

La Comisión de la Unión Europea



Introducción

- Concebida por [Jean Monnet](#) como motor de la construcción europea, la Comisión es su institución más genuina.
- Se creó en los años 50, a propuesta de Robert Schumann como *Alta Autoridad CECA*.
- La Comisión es garante del cumplimiento del Derecho de la Unión.
- Tiene el monopolio de la función legislativa.
- Es una de las *ramas* ejecutivas del poder en la UE.
- Está regulada en los [arts. 17 y 18 del TUE](#).
- La Comisión es independiente de los gobiernos nacionales. Su misión es promover el interés general de la UE, incluso en el supuesto de ser contradictorio con los intereses de los Estados miembros.

Introducción

- Su función principal es representar a la UE en su conjunto.
- El término “Comisión” se refiere a:
 - Equipo de hombres y mujeres que dirigen la institución.
 - Y por otro lado, a la propia institución y a su personal administrativo.
- NATURALEZA JURÍDICA:

Órgano integrado; formado por miembros designados por los Estados, que no representan los intereses de los mismos sino que actúan defendiendo los intereses de la Organización.

Evolución histórica

La Alta Autoridad de la CECA

- El [Discurso de Schumann](#) de 1950 diseña una nueva OI.
- El 18 de abril de 1951: Francia, Alemania, Italia, Benelux firman Tratado CECA.
- Era el órgano ejecutivo de la CECA: su función era el control de la producción y comercialización del carbón y acero.



Alta Autoridad de la CECA

- Tenía poder normativo: capacidad para producir actos jurídicamente vinculantes por aceptación expresa de los Estados.
- Era beneficiaria de la transferencia de poderes, con mayores competencias que el Consejo de Europa (1949). La CECA es una organización de integración, con tendencias *más federalistas*. Estados fundadores: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos.
- Composición 9 miembros, no más de dos por nacionalidad (derecho de veto de cada gobierno):
 - * 8 miembros elegidos por los gobiernos.
 - * 1 miembro elegido por los otros miembros.
- Su mandato era de 6 años.

Alta Autoridad de la CECA

- Requisitos para ser miembro:
 1. Experto.
 2. Nacional de un Estado miembro.
 3. No podía haber más de 2 nacionales de un mismo Estado (equilibrio entre Estados).
- El ejercicio de las funciones se realizaba con independencia y persiguiendo el interés general de la Comunidad, como es propio de un órgano integrado.
- Regía la prohibición de desempeñar cualquier otra actividad profesional y no se podían tener intereses en los asuntos relacionados con el cargo.

Alta Autoridad de la CECA

- El Tratado CECA tenía carácter de *tratado ley*.
- Su período de vigencia se limitaba a 50 años (extinción prevista en 2002).
- Según el protocolo Adicional al Tratado de Niza:
 - * El patrimonio de la CECA pasó a la Comunidad Europea.
 - * La Comisión heredó los mismos poderes que la Alta Autoridad tenía en su ámbito.
 - * Sus fondos remanentes fueron separados del resto de los fondos comunitarios.

Evolución histórica

Los Tratados de Roma de 1957: Dos Comisiones y una Alta Autoridad

- Los Tratados por los que se establecen la CEE y EURATOM se firmaron en 1957.
- Se desarrollaron sobre la base del Informe Spaak (1956).
- Fueron firmados de nuevo por Alemania, Francia, Italia y Benelux.
- Crearon las dos Comisiones.

Tratados de Roma

Diferencias entre las Comisiones de Roma y la Alta Autoridad de la CECA:

1. Ámbitos más amplios de competencias en **1957**.
2. Eran tratados *marco* (más abiertos y con necesidad de más desarrollo mediante actos normativos frente al *tratado ley* CECA).
3. Se diseñaron con menor poder, con función de proposición legislativa al Consejo (órgano de carácter intergubernamental).
4. Estaban compuestas por 9 miembros nombrados de común acuerdo por los gobiernos.
 - El Consejo podía modificar el número de Comisarios por unanimidad.
 - El Tribunal podía hacer cesar a los Comisarios.
 - Su mandato era menor, de 4 años.
 - Se introdujo el segundo vicepresidente.

Tratados de Roma

Funciones de ambas Comisiones (CEE y CEEA):

- Velar por aplicación de los Tratados Constitutivos o Derecho originario y del Derecho derivado.
- Elaborar recomendaciones y dictámenes sobre materias cuya competencia le haya sido atribuida en virtud de los Tratados.
- Poder de decisión propio (básicamente centrado en la iniciativa de proposición legislativa).
- Competencias de ejecución de las normas elaboradas por el Consejo que éste pueda atribuirles por delegación.

La Comisión Única

- Tratado para la fusión de los ejecutivos europeos (vigente desde 1 de julio de 1967): Consejo único y Comisión única.

- No se modificaron las competencias previstas en sus respectivos Tratados Constitutivos.

- Sedes en Bruselas y Luxemburgo.

- Contaba con 9 miembros nombrados de común acuerdo por los gobiernos.

* 1 o 2 nacionales, en ningún caso más de 2 de la misma nacionalidad.

* Se establece el tercer vicepresidente.

La Comisión en el Acta Única Europea

- Su diseño estuvo influenciado por acontecimientos de gran relevancia política y económica entre 1967 y el Acta Única Europea.

- Se intentaron proyectos fallidos de unión política ([Spinelli](#)).

- El 17 de febrero de **1986** se firma el [Acta Única Europea](#) que entró en vigor el 1 de julio de 1987:

- * Aumentó los poderes de ejecución y verificación de la Comisión.

