo Europeo y órgano individual diferenciado de éste. Antes del Tratado de Lisboa era Denominado

“presidente en ejercicio de la Unión Europea” y correspondía al Jefe de Estado o de Gobierno del Estado que ejercía en cada momento la presidencia de turno de la Unión Europea, con facultades de representación, coordinación e impulso político.

Conforme al artículo 15.5 de TUE, el Consejo Europeo elige a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez, no pudiendo ejercer mandato nacional alguno.

En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento. Las funciones presidenciales se concretan en el apartado 6 del citado artículo 15, en virtud del cual el Presidente del Consejo Europeo: a) presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo; b) velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales; c) se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo; y d) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo. Además, el Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el Presidente del Consejo y el Presidente de la Comisión, respecto de quienes se ha establecido un mecanismo informal de equilibrios, pesos y contrapesos políticos cuyo resultado depende de la práctica institucional.

La función del Presidente de la Unión Europea en el ámbito de la reforma de los tratados en viene determinada en el artículo 48 del TUE, según el cual el Presidente del Consejo convocará una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en los Tratados. Por esta competencia y otras que corresponden al Consejo Europeo y que es estudian en el siguiente apartado, el Presidente del Consejo Europeo es un órgano de naturaleza constitucional cuya *auctoritas* -más que *potestas*- es susceptible de proyectarse sobre las decisiones más trascendentes de la Unión Europea.

Organizativamente, el Presidente del Consejo Europeo tiene asignados una oficina con servicios propios dependientes directamente del Consejo Europeo, entre los que destaca el Gabinete, el Secretariado y la Secretaría General del Consejo. El primero se define como el órgano de asistencia inmediata y personal al Presidente del Consejo Europeo. Está compuesto por consejeros, dirigido por el Jefe de Gabinete y organizado en grupos de trabajo y equipos.

Por su parte, la Secretaría General se define como el órgano de apoyo y coordinación que asiste al Consejo Europeo y a su Presidente, aunque también asiste administrativamente al Consejo en sus funciones legislativa y presupuestaria, y de coordinación política, y al Alto Representante. Está dirigida por un Secretario General nombrado por la mayoría cualificada del Consejo,

quien responde políticamente ante el pleno del Consejo y garantiza, en cooperación con la Presidencia, el buen funcionamiento de sus trabajos.

## EL CONSEJO EUROPEO

No previsto por los tratados fundadores, las primeras reuniones informales se celebran desde 1961, si bien el Consejo Europeo como tal surgió tras la Cumbre de París de los días 9 y 10 de diciembre de 1974, cuyo comunicado oficial proclamó que “los Jefes Gobierno... han decidido reunirse, acompañados por los ministros de Asuntos Exteriores, tres veces por año y cada vez que sea necesario, en Consejo de la Comunidad y para la cooperación política”.

Dispone el artículo 15 del TUE, que el Consejo Europeo está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión, y participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. No obstante, cuando el orden del día lo exija, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un miembro de la Comisión. Cuando la situación lo exija, el Presidente convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo.

Sus funciones constitucionales se centran en la dirección política de la Unión Europea, pero no en competencias legislativas: el Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales, pero no ejercerá función legislativa alguna. Y, según el artículo 22.1 del TUE, determina los intereses y objetivos estratégicos de la Unión. De esta manera, el Consejo Europeo es el único que cumple las cuatro funciones características que motivaron su creación:

1. Es el lugar de intercambios libres e informales de puntos de vista entre los principales dirigentes de los quince Estados (conversaciones “al amor de la lumbre”).
2. Es el lugar donde se puede deliberar a la vez sobre temas que pertenecen a la competencia de la Unión Europea, a la cooperación política y a cualquier otro tema de interés común.
3. Es el lugar donde se da impulso general apelando a las capacidades de progreso de la Unión Europea.
4. Es la sede que, desde su primera sesión, aceptó actuar como instancia de apelación política para los asuntos que les envían las instancias inferiores, especialmente el Consejo de Ministros.

Los impulsos y orientaciones generales que da el Consejo Europeo constituyen compromisos políticos importantes, pero no constituyen actos jurídicos. El Consejo Europeo deja siempre la tarea a las instituciones, generalmente al Consejo, de proceder a la aplicación jurídica de las medidas

legislativas y ejecutivas apropiadas. No en vano, la Unión Europea tiene un marco institucional único que garantiza la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario. En el seno de ese marco institucional único, y en calidad de los órganos de la Unión, el Consejo y la Comisión también tienen responsabilidad de cooperación intergubernamental que el Consejo Europeo.

No obstante, el Consejo Europeo elige a su Presidente y tiene atribuida una competencia constitucional muy relevante en el artículo 7 del TUE, según el cual el Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores constitucionales de la Unión Europea. También determina la composición del Parlamento Europeo (art. 14.2 del TUE), el sistema de rotación y el número de los miembros de la Comisión (artículo 17.5 del TUE), propone al candidato a Presidente de la Comisión (art. 17.7 del TUE) y nombra a la Comisión y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (art. 18.1 del TUE).

Además, asume competencias en el procedimiento de retirada de un Estado (artículo 50 del TUE) y la decisión del artículo 31.2 del TUE cuando un miembro del Consejo declarase que, por motivos vitales y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada, y el Alto Representante no lograra una solución. En este caso, el Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que adopte al respecto una decisión por unanimidad.

