

## LA COMISIÓN EUROPEA

La Comisión es la institución de la Unión que tiene el monopolio de la iniciativa legislativa, además de importantes poderes ejecutivos en ámbitos como la competencia y el comercio exterior. Es el principal órgano ejecutivo de la Unión Europea y está formada por un colegio de comisarios compuesto por un representante por Estado miembro. La Comisión supervisa la aplicación del Derecho de la Unión y el respeto de los Tratados por los Estados miembros; además, preside los comités competentes para la aplicación del Derecho de la Unión. Se ha sustituido el antiguo procedimiento de comité por nuevos instrumentos jurídicos, a saber, los actos de ejecución y los actos delegados.

### BASE JURÍDICA

El artículo 17 del [Tratado de la Unión Europea](#) (TUE), los artículos 234, 244 a 250, 290 y 291 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFUE) y el [Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas](#) («Tratado de Fusión»).

### EVOLUCIÓN HISTÓRICA

En los inicios, cada Comunidad estaba dotada de su propio ejecutivo: una Alta Autoridad para la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) (1951) y una Comisión para cada una de las dos Comunidades creadas por el Tratado de Roma (1957), esto es, la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). Mediante el Tratado de Fusión de 8 de abril de 1965, tanto las estructuras ejecutivas de la CECA, la CEE y Euratom como los presupuestos de estas instituciones (siendo el más importante el de la Comisión) se fusionaron en una sola Comisión de las Comunidades Europeas ([1.1.2](#)). Cuando el Tratado CECA expiró en 2002, cincuenta años después de su creación, se [decidió](#) que los activos de la CECA debían volver a la Comisión, que sería responsable de liquidar las operaciones pendientes, gestionar los activos de la CECA y garantizar la financiación de actividades de investigación en sectores relacionados con la industria del carbón y del acero.

### COMPOSICIÓN Y ESTATUTO JURÍDICO

#### A. Número de miembros

Durante muchos años, la Comisión estuvo compuesta por al menos uno y no más de dos comisarios por cada Estado miembro. En un principio, el Tratado de Lisboa preveía, a partir del 1 de noviembre de 2014, un número de comisarios correspondiente a dos tercios del número de Estados miembros. Paralelamente, se introducía un elemento de flexibilidad al conceder al Consejo Europeo la posibilidad de determinar el número definitivo de comisarios (artículo 17, apartado 5, del TUE). En 2009, el

Consejo Europeo decidió que el número de miembros de la Comisión continuase siendo igual al número de Estados miembros.

## **B.** Procedimiento de designación

El Tratado de Lisboa establece que el Consejo Europeo, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento y tras mantener las consultas apropiadas (tal y como se establece en la Declaración n.º 11 relativa a los apartados 6 y 7 del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea aneja al Tratado de Lisboa), propondrá al Parlamento un candidato a presidente de la Comisión por mayoría cualificada. El Parlamento elige al candidato por mayoría de los miembros que lo componen (artículo 17, apartado 7, del TUE).

El Consejo de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Consejo»), compuesto por ministros de los Gobiernos de todos los Estados miembros, aprueba, por mayoría cualificada y de común acuerdo con el presidente electo, la lista de las demás personalidades que se proponga designar miembros de la Comisión, de conformidad con las propuestas presentadas por cada uno de dichos Estados.

El presidente y los demás miembros de la Comisión, incluido el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, se someten colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento y, a continuación, son nombrados por mayoría cualificada por el Consejo Europeo, compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros.

Desde el Tratado de Maastricht, el mandato de comisario coincide con la legislatura del Parlamento Europeo, que es de cinco años, y es renovable.

## **C.** Obligación de rendir cuentas

### **1.** Responsabilidad personal (artículo 245 del TFUE)

Los miembros de la Comisión:

- ejercerán sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Unión, y, en particular, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo externo; y
- no podrán ejercer ninguna otra actividad profesional, retribuida o no.

