

GOBERNANZA EUROPEA: EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES Y LA CENTRALIDAD DE LA COMISIÓN

ANTONIO CALONGE VELÁZQUEZ *

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El papel de las Instituciones. 2.1. El Consejo. 2.2. El Parlamento Europeo. 2.3. El Consejo Europeo. 3. La centralidad de la Comisión.

1. Introducción

Cada nueva Comisión, como muy acertadamente ha puesto de relieve Jérôme Vignon¹, compromete su mandato sobre un gran objetivo; pretende —podemos manifestarlo así— dejar su seña de identidad en el largo proceso de construcción europea fijándose un gran objetivo a cumplir. La actual Comisión no ha sido ajena a esta forma de actuar, como si de una suerte de práctica comunitaria se tratara y, desde su toma de posesión, situó la reforma del sistema europeo de gobernanza como una de las prioridades esenciales de su mandato. En efecto, al establecer los cuatro objetivos estratégicos de su período de mandato, en relación con el de promover nuevas formas de gobierno europeo, especificó que «Se trata de dar más participación a los ciudadanos en los asuntos europeos; mejorar el funcionamiento y la transparencia de las instituciones, en particular reformando la Comisión y sirviendo así de ejemplo a las demás instituciones; adaptar las instituciones a las necesidades de la ampliación; crear distintos niveles de poder en Europea; y, por último, aportar una contribución europea activa y específica al desarrollo de un gobierno mundial»².

* Profesor Titular de Derecho Administrativo Universidad de Valladolid.

¹ VIGNON, JÉRÔME, «Gouvernance européenne: Un livre blanc», *Revue des Affaires Européennes*, n.º 1, 2001-2002, p.43.

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Objetivos estratégicos 2000-2005, «Hacer la nueva Europa» COM (2000) 154 final, Bruselas, 9 de febrero de 2000.

En aras de la consecución de este objetivo estratégico, la Comisión, a finales de julio de 2001 —el día 25, para ser exactos—, presentó el documento —ya anunciado en el discurso del Presidente Prodi, citado en la nota última, que expresó las líneas generales de acción de la Comisión que se constituía para el período que resultó elegida— titulado «La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco»³, que, en realidad, constituye una respuesta —una más, según Bar Cendón⁴— a la necesidad de modernizar Europa y dirigirla hacia un brillante futuro. Por ello, desde la propia Institución autora del documento en cuestión y, también, desde la doctrina, se ha dicho que el Libro Blanco «La Gobernanza Europea» ha marcado el principio de la primera fase de reformas⁵, proponiendo medidas que pretenden cambiar la manera de elaborar y aplicar las políticas europeas, sin necesidad de modificar el Derecho originario; la segunda fase de reformas, por su parte, se habría inaugurado con la Declaración de Laeken de diciembre de 2001 y la Convención sobre el futuro de Europa, que vendría a modificar los Tratados por la vía de una conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros (conferencia intergubernamental) prevista en la declaración núm. 23, aneja al Acta Final del Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001 y que, en otro lugar, hemos calificado, aunque quizás un tanto exageradamente, como «lo más importante del Tratado de Niza»⁶.

El Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea⁷ no es sólo una aportación más a las necesarias y ya urgentes reformas que deben producirse en el seno de la

Vid, también, «2000-2005: Hacer la nueva Europa», discurso de Romano Prodi, Presidente de la Comisión Europea, ante el Parlamento Europeo, 15 de febrero de 2000, en el sitio internet: http://www.europa.eu.int/comm/off/work/2000-2005/index_es.htm (consultado el día 12 de febrero de 2002).

³ Vid el documento COM (2001) 428 final, de 25 de julio de 2001, «La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco». Se puede encontrar en el sitio internet: http://www.europa.eu.int/eurlex/es/com/cnc/2001/com2001_0428es01.pdf (consultado el día 4 de febrero de 2002)

⁴ Para este autor «El Libro Blanco de la Comisión “La Gobernanza Europea” supone una aportación más en el amplio contexto de documentos y actuaciones institucionales que se han ido produciendo en los últimos diez años, tendentes a la reforma del gobierno de la Unión Europea». Vid. «El Libro Blanco *la Gobernanza Europea* y la reforma de la Unión», p. 2, que se puede ver en el sitio internet http://europa.eu.int/comm/governance/contrib_cendon_es.pdf (consultado el día 12 de febrero de 2002)

⁵ Del mismo parecer es el Parlamento Europeo en su Informe sobre el Libro Blanco de la Comisión «La Gobernanza Europea» A5-0339/2001, de 15 de noviembre de 2001. También el Comité de las Regiones en su Dictamen de 13 de marzo de 2002 sobre el tema «La Gobernanza Europea - Un Libro Blanco» y la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativa a un nuevo marco para la cooperación en actividades referentes a la política de información y comunicación de la Unión Europea», CDR 103/2001 fin, ha expresado de manera textual que el Libro Blanco de la Comisión Europea constituye, en cuanto a los principios, una base aceptable y ampliamente abierta para un diálogo renovado.

⁶ CALONGE VELÁZQUEZ, ANTONIO, «El Tratado de Niza y la reforma de las instituciones», *La Ley*, n.º 5432, de 4 de diciembre de 2001, p.4.

⁷ Acerca de la discutible naturaleza de Libro Blanco de este documento, vid., PARDO LEAL, MARTA, «El Libro Blanco sobre la Gobernanza: ¿la reforma de la gobernación de la Comunidad servirá para mejorar la calidad de la legislación comunitaria?», *Gaceta Jurídica*, n.º 216, 2001, pp. 8-10

Unión Europea; no es, por tanto, aunque ese haya sido su origen —como hemos dicho en el inicio de este trabajo— un simple objetivo estratégico de una Comisión que tiene un período de mandato de cinco años. El Libro Blanco responde, en mi opinión, a la necesidad de una reforma global y nueva del proceso de construcción europea: global, pues no se puede separar la arquitectura institucional, los retos concretos que debemos afrontar y el funcionamiento diario de la Unión; nueva, pues el camino pragmático seguido en estos cincuenta años —calificado, por mucho, de éxito— en la vida de las Comunidades Europeas, consistente en ir paso a paso o, mejor dicho, lo que se conoce con el nombre de «política del paso a paso»⁸, merece una actualización, una renovación. En este sentido, el Libro Blanco se debe situar en un «nuevo pacto» entre la Unión Europea y los ciudadanos.