Frente al funcionamiento regular del Consejo y la Comisión, el Consejo Europeo se reúne dos veces por semestre por convocatoria de su Presidente, decidiendo “por consenso, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa”. Así, según el art. 22.1 del TUE, las decisiones del Consejo Europeo serán por unanimidad cuando se pronuncie sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión tratarán de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión, podrán referirse a las relaciones de la Unión con un país o una región, o tener un planteamiento temático, y definirán su duración y los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros. Las decisiones unánimes en este ámbito se basan siempre en una recomendación del Consejo adoptada por éste según las modalidades previstas para cada ámbito. En definitiva, las decisiones del Consejo Europeo se ejecutarán con arreglo a los procedimientos establecidos en los Tratados, pero como principio general la regla de la unanimidad o la mayoría cualificada queda reemplazada por un principio de consenso, prevaleciendo en la práctica la voluntad de los Estados con mayor liderazgo y peso político.

Según el artículo 16.6 del TUE, las reuniones del Consejo Europeo son preparadas por el Consejo de Asuntos Generales, y conforme al artículo 38 del TUE el Consejo Europeo es asistido por el Comité Político y de Seguridad, que “seguirá la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política

exterior y de seguridad común y contribuirá a definir la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo, bien a instancia de éste, del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad o por propia iniciativa. Asimismo supervisará la ejecución de las políticas acordadas.

## **EL CONSEJO: COMPOSICIÓN, FUNCIONAMIENTO, ATRIBUCIONES Y PROCEDIMIENTOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES**

### **COMPOSICIÓN**

Como órgano constitucional con funciones legislativas y ejecutivas, el Consejo es un colegio compuesto por un representante de rango ministerial por cada Estado miembro, quien, además, está facultado para comprometer a su Gobierno y “ejercer el derecho de voto”. Además, se trata de un órgano de composición variable según el área de actividad –“en diferentes formaciones”, entre las cuales el Consejo de Asuntos Generales vela por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo, prepara las reuniones del Consejo Europeo y garantiza su actuación subsiguiente, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión.

Son formaciones necesarias: el Consejo de Asuntos Generales, el Consejo de Asuntos Exteriores y el Eurogrupo. Otras formaciones internas: el Consejo ECOFIN, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, el Consejo de Competitividad, el Consejo de Transportes, Telecomunicaciones y Energía, el Consejo de Agricultura y Pesca, el Consejo de Medio Ambiente, y el Consejo de Educación, Juventud y Cultura. Aunque a estas formaciones acuden representantes de rango ministerial, el TUE ha permitido que en el Consejo participen representantes de los entes regionales cuando en el Estado miembro no exista ministro del ramo, como sucede en materia cultural, con los *Länder* alemanes y las regiones belgas. Excepcionalmente, participarán los jefes de Estado o de Gobierno.

Por su parte, con excepción del Consejo de Asuntos Exteriores (presidido, con carácter nato y permanente, por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, con mandato es de cinco años), la Presidencia es desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación.

Un Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros se encarga de preparar los trabajos del Consejo.

En cuanto a sus funciones, según el art. 16 del TUE, el Consejo ejerce conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria, así como las funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados.

En relación el régimen de funcionamiento, el Consejo se reúne en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo, y con este fin, cada sesión del Consejo se dividirá en dos partes, dedicadas respectivamente a las

deliberaciones sobre los actos legislativos de la Unión y a las actividades no legislativas.

## **FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO**

El funcionamiento del Consejo está regido por los Tratados y, sobre todo, por el Reglamento interno del Consejo, aprobado por Decisión de 11 de diciembre de 2009. Su sede está en Bruselas, salvo durante los meses de abril, junio y octubre, cuando celebra sus sesiones en Luxemburgo. Cuando concurren circunstancias excepcionales y por causas debidamente justificadas, el Consejo o el Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros (Coreper) podrán decidir, por unanimidad, que una sesión del Consejo se celebre en otro lugar

La Presidencia del Consejo, con excepción de la formación de Asuntos Exteriores, es desempeñada por grupos predeterminados de tres Estados miembros durante un período de dieciocho meses, que se forman por rotación igual de los Estados miembros, atendiendo a su diversidad y a los equilibrios geográficos en la Unión. Cada miembro del grupo ejerce por rotación, durante un período de seis meses, la Presidencia de todas las formaciones del Consejo, con excepción de la formación de Asuntos Exteriores. Los demás miembros del grupo asistirán a la Presidencia en todas sus responsabilidades con arreglo a un programa común.

El Consejo se reúne por convocatoria de su Presidente, por iniciativa de éste, de uno de sus miembros o de la Comisión. A tal fin, la Presidencia comunica, siete meses antes del comienzo del semestre correspondiente, para cada formación del Consejo y tras proceder a las consultas pertinentes, las fechas que prevé para las sesiones que deberá celebrar el Consejo con objeto de llevar a cabo su labor legislativa o tomar decisiones operativas.

Las decisiones adoptadas por el Consejo o el Coreper se adoptarán por mayoría simple, excepto cuando el Reglamento establezca otra disposición de voto.

La Secretaría General del Consejo está dirigida por un Secretario General nombrado por el Consejo (art. 240.2 del TFUE).

El Tratado de Lisboa ha dado especial relieve al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quien con carácter nato es Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, según se ha indicado, y también Vicepresidente de la Comisión, dándose así mayor peso, coherencia y visibilidad a la actuación exterior de la UE.

## **ATRIBUCIONES**

Debemos distinguir las atribuciones del Consejo y de la Presidencia del Consejo:



**Presidencia.-** Asume funciones de coordinación general de la actividad del Consejo y, sin perjuicio de las competencias de la Comisión, asegura la ejecución de las decisiones, excepto las funciones de representación exterior, que corresponden al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y, sobre todo, a la Presidencia del Consejo Europeo (art. 15.6 del TUE).