Todo miembro de la Comisión que haya incumplido alguna de las obligaciones mencionadas o cometido una falta grave podrá ser cesado por el Tribunal de Justicia, a instancias del Consejo o de la propia Comisión (artículo 247 del TFUE).

### **2.** Responsabilidad colectiva

La Comisión es, en virtud del artículo 234 del TFUE, responsable colectivamente ante el Parlamento. Si este aprueba una moción de censura en contra de la Comisión, todos sus miembros deben dimitir colectivamente de sus cargos, incluido el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en lo que respecta a sus funciones en la Comisión.

## ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

La Comisión desempeña sus funciones bajo la orientación política de su presidente, que decide en cuanto a su organización interna. El presidente reparte los distintos

sectores de actividad entre los comisarios. De este modo, se asigna a cada comisario la responsabilidad de un sector político determinado y la autoridad sobre los departamentos administrativos correspondientes. Previa aprobación del Colegio, el presidente nombra a los vicepresidentes de entre los comisarios. El alto representante es automáticamente vicepresidente de la Comisión. Todo miembro de la Comisión debe presentar su dimisión si el presidente, previa aprobación del Colegio, así se lo pide.

La Comisión dispone de una Secretaría General que comprende treinta y tres direcciones generales encargadas de desarrollar, gestionar y ejecutar las políticas, la legislación y la financiación de la Unión. Además, existen veinte departamentos especializados (servicios y agencias) que se ocupan de cuestiones ad hoc o transversales. Entre ellos figuran la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, el Servicio Jurídico, los Archivos Históricos, la Oficina de Publicaciones, el Centro Europeo de Estrategia Política y el Grupo de Trabajo sobre las negociaciones con el Reino Unido con arreglo al artículo 50. También existen seis agencias ejecutivas, como la Agencia Ejecutiva de Investigación, que desempeñan tareas que la Comisión ha delegado en ellas, pero tienen su propia personalidad jurídica. Salvo algunas excepciones, la Comisión toma sus decisiones por mayoría (artículo 250 del TFUE).

La Comisión se reúne todas las semanas para debatir cuestiones delicadas desde el punto de vista político y aprobar las propuestas que deben acordarse por procedimiento oral, mientras que los asuntos menos sensibles se aprueban por procedimiento escrito. Las medidas relativas a la gestión o la administración se pueden adoptar mediante un sistema de delegación de poderes, por el que el Colegio faculta a uno de sus miembros para adoptar decisiones en su nombre (sistema especialmente importante en ámbitos como las ayudas agrícolas o las medidas antidumping), o mediante la subdelegación, por la que la adopción de decisiones se delega en un nivel administrativo, normalmente en los directores generales.

## ATRIBUCIONES

### A. Derecho de iniciativa

Por regla general, la Comisión tiene el monopolio de la iniciativa en el proceso legislativo de la Unión (artículo 17, apartado 2, del TUE). Así pues, elabora las propuestas legislativas que han de aprobar las dos instituciones con competencias de toma de decisiones, es decir, el Parlamento y el Consejo.

#### 1. Plena iniciativa: facultad de presentación de propuestas

##### a. Iniciativa legislativa

La facultad de presentación de propuestas constituye la modalidad completa del derecho de iniciativa, en la medida en que, por una parte, siempre es exclusiva y, por otra, es relativamente restrictiva para la autoridad que toma las decisiones, que no puede decidir en ausencia de propuesta ni sobre bases distintas de la propuesta presentada.

La Comisión elabora y presenta al Consejo y al Parlamento todas las propuestas legislativas (reglamentos y directivas) que la aplicación de los Tratados requiera ([1.2.3](#)).