Múltiples y variados —como era de esperar y fue anunciado— son los asuntos que trata la Comisión en este Libro Blanco, de la misma manera que muchas y diversas son las propuestas de reforma que contiene y que afectan no sólo a la Comisión, sino también a las demás Instituciones comunitarias y pecando, por ello —a mi parecer— de excesivamente ambicioso, lo que le ha supuesto ya alguna acertada crítica institucional⁹. El Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea tiene, pues, un hondo calado político y jurídico que pretende, a la postre, afectar a la misma estructura de la Unión Europea. En suma, debería situarse, cuando menos, entre los antecedentes de la próxima reforma de los Tratados.

El Libro Blanco se estructura en cuatro capítulos: el primero, resulta una justificación de la cuestión de la gobernanza y su reforma (¿Por qué reformar la gobernanza europea?); el segundo, establece los principios básicos de la gobernanza (Los principios de la buena gobernanza), a saber: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia; el tercero, formula los cambios propuestos (Cambios propuestos), que divide en cuatro secciones: la primera se centra en los medios de reforzar la participación en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea, la segunda se refiere a la mejora de la calidad de aplicación de las políticas comunitarias, la tercera fase tiene por objeto reforzar la vinculación entre la gobernanza europea y el lugar de la Unión en el mundo y la cuarta sección aborda el papel de las Instituciones; finalmente, el Libro Blanco se cierra con un capítulo dedicado a la gobernanza y el futuro de Europa en el que defiende

⁸ Parece necesario recordar las eternas palabras del Ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, en su famosa declaración de 9 de mayo de 1950. Decía este padre de la Unión Europea: «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho».

⁹ El Parlamento Europeo en el Informe citado en nota anterior advierte a la Comisión que se abstenga de adoptar medidas legislativas que podrían afectar al papel del Parlamento Europeo y del Consejo; en definitiva le señala que no pretenda decir a los demás lo que tienen que hacer.

—una vez más— el «método comunitario» como el más adecuado e idóneo para el funcionamiento de la Unión Europea y la adopción de decisiones en el seno de ésta ¹⁰.

De todo este amplio y muy variado contenido nuestro interés se centrará en el papel que las Instituciones deben asumir en este trascendental tema de las nuevas formas de gobernanza europea y, más en concreto, en la ubicación que debe corresponder a la Comisión Europea en el futuro de la Unión. Es decir, analizaremos lo que ya algún autor ha denominado la «gobernanza neoinstitucional» ¹¹. No podemos olvidar, como ha señalado el Parlamento Europeo, la relación objetivamente estrecha y, en cierto modo, inseparable, entre la reforma de la propia Comisión, la reforma de la gobernanza y el proceso constitucional sobre el futuro de la Unión, reiterando la reforma global que se pretende con la aparición de este Libro Blanco.

2. El papel de las Instituciones

El objetivo fundamental del Libro Blanco, de acuerdo con lo manifestado por el Presidente Romano Prodi ante el Parlamento Europeo ¹², es renovar y revigorar el funcionamiento del triángulo institucional, que trabaja según el método comunitario previsto en los Tratados actualmente vigentes, con la finalidad de mejorar las políticas de la Unión. En este sentido, la Comisión propone que Parlamento Europeo, Consejo y ella misma, es decir, las Instituciones que todos calificamos de «políticas», vuelvan a las tareas que les son propias, esto es, que se reenfoquen y se centren en lo que son sus objetivos estatutarios o, más expresamente, que cumplan fielmente con el papel que les ha sido atribuido por los Tratados y, en consecuencia, no se pierdan en el cumplimiento de otras misiones que no les son propias.

Cada Institución —apunta el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea— debe centrarse en sus tareas esenciales. Así, la Comisión en iniciar y ejecutar las decisiones adoptadas en su papel de «motor de la Comunidad» y de ejecutivo comunitario, debe presentar menos propuestas y de mayor calidad; el Consejo debe ejercer su papel de legislativo y no transformarse en un ejecutivo; el Parlamento Europeo, en fin, debe asumir responsabilidades fundamentales por lo que se refiere al control de la aplicación de las políticas comunitarias así como en la materia presupuestaria, sin per-

¹⁰ Para la Comisión el método comunitario «garantiza tanto la diversidad como la eficacia de la Unión. Garantiza asimismo el tratamiento equitativo de todos los Estados miembros, desde el más pequeño hasta el más grande. Ofrece un medio de arbitraje entre los distintos intereses a través de dos filtros sucesivos: el filtro del interés general a nivel de la Comisión, y el filtro de la representación democrática, europea y nacional, a nivel del Consejo y el Parlamento Europeo, que son las dos instancias legislativas de la Unión». Es, pues, el modo de funcionamiento ordinario de la Comunidad y, además, el que mejor expresa los intereses en juego en este proceso de integración.

¹¹ MARISCAL, NICOLÁS, «La gobernanza de la Unión», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 7, 2002, p. 113.

¹² Vid. Intervención de Romano Prodi, Presidente de la Comisión, en el debate sobre la gobernanza, Sesión Plenaria del Parlamento Europeo de 2 de octubre de 2001.

juicio de continuar ejerciendo su papel de coautoridad legislativa y presupuestaria, pues no hay duda de la posición central que esta Institución debe asumir en el seno del triángulo institucional en equilibrio con el órgano representativo de los intereses de los Estados miembros, a saber el Consejo, y el órgano que representa el interés público comunitario, es decir, la Comisión.

No olvida tampoco la Comisión en esta propuesta de «recentramiento»¹³ que hace de las instituciones europeas a la reunión de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, esto es, el Consejo Europeo, al que corresponde —dice— fijar las orientaciones generales, es decir, debe dedicar sus trabajos y sus debates a las orientaciones y grandes decisiones estratégicas que comprometan el futuro de la Unión y no a convertirse en una suerte de instancia de apelación del Consejo.

Pues bien, la Comisión formula propuestas para cambiar el modo de funcionamiento de las Instituciones —que es el objetivo del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea—, que no cambiar las Instituciones propiamente dichas —objetivo de futuras reformas de los Tratados—, pese a que —a nadie se le escapa— son dos temas estrechamente unidos y que, en mi opinión, deberían haberse tratado de manera paralela, ya que no tiene mucho interés cambiar el modo de funcionamiento de las Instituciones si es que pensamos cambiar en unos pocos años el propio sistema institucional.