**Consejo.-** Podemos destacar las siguientes atribuciones del Consejo:

a) El poder legislativo, que se ejercita principalmente mediante la adopción de directivas y reglamentos directamente aplicables a los particulares. Los actos del Consejo pueden concretarse en forma de reglamentos, directivas, decisiones, acciones o posiciones comunes, recomendaciones o dictámenes. El Consejo también puede aprobar conclusiones, declaraciones o resoluciones.

b) El poder ejecutivo o gubernamental. Así, en materia de relaciones exteriores, el Consejo autoriza la apertura de negociaciones, da a la Comisión sus mandatos de negociación y, al término de ésta, celebra los acuerdos. Además, en los grandes foros internacionales, el Consejo, a través de su presidente, defiende la posición de la Comunidad, y en materia presupuestaria, aprueba el proyecto de presupuesto y participa, con el Parlamento, en su aprobación definitiva.

c) Sanciones.- Como se ha explicado, el artículo 7 del TUE prevé la imposición de sanciones, por ejemplo eliminar el derecho de voto, a países de la UE que violen de forma grave y reiterada derechos fundamentales de la Unión.

En virtud del citado art. 16 del TUE, el Consejo ejerce conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria, y funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados.

## PROCEDIMIENTO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

Su procedimiento de adopción de decisiones prevé como regla general la mayoría cualificada, “excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa” (art. 16.3 del TUE). Los autores de los tratados, rompiendo con la regla clásica del derecho internacional, según la cual la igualdad soberana de los Estados únicamente se puede corresponder con la unanimidad y el derecho de veto, han establecido tres modalidades de voto:

1) El voto por mayoría simple, que se regula como el procedimiento común (art. 238.1 del TFUE), pero que de hecho se aplica en casos muy limitados, por ejemplo, a los supuestos previstos en los artículos 241 (“El Consejo, por mayoría simple, podrá pedir a la Comisión que proceda a efectuar todos los estudios que él considere oportunos para la consecución de los objetivos comunes y que le someta las propuestas pertinentes. Si la Comisión no presenta propuesta alguna, comunicará las razones al Consejo”) y 284 (“Para la realización de las funciones que le son atribuidas, la Comisión podrá recabar todo tipo de informaciones y

proceder a todas las comprobaciones necesarias, dentro de los límites y en las condiciones fijados por el Consejo, por mayoría simple, de conformidad con las disposiciones de los Tratados”) del TFUE.

2) El voto por unanimidad, que presenta la particularidad de poder ser adoptado aunque uno o varios Estados se abstengan. El veto exige, pues, un acto positivo en tal sentido, porque sólo se computan los votos afirmativos, según se dispone en el art. 238.4 TFUE: “Las abstenciones de los miembros presentes o representados no impedirán la adopción de los acuerdos del Consejo que requieran unanimidad”. Por lo demás, el ámbito de aplicación de la unanimidad no es menor, incluso después de las supresiones introducidas en tal sentido por los distintos tratados, ya que la unanimidad viene exigida en materia constitucional, en materia de armonización de políticas nacionales y en algunas políticas comunes. Además del artículo 24 del TUE, que la exige en materia de política exterior y seguridad, todavía hay unas 70 cuestiones sobre las que sólo pueden ser adoptadas decisiones por unanimidad y, por tanto, cualquier país puede hacer uso del derecho a veto. Las posiciones cerradas de varios países harán imposible abandonar la *cultura del veto* en asuntos relacionados con la fiscalidad, la Seguridad Social, el comercio exterior, la inmigración y la cohesión.

3) Voto por mayoría cualificada.- En aquellos casos en que, en aplicación de los Tratados, no todos los miembros del Consejo participen en la votación, la mayoría cualificada se definirá como sigue:

a) La mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados. Una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por el número mínimo de miembros del Consejo que represente más del 35 % de la población de los Estados miembros participantes, más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

b) No obstante, cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados.

El voto mayoritario cualificado ha ido sustituyendo al voto por unanimidad, pero con ciertos problemas, principalmente por parte de Francia, en los primeros años de la década de los sesenta, y de España y Reino Unido, en 1994. Dos compromisos, el de Luxemburgo de 1966, y el de Ioannina de 1994, que resolvieron estas dificultades, han constituido los esfuerzos más destacados para racionalizar el proceso de adopción de decisiones, evitando el bloqueo producido por el veto de un Estado miembro (Compromiso de Luxemburgo), y el veto de 23 a 25 votos (Compromiso de Ioannina).

Concretamente, según el Compromiso de Ioannina de 27 de marzo de 1994: “En caso de que miembros del Consejo que reúnan un total de 23 a 25 votos



manifiesten su intención de oponerse a la adopción por el consejo de una decisión por mayoría cualificada, el Consejo hará todo lo que esté a su alcance para conseguir una solución satisfactoria que pueda adoptarse por 65 votos, como mínimo, dentro de un plazo razonable...". Además, el Consejo adoptaba las decisiones sin discusión cuando en los temas menos importantes se producía un acuerdo unánime entre los "representantes permanentes".

El Tratado de Niza reformó toda esta regulación, –que fue el punto más difícil de cerrar e incluso estuvo a punto de hacer fracasar la Cumbre, ya que los países "pequeños" y "medianos" se quejaron de que la fórmula favorecía a los "grandes"–, y establecía la ponderación de los votos que correspondía a cada país miembro desde del 1 de enero de 2005 (1 de enero de 2007 en el caso de Rumanía y Bulgaria). En este sistema de Niza, que iba de 3 a 29 votos, Alemania, Reino Unido, Francia e Italia tenían el máximo de votos cada uno, con lo cual se mantenía la paridad entre Berlín y París a la que Francia no quería renunciar, a pesar de que contar con 23 millones de habitantes menos que Alemania. España tenía 27 votos, igual que Polonia, ambos con una población similar.