## b. Iniciativa presupuestaria

La Comisión elabora el proyecto de presupuesto, que se somete al Consejo y al Parlamento de conformidad con el artículo 314 del TFUE (1.2.5). Cada año, todas las instituciones de la Unión, a excepción de la Comisión, elaboran un estado de previsiones de sus ingresos y gastos, que remiten a la Comisión antes del 1 de julio (artículo 39, apartado 1, del Reglamento Financiero). Asimismo, cada órgano creado en virtud de los Tratados que esté dotado de personalidad jurídica y que reciba una contribución con cargo al presupuesto remite a la Comisión un estado de previsiones a más tardar el 31 de enero de cada año. A continuación, la Comisión remite los estados de previsiones de las agencias de la Unión al Parlamento y al Consejo y propone el importe de la contribución para cada órgano de la Unión y el número de empleados que considera necesarios para el ejercicio siguiente.

Por lo que se refiere al sistema de recursos propios de la Unión, la Decisión de base sobre los Recursos Propios debe ser adoptada por unanimidad por el Consejo, a propuesta de la Comisión (artículo 17 del TUE) y previa consulta al Parlamento, con arreglo a un procedimiento legislativo especial. Se pueden establecer nuevas categorías de recursos propios y suprimir las existentes en cualquier momento (artículo 311, párrafo 3, del TFUE), pero las decisiones correspondientes solo se pueden adoptar sobre la base de una propuesta de la Comisión (artículo 17, apartado 2, del TUE). Asimismo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Tribunal de Cuentas, el Consejo fija las modalidades y el procedimiento con arreglo a los cuales se ponen a disposición del presupuesto de la Unión los ingresos presupuestarios (artículo 322, apartado 2, del TFUE).

## c. Relaciones con terceros países

Actuando por mandato del Consejo, la Comisión es la encargada de negociar los acuerdos internacionales con arreglo a los artículos 207 y 218 del TFUE, que, a continuación, se someten al Consejo para su celebración. Esto incluye las negociaciones de adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 6, apartado 2, del TUE). El alto representante negocia los acuerdos en materia de política exterior y de seguridad. En virtud del artículo 50 del TUE y del artículo 218, apartado 3, del TFUE, la Comisión también presenta recomendaciones sobre la apertura de negociaciones en relación con la retirada de la Unión.

## 2. Iniciativa limitada: facultad de recomendación o de dictamen

### a. En el contexto de la unión económica y monetaria (2.6.2)

La Comisión desempeña un papel importante en la gestión de la unión económica y monetaria (UEM). En concreto, presenta al Consejo:

- recomendaciones para la elaboración de un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y advertencias si dichas políticas comportan un riesgo de incompatibilidad con las orientaciones (artículo 121, apartado 4, del TFUE);
- propuestas de evaluación para que el Consejo pueda determinar si un Estado miembro presenta un déficit excesivo (artículo 126, apartado 6, del TFUE);

- recomendaciones sobre las medidas que cabe adoptar en caso de dificultades en la balanza de pagos de un Estado miembro no perteneciente a la zona del euro, de conformidad con el artículo 143 del TFUE;
- recomendaciones para el establecimiento del tipo de cambio entre la moneda única y las otras monedas, y la formulación de orientaciones generales para la política de tipos de cambio, de conformidad con el artículo 219 del TFUE;
- evaluaciones de los planes nacionales de acción, así como proyectos de recomendaciones para cada país en el marco del Semestre Europeo.

**b.** En el marco de la política exterior y de seguridad común

En este ámbito se han transferido numerosas competencias de la Comisión al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). No obstante, la Comisión puede apoyar al alto representante cuando plantee al Consejo cualquier decisión relacionada con la política exterior y de seguridad común (artículo 30 del TUE). El alto representante es al mismo tiempo vicepresidente de la Comisión.

**B.** Competencias de control de la aplicación del Derecho de la Unión

Los Tratados confían a la Comisión el cometido de velar por su buena aplicación y por la de las decisiones tomadas para este fin (Derecho derivado). Se trata de su función de «guardiana de los Tratados». Esta función la desempeña principalmente a través del procedimiento que se aplica a los Estados miembros que hayan incumplido una de las obligaciones que les incumben en virtud de los Tratados, previsto por el artículo 258 del TFUE.