- * El Consejo tenía la obligación de atribuir a la Comisión la ejecución de sus normas, salvo excepciones.

- * Se formalizó el procedimiento de control del Consejo sobre la Comisión. Decisión "[Comitología](#)".

- * Se atribuyó a la Comisión la tarea de desarrollar el diálogo social a nivel europeo.

La Comisión en el Tratado de Maastricht

- Firmado el 7 de febrero de **1992**, entrando en vigor el 1 de noviembre de 1993.
- Modificó la composición de la Comisión. Los Estados miembros debían estudiar el número de Comisarios.
- En diciembre de **1993** el Consejo Europeo decidió provisionalmente aumentar el número de Comisarios a 21, contando con la próxima adhesión de los nuevos Estados miembros.
- Decisión provisional Consejo Europeo sobre su composición.
- Modificaciones importantes:
 - * Mantuvo 17 miembros hasta la ampliación de **1995**.
 - * En Declaración Anexa se estableció un plazo para estudiar el número de miembros.
 - * El Consejo Europeo acordó provisionalmente 21, pero quedaron en 20.
 - Nombrados por un período de 5 años.
 - Los Comisarios eran elegidos por los Estados, el Presidente consulta previa al PE.
 - Cese de los Comisarios.
 - Funciones de la Comisión.
 - Competencias de ejecución.

La Comisión en el Tratado de Ámsterdam

- Se firmó el 2 de octubre de **1997** y entró en vigor el 1 de mayo de 1999, modificaba el Tratado de la Unión Europea y los Tratados Constitutivos de las Comunidades.

- Un punto crucial del Tratado de Ámsterdam contemplaba la reforma institucional. Respecto del procedimiento de elección de la Comisión:

* La designación del Presidente de la Comisión se efectuaría por los gobiernos de los Estados miembros con la aprobación (ya no mera consulta) del Parlamento.

* Los Comisarios serían designados por los gobiernos de los Estados miembros de común acuerdo con el Presidente de la Comisión.

* Se mantuvo el sometimiento del Presidente y los Comisarios al voto colegiado del Parlamento.

* Respecto del número de Comisarios: se incorporó un Protocolo según el cual la Comisión pasaría a un Comisario por Estado miembro siempre que se hubiese modificado la ponderación de los votos en el Consejo.

La Comisión en el Tratado de Niza

- Fue firmado el 26 de febrero de **2001** y entró vigor el 1 de febrero de **2003**.
 - Respecto del sistema de designación de la Comisión establece:
 - * La designación del Presidente de la Comisión la realizaría el Consejo por mayoría cualificada. También el Consejo, por mayoría cualificada y de común acuerdo con el Presidente designado, elaboraría la lista de propuestas de candidatos a Comisarios (de conformidad con las propuestas de cada Estado miembro).
 - * El nuevo ejecutivo debía someterse de forma colegiada al voto de aprobación del Parlamento.
 - * Tras la aprobación la Comisión sería nombrada en su conjunto por el Consejo.
 - En lo referente al número de Comisarios a partir del 1 de enero de 2005 la Comisión debía contar con un nacional de cada Estado miembro.
 - Se establecía que cuando la UE contase veintisiete Estados miembros el número de Comisarios (inferior al de Estados miembros) sería fijado por el Consejo por unanimidad.
 - A partir de la Europa de los 27 los miembros de la Comisión serían elegidos de modo rotativo igualitario (la diferencia entre el número total de mandatos que ejercieran nacionales de dos Estados miembros no podía ser superior a uno).
- El 1 de mayo de 2004 ingresaron en la UE diez nuevos Estados, la composición de la Comisión pasó a ser de treinta comisarios (los veinte existentes más los diez correspondientes a cada uno de los nuevos Estados).
- TIEMPOS CONVULSOS: **COMISIÓN PRODI Y BARROSO**.

Otras cuestiones relevantes del Tratado de Niza

- Refuerzo de los poderes del Presidente (incluyéndose la obligación de todo miembro de la Comisión de presentar su dimisión si el Presidente se lo pidiese, previa aprobación del colegio).
- Ampliación del poder de iniciativa de la Comisión (para instar al Consejo, a solicitud de los Estados miembros, a impulsar y activar una cooperación reforzada).
- Niza tampoco resolvió el controvertido tema del número de Comisarios.

La Comisión en el Tratado Constitucional

- Este Tratado regulaba la Comisión en la Parte I, en los artículos I-26 (La Comisión Europea), I-27 (El Presidente de la Comisión Europea) y I-28 (El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión), así como en los artículos 347 a 352 de la Parte III.
- Introducía novedades: un Ministro de Asuntos Exteriores para la Unión (Mr. PESC) que, dentro de la Comisión, se haría cargo de las responsabilidades que le correspondían a la institución respecto de las relaciones exteriores y coordinando el resto de aspectos de la acción exterior de la Unión Europea.
- Respecto del Presidente: se suprimiría la previa aprobación del colegio en el nombramiento de vicepresidentes y en la solicitud de dimisión a miembros individuales.
- En lo referente a las funciones del Presidente: definiría las orientaciones conforme a las cuales la Comisión desempeñaría sus funciones.
- Se mantendría el mandato de cinco años de la Comisión.