El objetivo fue extender la mayoría cualificada a unas 50 áreas, algunas muy sensibles como fiscalidad, justicia, inmigración, política social, cohesión o comercio exterior. Según el acuerdo final, en unos 40 temas, en su mayoría técnicos, las decisiones se tomarán por mayoría cualificada, pero en las **áreas sensibles**, la fórmula encontrada en Niza, tras arduas negociaciones, consolida al menos durante un tiempo el **derecho de veto** en fiscalidad (Reino Unido), asuntos sociales, cohesión (España), asilo e inmigración (Alemania), y comercio exterior en temas culturales y audiovisual (Francia).

El sistema de mayorías y minorías acordado en Niza era sumamente complejo y establecía varias llaves y "redes de seguridad", con **tres vías distintas para bloquear** la aprobación de una decisión: se debía cumplir la triple condición de que una propuesta tuviera el respaldo de la mayoría cualificada de los votos, la mayoría simple de los Estados y que éstos representaran al menos al 62% de la población. Estas tres vías de bloqueos eran:

A) Para que una decisión del Consejo sea adoptada se requería un número determinado de votos que representara la votación favorable de la mayoría de sus miembros.

B) La ponderación de 27 Estados en el umbral de la mayoría cualificada se establece, de conformidad con la Declaración nº 21 del Tratado de Niza, en 345 votos, con una **mayoría cualificada de 255** y la **minoría de bloqueo de 91**. Esto permitía a tres países grandes y uno pequeño (excluyendo a Malta) sumar suficientes votos para bloquear una propuesta, a reserva de la cláusula demográfica.

C) La llamada "**cláusula de verificación demográfica**", a invocar por un Estado, fijando que se debía conseguir una mayoría que representara al menos al **62% de población**. Por lo tanto, para bloquear una decisión hacía falta una alianza de países que sumaran al menos un 38% de la población de la UE. Esta

compleja fórmula suponía, en la práctica, dar un mayor peso a Alemania, con mucho el país más poblado de la UE con sus 82 millones de habitantes, que podía bloquear cualquier decisión con el apoyo de sólo dos de los otros tres grandes. Sin el apoyo de Berlín, tenían que ser cuatro los países que se ponían de acuerdo para bloquear.

España, que llegó con la meta de que su peso fuera igual al de los grandes, no consiguió tener el mismo número de votos en el Consejo de ministros que Alemania, Reino Unido, Francia e Italia, que tienen 29. España con 27 necesitaba siempre **tres socios más para bloquear**, ya que cualquier unión con sólo dos países (aunque estuviera incluida Alemania) se quedaba siempre por debajo del 38% de población mínima necesaria según la "cláusula de verificación demográfica" impuesta por Berlín.

Votos ponderados en Niza: Alemania (29); Reino Unido (29); Francia (29); Italia (29); España (27); Polonia (27); Rumanía (14) Países Bajos (13); Grecia (12); República Checa (12); Bélgica (12); Hungría (12); Portugal (12); Bulgaria (10) Suecia (10); Austria (10); Eslovaquia (7); Dinamarca (7); Finlandia (7); Irlanda (7); Lituania (7); Letonia (4); Eslovenia (4); Estonia (4); Chipre (4); Luxemburgo (4); Malta (3). Total (321) y Mayoría cualificada (232).

Tras el Tratado de Lisboa, la aprobación por mayoría cualificada en el Consejo se amplió a 43 nuevas materias, con el fin de agilizar la toma de las decisiones y su eficacia. Como se ha explicado, a partir de 2014, la mayoría cualificada obedece al principio de doble mayoría (mayoría de los Estados miembros y de la población), que refleja la doble legitimidad de la Unión. La doble mayoría se alcanzará cuando los votos favorables representen, como mínimo, el 55% de los Estados miembros y el 65% de la población.

## **LAS COOPERACIONES REFORZADAS**

Se trata del mecanismo por el que varios Estados pueden ponerse de acuerdo para avanzar más rápidamente que otros en las áreas que lo deseen. El Tratado de Ámsterdam ya incluyó esa posibilidad, pero en Niza se decidirá facilitar las condiciones para crear una cooperación reforzada. El objetivo de este sistema es permitir a grupos de países ir más deprisa en determinados aspectos de la integración. Para formar una cooperación reforzada hacían falta al menos ocho miembros (nueve en la actualidad), según el acuerdo que fija las reglas para crear y tomar decisiones. Quedaban excluidas de este mecanismo de Europa a dos velocidades las políticas comunitarias, los temas que afectaren negativamente al mercado interior, las cuestiones del Tratado de Schengen (libre circulación de personas y control de fronteras) y la defensa y la industria de armamento.

Según el régimen vigente, contenido en el Título IV del TUE *Disposiciones sobre las cooperaciones reforzadas* y Título III del TFUE, se permite que los Estados miembros que deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión puedan hacer uso de

las instituciones de ésta y ejercer dichas competencias aplicando las disposiciones pertinentes de los Tratados.

La finalidad de las cooperaciones reforzadas están abiertas a todos los Estados miembros y se dirige a impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. Ahora bien, las cooperaciones reforzadas no perjudicarán al mercado interior ni a la cohesión económica, social y territorial, ni constituirán un obstáculo ni una discriminación para los intercambios entre Estados miembros, ni tampoco provocarán distorsiones de competencia entre ellos.