2.1. *El Consejo*

Por lo que respecta al Consejo, y en particular al Consejo de Asuntos Generales integrado por los Ministros de Asuntos Exteriores de los quince Estados miembros, la Comisión constata que —quizás por la considerable ampliación de su ámbito de actuación debido, sobre todo, a la incorporación de los pilares intergubernamentales después de la aprobación del Tratado de Maastricht de 1992— ha ido perdiendo su capacidad para fijar las orientaciones políticas al resto de las formaciones de la Institución, esto es, los Consejos sectoriales y ejercer un arbitraje entre los distintos intereses sectoriales, especialmente cuando de lo que se trata es de solucionar eventuales conflictos en cuanto a la posición a adoptar frente a las propuestas comunitarias.

Ante esta situación, la Comisión considera que la Institución que representa los intereses de los Estados miembros, que es caja de resonancia de los intereses nacionales deberá reforzar su capacidad de coordinar todos los aspectos de la política europea tanto en su propio marco como en el de los Estados miembros y, para ello, es necesario que adopte acciones que mejoren la coordinación entre sus distintas formaciones, así como su capacidad de orientación política y su aptitud para establecer una conexión entre las medidas adoptadas a nivel nacional y europeo.

¹³ Utilizamos este término, que no existe en castellano, para traducir el término empleado en el Libro Blanco en lengua francesa «recentrage», que significa «action de recentrer» y «recentrer» expresa «opérer un nouveau centrage».

Desde la publicación del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea algunos cambios de funcionamiento en esta Institución y en el sentido preconizado por la Comisión ya se han producido.

El Consejo Europeo de Barcelona de 15 y 16 de marzo de 2002 escuchó un informe, presentado por el Secretario General del Consejo, sobre la mejora de funcionamiento de esta Institución, así como sobre las reformas propuestas para aumentar su eficacia y garantizar una mayor transparencia del proceso legislativo ¹⁴ y encargó a la Presidencia en ejercicio (la española) que, en estrecho contacto con el autor del informe, llevara a cabo sobre esta base todos los contactos adecuados con los miembros del Consejo Europeo y con los representantes designados por ellos con vistas a la presentación en la reunión de Sevilla de un informe en el que se propusieran medidas concretas para su adopción ¹⁵.

Pues bien, en la siguiente Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de los Quince (Consejo Europeo de Sevilla de 21 y 22 de junio de 2002) se acordaron las medidas siguientes con la finalidad manifiesta de coordinar y mejorar la eficacia del Consejo, así como para garantizar una mayor transparencia del proceso legislativo ¹⁶:

En primer lugar, se decidió que la actual formación del Consejo de Asuntos Generales se denominará en lo sucesivo Consejo de «Asuntos Generales y Relaciones Exteriores», que celebrará sesiones distintas, con órdenes del día separados y eventualmente en fechas diferentes, según el ámbito de la actividad en el que actúe, dedicadas respectivamente:

- a la preparación y las acciones consecutivas a las reuniones del Consejo Europeo (incluidas las actividades de coordinación necesarias de todos los trabajos preparatorios), a las cuestiones institucionales y administrativas, a los expedientes horizontales que afecten de manera significativa a varias políticas de la Unión, así como a todo expediente transmitido por el Consejo Europeo, teniendo en cuenta las normas de funcionamiento de la UEM;

¹⁴ Este informe le fue solicitado al Secretario General del Consejo por los Jefes de Estado o de Gobierno reunidos en Göteborg los días 15 y 16 de junio de 2001. Vid. Conclusiones de la Presidencia, n.º 17. Estas conclusiones pueden verse en el sitio internet: <http://www.ue.eu.int/es/Info/eurocouncil/index.htm>

El Informe del Secretario General del Consejo se centraba en cuatro temas principales: Consejo Europeo, Consejo de Asuntos Generales, Presidencia del Consejo y actividad legislativa del Consejo y transparencia. El informe puede verse en el sitio internet: <http://ue.eu.int/pressdata/FR/reports/69891.pdf>.

Los aires de renovación del Consejo llegan, al menos, desde el Consejo Europeo de Helsinki de 10 y 11 de diciembre de 1999, que aprobó un documento cuyo título ya es por sí mismo bien significativo: «Un Consejo Eficaz para una Unión Ampliada, Directrices para la reforma y recomendaciones operativas, que puede verse en el sitio internet: <http://ue.eu.int/es/Info/index.htm>.

¹⁵ Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona de 15 y 16 de marzo de 2002, n.º 51. Las conclusiones pueden verse en el sitio internet señalado en la nota anterior.

¹⁶ Vid. las Conclusiones de la Presidencia núms. 3-7 y el Anexo II.

- a la conducción del conjunto de la acción exterior de la Unión, a saber, la política exterior y de seguridad común, la política europea de seguridad y defensa, el comercio exterior, así como a la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria.

En segundo término, las diversas formaciones existentes del Consejo, que habían alcanzado un número considerable y dificultaban la unidad de acción de esta Institución, fueron reducidas a las nueve siguientes:

1. Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (incluida la PESH y la cooperación al desarrollo), ya señalada;
2. Asuntos Económicos y Financieros (incluido el presupuesto);
3. Justicia y Asuntos de Interior (incluida la protección civil);
4. Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores;
5. Competitividad (Mercado Interior, Industria e Investigación) incluido el turismo;
6. Transportes, Telecomunicaciones y Energía;
7. Agricultura y Pesca;
8. Medio Ambiente;
9. Educación, Juventud y Cultura (incluido audiovisual).

En tercer lugar, en aras —también— de un mejor funcionamiento del Consejo, acordó la cooperación de las presidencias con carácter general y de manera más concreta en, al menos, dos supuestos:

Primero, con el fin de elaborar una programación de las actividades del Consejo, las dos futuras presidencias de la Unión deberán proponer conjuntamente al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores en diciembre de cada año un «programa operativo anual» de actividades del Consejo para dicho año que tendrá en cuenta, entre otras cosas, los elementos pertinentes que se desprendan del diálogo que inicie la Comisión sobre las prioridades anuales.

Este programa operativo anual se enmarcará dentro del «programa estratégico plurianual» que adoptará el Consejo Europeo basándose en una propuesta conjunta de las presidencias interesadas, elaborada en consulta con la Comisión y por recomendación del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, al que en un subepígrafe posterior nos referiremos.