La Comisión en el Tratado de Lisboa

- La Comisión está compuesta hoy por un nacional de cada Estado miembro, actualmente tras la incorporación de Croacia y tras el Brexit son 27 los Comisarios que conforman el colegio independiente de carácter internacional. El Comisario que incorporó la adhesión de Croacia, Neven Mimica, sería el encargado de la protección de los consumidores.

- En este número se incluyen el Presidente de la Comisión y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que es uno de los Vicepresidentes (art. [17.4 TUE](#)).

- La primera Comisión, nombrada en aplicación del Tratado de Lisboa de **2009**, se compone de un Comisario por Estado miembro. A partir de **2014**, el Tratado de Lisboa prevé que la Comisión se componga de menos Comisarios que Estados miembros, los miembros se elegirán sobre la base de una rotación igualitaria cuyas modalidades serán adoptadas por el Consejo Europeo, que decidirá por unanimidad conforme a los siguientes principios:

- * el número de Comisarios se establece en las dos terceras partes del número de Estados miembros;

- * los Estados miembros deberán tratarse en condiciones de igualdad en lo concerniente al orden rotación. No podrán estar presentes dos miembros de la misma nacionalidad en el colegio;

- * cada uno de los colegios deberá constituirse de manera que refleje, de la mejor manera posible, la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros de la UE.

- * el Tratado establece una excepción, dado que el Consejo Europeo, por unanimidad, puede decidir modificar el número de Comisarios. Esta opción se utilizó desde entonces. El Consejo Europeo de diciembre de **2008**, para facilitar la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, decidió que la Comisión siga incluyendo a un nacional propio de cada Estado miembro más allá de **2014**.

La Comisión en Lisboa. Nombramiento

- El mandato es de 5 años coincidiendo con el PE. Este tras las elecciones nombra a la Comisión. Situaciones excepcionales: moción de censura o dimisión voluntaria de todos sus miembros. Comisarios: nacionales de los Estados miembros. Deben tener un compromiso europeo (art. [17.3 TUE](#)).
- En caso de censura, dimisión, cese o fallecimiento el mandato de los nuevos miembros se computa en la fecha en que habría terminado el mandato del miembro cesado, dimitido, fallecido o la Comisión censurada.
- Cuatro fases en el nombramiento:
 - * Primera fase: El Consejo Europeo propone por mayoría cualificada al candidato a Presidente de la Comisión teniendo en cuenta los resultados electorales del PE.
 - * Segunda fase: El PE por mayoría elige al candidato propuesto. Si no obtiene mayoría en un mes el Consejo Europeo propone otra candidatura también por mayoría cualificada. El PE actuará por mayoría.
 - Una vez elegido el Presidente de la Comisión, los Comisarios son elegidos por mayoría cualificada del Consejo, y con el acuerdo de aquél, a partir de las propuestas de los Estados miembros (art. 17.7 TUE). Sistema rotatorio.
 - * Tercera fase: Los Comisarios, el Presidente y el Alto Representante (vicepresidente de la Comisión, nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada con la aprobación del Presidente de la Comisión), se someten colegiadamente al voto del PE.
 - * Cuarta fase: Los Comisarios son nombrados por el Consejo Europeo (ya no por el Consejo, como se preveía anteriormente) por mayoría cualificada.

Estatuto de los miembros de la Comisión

- El mandato es de 5 años. La responsabilidad de los Comisarios es individual. Sus miembros son elegidos en razón a su competencia general y su compromiso europeo. Son independientes y no solicitan ni aceptan instrucciones de ningún gobierno. Los Estados respetarán esta independencia. Se abstendrán de actos incompatibles con su cargo, no pueden realizar ninguna otra actividad profesional retribuida o no.

- No pueden ser cesados por sus respectivos gobiernos o por el Consejo. Únicamente el TJUE, a instancias del Consejo o de la Comisión, puede declarar el cese por dejar de reunir las condiciones apropiadas para el cargo o haber cometido una falta grave.

- La Comisión tiene responsabilidad colegiada ante el PE que puede censurar su gestión. La [moción](#) debe ser aprobada por la mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen a la mayoría de los diputados del PE. Si se acepta la moción los miembros de la Comisión deben dimitir, incluyendo el Alto Representante como vicepresidente de la misma.

DECISIONES COLEGIADAS Y RESPONSABILIDAD COLECTIVA POR LAS MISMAS.

El cese de los Comisarios

- Renovación periódica y por fallecimiento.
- Dimisión voluntaria o cese (art. [246](#) TFUE):
 - Sustitución por un miembro de la misma nacionalidad nombrado por el Consejo de común acuerdo con el Presidente de la Comisión y previa consulta al Parlamento.
 - Posible no sustitución decidida por unanimidad en el Consejo y a propuesta del Presidente de la Comisión (poco tiempo finalización del mandato).
 - En el caso de dimisión, cese o fallecimiento del Presidente y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad es necesaria su sustitución mediante nombramiento previsto por el Consejo Europeo.
 - Causas de cese: se deja de reunir las condiciones necesarias para ejercer como tal o comisión de una falta grave (cese por Tribunal de Justicia). Puede darse el caso de que a un miembro de la Comisión, el Presidente le inste a abandonar.
 - En caso de dimisión voluntaria: continúa en el ejercicio de sus funciones hasta ser sustituido (art. 246 TFUE).

Moción de censura

- La Comisión es políticamente responsable ante el Parlamento, que tiene el poder de destituirla ejerciendo este recurso (art. 17.8 TUE).

- El [art. 234 TFUE](#): establece que el Parlamento una vez presentada una moción de censura sobre la gestión de la Comisión, sólo se podrá pronunciar cuando transcurran 3 días desde la fecha de la presentación y en votación pública.