Según el artículo 329 del TFUE, los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada en cualquiera de los ámbitos contemplados en los Tratados, con excepción de los ámbitos de competencia exclusiva y de la política exterior y de seguridad común, dirigirán a la Comisión una solicitud, en la que precisarán el ámbito de aplicación y los objetivos de la cooperación reforzada prevista. La Comisión podrá presentar al Consejo una propuesta en este sentido y, si no presenta ninguna propuesta, comunicará los motivos a los Estados miembros interesados. La autorización será concedida por el Consejo a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.

Si la solicitud de los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada en el marco de la política exterior y de seguridad común se dirigirá al Consejo y será transmitida al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, para que éste dictamine acerca de la coherencia de la cooperación reforzada prevista con la política exterior y de seguridad común de la Unión, así como a la Comisión, para que ésta dictamine, en particular, sobre la coherencia de la cooperación reforzada prevista con las demás políticas de la Unión. También se transmitirá al Parlamento Europeo a título informativo.

La autorización de llevar a cabo una cooperación reforzada se concederá mediante decisión del Consejo, que se pronunciará por unanimidad – la unanimidad estará constituida únicamente por los votos de los representantes de los Estados miembros participantes-, y será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados miembros.

Todos los miembros del Consejo podrán participar en sus deliberaciones, pero únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros que participan en una cooperación reforzada. Los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada vincularán únicamente a los Estados miembros participantes, y no se considerarán acervo que deban aceptar los Estados candidatos a la adhesión a la Unión.

Una vez creada una cooperación reforzada, la Comisión y, en su caso, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad informarán periódicamente al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evolución de las cooperaciones reforzadas. Además, la Comisión y los Estados miembros que participen en una cooperación reforzada procurarán fomentar la participación del mayor número posible de Estados miembros. A tal fin, toda cooperación reforzada estará abierta a todos los Estados miembros en el momento en que se establezcan, siempre y cuando se respeten las posibles condiciones de participación establecidas en la decisión de autorización. También lo estará en cualquier otro momento, siempre y cuando se respeten, además de las mencionadas condiciones, los actos ya adoptados en este marco.

La Comisión confirmará la participación del Estado miembro de que se trate en un plazo de cuatro meses a partir de la recepción de dicha notificación, y hará constar, en su caso, que se cumplen las condiciones de participación y adoptará las medidas transitorias necesarias para la aplicación de los actos ya adoptados en el marco de la cooperación reforzada. No obstante, si la Comisión considera que no se cumplen las condiciones de participación, indicará las disposiciones necesarias para ello y establecerá un plazo para reconsiderar la solicitud. Al término de dicho plazo, reconsiderará la solicitud y si considera que siguen sin cumplirse las condiciones de participación, el Estado miembro de que se trate podrá someter la cuestión al Consejo, que deberá pronunciarse sobre la solicitud.

Si se desea participar en una cooperación reforzada ya existente en el marco de la política exterior y de seguridad común lo notificará al Consejo, al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y a la Comisión.

El Consejo confirmará la participación del Estado miembro de que se trate, previa consulta al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y después de comprobar, en su caso, que cumple las condiciones de participación. El Consejo, a propuesta del Alto Representante, podrá adoptar asimismo las medidas transitorias necesarias para la aplicación de los actos ya adoptados en el marco de la cooperación reforzada. No obstante, si el Consejo estima que no se cumplen las condiciones de participación, indicará las disposiciones necesarias para ello y establecerá un plazo para reconsiderar la solicitud de participación.

Son manifestaciones de esta cooperación reforzada el impuesto de transacciones financieras (2012) o el Reglamento 1259/2010, también conocido como Roma III, que regula en materia de derecho de familia.

### **EL COMITÉ DE REPRESENTANTES PERMANENTES (COREPER)**

El Comité de Representantes Permanentes (COREPER) es un órgano compuesto por representantes permanentes de los Estados miembros, que se encarga de preparar los trabajos del Consejo y realizar las tareas que éste le confía. Su importancia ha crecido con los años hasta alcanzar un lugar central en el sistema de decisión comunitaria. Constituye una instancia de control político que orienta y supervisa los

trabajos de los múltiples grupos de expertos que funcionan permanentemente en el Consejo. El COREPER se esfuerza por aligerar el trabajo de los ministros, se encarga de resolver en su propio nivel los problemas que los expertos no han solucionado y, por último, representa un filtro entre los diferentes asuntos en curso que conviene o no llevar a la atención de los ministros.

En virtud del artículo 16.7 del TUE, un Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo. Y, como se ha indicado, según el art. 240 TFUE: “Un comité compuesto por los representantes de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que éste le confíe. El comité podrá adoptar decisiones de procedimiento en los casos establecidos en el reglamento interno del Consejo”. Se dice que el COREPER desarrolla un doble diálogo: el diálogo de los representantes permanentes (REPER) entre ellos y el diálogo de cada uno de ellos con la capital de su Estado. Esto significa que el representante permanente es a la vez abogado de su gobierno, encargado de convencer a los otros Estados de lo procedente de la postura que defiende, y simultáneamente, es el abogado de la posición de los otros Estados miembros y de la Comisión ante su propia capital.

El COREPER se desarrolla en dos niveles:

COREPER 2.- Compuesto por los jefes de misión (cuestiones políticas, económicas, la política financiera y extranjeros): Asuntos Generales (incluida la seguridad europea y la política de defensa y cooperación al desarrollo); Asuntos Económicos y Financieros (incluido el presupuesto); y Justicia y Asuntos de Interior (incluida la protección civil).

COREPER 1.- Compuesto por los jefes de misión adjuntos (cuestiones sociales): Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Competitividad (mercado interior, industria, investigación y turismo); Transporte, Telecomunicaciones y Energía; Agricultura y Pesca; Medio ambiente; Educación, Juventud y Cultura (incluidos los audiovisuales).