**C.** Competencias de ejecución

**1.** Conferidas por los Tratados

Las principales son:

- la ejecución del presupuesto (artículo 17, apartado 1, del TUE y artículo 317 del TFUE); una vez adoptado el presupuesto, a partir del 1 de enero del ejercicio siguiente cada Estado miembro efectúa los [pagos adeudados a la Unión](#) mediante contribuciones mensuales al presupuesto de la Unión que se depositan en una cuenta bancaria a nombre de la Comisión Europea en el Ministerio de Hacienda nacional o en el Banco Central;
- la facultad de autorizar a los Estados miembros a que tomen las medidas de salvaguardia previstas por los Tratados, en particular en períodos de transición (por ejemplo, artículo 201 del TFUE);
- las facultades en materia de competencia, en particular el control de las ayudas estatales conforme al artículo 108 del TFUE.

En los paquetes de rescate financiero relacionados con la crisis de la deuda de algunos Estados miembros, la Comisión es responsable de la gestión de los fondos obtenidos y garantizados por el presupuesto de la Unión. Asimismo, posee atribuciones para modificar el procedimiento de votación del Consejo de Gobernadores del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para que pase de la unanimidad a la mayoría cualificada especial (85 %) cuando la Comisión concluya (conjuntamente con el BCE)

que la no adopción de una decisión de conceder asistencia financiera amenazaría la sostenibilidad económica y financiera de la zona del euro (artículo 4, apartado 4, del Tratado MEDE) (2.6.8).

## 2. Delegadas por el Parlamento y el Consejo

De conformidad con el artículo 291 del TFUE, la Comisión ejerce las competencias que le son conferidas para la ejecución de los actos legislativos adoptados por el Parlamento y el Consejo.

El Tratado de Lisboa introdujo nuevas «normas y principios generales relativos a las modalidades de control, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión» (artículo 291, apartado 3, del TFUE y Reglamento (UE) n.º 182/2011) que sustituyen los antiguos mecanismos de los comités por dos nuevos instrumentos, a saber, el procedimiento consultivo y el procedimiento de examen. Se incluye formalmente el derecho de control del Parlamento y del Consejo y, en casos de conflicto, se contempla un procedimiento de recurso.

## 3. Actos delegados

El Tratado de Lisboa también introdujo una nueva categoría de disposiciones jurídicas, que se sitúan entre los actos legislativos y los actos de ejecución. Estos «actos no legislativos delegados» (artículo 290 del TFUE) son «actos de alcance general que completan o modifican determinados elementos no esenciales del acto legislativo» (también denominado «acto de base»). En principio, el Parlamento tiene los mismos derechos de supervisión que el Consejo.

## D. Competencias de regulación y consulta

Los Tratados rara vez atribuyen a la Comisión plenas competencias de regulación. No obstante, sí hay un ejemplo de esta atribución en el artículo 106 del TFUE, que habilita a la Comisión para que vele por la aplicación de las normas de la Unión en relación con las empresas públicas y las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, contemplándose, asimismo, que, cuando sea necesario, la Comisión elabore directivas o decisiones apropiadas destinadas a los Estados miembros.

Los Tratados atribuyen a la Comisión competencias para formular recomendaciones o presentar informes y dictámenes en numerosos casos. Asimismo, prevén su consulta para la adopción de determinadas decisiones, como las decisiones de admisión de nuevos miembros a la Unión (artículo 49 del TUE). La Comisión también es consultada, en particular, sobre modificaciones de los estatutos de otras instituciones y órganos, como el Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo, el Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo y el Estatuto del Tribunal de Justicia.

## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

La Comisión es el principal interlocutor del Parlamento en asuntos legislativos y presupuestarios. El control parlamentario del programa de trabajo de la Comisión y su ejecución ha adquirido una importancia cada vez mayor a la hora de garantizar una mayor legitimidad democrática para la gobernanza de la Unión. El proyecto de presupuesto anual es una propuesta que contiene el proyecto de presupuesto que ha de presentarse al Parlamento y al Consejo a más tardar el 1 de septiembre del ejercicio

que precede al de su ejecución (año  $n - 1$ ). La Comisión también remite la propuesta, a título informativo, a los Parlamentos nacionales. Por otra parte, la Comisión elabora su propio estado de previsiones, que también remite por separado al Parlamento y al Consejo para su aprobación. De conformidad con el artículo 319 del TFUE, el Parlamento tiene derecho a aprobar la gestión de la Comisión.

La Decisión sobre los Recursos Propios se adopta con arreglo a un procedimiento legislativo especial (artículo 289, apartado 2, del TFUE), a propuesta de la Comisión (artículo 311, apartado 2, del TFUE) y previa **consulta al Parlamento**. Mientras que la Decisión de base sobre los Recursos Propios se adopta en el marco de este procedimiento de consulta, las medidas de ejecución correspondientes (de conformidad con el artículo 291, apartado 2, del TFUE) son adoptadas por el Consejo, previa **aprobación del Parlamento**, sobre la base de una propuesta de la Comisión (artículo 311, apartado 3, del TFUE).

La Comisión Europea debe mantener un diálogo continuo con el Parlamento Europeo a lo largo de todo su mandato, empezando por las [audiencias de los comisarios propuestos](#) y continuando con los [compromisos específicos](#) contraídos en dichas audiencias, el [seguimiento a medio mandato de dichos compromisos](#) y el diálogo estructurado sistemático con comisiones parlamentarias específicas.

En virtud del Tratado de Maastricht, reforzado por el Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo dispone de un derecho de iniciativa legislativa que le permite pedir a la Comisión que presente una propuesta. El Parlamento Europeo también puede introducir obligaciones de presentación de información en su legislación, lo que obliga a la Comisión Europea a presentar informes de ejecución.

En ocasiones, la Comisión Europea incumple las solicitudes de propuestas del Parlamento Europeo (como en el caso de la [Recomendación del Parlamento Europeo, de 15 de junio de 2023, al Consejo y a la Comisión a raíz del examen de las alegaciones de infracción y de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión en relación con el uso del programa espía de vigilancia Pegasus y otros programas equivalentes](#)) o retrasa la presentación de importantes informes de ejecución (por ejemplo, el primer informe sobre la aplicación y el funcionamiento de la Directiva sobre protección de datos en el ámbito penal<sup>[1]</sup>).

Después de que el asunto Schrems II desembocara en la invalidación de la Decisión de Ejecución (UE) 2016/1250 de la Comisión sobre la adecuación de la protección conferida por el Escudo de la privacidad UE-EE. UU. debido a la preocupación de que los ciudadanos de la Unión no estuvieran protegidos en los intercambios transatlánticos de datos, el Parlamento criticó que la Comisión hubiera antepuesto las relaciones con los Estados Unidos a los intereses de los dichos ciudadanos, dejando así la tarea de defender la legislación de la Unión a los ciudadanos particulares<sup>[2]</sup>. A pesar de estas críticas, y de otra [Resolución](#) del Parlamento en la que se concluía que el Marco de Privacidad de Datos UE-EE. UU. no garantizaba un nivel de protección sustancialmente equivalente, la Comisión adoptó el 10 de julio de 2023 su tercera

[1] Vogiatzoglou, P. et al.: [Assessment of the implementation of the Law Enforcement Directive](#) (Evaluación de la aplicación de la Directiva sobre protección de datos en el ámbito penal), Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Parlamento Europeo, diciembre de 2022.

[2] [Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de mayo de 2021, sobre la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de julio de 2020, Data Protection Commissioner / Facebook Ireland Limited y Maximilian Schrems \(«Schrems II»\), C-311/18.](#)

[Decisión](#) relativa a la adecuación del nivel de protección de los datos personales en el Marco de Privacidad de Datos UE-EE. UU.

Esta ficha temática ha sido preparada por el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski  
04/2024