- Si la moción es aprobada por mayoría de dos tercios de los votos del PE, los miembros de la Comisión deberán dimitir y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad tendrá que dimitir del cargo de vicepresidente de la Comisión, no en su cualidad de Alto Representante. Permanecerán los Comisarios en sus cargos hasta que se les sustituya.

COMPETENCIAS

Su principal misión es promover el interés general de la Unión. Ha experimentado un cierto debilitamiento y pérdida de peso político en el sistema institucional en las recientes reformas de los tratados.

1. COMPETENCIAS LEGISLATIVAS

Poder en materia de elaboración del Derecho de la UE:

- Los actos normativos son elaborados por el Consejo a propuesta previa de la Comisión, por lo general, art. [17.2](#) TUE. La Comisión propone al Consejo y al PE la materia sobre la que debería adoptarse un acto de la Unión.
- El Consejo y el PE pueden instar a la Comisión a presentar propuestas sobre una materia y la Comisión decidir presentarla o no, en caso negativo debe comunicar las razones a la institución que solicita su propuesta. El Consejo o el PE pueden acudir al TJUE, la Comisión podría ser condenada por inactividad si su omisión atenta contra las previsiones del Derecho de la UE.
- El Consejo no puede desviarse de la propuesta de la Comisión, salvo por la decisión unánime de sus miembros, pudiendo la Comisión modificarla o retirarla.

- Excepciones a este poder de iniciativa:
 - Comparte iniciativa con el Banco Central Europeo, en materia presupuestaria o económica y monetaria.
 - En relación a la libre circulación de personas, durante los primeros cinco años de operatividad, el poder de iniciativa legislativa lo comparten la Comisión y los Estados miembros, decidiendo el Consejo por unanimidad.
 - En casos específicos los actos legislativos pueden ser adoptados por iniciativa de un grupo de Estados miembros, por iniciativa del PE, por recomendación del BCE o a petición del Tribunal o del BEI.
 - Un millón de ciudadanos de la UE que sean nacionales de un número significativo de Estados puede invitar a la Comisión a presentar una propuesta, es una iniciativa ciudadana indirecta.

- La Comisión puede adoptar reglamentos, directivas y decisiones delegadas para cumplir su misión, cuando los Tratados le reconocen dicha competencia, competencia legislativa y ejecutiva al tiempo.

- El Tribunal de Justicia ha reconocido a la Comisión, un poder general de iniciativa del que la Comisión hace uso mediante recomendaciones y dictámenes, entre los que encontramos los *Libros Verdes* y los *Libros Blancos*:
 - Libros Verdes: documentos cuyo objetivo es estimular una reflexión a nivel europeo sobre un tema. Puede originar desarrollos legislativos en los libros blancos.
 - Libros Blancos: documentos que contienen propuestas de acción comunitaria en un campo específico. Puede dar lugar a un programa de acción de la Unión en ese ámbito.

◉ 2. COMPETENCIAS EJECUTIVAS

El poder de ejecución de los actos vinculantes reside principalmente en los Estados miembros.

- ◉ La Comisión ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros. Cada año presentará al PE y al Consejo las cuentas y un balance financiero del activo y el pasivo de la Unión.
- ◉ El TFUE prevé que un acto legislativo pueda delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos que completen o modifiquen elementos no esenciales del acto legislativo.
- ◉ La Comisión ejerce las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas, con un poder reglamentario cedido por el Consejo. En el título de los actos de ejecución (reglamentos, directivas y decisiones) figurará la expresión «de ejecución»:
 - El Consejo era, para los acuerdos fundacionales, el poder ejecutivo de las Comunidades, pudiendo delegar en la Comisión, la ejecución de sus normas de base.
 - El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, precisa el alcance de este poder delegado de la Comisión.
- ◉ Mediante la “[Decisión Comitología](#)”, se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. Actualmente se regula en el [Reglamento \(UE\) nº 182/2011](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

3. COMPETENCIAS DE CONTROL

La Comisión es la guardiana del cumplimiento del Derecho de la UE:

- Los Estados han de informar a la Comisión sobre el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del principio de cooperación leal.
- Poder de información, prevención y control. Si tiene noticias de una infracción por un Estado, le ofrecerá la posibilidad de presentar sus observaciones (art. 258 TFUE), después elabora un dictamen, que de ser desatendido, deja abierta la puerta a un recurso ante el TJUE por el incumplimiento por uno de sus miembros de las obligaciones derivadas del marco jurídico de la Unión.
- Poder de investigación sobre los particulares, particularmente empresas asentadas en la Unión.
- **Poder sancionador** (frente a los particulares y a los Estados). Distinguimos dos fases en relación con los Estados, la fase administrativa, tras la apertura del oportuno expediente, y la fase judicial tras constatar un incumplimiento.

③. COMPETENCIAS DE CONTROL: EJEMPLOS DE LA COMPETENCIA SANCIONATORIA DE LA COMISIÓN

OCTUBRE 2016

- Bruselas abrió contra España, en el año 2016, más de 98 procedimientos de sanción por incumplimiento reiterado de las diferentes normativas europeas. Estos procedimientos afectan a muy diversas materias: energía, medio ambiente, mercado interior, justicia, funcionamiento del mercado de capitales... España se ha situado como el tercer Estado de la UE (por detrás de Italia y Alemania) que más incumple la normativa europea.