En el ámbito agrario funciona un COREPER particular: el Comité especial de Agricultura.

## **EL CONSEJO Y LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD**

El artículo 222.1 del TFUE dispone que la Unión y sus Estados miembros deben actuar conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. A tal efecto, la Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para: a) prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros; proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas; prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista; y b) prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano.

Además, si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo.

Las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad son definidas mediante decisión adoptada por el Consejo, a propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Cuando dicha decisión tenga repercusiones en el ámbito de la defensa, el Consejo se pronunciará al afecto y se informará al Parlamento Europeo. En el cumplimiento de esta función, el Consejo es asistido por el Comité Político y de Seguridad, con el apoyo de las estructuras creadas en el marco de la política común de seguridad y defensa, que le presentarán, en su caso, dictámenes conjuntos. Con el fin de asegurar la eficacia de la actuación de la Unión y de sus Estados miembros, el Consejo Europeo evaluará de forma periódica las amenazas a que se enfrenta la Unión.

## **LA COMISIÓN: COMPOSICIÓN, ESTATUTO DE SUS MIEMBROS, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES**

Se trata del órgano destinado a la representación del interés común de las Comunidades Europeas. Se trata del órgano que la práctica política ha debilitado más debido a la crisis y dimisiones que ha sufrido en los últimos años. Su regulación, básicamente recogida en el TCE, se desarrolla en la Declaración nº 32, sobre la organización y el funcionamiento de la Comisión y en el Reglamento Interno de la Comisión de 1993, modificado en 1995.

### **1. Composición y estatuto de sus miembros**

**La Comisión está formada por 28 comisarios (27 tras el Brexit), incluido el Presidente**, tal como preceptúa el TUE. Antes del 1 de mayo de 2004 había 20 Comisarios, dos de cada uno de los Estados miembros más poblados y uno del resto. Con la ampliación de la UE a diez países más el 1 de mayo de 2004, el número de Comisario pasó a 30. Desde el 1 de noviembre de 2004, hay uno por Estado miembro, por tanto, 27 Estados con Bulgaria y Rumanía y 28 Estados miembros con Croacia.

En aplicación del artículo 17.5 del TUE, a partir del 1 de noviembre de 2014, la Comisión debió haber reducido su composición: un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, “que incluirá a su Presidente y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número”. En virtud de esta salvedad, el mandato 2014-2019 continuó con 28 miembros.

Los miembros de la Comisión son seleccionados de entre los nacionales de los Estados miembros mediante un sistema de rotación estrictamente igual entre los Estados miembros que permita tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de dichos Estados.

Los comisarios son elegidos entre nacionales de los Estados miembros, por razón de su competencia general y por sus plenas garantías de independencia. Deberá haber al menos un nacional de cada uno de los Estados miembros.

En su origen, los comisarios eran designados de común acuerdo de los Estados miembros, para un mandato de cuatro años renovables, mientras el Presidente y los seis vicepresidentes lo eran para mandatos de dos años renovables. En la actualidad, el nombramiento de comisario se realiza por cinco años renovables, para hacerlo coincidir con la legislatura del Parlamento Europeo. El nombramiento de presidente,



quien será uno de los comisarios, se realiza previa designación de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros, previa consulta al Parlamento Europeo, quien deberá aprobar dicha designación. Actualmente hay seis vicepresidentes, cuyo número y designación corresponde al Presidente.

Tanto el presidente como los demás miembros de la Comisión se someten a un voto formal de investidura por el Parlamento Europeo antes de ser nombrados por la propia Comisión. A tal fin, conforme al artículo 17.7 del TFUE, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión, y el Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. Pero si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento. En este caso, el Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo, adoptará la lista de las demás personalidades que se proponga nombrar miembros de la Comisión, que serán seleccionadas a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros.

El Presidente, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y los demás miembros de la Comisión se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo, y sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo por mayoría cualificada.

## **2. Organización**

La organización está regulada en el TUE, el TFUE y el citado Reglamento Interno de la Comisión de 8 de diciembre de 2000, modificado por Decisión de 24 de febrero de 2010. Conforme al artículo 249 del TFUE, la Comisión establecerá su reglamento interno con objeto de asegurar su funcionamiento y el de sus servicios; y publicará dicho reglamento.

Una vez nombrados, la Comisión se organiza en Presidencia, Vicepresidencias y Comisarías. Dispone el art. 17.6 del TUE que el Presidente de la Comisión: a) definirá las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión desempeñará sus funciones; b) determinará la organización interna de la Comisión velando por la coherencia, eficacia y colegialidad de su actuación; y c) nombrará Vicepresidentes, distintos del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de entre los miembros de la Comisión.

En cuanto a la distribución orgánica, establece el artículo 248 del TFUE que las responsabilidades que incumben a la Comisión serán estructuradas y repartidas entre sus miembros por el Presidente, quien podrá reorganizar el reparto de dichas responsabilidades a lo largo de su mandato. En todo caso, los miembros de la Comisión ejercerán las funciones que les atribuya el Presidente bajo la autoridad de éste.

En cuanto al régimen de cese, un miembro de la Comisión presentará su dimisión si se lo pide el Presidente. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentará su dimisión, previo acuerdo por mayoría cualificada del Consejo Europeo, si se lo pide el Presidente de la Comisión.

Aparte de los casos de renovación periódica y fallecimiento, el mandato de los miembros de la Comisión concluirá individualmente por dimisión voluntaria o cese.