Segundo, cuando resulte manifiesto que un asunto se tratará esencialmente en el transcurso del semestre siguiente las dos presidencias (la ejerciente y la futura) cooperarán en la materia de que se trate hasta el punto de que —previo acuerdo entre las dos presidencias interesadas— el representante del Estado miembro que ejerza la presidencia durante dicho semestre podrá desempeñar, durante el semestre en curso, la presidencia de las reuniones de los comités (distintos del Coreper) y grupos de trabajo en las que se trate el tema.

Para garantizar una mayor transparencia en el proceso legislativo, decidió la apertura al público de sus sesiones cuando actúe sobre actos que deban ser adoptados con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 TCE (el conocido como procedimiento de codecisión) con el Parlamento Europeo en las siguientes condiciones:

- En la fase inicial del procedimiento: apertura al público de la presentación, por parte de la Comisión, de sus principales propuestas legislativas en régimen de codecisión, así como el debate correspondiente.
- En la fase final del procedimiento apertura al público de la votación final y de las explicaciones de voto.

Y, por último, para el buen desarrollo de los debates en su seno, acordó que la presidencia pudiera adoptar las medidas adecuadas para favorecer la utilización óptima del tiempo disponible durante las sesiones, entre ellas las siguientes:

- limitar la duración de las intervenciones;
- determinar el orden de las intervenciones;
- pedir a las delegaciones que presenten por escrito sus propuestas de modificación del texto sometido a debate, en un plazo determinado y, si procede, con una breve explicación;
- pedir a aquellas delegaciones que tengan una posición idéntica o próxima sobre alguno de los puntos que elijan a una de ellas para expresar en nombre de todas una posición conjunta, durante la sesión o bien de antemano, por escrito.

Todas estas decisiones del Consejo Europeo de junio de 2002 tuvieron su reflejo efectivo para su puesta en aplicación en la Decisión del Consejo de 19 de julio de 2002, por la que se aprueba su reglamento interno ¹⁷.

2.2. Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo, como hemos señalado con anterioridad, también fue objeto del examen de la Comisión en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, si bien son escasas las consideraciones, aunque de relevancia, que hace sobre esta Institución.

En concreto, nos encontramos a lo largo del documento que analizamos con dos suertes de consideraciones, después de indicar que el Parlamento Europeo debe centrarse en su papel de coautoridad legislativa y presupuestaria y que, junto con los Parlamentos nacionales de la Unión y los países candidatos debe dedicarse más activamente a estimular el debate público sobre el futuro de Europa y sus políticas.

El Parlamento Europeo —puede leerse en el Libro Blanco— debería reforzar su control de la ejecución del presupuesto y de las políticas de la Unión Europea. Para

¹⁷ DOCE n.º L230/7, de 28 de agosto de 2002.

ello, debería abandonar su papel actual de «contable puntilloso» y centrar en mayor medida sus tareas de control en torno a los objetivos políticos. Una revisión de los ámbitos sujetos al procedimiento de codecisión, esto es, una ampliación material de este procedimiento, ayudaría a esta Institución a reforzar su papel en este sentido ¹⁸.

Bar Cendón ha criticado esta consideración que la Comisión hace del papel que debería desempeñar en un futuro el Parlamento Europeo, pues, a su parecer, la Comisión pretende verse libre del control político que el Parlamento Europeo ejerce en la actualidad sobre el ejercicio de sus funciones ejecutivas. La idea básica que sostiene la Comisión —expresa el autor citado ¹⁹— es que, por un lado, el control político de la Comisión debería ser ejercido exclusivamente por el Parlamento Europeo; y por otro, el Parlamento Europeo debería centrarse exclusivamente en el control sobre las políticas, sobre sus líneas generales y objetivos, y abandonar el control detallista sobre el contenido que ahora realiza. Visión que, por otra parte, si se une al concepto que la Comisión mantiene también con respecto a la función legislativa comunitaria —según la cual el Consejo y el Parlamento Europeo, como legislativo comunitario, debería fijar sólo los elementos esenciales de la legislación, dejando la normativa de detalle a la Comisión—, produce un panorama en el que al Parlamento Europeo le quedaría muy poco para controlar. Pues, el Parlamento, por una parte, se pretende que se pronuncie sólo sobre los objetivos o políticas generales y, por otra parte, se pretende que sólo la Comisión se ocupe de la normativa de detalle y de la ejecución de las políticas ¿qué aspectos de la actividad de la Comisión controlaría el Parlamento Europeo?

La crítica doctrinal que acabamos de transcribir en su integridad, pese a su extensión, nos parece muy acertada y, por ello, la hacemos en su integridad nuestra también. El Parlamento Europeo, para mantener el actual equilibrio institucional tan original y que tantos éxitos nos ha proporcionado, debe mantener —en nuestra opinión— su función de control político de la ejecución de las políticas comunitarias que desempeña la Comisión, pues de otro modo nos encontraríamos con un ejecutivo fuerte y casi exento de control, salvo en las grandes líneas y objetivos generales de las políticas de la Unión, que daría lugar a un desequilibrio a favor de una Institución que, hoy por hoy, no cuenta con más legitimidad que la que le otorga el nombramiento por el Consejo y el correspondiente procedimiento de investidura por el Parlamento Europeo.

Además, el propio Parlamento Europeo, como ya hemos hecho constar, se ha mostrado muy reacio a algunas consideraciones de la Comisión que se encuentran en este

¹⁸ Como es sabido, ésta y otras Instituciones se pronuncian a favor de que el Parlamento Europeo debería tener derecho de codecisión en todos los ámbitos en los que rige la votación por mayoría cualificada. La Comisión, más cauta, propone que se extiendan los ámbitos sujetos a la codecisión, lo que, a mi juicio, lleva implícito una ampliación, y no una mera revisión, de estos ámbitos.

¹⁹ «El Libro Blanco “la Gobernanza...”», cit., p.22.

Libro Blanco, que tiene por intención inmiscuirse en el modo de funcionamiento de otras Instituciones y, singularmente, del propio Parlamento Europeo, hasta el punto de advertir en su Informe sobre el Libro Blanco ya citado, a dicha Institución que se abstenga de adoptar medidas legislativas que podrían afectar al papel del Parlamento Europeo y del Consejo en el proceso legislativo antes de realizar las debidas consultas con la propia institución parlamentaria, ya que entiende no puede aceptar que se pretendan recortar las facultades normativas y la participación en el proceso legislativo de la única Institución que es elegida directamente por los ciudadanos europeos²⁰.