③. COMPETENCIAS DE CONTROL

EJEMPLOS DE LA COMPETENCIA SANCIONATORIA DE LA COMISIÓN

- En febrero de 2016 la Comisión pidió a España que cumpliera la Directiva sobre la **eficiencia energética** de los edificios, [2010/31/UE](#), mediante el envío de un dictamen motivado. En virtud de esta Directiva, los Estados miembros deben establecer y aplicar unos requisitos mínimos de eficiencia energética para los edificios nuevos o existentes, garantizar la certificación de la eficiencia energética de los edificios y exigir la inspección periódica de las instalaciones de calefacción y aire acondicionado. Además, la Directiva exige a los Estados miembros que garanticen que todos los edificios nuevos sean, a partir de 2021, “de consumo de energía casi nulo”. España contaba con dos meses para notificar a la Comisión las medidas adoptadas para corregir esta situación, tras lo cual la Comisión podría llevarla ante el TJUE.

③. COMPETENCIAS DE CONTROL.

EJEMPLOS DE LA COMPETENCIA SANCIONATORIA DE LA COMISIÓN

- - El 28 de abril de 2016 España debió afrontar la apertura de los siguientes expedientes: se instó a España a acabar con el **deterioro de los hábitats naturales** situados en la zona alrededor del Parque Nacional de Doñana (sobreeplotación de los acuíferos, provocada por el intenso regadío y la demanda de las instalaciones turísticas). Esta acción se realizó en defensa de lo acordado por la [Directiva 92/43/CEE](#) del Consejo sobre hábitats naturales (se exige el establecimiento de medidas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies que habitan las zonas especiales de conservación). España tampoco había respetado la Directiva 2000/60/CE sobre aguas (gestión sostenible de los recursos hídricos) impidiendo la gestión sostenible de los recursos hídricos en el territorio de Doñana. La Comisión envió una carta de emplazamiento a España en octubre de 2014; dado que persisten los incumplimientos, envió en abril de 2016 un dictamen motivado.

③. COMPETENCIAS DE CONTROL

EJEMPLOS DE LA COMPETENCIA SANCIONATORIA DE LA COMISIÓN

- ③ - El 28 de abril de 2016 se pidió a España que modificara su legislación nacional sobre el procedimiento civil que regula la **ejecución hipotecaria** y las órdenes de pago. Esta acción se llevó a cabo en virtud de lo dispuesto por la Directiva 93/13/CEE del Consejo relativa a las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores. En segundo lugar, los procedimientos iniciados por Bruselas, se deben a la necesidad de realizar una modificación del Derecho español en materia de consumidores, para ponerlo en consonancia con el de la UE, especialmente, en materia de cláusulas abusivas. Todo ello en relación a la [Directiva 93/13/CEE del Consejo](#). Si bien España ya realizó en 2013 algunas modificaciones en esta materia, la falta de reforma en ciertas cuestiones en el plazo de dos meses, podría dar lugar a la emisión de un Dictamen motivado por parte de la Comisión Europea. El [Real Decreto-ley 1/2017](#), de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo intentará paliar esta situación...

3. COMPETENCIAS DE CONTROL

EJEMPLOS DE LA COMPETENCIA SANCIONATORIA DE LA COMISIÓN

- El 3 de mayo de 2016 la Comisión pidió a Croacia, Alemania y España que ratifiquen la adhesión de la Unión Europea al **Convenio Internacional de Eurocontrol**. La Comisión Europea ha pedido a Croacia, Alemania y España que ratifiquen el Protocolo de adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Internacional de Eurocontrol, y a Alemania y España, que ratifiquen el Protocolo de consolidación del Convenio Internacional de Eurocontrol de 13 de diciembre de 1960. La Comisión considera que Croacia, Alemania y España no cumplen con sus obligaciones de conformidad con el artículo 4.3, del TFUE, que establece el principio de cooperación leal y subraya la obligación de los Estados miembros de ayudar a la Unión en el cumplimiento de su misión y abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de sus objetivos. Croacia, Alemania y España contaban con dos meses para responder. De lo contrario, la Comisión Europea podría llevar a estos países ante el Tribunal de Justicia de la UE.

3. COMPETENCIAS DE CONTROL

EJEMPLOS DE LA COMPETENCIA SANCIONATORIA DE LA COMISIÓN

- - La Comisión, en mayo de 2016, abrió el procedimiento sancionatorio contra España bajo la consideración de que este Estado no había tomado las medidas necesarias para terminar con el “**desfase presupuestario**”. Finalmente, la multa susceptible de ser impuesta a España por su incumplimiento en el año 2015-2016 no se haría efectiva. Si bien, esto no obstó para que se pudiese en marcha el procedimiento sancionatorio consistente en la congelación de los fondos estructurales que recibe el Estado. España pudo evadir esta sanción adoptando una nueva ley de presupuestos para el año 2017. La UE se planteó sancionar a España por incumplir sus compromisos de reducción del déficit, aunque finalmente se descartó en compensación a los esfuerzos realizados por nuestro país.
- La Comisión Europea ha anulado la multa económica a España por no haber controlado el desvío del déficit, pero ha fijado una nueva senda fiscal que obligará a recortar 10.000 millones de euros hasta 2018. Bruselas espera que el déficit nominal se sitúe en el 3,1% en 2017 y que se lleve al 2,2% en 2018. El ajuste estructural será del 0,5% del PIB en 2017 y de otro 0,5% en 2018, lo que supone un recorte de 10.000 millones de euros en los tres próximos años.