Además, todo miembro de la Comisión que deje de reunir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o haya cometido una falta grave podrá ser cesado por el Tribunal de Justicia, a instancia del Consejo, por mayoría simple, o de la Comisión. Salvo en el caso de cese por el Tribunal de Justicia debido a falta grave o por no reunir ya las condiciones para el ejercicio de sus funciones, los miembros de la Comisión permanecerán en su cargo hasta su sustitución. El interesado será sustituido por el tiempo que falte para terminar su mandato por un nuevo miembro nombrado de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros. Pero el Consejo, por unanimidad, podrá decidir que no ha lugar a tal sustitución.

En caso de dimisión voluntaria de todos los miembros de la Comisión, éstos permanecerán en sus cargos y continuarán despachando los asuntos de administración ordinaria hasta que sean sustituidos, por el resto de su mandato.

Los comisarios ejercen sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Unión Europea, lo que se garantiza a través de tres reglas:

1) En el cumplimiento de esas funciones, no pueden solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno u organismo. Se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones.

2) Los Estados deben respetar esa independencia sin tratar de influenciar a los miembros de la Comisión.

3) No podrán ser parlamentarios nacionales o europeos, ni dedicarse a otra actividad profesional, retribuida o no, bajo sanción por falta grave, en caso de incumplimiento, que podrá comportar el cese o la pérdida de derechos o beneficios.

Esta estructura se completa con la Secretaría General, definida como servicio central de la Comisión que tiene por misión la de facilitar y agilizar el funcionamiento interno de la institución. Adscrita al departamento del Presidente de la Comisión, el titular de la Secretaría General es nombrado directamente por aquél. Es invitado con voz pero sin voto a las reuniones semanales del Colegio de Comisarios y en sus funciones atiende los requerimientos de todo el Colegio de Comisarios y de los Servicios en su conjunto, asiste al Presidente y los Vicepresidentes, gestiona asimismo el proceso colegial de toma de decisiones, supervisa la adecuación de todas las políticas comunitarias a las prioridades y directrices fijadas por el Presidente de la Comisión, y coordina también la integración de las políticas transversales y asegura la coherencia interdepartamental. También se asume las gestiones interinstitucionales y las relaciones del Colegio con las delegaciones diplomáticas.

A pesar del carácter colegial de la Comisión, en lo relativo a preparación y ejecución de decisiones, cada comisario se encarga de una parcela de actividades, esto es, de una responsabilidad particular en uno o varios de los grandes sectores de acción de las Comunidades: relaciones exteriores, agricultura, etc., parcelas que están integradas en Comisaría, las cuales, a su vez, se estructuran en **Direcciones Generales, Gabinetes, Servicios, Agencias Ejecutivas y Oficinas**.

Son ejemplos de las Direcciones Generales y Servicios de la Comisión:

Servicio Jurídico

Dirección General de Comunicación

---

Oficina de Consejeros de Política Europea  
Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros  
Dirección General de Empresa e Industria  
Dirección General de Competencia  
Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades  
Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural  
Dirección General de Energía y Transportes  
Dirección General de Medio Ambiente  
Dirección General de Investigación  
Centro Común de Investigación  
Dirección General de Sociedad de la Información y Medios de Comunicación  
Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca  
Dirección General de Mercado Interior y Servicios  
Dirección General de Política Regional DG Política Regional  
Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera  
Dirección General de Educación y Cultura  
Dirección General de Salud y Consumidores  
Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad  
Dirección General de Relaciones Exteriores  
Dirección General de Comercio  
Dirección General de Desarrollo  
Dirección General de Ampliación  
Oficina de Cooperación EuropeAid EuropeAid  
Dirección General de Ayuda Humanitaria (ECHO)  
Eurostat  
Dirección General de Personal y Administración  
Dirección General de Informática  
Dirección General de Presupuestos  
Servicio de Auditoría Interna  
Oficina Europea de Lucha contra el Fraude OLAF  
Dirección General de Interpretación  
Dirección General de Traducción  
Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas  
Oficina de Infraestructuras y Logística de Bruselas  
Oficina de Gestión y Liquidación de los Derechos Individuales

---

Oficina de Infraestructuras y Logística de Luxemburgo  
Oficina de Selección de Personal de las Comunidades Europeas  
Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación  
Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural  
Agencia Ejecutiva de Sanidad y Consumo  
Agencia Ejecutiva de la Red Transeuropea de Transporte  
Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación  
Agencia Ejecutiva de Investigación

### 3. Funcionamiento

El mandato de la Comisión será de cinco años y el Colegio de Comisarios se reúne **una vez por semana, generalmente los miércoles por la mañana**, en Bruselas. Cada punto del orden del día es presentado por el Comisario responsable de ese área política y el Colegio toma una decisión colectiva al respecto. No obstante, para evitar que este sistema colegial conduzca a un atasco de sus reuniones, la Comisión recurre a diferentes procedimientos, y así, las deliberaciones de los asuntos muy importantes o complejos son preparadas por reuniones *ad hoc* de los miembros más interesados. Los acuerdos de la Comisión se adoptarán por mayoría de sus miembros (art. 250 del TFUE).

La Comisión ejercerá sus responsabilidades con plena independencia y los miembros de la Comisión no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo, absteniéndose de todo acto incompatible con sus obligaciones o con el desempeño de sus funciones.