La segunda consideración que hace la Comisión en este Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea respecto de la Institución parlamentaria tiene por destinatarios también a todos los Parlamentos nacionales de la Unión y de los países candidatos al instarles a dedicarse más activamente a estimular el debate público sobre el futuro de Europa y sus políticas. En efecto, la fuerte interdependencia entre los cambios que se operan a nivel nacional, las acciones comunitarias y la evolución internacional no puede hallar la necesaria respuesta únicamente en Bruselas. Estos cambios deben discutirse en un contexto nacional, empezando por los distintos Parlamentos y, por ello, en el capítulo dedicado a las acciones para una nueva forma de gobierno europeo propone que Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales desempeñen un papel crucial en el fomento del debate público sobre el futuro de Europa y sus políticas, lo que no se ha traducido hasta el momento en ninguna medida concreta.

2.3. El Consejo Europeo

Objeto de las reflexiones de la Comisión en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea ha sido también la Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de los quince Estados miembros de la Unión o Consejo Europeo.

El Consejo Europeo, todos los sabemos, es la autoridad política suprema de la Unión y dispone de un poder de decisión legítimo. Su misión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 del Tratado de la Unión Europea, es «dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones políticas generales». Desde hace años, sin embargo, el Consejo Europeo se ha visto apartado de este cometido. Cada vez era más frecuente que el Consejo Europeo se ocupara de laboriosas tareas de redacción de disposiciones que no correspondían a su nivel y que afectaban a los procedimientos comunitarios normales.

En razón de lo expuesto, la Comisión, aunque no sólo ella, considera que el Consejo Europeo debe centrarse en la configuración de las líneas estratégicas de la Unión, es decir, en la adopción de las decisiones políticas y de importancia que comprometen el porvenir de la Unión. No debería convertirse en una suerte de instancia de apelación del Consejo y, asimismo, tampoco debería descender a los detalles de las polí-

²⁰ Informe sobre el Libro Blanco..., cit.

ticas comunitarias. Y, por ello, su propuesta de acción es que el Consejo Europeo deberá centrarse más en los objetivos estratégicos de la Unión.

Al igual que ha ocurrido con el Consejo de la Unión Europea, y que hemos expuesto en páginas anteriores, también con respecto al Consejo Europeo algunas medidas han sido ya adoptadas mejorando el funcionamiento de esta institución sin necesidad de modificar los Tratados.

El Consejo Europeo había iniciado un proceso de reforma, adoptando en la Cumbre de Helsinki celebrada los días 11 y 12 de diciembre de 1999 una serie de recomendaciones ²¹, y posteriormente en las reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno celebrados en Göteborg los días 15 y 16 de junio de 2001 y en Barcelona los días 15 y 16 de marzo de 2002, donde recibió los informes del Secretario General y Alto Representante proponiendo vías a explorar para la reforma de los modos de funcionamiento de esta institución.

El Consejo Europeo de Sevilla, ya citado, dio su aprobación a una serie de medidas tendentes a mejorar el modo de funcionamiento de esta Institución.

Las primeras medidas tenían por objeto la preparación de sus sesiones. La preparación no debía concebirse como una negociación previa del resultado. Por el contrario, es necesario que dicha Institución tenga a su disposición el conjunto de elementos de apreciación necesarios para debatir los expedientes que se le someten y para decidir con total conocimiento de causa.

Así, acordó, en primer término, que el Consejo Europeo se reunirá en principio cuatro veces al año, es decir, dos veces por semestre. En circunstancias excepcionales, el Consejo Europeo podrá reunirse en sesión extraordinaria.

Asimismo, decidió que las reuniones de esta Institución serían preparadas por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, que coordinará los trabajos preparatorios en su conjunto y elaborará el orden del día. Las demás formaciones remitirán al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores sus aportaciones a los trabajos del Consejo Europeo a más tardar dos semanas antes de que éste se reúna.

En tercer lugar, también determinó que el Consejo de Asuntos Generales, en una reunión que se celebrará al menos cuatro semanas antes de la sesión del Consejo Europeo, elaborará, previa propuesta de la presidencia, un proyecto de orden del día comentado en el que se desglosarán:

- los puntos destinados a ser aprobados o ratificados sin debate;
- los puntos que se sometan a debate con vistas a definir orientaciones políticas generales;

²¹ Vid. Anexo III de las Conclusiones de la Presidencia, donde ya se reconocía que el cometido principal del Consejo Europeo debe seguir siendo dar a la Unión el impulso necesario para su desarrollo y definir orientaciones políticas generales y se recomendaba para lograr este objetivo dar una mayor concisión a las conclusiones de la presidencia (15 páginas como máximo) y centrarlas en las decisiones políticas adoptadas sobre los puntos examinados efectivamente en la reunión.

- los puntos que se sometan a debate con vistas a adoptar una decisión ante la perspectiva de la ampliación y en casos excepcionales;
- los puntos que se sometan a debate pero no estén destinados a ser objeto de conclusiones.

Para cada uno de los puntos que deben ser sometidos a debate con vistas a definir orientaciones políticas generales o ante la perspectiva de la ampliación y en casos excepcionales, la presidencia elaborará una breve nota de síntesis en la que se indicarán las cuestiones de fondo, los temas de debate y las principales opciones disponibles.

En quinto lugar, acordó que la víspera de la reunión del Consejo Europeo, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores celebrará su última sesión de preparación y fijará el orden del día definitivo. A partir de ese momento no podrá añadirse ningún punto si no es con la aprobación de todas las delegaciones.

La segunda tanda de medidas tiene por objeto el desarrollo de las sesiones del Consejo.

Los trabajos del Consejo Europeo se desarrollarán en principio a lo largo de una jornada, precedida, la víspera, de una reunión en la que participarán exclusivamente, siguiendo las prácticas habituales, los Jefes de Estado y de Gobierno y el Presidente de la Comisión. La reunión del Consejo Europeo continuará el día siguiente hasta media tarde; esta sesión irá precedida de un cambio de impresiones con el Presidente del Parlamento Europeo. En definitiva, se acordó que las sesiones del Consejo duraran prácticamente dos jornadas, tal y como viene siendo habitual.