③. COMPETENCIAS DE CONTROL

EJEMPLOS DE LA COMPETENCIA SANCIONATORIA DE LA COMISIÓN

- - El 22 de julio de 2016 la Comisión pide mediante dictamen motivado a 8 Estados miembros, entre los que se encuentra España, que transpongan la [Directiva 2014/60/UE](#), relativa a los **bienes culturales** definidos como patrimonio nacional que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro de la UE. Esta directiva facilita que los países de la UE reclamen la devolución del patrimonio nacional relevante para su identidad nacional. La Directiva debería haber sido incorporada al Derecho nacional antes del 19 de diciembre de 2015 y España en julio de 2016 todavía no ha notificado a la Comisión la plena transposición de la misma.

③. COMPETENCIAS DE CONTROL

EJEMPLOS DE LA COMPETENCIA SANCIONATORIA DE LA COMISIÓN

- El 29 de septiembre de 2016 se iniciaron varios procesos: se solicitó formalmente a España que garantizara la correcta aplicación de la Directiva sobre **electricidad** ([Directiva 2009/72/CE](#)) y **gas** ([Directiva 2009/73/CE](#)). Estas Directivas buscan el funcionamiento correcto de los **mercados de energía** (separación efectiva entre suministradores y productores de energía, fortalecimiento de la independencia y competencias de las autoridades reguladores nacionales...). Se constató que la legislación española impedía que nuevas empresas construyeran y explotaran interconexiones con otros Estados miembros.
- Además, España transpuso incorrectamente algunas disposiciones sobre la independencia de la autoridad nacional de reglamentación. La Comisión comprobó que la actual legislación española impide a las empresas distintas de los gestores históricos nacionales de gas y electricidad construir y explotar interconexiones con otros Estados miembros. En febrero de 2015 se envió una carta de emplazamiento a España y, puesto que aún no se cumplido la legislación de la UE, la Comisión envía ahora un dictamen motivado. España dispone de dos meses para notificar a la Comisión las medidas adoptadas para corregir la situación, tras lo cual la Comisión podría decidir remitir el asunto al TJUE.

③. COMPETENCIAS DE CONTROL

EJEMPLOS DE LA COMPETENCIA SANCIONATORIA DE LA COMISIÓN

- El 29 de septiembre de 2016 un nuevo procedimiento sancionador. En relación a la **libre circulación de profesionales**. La [Directiva 2013/55/UE](#), sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales establece un moderno sistema de la UE de **reconocimiento de cualificaciones profesionales**, acelerando los procedimientos de reconocimiento, garantizando que los profesionales cualificados que quieran trabajar en otro Estado miembro cumplan los requisitos del país de acogida.
- La Directiva debería haber sido incorporada por España, y otros 13 Estados más, al Derecho nacional antes del 18 de enero de 2016. España contaba con un plazo de dos meses para notificar la incorporación completa de dicha norma, si no podrían ser llevados ante el Tribunal de Justicia de la UE. Se envió un dictamen motivado a España (junto a otros trece Estados miembros) para que transpusiera la Directiva 2013/55/UE sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales. Se establece un avanzado sistema de reconocimiento de cualificaciones profesionales, se simplifican las normas existentes y se aceleran los procedimientos de reconocimiento. La Directiva debería haber sido incorporada antes del 18 de enero de 2016.

◉ 3. COMPETENCIAS DE CONTROL

EJEMPLOS DE LA COMPETENCIA SANCIONATORIA DE LA COMISIÓN

- El 17 de noviembre de 2016. La Comisión envió un dictamen motivado a **España** por no cumplir los requisitos del Reglamento (CE) n.º1071/2009 sobre los requisitos que deben cumplir las empresas para operar en el **mercado del transporte por carretera**. Uno de los criterios requeridos es que las empresas dispongan de uno o más vehículos matriculados en el Estado miembro de establecimiento. La normativa española, por el contrario, obliga a las empresas a disponer de, al menos, tres vehículos. La Comisión considera que este requisito es desproporcionado y puede ser discriminatorio contra los pequeños transportistas, que muy a menudo solo tienen un vehículo y quedan así excluidos del mercado del transporte por carretera. España contaba con dos meses para responder; de no hacerlo, la Comisión puede llevarla ante el TJUE.

◉ REITERACIÓN EN LOS INCUMPLIMIENTOS. LA FASE JUDICIAL

- 28 abril 2016: La Comisión decidió llevar a España ante el Tribunal debido a que incumplió una sentencia anterior del Tribunal relativa a la libertad de establecimiento de los **puertos españoles**. (**Sentencia de 11 de diciembre de 2014, Asunto [C-576/13](#)**). En esta sentencia, el Tribunal declaró que la obligación de que las empresas estibadoras que operan en puertos españoles se inscriban en una sociedad central, se integren como partícipes en el capital de la misma y contraten prioritariamente personal puesto a disposición por dicha sociedad, va en contra del artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Hasta la fecha, España no había abordado convenientemente los problemas identificados en la sentencia del Tribunal de Justicia; por consiguiente, la Comisión Europea ha decidido llevar a España ante el Tribunal de Justicia de la UE por incumplimiento de la sentencia de 11 de diciembre de 2014. La Comisión invita a España a efectuar lo antes posible las reformas necesarias para cumplir esta sentencia; de lo contrario, el Tribunal de Justicia podría decidir imponer sanciones financieras a España.