El procedimiento de preparación y adopción de decisiones depende de la entidad del asunto:

- 1) Procedimiento escrito para los de menor relieve: los miembros de la Comisión reciben comunicación del asunto y de la propuesta de decisión, y si en un plazo de determinado no han presentado reserva u oposición, la propuesta se considera adoptada.
- 2) Comisiones *ad hoc*, especializadas para los asuntos específicos.
- 3) La Comisión en pleno para los temas importantes. Todos los miembros se hacen responsables solidarios de ellas, cualquiera que sea su sentido. Los temas de cierta importancia son los únicos que se incluyen en el orden del día de las sesiones de la comisión, que se reúne cada semana durante un día por lo menos.
- 4) En el caso de actos de gestión y administración corriente, la Comisión podrá habilitar al miembro responsable para tomarlas en su nombre, bajo su control: delegación de firma. Esta técnica se utiliza para muchos actos repetitivos de la Política Agrícola Común (PAC).

#### 4. Atribuciones

Según el artículo 17 del TUE, la Comisión promueve el interés general de la Unión y toma las iniciativas adecuadas con este fin, velando por que se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de éstos. A tal fin, supervisa la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; ejecuta el presupuesto y gestionará los programas; y ejerce asimismo funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en los Tratados. Con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados, asume la representación exterior de la Unión, y adopta las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales.

Con el objeto de garantizar el funcionamiento y el desarrollo de la Unión Europea, la Comisión:

a) Velará por la aplicación de las disposiciones del respectivo Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de los mismos tratados. Es la función por la cual se erige a la Comisión en **“guardiana de los Tratados”**, y en general, del acervo comunitario, que se desarrolla a través de poderes de información, prevención de incumplimientos, persecución de infracciones y aplicación de sanciones. Por lo mismo, también asegura la gestión de las cláusulas de salvaguardia, que son las autorizaciones para no aplicar los tratados en ciertos casos particulares: suspenderlos durante los periodos transitorios de los procesos de adhesión, conservación de medidas excepcionales en los mercados nacionales, desviaciones del tráfico comercial o normas estatales de protección nacional del medio ambiente.

b) **La Comisión es el órgano de iniciativa**, especialmente de la iniciativa de la potestad normativa, pudiendo formular recomendaciones o emitir dictámenes respecto a las materias comprendidas en el respectivo Tratado, si éste expresamente lo prevé o si la Comisión lo estima necesario. Según el art. 17.2 del TUE, los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa. Los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando así lo establezcan los Tratados.

c) Dispondrá de un **poder de decisión propio** y participa en la formación de los actos del Consejo y del Parlamento Europeo en las condiciones previstas en el respectivo Tratado. Esto quiere decir que la Comisión ejerce, casi en régimen de monopolio, la iniciativa del poder normativo atribuido al Consejo, con las excepciones del poder de iniciativa indirecto del Parlamento Europeo, así como también la iniciativa que en la materia de la Unión monetaria y económica corresponde al Banco Central Europeo, si bien en este caso la función de la Comisión es de recomendación.

Además, la propuesta de la Comisión en el procedimiento decisorio se ha reforzado, pues sólo mediante el voto unánime de los miembros del Consejo puede éste apartarse de la propuesta de la Comisión, excepto cuando el Parlamento esté de acuerdo con el Consejo en apartarse del texto. Es el denominado procedimiento de codecisión, que analizamos en el Capítulo 4.

d) Es el órgano de ejecución de los tratados y de los actos del Consejo, tanto los de alcance general, como los de alcance particular, así los que vinculan a gobiernos o a

empresas. Y es asimismo el órgano de la gestión administrativa y de la gestión financiera. Como órgano ejecutivo de la Unión, la Comisión es responsable de gestionar y ejecutar el presupuesto de la UE y las políticas y programas adoptados por el Parlamento y el Consejo. Las autoridades nacionales y locales son las que realizan la mayor parte del trabajo real y del gasto, pero la Comisión se encarga de supervisarlos. Un ejemplo de política gestionada activamente por la Comisión es la de competencia: la Comisión supervisa las fusiones y se asegura de que los países de la UE no subvencionen a sus industrias, distorsionando así la competencia, la Política Europea de Vecindad o el programa "Erasmus", de intercambio de estudiantes.

e) Es el órgano encargado de llevar las negociaciones de acuerdos con países terceros, cuando se lo encomienda el Consejo y representa a la Unión Europea en algunos foros. De manera que, como órgano con competencias en política exterior, negocia los tratados internacionales y representa a la Unión Europea en la ONU o en la Organización Mundial del Comercio.

f) Es un órgano sometido a responsabilidad política a través de diversos métodos de control.- La Comisión gestiona el presupuesto bajo la fiscalización del Tribunal de Cuentas, ya que ambas instituciones deben garantizar una buena gestión financiera. El Parlamento Europeo sólo aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto si está satisfecho con el informe anual del Tribunal de Cuentas. Y, como se ha explicado en la Lección anterior, tendrá una responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo, a cuyo efecto el Parlamento Europeo podrá votar una moción de censura contra la Comisión de conformidad con el artículo 234 del TFUE. Si se aprueba dicha moción, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión.

g) A través de su Secretaría General o del servicio competente, recibe quejas de cualquier persona que, sin necesidad de abogado, pone en conocimiento de la Comisión que un Estado miembro ha incumplido el Derecho Comunitario, lo cual puede dar lugar a una fase precontenciosa del recurso por incumplimiento y, en su caso, al recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

h) La Comisión publicará todos los años, al menos un mes antes de la apertura del período de sesiones del Parlamento Europeo, el citado Informe General sobre las actividades de la Unión Europea.

### **PARA SABER MÁS, LEER:**

Alonso García, Ricardo: *Sistema jurídico de la Unión Europea*. Colex. Madrid.

Comisión Europea: *Informe General sobre la actividad de la Unión Europea*.

Díez Moreno, Fernando: *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Civitas.

Weiler, Joseph H.: *El sistema comunitario europeo*. CEC. Madrid, 1995.