Los encuentros con representantes de terceros Estados u organizaciones, al margen de la reunión del Consejo Europeo, sólo podrán celebrarse a título excepcional. No deberán perturbar el desarrollo normal de la reunión del Consejo Europeo y su celebración deberá aprobarse al mismo tiempo que el proyecto del orden del día elaborado por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores.

La presidencia velará por el buen desarrollo de los debates. Con este fin, podrá tomar cualquier medida destinada a favorecer un uso óptimo del tiempo disponible, como por ejemplo modificar el orden en el que se vayan a tratar los puntos, limitar la duración de las intervenciones o decidir el orden de éstas.

Ante las perspectivas de la ampliación y en casos excepcionales, cuando se incluya en el orden del día un punto sobre el que haya de tomarse una decisión, el Consejo Europeo deliberará sobre él. Se comunicarán al Consejo las posiciones políticas manifestadas en las deliberaciones con objeto de que saque las conclusiones pertinentes para la continuación del procedimiento, de conformidad con las normas previstas para ello en el Tratado.

Se informarán sintéticamente a las delegaciones nacionales, a medida que se desarrollen los trabajos del Consejo Europeo, de los resultados y de lo esencial de las discusiones sobre cada punto. Esta información se transmitirá de forma tal que permita preservar la confidencialidad de los debates.

Cada delegación dispondrá de dos asientos en la sala y el máximo de participantes por delegación será de veinte personas por Estado miembro y para la Comisión, excluyendo de esta cifra al personal técnico dedicado a tareas específicas de seguridad o apoyo logístico.

En fin, la tercera serie de medidas acordadas en el Consejo Europeo de Sevilla tiene por objeto las Conclusiones de la Presidencia, esto es, la forma que adoptan las decisiones de la Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión.

A este respecto, se ha acordado que en las Conclusiones, que serán lo más concisas posible, se expondrán las orientaciones políticas y las decisiones que haya convenido el Consejo Europeo, situándolas brevemente en su contexto e indicando las fases del procedimiento para su aplicación.

De la misma manera, se decidió, que el día de la reunión del Consejo Europeo se distribuirá un esquema de las conclusiones con la debida antelación al inicio de los trabajos. Este esquema diferenciará claramente las partes del texto previamente convenidas que, en principio, no se sometan a debate, de las partes sobre las que el Consejo Europeo deberá debatir para llegar a las conclusiones definitivas durante la sesión.

A la vista de lo expuesto, puede fácilmente concluirse que lo que se ha buscado con la adopción de estas medidas es mejorar la eficacia de esta institución, así como, sobre todo, volver a colocarlo en su papel de impulsor de la Unión.

3. La centralidad de la Comisión

Como parece lógico, el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea dedica a la Comisión un amplio espacio para exponer el papel que debe desempeñar esta institución en la nueva forma de gobierno que preconiza de la Comunidad. Asimismo —como era fácil, también, de pensar—, la Comisión se otorga o, mejor dicho, se autoatribuye un lugar central en la gobernanza europea, pese a que algunas manifestaciones de miembros de la Comisión indicaran que es al Parlamento Europeo al que corresponde ocupar esta posición en el seno del triángulo institucional en el que se apoya el método comunitario. El propio término que la Comisión emplea en el documento que analizamos: centralidad, que significa, según el diccionario de la Real Academia Española, «condición de central»²², es muy significativo del lugar que, a su entender, debe asumir en la gobernanza europea.

La Comisión, como las demás Instituciones comunitarias, debe centrarse en las tareas esenciales que le asigna el Tratado comunitario y que consisten, según es de todos conocido, en iniciar políticamente y ejecutar las decisiones adoptadas en su papel de «motor de la comunidad» y de ejecutivo comunitario; vigilar la aplicación del Tra-

²² Vid. *Diccionario de la lengua española*, 22.ª ed. Madrid, 2001.

tado, así como de las disposiciones adoptadas por las Instituciones en virtud del mismo Tratado, es decir, ser «guardiana del Tratado» y, en general, del Derecho comunitario y, finalmente, en la representación internacional de la Comunidad o, si se quiere, ser la voz de la Comunidad en el exterior²³.

Hasta aquí nada que oponer a lo manifestado por la Comisión en este su Libro Blanco, pues sigue la misma línea de pensamiento que con respecto a las demás instituciones comunitarias que hemos visto y que la propia Comisión sitúa entre su objeto de reflexión; en definitiva, «recentramiento» de las Instituciones.

Ahora bien, después, la Comisión no oculta su interés por convertirse en el auténtico «gobierno» de la Comunidad o, mejor expresado, en el —a la postre— exclusivo ejecutivo comunitario.

La Comisión es una institución que no deja a nadie indiferente. Unos, la consideran el «motor de la integración» y pieza clave del desarrollo de las Comunidades Europeas; otros, por el contrario, opinan que se trata de una «burocracia paralizante» alejada de la realidad que administra e integrada por «eurócratas» carentes de legitimidad democrática. Lo cierto es que todos los debates instituciones que conocemos se han centrado en la Comisión Europea. Esta Institución ha sido el caballo de batalla de muchas horas de discusión en las reformas de los Tratados comunitarios, ya haya sido por aspectos funcionales o materiales o por aspectos orgánicos o formales. De hecho el proceso de construcción europea está jalonado —ha escrito, con acierto, Ordóñez Solís²⁴— de enfrentamientos históricos entre los sucesivos Presidentes de la Comisión Europea.

Pues bien, frente a los que intentan recortar sus poderes o, incluso, proponen su desaparición²⁵, la Comisión, que defiende «a capa y espada» el método comunitario, aunque necesitado de adecuación a los tiempos que vivimos, reafirma su papel de motor de la Comunidad, ejecutivo comunitario y guardiana de los Tratados. Pero, más que meramente centrarse en las funciones que tiene asignadas por los Tratados vigentes, se reserva una posición central —nuclear, incluso—, al menos por lo que res-

²³ La figura creada en el Tratado de Amsterdam del Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común (más conocido como Mr. PESC) encontró, como se recordará, bastantes obstáculos y fundadas reticencias por parte de la Comisión Europea. En el documento aprobado en el Consejo Europeo de Helsinki, «Un Consejo eficaz para una Unión Ampliada, Directrices para la reforma y recomendaciones operativas», se recuerda que «el Consejo y la comisión deberán garantizar la coherencia de las relaciones exteriores, la Presidencia, el Secretario General/Alto Representante y el miembro de la Comisión responsable de las relaciones exteriores, cooperarán estrechamente con vistas a garantizar la continuidad y la coherencia generales de las acciones llevadas a cabo por la Unión en dicho ámbito».