3. COMPETENCIAS DE CONTROL

EJEMPLOS DE LA COMPETENCIA SANCIONATORIA DE LA COMISIÓN

- - **EXPLOSIVOS**. El Reglamento (UE) n.º 98/2013, sobre comercialización y utilización de precursores de explosivos establece un marco común de la UE para impedir la utilización incorrecta de ciertas sustancias químicas que puedan utilizarse como precursores de explosivos. En España no todas las disposiciones se aplican íntegramente. Por este motivo, la Comisión ha iniciado procedimientos por incumplimiento con el envío de una carta de emplazamiento. Al igual que en los otros casos, desde el 29 de septiembre España dispone de dos meses para presentar sus observaciones.
- - **POLÍTICA DE INMIGRACIÓN**. La Comisión Europea pide a España que acelere la aplicación de la Directiva sobre retorno ([Directiva 2008/115/CE](#)) en determinados ámbitos específicos garantizando la plena transposición de todas las disposiciones al Derecho nacional. Las disposiciones que España no ha transpuesto correctamente incluyen la definición de retorno en el Derecho nacional o la obligación de adoptar decisiones de retorno de nacionales de terceros países en situación irregular. Si España no soluciona la situación en un plazo de dos meses, la Comisión podría llevarnos ante el TJUE.

3. COMPETENCIAS DE CONTROL

- La Comisión, como «guardiana» del cumplimiento del Derecho de la UE, controla la aplicación de las cláusulas de salvaguardia que suponen una excepcional derogación de las disposiciones del Derecho de la Unión previstas en los Tratados.

- Esta última competencia, significa que los Tratados Constitutivos, permiten, en ocasiones, que los compromisos asumidos con ellos por los Estados miembros puedan ser suspendidos temporalmente cuando se den circunstancias excepcionales que hagan imposible o insoportablemente gravoso el acatamiento de las correspondientes obligaciones.

4. COMPETENCIAS DE GESTIÓN

La Comisión es el órgano encargado de la gestión de los fondos de la Unión:

- Puede gestionar o administrar los Fondos Estructurales de la UE, como por ejemplo, el [FSE](#), para el desarrollo y la formación profesional de los trabajadores o el [FEDER](#) creado en 1975 para corregir los desequilibrios regionales.

5. ACCIÓN EXTERIOR

La Comisión es el órgano encargado de desarrollar la representación exterior, convirtiéndose en la representación de la personalidad jurídica internacional de la Unión Europea.

- Desempeña un importante papel en el marco de las relaciones exteriores de la Unión Europea, siendo el órgano encargado del mantenimiento de las relaciones de cooperación con los órganos de la ONU y sus organismos especializados y con todas las Organizaciones Internacionales.

Organización, estructura y funcionamiento

- El colegio de Comisarios se encuentra integrado por 27 miembros, procedentes de cada uno de los Estados de la Unión Europea. Cada Comisario tienen asignado un sector de actividad y será responsable de la preparación de los trabajos de la Comisión y de la ejecución de sus decisiones, pero ejercen sus funciones bajo la autoridad del Presidente que, si lo estima oportuno, puede pedirles que presenten su dimisión.
- Funciona respetando el principio de colegialidad, consistente en que la Comisión ejerce sus funciones conjuntamente y políticamente responde de manera solidaria por las decisiones que adopta el colegio, sin perjuicio de la responsabilidad individual que pueda imputarse a cada uno de sus integrantes.

La colegialidad

- Este principio de actuación supone la responsabilidad de la Comisión ante el Parlamento Europeo, institución ante quien responde, encargada por los Tratados del control político y presupuestario del ejecutivo comunitario.
- El colegio de Comisarios está integrado por 27 miembros:
 - Presidente de la Comisión.
 - Vicepresidentes de la Comisión (ocho vicepresidentes, incluyendo el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad).
 - Dieciocho Comisarios europeos, todos ellos con cartera.
 - Todas las competencias que los Tratados le atribuyen se concretan en decisiones debatidas y adoptadas por el colegio de Comisarios en su conjunto, pese a que cada Comisario es responsable de un sector y será él el encargado de elaborar los proyectos de propuesta, defenderlos y vigilar su aplicación.

El Presidente de la Comisión

- Es el dirigente máximo de la institución, ostentando la máxima representación de la misma y ocupando el primer puesto en la cadena de jerarquía. Define sus orientaciones políticas para el desempeño de sus funciones. Organiza el reparto de sus responsabilidades ([art. 17.6 TUE](#)). Está asistido por el Secretario General que coordina los servicios de la institución.
- Ejerce funciones considerables, recogidas en el [artículo 17.6 TUE](#) (convocar sus reuniones, establecer el orden del día o presidirlas).
- Nombra a los Vicepresidentes, excepto al Alto Representante, y fija el orden de precedencia.
- Participa en los Consejos Europeos y representa a la Comisión en las relaciones internacionales de la Unión.
- Decide la organización interna de la Comisión para garantizar la coherencia, eficacia y colegialidad de su acción.
- El [Presidente de la Comisión](#) es miembro también del Consejo Europeo. Es quien adopta, con el Consejo, la lista de miembros restantes de la Comisión, y quien reparte entre ellos las "carteras" departamentales.
- Se reúne al menos una vez por semana y siempre que sea necesario. Sus reuniones no son públicas y los debates son confidenciales.

Toma de decisiones

- ◉ La Comisión adopta sus decisiones “en reunión” y, excepcionalmente, “mediante procedimiento escrito”.
- ◉ Las reuniones constituyen el procedimiento regular de toma de decisiones, celebrándose una vez por semana y siempre que la Comisión lo considere necesario.
- ◉ La Comisión sólo puede reunirse válidamente cuando esté presente el número de miembros que el Reglamento interno fija.
- ◉ Se preceptúa la misma **mayoría absoluta** como procedimiento para la adopción de sus acuerdos.

Vicepresidencias en la Comisión

- Los vicepresidentes son nombrados por el Presidente de la Comisión de entre sus miembros, debiendo ser uno de ellos, necesariamente, el Alto Representante.
- El papel que asumen estos vicepresidentes es difuso, aunque cabe señalar que el primer vicepresidente tiene unas funciones de coordinación más intensas que las del resto de vicepresidentes.
- El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad es uno de los vicepresidentes, depende para la finalización de su mandato del Consejo Europeo, como en el caso de su nombramiento.
- Pueden nombrarse varios vicepresidentes, a criterio del Presidente de la Comisión. En la actualidad, tras la entrada de Croacia, son cinco las vicepresidencias, además del Alto Representante.

El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad

Está al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión, incluyendo la política común de seguridad y defensa.

- Tiene como función contribuir a la elaboración de dichas políticas mediante sus propuestas y ejecutarlas como mandatario del Consejo. Es también presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, y participa de los trabajos del Consejo Europeo.
- El Alto Representante es uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea, el único que no va a ser nombrado por el Presidente. El Presidente de la Comisión no va a tener sobre él la misma autoridad que sobre el resto del colegio de Comisarios, de manera que, conforme al artículo [17.6 TUE](#), deberá dimitir si se lo pide el Presidente, pero hará falta además una decisión por mayoría cualificada en este sentido por parte del Consejo Europeo.
- La responsabilidad frente al Parlamento queda limitada a sus funciones comunitarias, pero en lo que respecta a sus funciones de Política Exterior y de Seguridad, sólo responde ante el Consejo Europeo.

Los Comisarios europeos. Las «carteras»

- ◉ Los demás miembros de la Comisión tienen el título de *Comisarios*, y tienen atribuidas las competencias y los servicios que decida asignarles el Presidente de la Comisión a través de la carta de nombramiento que envía a los titulares y al Parlamento Europeo.
- ◉ Cada Comisario europeo es responsable de un departamento, y de las agencias ejecutivas que les asigne el Presidente en su carta de nombramiento.

Estos ámbitos competenciales se conocen en la jerga comunitaria por el nombre de "carteras". Son gestionados por el propio Comisario y, en su nombre, por su gabinete.

Pueden existir Comisarios sin cartera.

La Secretaría General

- Es uno de los servicios centrales de la Comisión, y tiene por misión, facilitar y agilizar el funcionamiento interno de la institución. Está directamente adscrita al departamento del Presidente de la Comisión y al frente de la misma se encuentra un Secretario General que es invitado con voz pero sin voto a las reuniones semanales del colegio de Comisarios.
- Asiste en particular al Presidente y a los Vicepresidentes. Gestiona asimismo el proceso colegial de toma de decisiones y supervisa la adecuación de todas las políticas comunitarias a las prioridades y directrices fijadas por el Presidente de la Comisión.

Las Direcciones Generales

- Son las estructuras básicas de referencia en el funcionamiento de la Comisión.
- Existen más de una treintena, incluida la Secretaría General. Su existencia responde a criterios materiales, siendo cada una responsable de una política determinada.
- Se encuentran dirigidas por un director general y por su adjunto. Las DGS están a su vez divididas en **direcciones**, y éstas en **unidades**.
- Son servicios de funcionamiento transversal que pueden estar adscritos a un Comisario o departamento concreto o a varios de ellos.

Los Gabinetes

- Se trata de órganos de designación enteramente política, cuya función es la de asistir políticamente en todo a cada Comisario. Cada miembro de la Comisión dispone de su propio gabinete.
- Se componen de un jefe de gabinete, un jefe adjunto, consejeros especiales y asesores, todos de libre elección por el Comisario; en total suelen estar integrados por equipos de unas 15 a 20 personas.

Servicios de la Comisión y Agencias Ejecutivas

- Los servicios son órganos administrativos de funciones más generales o que afectan a toda la Comisión en su conjunto.
- Estas estructuras están a su vez compuestas por direcciones de servicio y unidades de servicio. Al frente de cada servicio se encuentra un jefe de servicio, con rango de director general.
- La Comisión puede también delegar el ejercicio de determinadas funciones o la aplicación de determinados programas en agencias ejecutivas de administración desconcentrada.
- La gestión de la agencia está encomendada a un comité de dirección de cinco miembros, incluido el director de la agencia, nombrados por el colegio.
- Responde en última instancia ante el colegio de Comisarios, que supervisa su actividad mediante métodos de evaluación específica a través de las auditorías ordinarias de la Comisión.

La infraestructura de la Comisión

- La infraestructura de la Comisión es especialmente amplia, alrededor de 32.000 empleados, entre funcionarios, contratados, becarios y voluntarios que hacen posible la consecución de los objetivos que tiene asignados esta institución.
- Es la institución genuinamente comunitaria, en la medida en que tiene como misión velar y proteger los intereses estrictamente supranacionales, no los particulares de los Estados miembros.
- Debemos tener en cuenta su naturaleza jurídica de órgano integrado, puesto que la Comisión representa los intereses de la Unión Europea.

**Material elaborado por
Esperanza Márquez Chamizo Derecho
Internacional Público
Facultad de Derecho Universidad de Málaga
UMA 2024**