²⁴ ORDÓÑEZ SOLÍS, DAVID, «La gobernabilidad en Europa: “de cómo repartir el poder y mejorar su ejercicio en la Unión Europea”», p.15. Este trabajo puede verse como aportación al debate público sobre la Gobernanza Europea en el sitio internet: http://www.europa.eu.int/comm/governance/contrib_ordonez_es.pdf

²⁵ El autor citado en la nota anterior nos da cuenta de la sugerencia del European Policy Forum de dividir la Comisión en tres nuevos órganos: una Comisión para el Mercado Único, un departamento del tesoro para Programas Financieros y una Comisión Comercial para gestionar la política comercial. *Ibidem*.

pecta a los poderes de ejecución, en el conocido triángulo institucional del Consejo, el Parlamento y la Comisión²⁶.

La propuesta fundamental, aunque en absoluto novedosa, de la Comisión es revitalizar el método comunitario, lo que significa no sólo un cambio en el funcionamiento de la Comisión, sino también el lugar que ésta ocupa en el entramado institucional comunitario, cambio que pasa por:

- a) Una definición más clara de los objetivos de la Unión a largo plazo, y
- b) Una reorientación de sus funciones y, en especial, de sus competencias ejecutivas.

Por lo que respecta al primer punto, la Comisión ha adoptado ya importantes iniciativas con la finalidad de reforzar su capacidad de elaboración estratégica y de elaboración de las políticas que contribuyen a la finalidad señalada, pues, opina que ésta es una labor de todas las Instituciones.

En este sentido, destacan: la Estrategia Política Anual de la Comisión, publicada a principios de cada año, que define las prioridades estratégicas a dos o tres años vista, permitiendo un enfoque a medio plazo más coherente, y brindando la ocasión de comprobar si se dispone de los recursos necesarios; el discurso anual del Presidente de la Comisión sobre el Estado de la Unión, que hace balance de los programas realizados respecto de las prioridades estratégicas de la Comisión y señala los nuevos retos que se perfilan en el horizonte; o, en fin, el informe anual sobre la aplicación del Protocolo, anejo al Tratado de Amsterdam, sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad que se orientará hacia los principales objetivos de las políticas de la Unión Europea y examinará en concreto si la Unión ha aplicado los señalados principios en la consecución de sus objetivos

Además, propone otorgarse una función en el seno de otra institución que hasta el momento no ha desempeñado ni por aproximación, ya que poco menos que resulta un invitado cualificado. Me refiero a la pretensión de reforzar su papel en la preparación de los Consejos Europeos donde en materia de iniciativa política y de orientación de las agendas a largo plazo puede resultar especialmente eficaz. Como se recordará, la participación de la Comisión en las Cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros no se produjo sino hasta la Conferencia de París de 1974, constituyendo —como ha manifestado Mangas Martín²⁷— expresión de una conquista de la Comisión, que durante tiempo reivindicó no sólo su presencia, sino un papel relevante en el Consejo Europeo. Ahora, esta Institución quiere dar un paso adelante reafir-

²⁶ En un sentido más general, BAR CENDÓN, A., «El Libro Blanco “la Gobernanza...”», cit., p. 21, afirma: «En términos globales, el Libro Blanco manifiesta un claro deseo de la comisión de reforzar su papel y de colocarse en el centro del sistema institucional de la Unión Europea».

²⁷ MANGAS MARTÍN, ARACELI, y LIÑÁN NOGUERAS, DIEGO J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2002, p.91.

mando su presencia y participación en las sesiones del Consejo Europeo en la preparación —como hemos señalado— de sus reuniones de trabajo, lo que, como hemos expuesto en páginas anteriores, ha sido atribuido al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, desconociendo, de esta manera, la propuesta de la Comisión de que acabamos de dar cuenta.

Donde más acento ha puesto la Comisión, no obstante, es en su deseado papel de exclusivo ejecutivo de la Comunidad o, como ella misma lo ha formulado de manera más suave, en su interés por reorientar su modo de funcionamiento a las responsabilidades que tiene encomendadas por los Tratados y, en especial de sus competencias ejecutivas.

La principal responsabilidad de la ejecución de las políticas comunitarias y de la aplicación de la legislación recae normalmente, como sabemos, en la Comisión, si bien, en virtud de lo dispuesto en los Tratados y, más en concreto, en el artículo 202, es el Consejo el titular original de este poder, quien, sin embargo, tiene la obligación, salvo casos específicos y excepcionales, de desprenderse de él a favor de la Comisión.

Con este reenfoque de las funciones que propugna la Comisión en aras —no lo olvidemos— de establecer una conexión entre la Unión Europea y los ciudadanos, es decir, que lo sientan como propio y participen en el proyecto político de construcción europea, pretende no solamente ocupar un papel relevante o principal en la ejecución de las políticas de la Unión y en la aplicación de su Derecho, sino la posición central del triángulo institucional en lo referente, al menos, al poder ejecutivo.

Esto que decimos se observa con toda claridad, por un lado, en las funciones en las que, en su opinión, debe centrarse la otra Institución que comparte con ella el poder ejecutivo, pues indica de manera expresa que el Consejo debe reforzar su capacidad de adoptar decisiones, sin hacer mención a las competencias ejecutivas que, en la actualidad, le atribuye el Tratado y, por otro, asimismo en las funciones que atribuye al Parlamento Europeo, ya que, además de señalarle similares funciones a las del Consejo (coautoridad legislativa y presupuestaria), en cuanto a las del control de la ejecución le recrimina —ya lo hemos apuntado— el papel de «contable puntilloso» que, a su juicio, ejerce esta Institución y le aboca a un control en torno a los objetivos políticos esenciales de las políticas comunitarias y de su aplicación, es decir, un control más genérico y menos detallista lo que para algún autor, como hemos visto, mece una crítica que compartimos.

Pues bien, con este propósito la Comisión propone que la legislación defina con claridad las condiciones y límites dentro de los cuales esta Institución debe desempeñar su papel ejecutivo y demanda un mecanismo jurídico simple que permita al Consejo y al Parlamento Europeo, en calidad de poder legislativo, ejercer el seguimiento y el control de la actuación de la Comisión en relación con los principios y orientaciones políticas adoptadas en la legislación, lo que implicaría también el reexamen del dispositivo jurídico relativo a la adopción de medidas de ejecución por la Comisión.

Estas modificaciones, a juicio de la Comisión, simplificarían, acelerarían y clarificarían el proceso decisorio y, del mismo modo, implicarían un mayor grado de responsabilidad, lo que ayudaría al poder legislativo —Consejo y Parlamento Europeo— a evaluar a nivel político la calidad del proceso ejecutivo.

Además, la aplicación de estas orientaciones llevará a cuestionar la necesidad de mantener los comités existentes y, en particular los de reglamentación y gestión, esto es, la llamada comitología. Esta necesidad ha llevado a la Comisión a presentar ante el Consejo una propuesta de Decisión, por la que se modifica la Decisión 1999/468/CE fijando las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución conferidas a la Comisión ²⁸.

La necesidad de reformar la Decisión citada tiene su justificación en que la vigente disposición reguladora de la materia no tiene en cuenta el papel del Parlamento Europeo en cuanto colegislador. Ahora bien, esta modificación propuesta se limita sólo a aquellos ámbitos en los que es de aplicación el procedimiento previsto en el artículo 251 TCE, esto es, el procedimiento de codecisión y ello porque es en estos campos donde está asociado en el procedimiento únicamente a través del ejercicio de un «derecho de mirada» sobre la legitimidad del acto de ejecución y, por otra parte, porque en la aplicación de este procedimiento es donde el método comunitario conoce su forma más completa.

La propuesta de reforma que la Comisión ha presentado consiste básicamente en la modificación del procedimiento del comité de reglamentación (artículo 5 de la Decisión 1999/468/CE, de 28 de junio de 1999) ²⁹ que sería aplicable cuando se trata de paralizar medidas de ejecución de alcance general respecto al fondo de la materia de que se trate. Bajo los criterios de simplicidad, eficacia, transparencia y responsabilidad, propone un nuevo procedimiento que contemple dos fases distintas:

En la primera fase (fase ejecutiva), la Comisión tendrá la responsabilidad de elaborar proyectos de medidas de ejecución y someterlas a los representantes de las autoridades nacionales reunidas en el comité. Éste deberá pronunciarse sobre el proyecto presentado en un plazo fijado por su presidente y podrá influir en el contenido de la medida por la vía de una opinión desfavorable acordada por mayoría cualificada (o, también, la ausencia de dictamen, mediante las posiciones expresadas por las diferentes delegaciones nacionales). En caso de dictamen desfavorable o de ausencia del mismo, en el mes siguiente podrá buscarse una solución que pueda recoger la opinión mayoritariamente expresada en el comité. Sin embargo, la Comisión guarda la responsabilidad última de decidir el contenido del proyecto. Así, al final de esta primera fase, la Comisión establece el proyecto definitivo, eventualmente modificado, para tener en cuenta la opinión del comité.

En la segunda fase (fase de control), este proyecto será sometido al Parlamento Europeo y al Consejo para permitirles ejercer el control político. En el supuesto de

²⁸ Vid. COM (2002) 719 final, Bruselas, 11 de diciembre de 2002.

²⁹ DOCE n.º L 184, de 17 de julio de 1999.

oposición de una de las dos Instituciones en el plazo de un mes (ampliable otro más) por mayoría absoluta de los miembros del Parlamento y mayoría cualificada en el seno del Consejo, la Comisión deberá adoptar una de las siguientes soluciones: paralizar la medida propuesta, eventualmente modificada, para tener en cuenta las modificaciones expresadas o presentar una proposición legislativa a decidir conforme al procedimiento de codecisión. Si no hubiera objeciones a la propuesta de la Comisión, lógicamente, ésta acordará el acto conforme al proyecto presentado.

Con estas modificaciones de la normativa vigente sobre comitología cada Institución, en primer lugar, se centraría en sus propias funciones, sin que pueda producirse confusión entre la función legislativa y la función ejecutiva; en segundo término, el nuevo procedimiento resulta más simple y comprensible que el actual; en tercer lugar, el Parlamento Europeo y el Consejo están en pie de igualdad respecto del control de la ejecución que lleva a cabo la Comisión sobre medidas legislativas adoptadas conforme al procedimiento de codecisión y, finalmente, no habrá riesgo de bloqueo puesto que se ofrece una alternativa entre la adopción de la medida de ejecución y la presentación de una proposición legislativa

La Comisión, pese a que en este Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea — como hemos expuesto— ha manifestado su intención de proponer modificaciones en los modos de funcionamiento de las Instituciones que no conlleven la reforma de los Tratados comunitarios, no tiene, sin embargo, más remedio que reconocer que este ajuste de la responsabilidad de las Instituciones que propugna, al confiar el control de la competencia ejecutiva a los dos órganos del poder legislativo y al reexaminar el papel de los comités reguladores y de gestión existentes, plantea la delicada cuestión del equilibrio de poderes entre las Instituciones, lo que conlleva, como mínimo, a la necesidad de modificar el artículo 202 TCE, que sólo permite al Consejo imponer ciertos requisitos al ejercicio de las competencias de ejecución de la Comisión.

Respecto de la última cuestión enunciada, la Comisión ha propuesto en su Comunicación a la Convención sobre el futuro de Europa³⁰ la modificación del artículo 202 TCE con el fin de establecer un nuevo sistema de delegación de competencias de acuerdo con las realidades jurídicas y políticas así como a las necesidades de funcionamiento en una Unión ampliada. Esta reforma trata, por una parte, de suprimir la competencia ejecutiva del Consejo y, por otra, introducir en el Tratado el concepto de delegación legislativa. Esta delegación será ejercida con los límites y condiciones previstas por el acto de base. A este respecto, la Comisión ha propuesto de manera expresa al Consejo y al Parlamento Europeo disponga en el marco de la delegación legislativa de la capacidad de oponerse a una iniciativa de la Comisión (call back). Ésta debería bien, renunciar a la iniciativa planteada, bien modificar o bien presentar una proposición legislativa.

³⁰ Vid. COM (2002) 728 final, Bruselas.